



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **Limagro s.r.o.**, se sídlem Nové Zákupy 315, Zákupy, zast. JUDr. Tomášem Rybářem, Ph.D., advokátem, se sídlem Purkyňova 2121/3, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 17, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 3. 2015, č. j. 3 A 83/2012 - 41,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 6. 2012, č. j. 88285/2012-MZE-14132 (dále též „napadené rozhodnutí“), zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu ze dne 14. 3. 2012, č. j. SZIF/2012/0100866, jímž byla poskytnuta dotace v rámci agroenvironmentálních opatření, podopatření postupy šetrné k životnímu prostředí, titulu ekologické zemědělství a podopatření ošetřování travních porostů pro rok 2011, a to v celkové výši 2.752.856,12 Kč podle nařízení vlády č. 79/2007 Sb., o podmínkách provádění agroenvironmentálních opatření, ve znění pozdějších předpisů. Nesouhlasil se žalobkyní, pokud zpochybňovala způsob stanovení výše dotace, zejména namítala, že SZIF měl při výpočtu dotace poskytnuté v rámci agroenvironmentálních opatření pro rok 2011 použít anální výši náhrady uvedenou v CZK v Programu rozvoje venkova České republiky na období 2007 – 2013, případně použít pro přepočítání z EUR na CZK směnný kurz 29,784 CZK/EUR. K požadavku žalobkyně na vyloučení odkladného účinku odvolání vysvětlil, že výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání musí zásadně být podle správního řádu součástí samotného prvostupňového rozhodnutí, nemůže být proto o něm samostatně

rozhodováno. Za dané situace proto žalovaný nemůže o odkladném účinku odvolání rozhodnout.

[2] K věci samé žalovaný uvedl, že zemědělci nemají podle čl. 39 nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV), přímý nárok na agroenvironmentální platby, neboť zemědělci musejí splnit veškeré podmínky stanovené národními právními předpisy. Hlavní argumentaci žalobkyně namítající rozpor mezi nařízením vlády č. 79/2007 Sb. a nařízením Rady (ES) č. 1698/2005, v části týkající se přepočtu (použitého směnného kurzu) podpory (dotace) označil žalovaný jako účelovou. Pevný směnný kurz roku 2005 ve výši 29,784 CZK/EUR byl v rámci Programu rozvoje venkova, schváleném usnesením vlády č. 948 ze dne 16. 8. 2006, použit pouze z důvodu ilustrace výše vypočtené podpory v CZK. Samotný Program rozvoje venkova ostatně počítal s přijetím příslušných prováděcích nařízení vlády, kterým je i nařízení vlády č. 79/2007 Sb. Program rozvoje venkova ostatně žádný směnný kurz, podle kterého by bylo možné postupovat, neobsahuje. Obdobný směnný kurz používá rovněž komunitární úprava, a to v nařízení Komise (ES) č. 1913/2006. Žalovaný neshledal, že by žalobkyně měla stran přepočítacího kurzu nějaké legitimní očekávání, protože pokud podala žádost podle nařízení vlády č. 79/2007 Sb., měla se seznámit se všemi tam uvedenými podmínkami.

[3] Žalobou ze dne 31. 7. 2012 se žalobkyně domáhala zrušení napadeného rozhodnutí a dále požadovala přiznání náhrady nákladů řízení. Poukazovala na to, že její právo na náhradu dodatečných nákladů a ušlých příjmů souvisejících s přijetím kvalifikovaných dlouhodobých závazků hospodaření vyplývá z nařízení Rady (ES) č. 1698/2005, o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) (dále též „nařízení č. 1698/2005“). Obsah tohoto jejího práva je pak na národní úrovni konkretizován Programem rozvoje venkova (dále též „Program rozvoje venkova“). Unijní předpis považovala žalobkyně za bezprostředně závazný a přímo účinný pramen práva, který nesmí členský stát národními předpisy popřít. Vláda České republiky přitom přijala předpis, který řešil výši náhrady za ekonomické ztráty prostřednictvím pevného směnného kurzu ve výši 29,784 CZK/EUR. Při výpočtu výše směnného kurzu bylo vycházeno z práce Výzkumného ústavu zemědělské ekonomiky v Praze (nyní působící pod názvem Ústav zemědělské ekonomiky a informací) za použití údajů o nákladovosti zemědělských výrobků za roky 2001 až 2004. Od okamžiku prvotního výpočtu ale výše újmy nebyla jakkoli aktualizována, resp. valorizována s ohledem na růst cen vstupů do zemědělství. Stanovení kompenzačních plateb v nařízení vlády vytváří nerovnováhu v náhradách dodatečných nákladů a ušlých příjmů a v případě posílení směnného kurzu CZK/EUR nad přepočítací kurz přímo porušuje právo žalobkyně na náhradu dodatečných nákladů a ušlých příjmů, a to v rozporu s nařízením č. 1698/2005. Přijetím Programu rozvoje venkova se vláda odchýlila od čl. 7 nařízení Komise č. 1913/2006, tudíž česká vláda nemohla následně přijmout právní úpravu obsaženou v nařízení vlády č. 79/2007 Sb. Žalobkyně proto trvala na tom, že v důsledku napadeného rozhodnutí ji není plně kompenzována její újma.

[4] Žalovaný se k žalobě vyjádřil podáním ze dne 6. 9. 2012, v němž vysvětlil, že nařízení č. 1698/2005 definuje pouze základní principy strategie rozvoje venkova a podmínky stanovené členskými státy pro přípravu programů pro rozvoj venkova. Žádný přímý nárok konkrétnímu zemědělci na jeho základě podle žalovaného nevzniká, neboť předpokladem výplaty jakékoli peněžní částky je splnění veškerých podmínek stanovených národními právními předpisy. Je přitom věcí každého členského státu, aby stanovil své priority v oblasti podpory rozvoje venkova, přičemž v případě České republiky se jedná o Program rozvoje venkova, který byl řádně předložen orgánům EU k jeho posouzení. Výše podpory v absolutní výši je z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova přiznána na základě takového programu členskému státu v měně EUR. Program rozvoje venkova rovněž nezakládá jakýkoliv nárok konkrétnímu

pokračování

subjektu. Navíc tento program sám počítá s tím, že budou přijaty další prováděcí předpisy, kterým v daném případě je nařízení vlády č. 79/2007 Sb. Ke zbývajícím žalobním argumentacím žalovaný vysvětlil, že přepočítací kurz roku 2005 ve výši 29,784 CZK/EUR byl v Programu rozvoje venkova uveden pouze z důvodu ilustrace výše vypočtené podpory. Dále zopakoval, že nařízení č. 1698/2005 nestanoví z hlediska hodnoty vyjádřené v národní měně maximální limity plateb dle článku 39 citovaného nařízení pevnou částkou, nýbrž pohyblivou, jejíž výše vyjádřená v národní měně závisí na směnném kurzu stanoveném postupem dle nařízení Komise č. 1913/2006. Žalovaný proto navrhoval, aby městský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

[5] Žalobkyně v replice ze dne 11. 10. 2012 zopakovala svou argumentaci a namítala, že pro stát vykonává činnosti ve veřejném zájmu, které jí nejsou plně kompenzovány.

[6] Městský soud v Praze žalobu proti napadenému rozhodnutí rozsudkem ze dne 25. 3. 2015, č. j. 3 A 83/2012 - 41, zamítl a žádnému z účastníků nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění rozsudku odkázal na judikaturu Evropského soudního dvora vztahující se k nařízení č. 1698/2005, z níž vyplývá, že zásadně jsou pravidla pro způsobilost výdajů stanovena na vnitrostátní úrovni. Citované nařízení především stanovuje základní zásady pro strategii rozvoje venkova a podmínky pro přípravu programů rozvoje venkova členskými státy. Výkladem čl. 39 nařízení č. 1698/2005 dospěl k závěru, že prostřednictvím stanovení maximální částky agroenvironmentální platby nemusí být naprosto všechny reálně vzniklé dodatečné náklady či ušlé příjmy. Celkově tedy z citovaného ustanovení neplynou žalobkyni žádná práva na to, aby jeho dodatečně vzniklé náklady či ušlé příjmy byly hrazeny v plném rozsahu. Prostřednictvím schválení Programu rozvoje venkova se tento akt rovněž nestal přímo závazným, tudíž nelze užít tam uvedený směnný kurz pro rok 2005 ve výši 29,784 CZK/EUR.

[7] Práva a povinnosti žalobkyně naopak zakládá zákon o zemědělství a prováděcí předpis v podobě nařízení vlády č. 79/2007 Sb., který přímo upravuje podmínky k provádění příslušných programů v návaznosti na zákon o zemědělství. Soud přitom zdůraznil, že usnesení vlády není obecně závazným předpisem ve smyslu pramene práva, ale představuje pouze národní strategický plán, který následně tvoří podklad pro možnost čerpání dotací z EZFRV. Směnný kurz ve výši 29,784 CZK/EUR byl v Programu rozvoje venkova navíc použit pouze pro ilustraci toho, jak vysoká je výše podpory přepočtená na CZK. Z tohoto dokumentu nelze jakkoli dovodit, že by právě tento směnný kurz měl být následně používán pro výpočet výše všech konkrétních agroenvironmentálních plateb.

[8] Ani z unijního práva podle soudu nevyplývá, že by pro přepočet měn měl být použit stálý a nezměnitelný směnný kurz. Soud nad rámec výše uvedeného doplnil, že je plně v diskreci vlády stanovit výše dotací v EUR. Jelikož vláda dostane určitý objem peněz na základě Programu rozvoje venkova z EZFRV (absolutní výše podpory) určených k čerpání, přičemž tyto peníze jsou denominovány v EUR, je z ekonomického hlediska rozumné vyjádřit částky pro čerpání konkrétními zemědělci také v EUR a při výplatě dotace se řídit aktuálním měnovým kurzem, čímž se vláda zajistí proti nadměrnému kurzovému riziku. Soud na závěr uvedl, že pokud žalobkyně přijala agroenvironmentální závazek podle nařízení vlády, musela přijmout všechny tam uvedené podmínky včetně směnného kurzu. Vnitrostátní ani komunitární úprava ostatně neupravuje povinnost hradit veškeré dodatečné náklady či ušlé zisky spojené s tímto závazkem, kterému se žalobkyně dobrovolně podřídila a tím i podstoupila příslušné podnikatelské riziko.

[9] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) proti výše uvedenému rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 3. 2015, č. j. 3 A 83/2012 - 41, brojí kasační stížností ze dne 20. 5. 2015, v níž uvádí, že rozsudek městského soudu napadá z důvodů podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

(dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatelka setrvává na stanovisku, že právo na náhradu dodatečných nákladů a ušlých příjmů souvisejících s přijetím kvalifikovaných dlouhodobých závazků hospodaření vyplývá z nařízení č. 1698/2005, na jehož základě vláda přijala nařízení č. 79/2007 Sb. Zdůrazňuje, že se svou žalobou domáhala, aby soud vyslovil právní názor, že dotace mají být vypláceny s využitím sazeb stanovených v Programu rozvoje venkova. Jelikož tuto podstatu žaloby městský soud přehlédl, zatížil napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti. Stěžovatelka totiž nikdy nenamítala, že jí má být v konkrétním individuálním případě poskytnuta dotace, která by kryla dodatečné náklady a ušlé příjmy, tudíž se touto otázkou neměl městský soud vůbec zabývat. Naopak soud přehlédl, že vnitrostátní úprava obsažená v nařízení vlády je v rozporu s komunitární úpravou, neboť stanovená výše dotace nekompensuje zemědělským subjektům platby dle čl. 39 nařízení č. 1698/2005. Zopakovala svou argumentaci, že výpočty české vlády vycházejí z údajů Ústavu zemědělské ekonomiky, které však byly získány v roce 2001 až 2004, tudíž neodrážejí současnou realitu.

[10] Stěžovatelka zdůraznila, že účelem článku 39 nařízení č. 1698/2005 je pokrýt dodatečné náklady a ušlé příjmy v důsledku přijatého závazku, který však vnitrostátní úprava a navazující praxe zjevně podle jejího názoru popírají, protože je používán jiný směnný kurz, než který byl původně schválen Evropskou komisí. Citované nařízení č. 1698/2005 považuje stěžovatelka za přímo aplikovatelný předpis, který žalovaný nemůže obejít prostřednictvím vnitrostátní právní úpravy. Vyslovila přitom přesvědčení, že pokud vláda České republiky se rozhodla stanovit dotace v EUR, tak jejich přepočtení na Kč musí odpovídat částce dodatečných nákladů a ušlých příjmů, jak je původně vyčíslila sama Česká republika v Kč. Ve svém důsledku tedy městský soud aproboval přístup, kdy výše vyplacené náhrady se mění každým rokem. Městský soud v neposlední řadě podle stěžovatelky nesprávně vyhodnotil podmínky pro předložení věci Soudnímu dvoru EU, zvláště když přehlédl, že žádost o zařazení do příslušného agroenvironmentálního opatření je již s předtištěnými údaji předkládána k podpisu, tudíž žadatel ani nemůže do obsahu žádosti nijak zasahovat. Podotkla, že se proti postupu žalovaného nemůže nijak bránit, zvláště když nařízení č. 79/2007 Sb. nebylo schváleno Evropskou komisí a unijní právo vykládáno je v jiných členských státech zcela opačným způsobem. Stěžovatelka proto navrhovala, aby Nejvyšší správní soud zvážil, zda není na místě podat předběžnou otázku k Soudnímu dvoru Evropské unie, případně aby rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[11] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil v podání ze dne 2. 6. 2015, v němž uvedl, že stěžovatelka pouze opakuje argumenty, na něž již dostala odpověď. Setrval na stanovisku, že unijní právo nezakládá stěžovateli žádné právo na platbu v národní měně ve výši dle výpočtu, kterou by prováděl dle stanovených kritérií výzkumný ústav. Žalovaný zdůraznil, že v rámci schvalovacího procesu Programu rozvoje venkova bylo vládou přijato, že sazba na hektar pro jednotlivá opatření bude stanovena v EUR, přičemž tento princip byl schválen Evropskou komisí. Poukázal na to, že celý princip agroenvironmentální politiky je postaven na principu dobrovolnosti, tedy každý subjekt může dobrovolně přijmout plnění určitých závazků, za což mu náleží kompenzace stanovená právním předpisem. Komunitární úprava definuje pouze základní principy strategie rozvoje venkova a stanoví maximální sazby, tudíž na jejím základě nemůže vzniknout stěžovateli přímo žádné právo. Bylo věcí členského státu, aby tuto obecnou úpravu promítl do programového dokumentu (zde Program pro rozvoj venkova), který dále počítá s prováděcími předpisy – nařízením vlády č. 79/2007 Sb. – které obsahují vlastní směnný kurz. Pevný směnný kurz roku 2005 byl v rámci Programu pro rozvoj venkova zmíněn pouze a jen z důvodu ilustrace vypočtené podpory v národní měně. Poukázal tedy na to, že vnitrostátní právní předpisy nepočítají s vytvořením fondu na krytí kurzových rozdílů. Žalovaný proto navrhoval, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

pokračování

[12] Stěžovatelka v podáních ze dne 7. 10. 2015 a 21. 10. 2015 navrhovala přerušení řízení a podání předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie, případně posečkání na rozhodnutí Ústavního soudu ve zcela obdobné věci sp. zn. IV. ÚS 2836/15.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[13] Stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek Městského soudu v Praze vzešel (ustanovení § 102 s. ř. s.), kasační stížnost je včasná (ustanovení § 106 odst. 2 s. ř. s.) a přípustná, neboť nejsou naplněny důvody podle ustanovení § 104 s. ř. s. způsobující její nepřípustnost.

[14] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[15] Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatelka podala z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „*nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*“ Nesprávné posouzení právní otázky v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav byl krajským soudem aplikován nesprávný právní názor. Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu „*vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.*“ Podle písm. d) téhož ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „*nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*“

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Nepřezkoumatelnost je natolik závažnou vadou rozhodnutí krajského soudu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Má-li rozhodnutí soudu projít testem přezkoumatelnosti, je třeba, aby se ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jednalo o rozhodnutí srozumitelné, s uvedením dostatku důvodů podporujících výrok rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74). Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti; z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto; která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek); jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním; která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130).

[18] V případě napadeného rozsudku se městský soud nedopustil výše uvedené nesrozumitelnosti v podobě vnitřní rozpornosti výroku, nerozlišení výroku a odůvodnění, nezjistitelnosti jeho adresátů či nevhodné formulace, protože napadené rozhodnutí jasně a přehledně obsahuje všechny zákonem předepsané náležitosti. Ostatně samotná stěžovatelka jeho obsahu porozuměla, přičemž s jeho závěry polemizuje v obsáhlé a vyargumentované kasační stížnosti. Nelze tudíž hovořit o tom, že by rozsudek městského soudu byl nesrozumitelný. Skutečnost, že stěžovatelka se závěry soudu nesouhlasí, nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro jeho údajnou nesrozumitelnost.

[19] Pokud jde o nepřezkoumatelnost rozhodnutí městského soudu pro nedostatek důvodů, pod tento termín spadají rovněž nedostatky důvodů skutkových. Bude se typicky jednat o případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny. Ani v tomto směru nezjistil Nejvyšší správní soud žádné pochybení krajského soudu, neboť ten uvedl, z jakého důvodu považuje napadené rozhodnutí za zákonné. Městský soud v Praze se v odůvodnění tohoto rozhodnutí tedy řádně vyjádřil k zákonnosti napadeného rozhodnutí a správně zjistil skutkový stav věci. Městský soud pouze vyjádřil svůj právní názor ohledně (ne)důvodnosti žaloby; z faktu, že nepřisvědčil argumentaci stěžovatelky a že dospěl k závěrům, se kterými nesouhlasí, a že nyní zpětně dovozuje, že městský soud nedostatečně „docenil“ její argumentaci ve všech souvislostech, nelze dovozovat nepřezkoumatelnost rozsudku. Podle názoru Nejvyššího správního soudu totiž skutečnou podstatou kasační argumentace stěžovatelky jsou námitky ohledně nesprávného posouzení právní otázky, jejichž prostřednictvím dovozuje rovněž naplnění kasačního důvodu dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., což je nepřípustné

[20] Nejvyšší správní soud dále zaměřil svou pozornost na stěžejní námitku stěžovatelky, podle které nebyl použit správný směnný kurz, a na její navazující argumentaci.

[21] Ve zcela obdobné věci k týmž námitkám uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 7. 2015, č. j. 1 Afs 45/2015 – 56, že *„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 vyšší 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 méně 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.*

[22] *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.*

[23] *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).*

pokračování

[24] *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.*

[25] *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.*

[26] *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 skutečně dodatečné náklady a ušlý zisk kryt, ale také nemusí. Může být vyšší i nižší. V obou případech je ale stále v souladu s čl. 39 nařízení 1698/2005.*

[27] *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 odbady 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.*

[28] *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.*

[29] *Nadto soud uvádí, že tato určitá míra nejistoty vlastní zemědělským dotačním programům není pro zemědělce jednostranně nevyhodná. 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.*

[30] *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 maximálních 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.*

[31] *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 přepočít do českých korun dle kurzu z roku 2005.*

[32] *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 zvažít, 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.*

[33] *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 seznamitelnost 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.*

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

[35] *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 zátížení Soudního dvora.*

[36] *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.“*

pokračování

[37] S ohledem na to, že se jedná o obdobný případ, v němž byla uplatněna zcela shodná kasační argumentace, Nejvyšší správní soud odkazuje na výše uvedený rozsudek zdejšího soudu, s jehož závěry se plně ztotožňuje, a proto dospívá k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Odkázat lze rovněž na Nejvyšším správním soudem vyslovený závěr ohledně požadavku stěžovatele v návrhu ze dne 7. 10. 2015 na iniciování řízení o předběžné u Soudního dvora Evropské unie. I v této věci je třeba pokládat takový návrh jako bezdůvodný s argumentací vyslovenou již prvním senátem tohoto soudu. Nejvyšší správní soud neshledal s ohledem na výše uvedené rovněž důvod pro to, aby vyčkal na rozhodnutí Ústavního soudu a řízení o kasační stížnosti za tím účelem přerušil.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[38] Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s. Jelikož stěžovatelka neměla v řízení o kasační stížnosti úspěch, nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení. Ačkoli žalovaný měl v řízení úspěch, zdejší soud mu náhradu nákladů řízení nepřiznal s ohledem na konstantní judikaturu, která zpravidla neumožňuje přiznat náhradu nákladů řízení správním orgánům (například usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. října 2015

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu