



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **Biopotraviny s. r. o.**, se sídlem Brtnická 595, Velký Šenov, zastoupeného JUDr. Tomášem Rybářem, Ph.D, advokátem se sídlem Václavské náměstí 1601, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 17, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutím žalovaného ze dne 21. 5. 2013, č. j. 28756/2013-MZE-14132 a č. j. 28761/2013-MZE-14132, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 1. 2015, č. j. 11 A 101/2013 - 34,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Státní zemědělský intervenční fond žalobci dvěma rozhodnutími ze dne 18. 2. 2013 poskytl pro rok 2012 dvě dotace, a to v rámci agroenvironmentálních opatření, podopatření péče o krajinu (titulu zatravňování orné půdy), resp. podopatření postupy šetrné k životnímu prostředí, (titulů ekologické zemědělství s kulturami orná půda a travní porosty) a ošetřování travních porostů (titulů louky a pastviny), v celkové výši 1.335.858,09 Kč, respektive 5.928.348,88 Kč.

[2] Žalobcova odvolání proti oběma těmto rozhodnutím žalovaný v záhlaví uvedenými rozhodnutími zamítl a rozhodnutí orgánu prvního stupně potvrdil.

[3] Žalobce rozhodnutí žalovaného napadl žalobou. Nesouhlasil se způsobem stanovení výše dotace. Dle jeho názoru mu Nařízení Rady ES č. 1698/2005, o podpoře pro rozvoj venkova

z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (dále jen „nařízení 1698/2005“) přímo zakládá právo na náhradu reálně vzniklých dodatečných nákladů a ušlých příjmů. Veškerá vnitrostátní úprava České republiky, která koliduje s tímto přímo aplikovatelným nařízením, např. tedy měnící rozsah nároku žalobce vyplývajícího z tohoto nařízení, je neaplikovatelná. Správní orgány tak měly při výpočtu dotace použít buďto paušální výši náhrady uvedenou v českých korunách v Programu rozvoje venkova České republiky (dále též „Program“), anebo přepočít z měny euro na české koruny provést ve směnném kurzu 29,786 Kč/EUR.

[4] Městský soud žalobu zamítl. Uvedl, že kompenzační platby jsou sice poskytovány na krytí dodatečných nákladů a ušlých příjmů v souvislosti s přijetím určitého závazku hospodaření, současně ale právní úprava výši těchto plateb stanoví paušálně s uplatněním určitého limitu. V určitých případech tak poskytnutá platba reálně dodatečné náklady a ušlé příjmy pokryje, jindy tomu tak být nemusí. Ohledně užitého kurzu soud uvedl, že Program stanovil směnný kurz pouze jako návodný příklad způsobu výpočtu výše podpory. Vnitrostátní právní úprava tak není v rozporu s evropskou právní úpravou, neboť jak nařízení vlády č. 79/2007 Sb., o podmínkách provádění agroenvironmentálních opatření (dále jen „nařízení vlády“), tak Program a nařízení 1698/2005 vychází z toho, že směnný kurz rozhodný pro výši vyplacené dotace v národní měně není stanoven pevně k určitému datu, ale pohyblivě v závislosti na směnném kurzu uveřejněném v Úředním věstníku Evropské unie dle nařízení Komise (ES) č. 1913/2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k agromonetární úpravě pro euro v zemědělství (dále též „nařízení 1913/2006“).

II. Kasační stížnost

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností.

[6] Předně namítá nepřezkoumatelnost napadeného soudního rozhodnutí, a to pro nevyořadání se s dvěma žalobními důvody a pro nesrozumitelnost.

[7] Opomenutí jednoho ze žalobních důvodů stěžovatel přičítá tomu, že městský soud nesprávně vyhodnotil podstatu žaloby. Stěžovatel se nedomáhal, aby mu dotace pokryla vždy a za jakýchkoli okolností jeho faktické dodatečné náklady a ušlé příjmy. Stěžovatel naopak tvrdil, že nařízení 1698/2005 stanoví povinnost hradit dodatečné náklady a ušlé příjmy až do výše stanoveného limitu v příloze tohoto nařízení. Dále v žalobě tvrdil, že jelikož újma vzniká zemědělským subjektům v českých korunách, a platby dle nařízení 1698/2005 mají hradit ztrátu příjmu z důvodu přijetí závazku, má být i platba odpovídající újmě stanovena v českých korunách a nikoliv v měně euro. V této souvislosti poukazoval na výpočet újmy provedený Výzkumným ústavem zemědělské ekonomiky v Praze (nyní působící pod názvem Ústav zemědělské ekonomiky a informací), který měl podložit konečnou výši podpůrných plateb při přípravě Programu, a který byl rovněž proveden v českých korunách. Soud se však s těmito argumenty nijak nevyořádal.

[8] Další žalobní důvod, se kterým se městský soud nevyořádal, je argumentace doplňující žalobu spočívající v upozornění na to, že v původním návrhu nařízení vlády, vypracovaným žalovaným a následně rozeslaným do (vnitřního) připomínkového řízení, byly sazby kompenzací uvedeny ještě v českých korunách, avšak v další verzi nařízení v připomínkovém řízení byly již uvedeny sazby v měně euro s tím, že dotace mají být vypláceny v českých korunách po přepočtu příslušným přepočítacím kurzem dle § 13 odst. 12 nařízení vlády.

[9] Nesrozumitelnost rozhodnutí stěžovatel spatřuje v tom, že městský soud v části rozhodnutí konstatuje, že obsah Programu není v rozporu s nařízením vlády ani nařízením 1698/2005, avšak v jiné části rozhodnutí dochází k rozpornému závěru, tedy že podle Programu nemohlo být postupováno, protože je v rozporu s právními předpisy vyšší právní síly.

[10] Dalšími námitkami již stěžovatel polemizuje s věcnou správností rozhodnutí městského soudu.

[11] Předně uvádí, že jeho právo na náhradu dodatečných nákladů a ušlých příjmů souvisejících s přijetím závazků vyplývá přímo z nařízení 1698/2005. Toto nařízení v čl. 19 stanoví povinnost hradit dodatečné náklady a ušlé příjmy, a to až do výše stanoveného limitu v příloze tohoto nařízení. Existence těchto dostatečně vysokých limitu pro jednotlivé podpory v tomto nařízení nepopírá nutnost krýt náklady, ale má pouze ekonomický smysl související s nenarušováním hospodářské soutěže.

[12] Konkrétní postup výpočtu ztráty příjmů a dodatečných nákladů nařízení 1698/2005 neupravuje. Je tak na každém členském státu Evropské unie, aby tyto náklady stanovil a zajistil vyplácení dotací zemědělcům v této výši. Způsob výpočtu výše dotace je nicméně do určité míry evropským právem předurčen právě tím, že dotace dle nařízení mají ztrátu příjmů a dodatečné náklady pokrývat v plné výši.

[13] V návaznosti na toto přímo použitelné nařízení vláda České republiky přijala nařízení vlády. Podle stěžovatele § 13 nařízení vlády oproti evropské úpravě změnil dotace jak do stanovené výše, tak do měnové sazby. Nařízením vlády totiž stanoví sazby dotací v měně euro, namísto českých korun. Když už se vláda rozhodla stanovit dotace v měně euro, přepočtení těchto sazeb na české koruny musí odpovídat nařízením 1698/2005, tedy musí být proveden tak, aby poskytnuté částky odpovídaly částce dodatečných nákladů a ušlých příjmů. Tomuto cíli však dle stěžovatele způsob přepočtu sazeb dle nařízení vlády neodpovídá.

[14] Nařízením vlády totiž stanovilo pro přepočtení dotací v měně euro na české koruny mechanismus v návaznosti na Nařízení Komise (ES) č. 1913/2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k agromonetární úpravě pro euro v zemědělství. Dle tohoto mechanismu se sazby dotací stanovené v měně euro přepočítávají podle směnného kurzu, který je uveřejněn vždy v prvním Úředním věstníku Evropské unie vydaném v kalendářním roce, za který se platba poskytuje, a který je uveden k datu, které je nejbližší začátku tohoto kalendářního roku.

[15] Vláda tak svým nařízením účelově změnila vypočtenou újmu, aby přenesla kurzové riziko na zemědělské subjekty. Při použití tohoto přepočítacího mechanismu ve stěžovatelově případě tak došlo k tomu, že mu poskytnutá dotace v rozporu s nařízením 1698/2005 jeho ušlé zisky a dodatečné náklady nepokryla. Převodem dotací do měny euro a následné zpětné převádění do české měny dle měnícího se měnového kurzu došlo k popření původního výpočtu újmy v českých korunách. Jako důsledek jsou i kolísající výšky každoročních dotací, což je v přímém rozporu s výpočtem újmy dle čl. 38 nařízení 1698/2005 (tento článek se věnuje platbám v rámci Natuře 2000, stěžovatel měl patrně na mysli čl. 39 – pozn. Nejvyššího správního soudu). Nařízením vlády tak nelze pro rozpor s právem Evropské unie aplikovat.

[16] Stěžovatel tedy navrhuje, aby „*Nejvyšší správní soud opatřil výpočet této újmy v českých korunách provedený Výzkumným ústavem zemědělské ekonomiky v Praze (resp. Ústavu zemědělské ekonomiky a informací) a provedl jeho dokazování za účelem zjištění výše dodatečných nákladů a ušlých příjmů ve smyslu článku 39 Nařízení 1698 a provedl porovnání výše těchto částek s vyplacenými částkami*“.

[17] Takto zjištěná výše dodatečných nákladů a ušlých příjmů má být zjištěna i vyplácena v českých korunách. S tím počítal i Program. Vypracování a předložení Programu ke schválení Evropské komisi vyžaduje nařízení 1698/2005. Česká republika v souladu s nařízením 1698/2005 sama v Programu vyčíslila paušální částku ušlých zisků a dodatečných nákladů v české měně, což následně schválila i Evropská komise. Zároveň členské státy dle čl. 7 nařízení 1698/2005 odpovídají za provádění Programu v souladu s tímto nařízením. Újma se tak nemá do měny euro vůbec přepočítávat, rozhodná je újma vypočítaná Českou republikou v české měně.

[18] Jako alternativní možnost výpočtu dotací stěžovatel považuje využití sazeb v nařízení vlády, které jsou stanoveny v měně euro, ovšem přepočtených počátečním kurzem uvedeným v Programu, a nikoliv aktuálním přepočítacím kurzem dle nařízení 1913/2006. Pouze tento způsob výpočtu dotací vede k úplnému krytí dodatečných nákladů a ušlých příjmů zemědělských subjektů. Závěr městského soudu, že počáteční směnný kurz z roku 2005 ve výši 29,784 Kč/EUR byl v rámci Programu zmíněn jen z důvodu ilustrace výše vypočtené podpory v českých korunách, není nijak blíže odůvodněn a nemá žádnou oporu v právních předpisech. Tento kurz v Programu naopak předurčil výpočty všech budoucích výplat dotací.

[19] V dalším bodě kasační stížnosti stěžovatel upozorňuje, že žádost o zařazení do příslušného agroenvironmentálního opatření a o poskytnutí dotace měnový kurz ani způsob výpočtu dotací nestanoví. Navíc ani samotná rozhodnutí Státního intervenčního fondu o poskytnutí dotace neobsahují specifikaci jejího výpočtu. Uvádí pouze souhrnně částky dotací v českých korunách a odkazují na výši dotace v měně euro dle nařízení vlády. Přitom základním principem nařízení 1698/2005, stejně jako i národních programů pro rozvoj venkova, je zajištění předvídatelnosti a ochrana dobré víry a legitimních očekávání ze strany zemědělských subjektů. Zemědělský subjekt má jednoznačně předem znát jak všechny podmínky splnění svého závazku, tak i výši příslušných kompenzačních plateb. Městský soud nevzal v úvahu, že žádost má již podmínky dotací předtíštěné. Žadatel tak nemá standardní možnost podmínky modifikovat, neboť by hrozilo zamítnutí žádosti. Zemědělský subjekt navíc nemá ekonomickou volbu neúčasti v uvedených programech, neboť tyto programy vyrovnávají újmu hospodaření v určitých oblastech.

[20] V posledním bodě kasační stížnosti stěžovatel městskému soudu vyčítá nepoložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské Unie. Pouhé uvedení názoru, že výklad daného problému soud považuje za zřejmý, nelze považovat za řádné odůvodnění tohoto postupu. Zejména takové konstatování nestačí v situaci, kdy je názor městského soudu oponován účastníkem řízení. Chybí jakákoliv zmínka o judikatuře Soudního dvora, nebo vyrovnání se s námitkou, že v jiných členských státech je nařízení 1698/2005 interpretováno a aplikováno rozdílně, zejména v Polsku a Švédsku. Tím je stěžovatel podroben rozdílnému zacházení ve srovnání se zemědělskými subjekty v jiných členských státech Evropské unie.

[21] V této souvislosti stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud posoudil soulad vnitrostátní právní úpravy s evropským právem a aby zvážil, zda za této situace nevyvstala potřeba předložit předběžnou otázku Soudnímu dvoru.

[22] S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhuje, aby soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[23] Dle žalovaného pro stěžovatelem uplatňovaný nárok není žádná opora v právních předpisech.

[24] Nařízení 1698/2005 není koncipováno tak, že zemědělci vykonávají pro stát činnost ve veřejném zájmu formou dlouhodobého závazku a stát náklady na tuto činnost plně kompenzuje. Nařízení je naopak koncipováno na principu dobrovolnosti, tj. že každý subjekt může dobrovolně přijmout určitý závazek, za což mu náleží kompenzace ve výši stanovené právním předpisem.

[25] Nařízení 1698/2005 definuje základní principy strategie rozvoje venkova a vymezuje limity stanovené členským státům pro přípravu programů pro rozvoj venkova. V rámci těchto limitů konkrétní výše podpor závisí na politické úvaze každého členského státu. Tuto politickou úvahu stát promítne do programového dokumentu (V České republice Program pro rozvoj venkova), který je následně předložen orgánům Evropské unie k posouzení, zda splňuje limity stanovené komunitárním právem. Následně je na základě tohoto programového dokumentu členskému státu přiznána z Evropského zemědělského fondu výše podpory.

[26] Konkrétnímu zemědělci na základě Nařízení 1698/2005 nevzniká žádný přímý nárok na čerpání finančních prostředků z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova. Ani národní programový dokument není dokumentem zakládajícím fyzickým nebo právnickým osobám jakýkoli nárok. Předpokladem výplaty konkrétní platby je až splnění veškerých podmínek stanovených národními právními předpisy.

[27] Směnný kurz pro přepočítání dotace stanovené v měně euro na českou korunu stanoví prováděcí nařízení vlády. Toto nařízení nemůže být v rozporu s Programem, neboť ten žádné určení směnného kurzu neobsahuje. Nařízení vlády vychází ze stejného principu stanovení směnného kurzu jako komunitární předpisy, tedy nikoliv pevně fixovaného směnného kurzu k určitému datu. Ve vztahu k zemím, které nepatří do eurozóny tak nařízení 1698/2005 nestanoví z hlediska hodnoty vyjádřené v národní měně maximální limity plateb dle článku 39 pevnou částkou, nýbrž částkou pohyblivou, jejíž výše vyjádřená v národní měně závisí na aktuálním směnném kurzu stanoveném postupem podle nařízení 1913/2006.

[28] Rovněž stěžovatel nemá pravdu v tom, že by Evropská komise schvalovala finanční alokaci na realizaci Programu v české měně. Česká vláda naopak v Programu schválila, že sazby na hektar pro jednotlivá opatření v rámci Programu budou stanoveny v měně euro. Takto také Program schválila Evropská komise. Pevný směnný kurz roku 2005 byl v rámci Programu zmíněn pouze z důvodů ilustrace výše vypočtené podpory v českých korunách.

[29] Pevné stanovení výše dotace v eurech je nezbytným předpokladem pro řádné plnění finančního plánu Programu, neboť celkový plánovaný příspěvek z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova schváleného Komisí je rovněž kalkulován pouze v měně euro.

[30] Stěžovatel nemohl být v dobré víře ohledně jím uváděného způsobu kalkulace kompenzace, neboť se při dobrovolné účasti na konkrétním agroenvironmentálním opatření měl seznámit s celým rozsahem podmínek poskytnutí dotace dle nařízení vlády.

[31] Žalovaný soudu navrhl, aby kasační stížnost zamítl.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[32] Kasační stížnost je projednatelná. Její důvodnost soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3, 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“)].

[33] Kasační stížnost není důvodná.

[34] Soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí městského soudu (IV. A). Následně se věnoval samotné podstatě kasační stížnosti, tedy otázce způsobu výpočtu výše dotace (IV. B).

IV. A) K námitce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí městského soudu

[35] Stěžovatel v kasační stížnosti namítá nepřezkoumatelnost rozhodnutí městského soudu. Městský soud jednak nepochopil podstatu podané žaloby a jednak se nevyjádřil k dodatečně uplatněnému argumentu ohledně původní verze vládního nařízení. Dále je dle stěžovatele rozhodnutí soudu vnitřně rozporné, neboť v jedné části konstatuje rozpor Programu s nařízením vlády, v další části však tento rozpor neshledává.

[36] Podle Nejvyššího správního soudu rozhodnutí městského soudu nepřezkoumatelností netrpí.

[37] Dle konstantní judikatury je rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné, pokud v něm soud opomene jednu z žalobních námitek [srov. např. nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 114/96 (114/1997 Sb. ÚS), rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS). Nepřezkoumatelné je dále i takové rozhodnutí krajského soudu, které je vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, č. j. 4 Azs 94/2007 - 107).

[38] Městský soud žádnou z žalobních námitek v rozhodnutí neopomněl. Naopak správně vystihl, že podstata projednávané věci je otázka, jakým způsobem se určuje výše plateb za dodatečné náklady a ušlé příjmy ve smyslu čl. 39 odst. 4 nařízení 1698/2005. Na předmětnou otázku poskytl jednoznačnou a srozumitelnou odpověď. Ta spočívala v tom, že dodatečné náklady neodráží skutečně vzniklé náklady v jednom individuálním případě, ale jsou určeny prováděcí národní úpravou paušálními částkami podle hektarů dotované plochy. Již z tohoto stručného shrnutí lze seznat, že argument o výpočtech reálných nákladů ať již v konkrétním případě, nebo při přípravě Programu, soud považoval za irelevantní. Důležité podle něj je výše paušální náhrady stanovené v právních předpisech.

[39] Rozsudek městského soudu není ani vnitřně rozporný. Soud v odůvodnění uvedl, že Program žádný pevný kurz přepočtu nestanoví, a proto není Program v rozporu s nařízením vlády. Dále soud uvedl, že „i kdyby se soud přiklonil ke stanovisku žalobce, že v Programu rozvoje venkova je stanoven pevný kurz pro celé období, na které byl tento program přijat (od roku 2007 do roku 2013) – a jak je uvedeno výše, soud toto stanovisko nesdílí – nemohlo by být podle tohoto Programu postupováno, protože je v rozporu s právními předpisy s vyšší právní silou“ (zvýraznil NSS). Z uvedeného je zřejmé, že se nejedná o rozpor v odůvodnění městského soudu, ale pouze o popis hypotetické situace, který měl za cíl zvýšit přesvědčivost rozsudku.

[40] Ohledně třetího důvodu stěžovatelem namítané nepřezkoumatelnosti Nejvyšší správní soud uvádí, že z žádné listiny ve spise městského soudu, ani ze záznamu samotného jednání před tímto soudem, neplyne, že by stěžovatel jeho slovy „konceptuální doplnění žaloby“ spočívající v argumentaci změny měny stanovení sazeb z českých korun na eura v průběhu připomínkového řízení k nařízení vlády, uplatnil. Nelze proto následně městskému soudu vytýkat, že se s touto argumentací konkrétně nevypořádal.

[41] Kasační námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku je nedůvodná.

IV. B) K námitce nesprávného způsobu výpočtu výše dotace

[42] V druhé části kasační stížnosti stěžovatel namítá, že výpočet dotace poskytované zemědělcům má být takový, aby dotace pokryla dodatečné náklady a ušlé příjmy v důsledku přijatého závazku. Česká republika v Programu stanovila výši dodatečných nákladů a ušlých příjmů na hektar ploch paušálně v českých korunách. Skutečné náklady jednotlivých zemědělců vznikají rovněž v českých korunách. Tyto náklady se tedy nemají stanovovat v měně euro a následně vyplácet dle aktuálního směnného kurzu v českých korunách. V důsledku pohybu kurzu tím totiž dochází k důsledku, že dotace dodatečné náklady a ušlé příjmy nekryjí.

[43] Dle Nejvyššího správního soudu tato argumentace není správná. Agroenvironmentální platby jsou upraveny v čl. 39 nařízení 1698/2005. Odstavec 4 tohoto ustanovení stanoví, že „*platby jsou poskytovány ročně a kryjí dodatečné náklady a ušlé příjmy v důsledku přijatého závazku. V případě potřeby mohou kryt také transakční náklady* [...]“. Stěžovatel z tohoto ustanovení dovozuje, že dotace mají příjemcům zajistit kompenzaci skutečných nákladů a ušlých příjmů. Nejvyšší správní soud však připomíná, že výklad právních předpisů je třeba činit nikoli izolovaně z hlediska jednoho právního ustanovení, ale společně s jinými ustanoveními právního řádu, která mohou vykládaná ustanovení vsadit do kontextu a dát jim tak jejich správný význam.

[44] Ustanovení právě citovaného nařízení 1698/2005 je třeba vykládat především společně s nařízením Komise (ES) č. 1974/2006 kterým se stanoví podrobná pravidla pro použití nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 (dále jen „nařízení 1974/2006“). Již ze samotného názvu nařízení 1974/2006, stejně tak jako z judikatury Soudního dvora, je patrné, že častokrát stručné právní úpravě v nařízení 1698/2005 je třeba dát obsah za pomoci nařízení 1974/2006 (srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 25. 10. 2012, *Anssi Ketelä*, C-592/11, ECLI:EU:C:2012:673).

[45] Podrobné pravidlo pro užití čl. 39 nařízení 1698/2005 obsahuje čl. 53 odst. 1 nařízení 1974/2006 stanovující, že „*členské státy mohou případně určit míru podpory stanovené v člancích 31, 37 až 41, a 43 až 49 nařízení (ES) č. 1698/2005 na základě standardních nákladů a standardního předpokladu ušlých příjmů*“. Dodatečné náklady a ušlé příjmy dle čl. 39 nařízení 1698/2005 státy tedy mohou určit paušálně, na základě standardních nákladů a standardních ušlých příjmů. Nařízení 1974/2006 zároveň ve své příloze II. stanovující obsah programů rozvoje venkova členských států v bodě 5.3.2.1.4 *Agroenvironmentální platby* stanoví, že program má obsahovat popis metodiky a agronomických odhadů a parametrů které se používají jako referenční bod pro výpočty odůvodňující dodatečné náklady, ušlé příjmy v důsledku přijatého závazku a úroveň transakčních poplatků.

[46] Česká republika této možnosti využila. V Programu (str. 108 a 109), u agroenvironmentálních plateb pod nadpisem *Způsob stanovení podpory* uvedla, že hlavním východiskem pro stanovení plateb je ztráta příjmu z produkce na orné půdě, která vychází

z průměrných hodnot. Ztráta je snížena o potenciální příjem z travního porostu. K *Formě a výši podpory* Program stanovil, že „dotace má formu pevně stanovené sazby na hektar. K přepočtu byl použit průměrný kurz roku 2005 29,784 CZK/EUR.“ Následují výpočty výše podpory u jednotlivých titulů tohoto podopatření [např. 270 EUR/ha (tj. 8.050 Kč/ha)]. Příloha 7 Programu následně popisuje způsob výpočtu průměrných nákladů a ušlých zisků pro jednotlivá agroenvironmentální opatření. Zároveň tyto výpočty podkládá dostupnými reálnými daty. Na základě výsledků těchto výpočtů, provedených v českých korunách, jsou následně v Programu uvedené jednotlivé sazby podpor, v měně euro. Takto stanovené sazby podpor byly následně převzaty do nařízení vlády.

[47] Z uvedeného je zřejmé, že česká právní úprava neodporuje evropské právní úpravě. Ta totiž nechala na členských státech, jak dodatečné náklady a ušlé příjmy stanoví. Česká republika vyšla z odborných odhadů průměrných hodnot nákladů vzniklých v důsledku přijetí závazku, následně určujících pevnou sazbu stanovenou na hektar půdy. Takto určená výše dotace může skutečné dodatečné náklady a ušlý zisk krýt, ale také nemusí. Může být vyšší i nižší. V obou případech je ale stále v souladu s čl. 39 nařízení 1698/2005.

[48] Další námitkou stěžovatel nesouhlasil s tím, že sazby dotací jsou stanoveny v měně euro. K tomu soud uvádí, že stát si může měnu, ve které vypočítá dotace, stanovit dle vlastního uvážení. Ohledně měny stanovení sazeb dotací totiž evropské právo žádné požadavky nestanoví. Při stanovení sazeb je tak členský stát limitován pouze výše uvedeným požadavkem, totiž aby sazby odrážely standardní náklady a standardní předpoklady ušlých příjmů v důsledku závazku. Česká republika při stanovování sazeb v Programu postupovala na základě výpočtu standardních nákladů a ušlých příjmů v českých korunách, následně takto stanovené odhady nákladů převedla dle aktuálního kurzu do měny euro. Takto stanovená sazba dotace je stále sazba stanovená jasně daným výpočtem *na základě* odborného vyčíslení průměrných nákladů a ušlých zisků.

[49] Při jakémkoliv stanovování pravidel určitého systému dotací za pomoci standardních nákladů na určitý časový úsek do budoucna nezbytně existuje riziko určitých proměnných. V případě zemědělských dotací to může být například zvýšení dodatečné nákladovosti činnosti, kterou se dotovaný zemědělec zavázal na určitou dobu vykonávat, anebo náhlé zvýšení výnosu alternativních činností, které by bez přijetí závazku zemědělec na svém území mohl vykonávat. Zrovna tak určitým rizikem může být i vývoj směnného kurzu, jsou-li sazby oproti jejich výplatám stanoveny v rozdílných měnách. Toto jsou však nevyhnutelné faktory jakéhokoli dotačního systému, a je na podnikatelském úsudku každého zemědělského subjektu, zda do systému dobrovolně vstoupí a toto riziko přijme, anebo nikoliv.

[50] Nadto soud uvádí, že tato určitá míra nejistoty vlastní zemědělským dotačním programům není pro zemědělce jednostranně nevýhodná. Dodatečné náklady vznikající v důsledku přijatého opatření mohou oproti původně stanoveným sazbám klesnout, nebo vývoj směnného kurzu může být pro zemědělce příznivý. Stěžovatel tak nemá pravdu, tvrdí-li, že Česká republika stanoveným způsobem výpočtu výše dotace přenesla kurzové riziko na zemědělské subjekty. Riziko naopak bylo v době přijetí právní úpravy rovnoměrně rozloženo.

[51] S oběma proměnnými ostatně počítá i evropská úprava podpory rozvoje venkova. Proměnnou ve smyslu změny dodatečných nákladů nebo ušlých zisků připouští možnost stanovit tyto hodnoty předem dle předpokládaných průměrných nákladů. Proměnnou v podobě směnného kurzu zase obsahuje nařízení Komise (ES) č. 1913/2006 kterým se stanoví prováděcí pravidla k agromonetární úpravě pro euro v zemědělství. Toto nařízení stanoví některé rozhodné skutečnosti pro směnné kurzy pro různé situace, ke kterým dochází v rámci právních předpisů v oblasti zemědělství. Čl. 7 nařízení 1913/2006 stanoví, že v případě částek uvedených v příloze

nařízení (tedy maximální částka podpor) je rozhodnou skutečností pro směnný kurz pro každou z ročních splátek den 1. ledna roku, k němuž je dotyčná splátka vyplacena. Z uvedeného je patrné, že limity poskytovaných plateb (v případě agroenvironmentálních plateb maximální sazba na hektar půdy) jsou pevně stanovené pouze v měně euro. Naopak stanoví-li stát sazby podpor v měně nějakého členského státu mimo euro oblast, maxima sazeb podpor jsou v této měně pohyblivá v návaznosti na aktuální směnný kurz.

[52] Vláda České republiky tedy pro stanovení sazby dotace užila pevně stanovené sazby vyjádřené v měně euro. Pro určení výše poskytnuté dotace v českých korunách použila aktuální směnný kurz mezi českou korunou a měnou euro určeného postupem dle § 13 nařízení vlády. Takto stanovené sazby sledují způsob vyjádření sazeb v Programu, který sazby stanoví v měně euro s tím, že u každé z nich v závorce uvádí orientační přepočtení do českých korun dle kurzu z roku 2005.

[53] Takto stanovená pravidla vyhovují jak požadavkům evropského práva, tak i charakteru systému poskytování dotací. Mechanismus výpočtu dotací byl předem a jednoznačným způsobem stanoven. Za takové situace bylo na každém zemědělci zváženo, zda do programu s takto nastavenými pravidly dobrovolně vstoupí. Touto možností učinit informovanou volbu a následným dodržováním stanovených pravidel je dostatečně chráněna stěžovatelem dovolávaná dobrá víra a legitimní očekávání zemědělských subjektů.

[54] K opačnému závěru nevede ani stěžovatelem namítaná absence směnného kurzu v žádosti o zařazení do agroenvironmentálního opatření, resp. o poskytnutí dotace. Jelikož je tento kurz pohyblivý, je tato absence přirozená. Navíc rozhodující není seznatelnost pravidel agroenvironmentálních opatření z obsahu žádosti, ale z na opatření dopadající právní úpravy obsažené hlavně v nařízení 1698/2005, nařízení 1974/2006 a nařízení vlády.

[55] Žalovanému ani městskému soudu tedy ohledně závěrů o způsobu výpočtu výše poskytované dotace nelze nic vytknout. Kasační námitka je nedůvodná.

[56] Nejvyšší správní soud se rovněž shoduje s městským soudem v tom, že není namístě iniciovat řízení o předběžné otázce před Soudním dvorem. V projednávaném případě jsou totiž splněny podmínky pro uplatnění výjimky z povinnosti Soudnímu dvoru předběžnou otázku předložit (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982 ve věci *Srl. CILFIT a Lanificio di Tabardo SpA v. Ministerstvo zdravotnictví*, 283/81, Recueil s. 3415, odst. 16). Správná aplikace v tomto případě je nepochybná. Na tomto závěru nic nemůže změnit ani to, že proti takovému výkladu argumentuje jedna ze stran soudního sporu. Soud totiž ke zjištění o jednoznačnosti výkladu dochází vlastní úvahou. Opačný výklad by v podstatě zajistil účastníkům řízení nezávisle na kvalitě jejich argumentů automatický nárok na předložení věci Soudnímu dvoru, což by ústilo v bezdůvodné iniciování tohoto typu řízení, a v důsledku pak v neúměrné zatížení Soudního dvora.

[57] Na tento závěr nemá vliv ani stěžovatelův poukaz na rozdílný mechanismus výpočtu dotací v Polsku (stanovení sazeb dotací ve zlotých). Jak soud uvedl výše, evropské právo klade požadavky na navázání odhadů ušlých zisků a dodatečných nákladů na reálné standardní náklady. Nevyžaduje však již stanovení sazeb v určité měně. To, stejně jako výše konkrétních dotací v rámci stanovených limitů, již ponechává na členských státech. Stěžovatelem poukazované rozdílnosti tak neznamenají odlišnou interpretaci nařízení 1698/2005, nýbrž evropským právem předvídaný odlišný způsob výpočtu výše dotace.

V. Závěr a náklady řízení

[58] Nejvyšší správní soud proto ze všech výše uvedených důvodů podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou.

[59] O náhradě nákladů řízení rozhodl v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 15. července 2015

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu