



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: **VITAMINÁTOR s. r. o.**, se sídlem Sosnová 107, zastoupena Mgr. Silvií Gubovou, advokátkou, se sídlem Klimentská 1207/10, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 4. 2013, č. j. 11 A 186/2010 - 241,

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 - VITAMINÁTOR s. r. o., domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 4. 2013, č. j. 11 A 186/2010 - 241, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále také "městský soud") napadeným rozsudkem ze dne 16. 4. 2013, č. j. 11 A 186/2010 - 241, zamítl jako nedůvodnou žalobu společnosti VITAMINÁTOR s. r. o., kterou se domáhala přezkoumání a zrušení rozhodnutí žalovaného Ministerstva zemědělství (dále též „žalovaný“) ze dne 10. 6. 2010, č. j. 14383/2010-11230, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobkyně VITAMINÁTOR s. r. o. a potvrzeno rozhodnutí Státního zemědělského a intervenčního fondu (dále také „SZIF“) ze

dne 1. 4. 2010, č. j. SZIF/2010/0087097, kterým byla zamítnuta žádost žalobkyně o poskytnutí dotace v rámci agroenvironmentálních opatření na kalendářní rok 2009 (titul ekologické zemědělství) podle nařízení vlády č. 79/2007 Sb., o podmínkách provádění agroenvironmentálních opatření, ve znění pozdějších předpisů (dále též „nařízení vlády č. 79“).

Důvodem zamítnutí žádosti žalobkyně o poskytnutí dotace byla okolnost, že žádost nesplňovala podmínku stanovenou v čl. II. nařízení vlády č. 45/2009 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 79 (dále také „nařízení vlády č. 45“), spočívající v tom, že u žalobkyní žádaných 16 půdních bloků nebylo v roce 2007 nebo 2008 (tedy v předešlých letech) žádáno o poskytnutí dotace na zemědělskou kulturu „ovocný sad“ v rámci titulu ekologické zemědělství nebo integrovaná produkce dle § 2 písm. a) bod 1, 2 nařízení vlády č. 79. SZIF. Z tohoto důvodu pak nemohl žalovaný - s ohledem na čl. 2 bod 22 nařízení Komise (ES) č. 796/2004 - tyto půdní bloky zohlednit při poskytování dotace pro rok 2009. Městský soud o podané žalobě rozhodoval nejprve rozsudkem ze dne 16. 2. 2012, č. j. 11 A 186/2010 - 152 (dále též „původní rozsudek“), kdy žalobu zamítl, neboť dospěl k závěru, že žalobkyně nesplnila podmínky pro poskytnutí dotace. Tento rozsudek však byl Nejvyšším správním soudem (rozsudkem ze dne 26. 7. 2012, č. j. 7 As 81/2012 - 42) zrušen z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, a věc byla městskému soudu vrácena zpět k dalšímu řízení. Městský soud se dostatečně nevypořádal s námitkami žalobkyně obsaženými v podané žalobě. Nebylo totiž zřejmé, na základě jakých úvah dospěl k závěru, že jsou neopodstatněné námitky žalobkyně o nezákonnosti a protiústavnosti čl. II odst. 2 nařízení vlády č. 45, proč jej nebylo možno aplikovat v projednávané věci, a z jakých důvodů měl argumenty žalobkyně za liché, mylné a vyvrácené. Současně z rozsudku nebyl zřejmý úsudek městského soudu stran vytýkaného narušení principu legitimního očekávání žalobkyně.

Městský soud i nyní, v pořadí druhém rozsudku, dospěl k závěru, že žaloba společnosti VITAMINÁTOR s. r. o. není opodstatněná. V zásadní sporné otázce (zda za situace – kdy po zemřelém S. S. nikdo z pozůstalých, ani jiný subjekt nepokračoval v jeho zemědělské činnosti, a zda tedy žalobkyně splnila podmínky pro poskytnutí dotace podle nařízení vlády č. 79–resp. podmínky nařízení č. 45), dovodil, že žalobkyně tyto podmínky nesplnila. Ustanovením čl. II. nařízení vlády č. 45 nedošlo k porušení evropských zásad týkajících se společné zemědělské politiky. Je tomu tak proto, že vláda České republiky byla oprávněna [podle čl. ES 796/2004 (ES); čl. 6 a 9 nařízení ES 1974/2006; podle § 2c odst. 5 zák. č. 252/1997 o zemědělství, NV 45/2009] omezit kategorie žadatelů o dotaci. Žalovaný ani nepochybil tím, pokud dovodil, že žalobkyně není právním nástupcem podnikatele S. S. Navíc žádost byla podána až po nabytí účinnosti omezujícího nařízení vlády č. 45. Příléhavý není ani poukaz žalobkyně na rozsudek ze dne 14. 7. 1983 ve věci C-224/82 Meiko – Konzervenfabrik, Gerkweis proti Spolkové republice Německo, neboť citovaný rozsudek na danou věc nedopadá. Nešlo totiž o zpětné stanovení data pro podávání žádostí, kdy by ti, kteří by je podali, po tomto datu již nemohli vyhovět stanoveným podmínkám. Ze strany správních orgánů nebyl ani porušen namítaný princip rovnosti v právech. Je tomu tak proto, že tento princip je třeba vztahovat mezi navzájem rovné subjekty v mezích evropské a ústavní judikatury (tedy zásadně mezi podnikatele, kteří podali žádost až v roce 2009). Vyhověním žádosti žalobkyně by naopak žalovaný založil mezi tyto subjekty nerovnost. Ostatně ani S. S. před rokem 2009 nepodal žádost o dotaci podle nařízení vlády č. 79 a pouze zahrnul své pozemky pod režim ekologického

pokračování

zemědělství. Tím však pouze splnil podmínky zákona o ekologickém zemědělství č. 242/2000 Sb. Tento zákon však neupravuje podmínky pro poskytování žádaných dotací. Podmínky a předpoklady pro přiznání dotace žalobkyni z žádaného titulu na rok 2009 byly upraveny v nařízeních vlády č. 79 a č. 45. Podřízení pozemků režimu podle zákona č. 242/2000 Sb. je tak pouze jedním z předpokladů pro poskytování dotací a nezakládá nárok na poskytnutí dotace podle uváděných nařízení vlády. Není také opodstatněná námitka o porušení principu legitimního očekávání žalobkyně. Vzhledem k tomu, že žalobkyně není právní nástupkyní S. S., a podala žádost po nabytí účinnosti nařízení vlády č. 45 (dokonce vznikla až po jeho účinnosti), nemohlo u ní žádné legitimní očekávání ani vzniknout. Žalobkyně (včetně jejího statutárního zástupce) tedy ani nemohla legitimně očekávat, že výše dotací a její podmínky zůstanou zachovány bez jakýchkoliv změn. A to i za situace, kdy žalobkyně nesplní základní podmínku pro poskytnutí dotace stanovenou v čl. II. nařízení vlády č. 45. Uvedené pak platí tím spíše, pokud sám jednatel žalobkyně žalovanému, resp. SZIF výslovně sdělil, že v činnosti původního podnikatele nebude nikdo pokračovat. Legitimní očekávání nebylo tedy u žalobkyně založeno, a proto nemohlo být ani porušeno. Rozhodnutí žalovaného není ani nesrozumitelné pro část odůvodnění o budoucím nesankcionování žalobkyně podle normy ES. Obsahuje toliko sdělení, že vůči žalobkyni v souvislosti s porušením podmínek pro čerpání dotací nebude vyžadována náhrada, kterou by byla povinna uhradit do národního fondu. Jde tedy pouze o část odůvodnění, které nemá přímou návaznost na výrok rozhodnutí žalovaného v posuzované věci.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podala žalobkyně – společnost VITAMINÁTOR s. r. o. jako stěžovatelka (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, kterou výslovně opřela o ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatelka předně namítá, že novela vládního nařízení (čl. II. vládního nařízení č. 45) není v souladu s ústavním pořádkem, konkrétně s principem rovnosti, legitimního očekávání a zákazem diskriminace, neboť jím byla nastolena nerovnost mezi půdními bloky, resp. žadateli. Z důvodové zprávy vyplývá, že omezení podmínek pro poskytování dotací bylo přijato z důvodů 1) zabránění spekulacím na poli obhospodařování půdních bloků a jejich přihlašování k dotačním programům a 2) z důvodu lepší alokace zdrojů. Podle jejího názoru však měla být zvolena jiná – ústavně komfortnější metoda omezení přístupu k dotačním prostředkům – např. plošné omezení všech žadatelů a nikoliv jen omezení pro nové žadatele - na jejichž půdní bloky nebyly žádány v roce 2007 nebo 2008. Zákonodárce ale takový postup nezvolil, namísto toho svévolně omezil přístup k dotacím pro některé ze žadatelů, a to na základě zcela formálního a nevěcného hlediska, které nemohlo ničeho vypovídat o kvalitě příslušného žadatele a jeho výroby. O svévolnosti poukazovaného ustanovení zákonodárce svědčí i okolnost, že toto ustanovení bylo posléze rok na to zrušeno nařízením č. 78/2010 s účinností k 1. 4. 2010. Okolnost, že toto nařízení ani rozhodnutí žalovaného i správního orgánu prvního stupně nebylo v souladu s principem rovnosti, svědčí i okolnost, že se tito neodchýlili od přesného jazykového vyjádření čl. II. nařízení č. 45. Pokud tedy krajský soud aplikoval neústavní čl. II. nařízení vlády č. 45, a došel k závěru, že není v rozporu s principem rovnosti, věc nesprávně posoudil po právní stránce. Není totiž pravdou, že by zmíněné ustanovení vládního nařízení č. 45 nevytvořilo mezi uchazeči o dotaci nerovnost. Naopak byly vytvořeny 2 skupiny žadatelů, a to bez ohledu na jakákoliv věcná kritéria a jejich splnění. V tomto směru není ani případný poukaz městského soudu na rozsudek Soudního dvora sp. zn. C-241/07, z něhož by mělo

vyplývat, že je v jiné situaci zemědělec, který žádá o dotaci poprvé, od zemědělce, který již byl do programu zařazen dříve. O tento případ v projednávané věci nešlo. Půdní bloky, na které žádala o dotaci, byly jejím právním předchůdcem v roce 2008 zařazeny jako bloky ekologického zemědělství. Nelze je proto označit „za nováčky“, resp. za nové půdní bloky.

Stěžovatelka nesouhlasí ani se závěrem městského soudu, že přijetím čl. II nařízení č. 45 nebyl porušen princip legitimního očekávání, a že nebyla způsobena nekontinuita v nastavení podmínek pro přidělování dotací podle nařízení vlády č. 79. Podle jejího mínění bylo toto ustanovení, omezující osobní rozsah poskytovaných dotací, přijato velmi rychle. Samotná podmínka pak byla ryze formálního charakteru přes to, že jinak je pro získání dotace předepsána řada věcných podmínek vyplývajících z § 4 pozměněného nařízení vlády č. 79/2007 Sb. Při tom v oblasti zemědělské produkce ovoce svou výrobu pěstitelé přizpůsobují již během roku a ne až ke dni podání žádosti (do 15. května příslušného kalendářního roku). Podmínka pro čerpání dotací uvedená v čl. II nařízení č. 45 byla proto pro ní i jiné zemědělce zcela neočekávaná, překvapivá, neberoucí v úvahu legitimní a oprávněné očekávání dotčených zemědělců. Sama stejně jako jiní zemědělci, spoléhala na stávající právní úpravu (nařízení č. 79/2007 Sb.) a kontinuitu jejich podmínek. V této souvislosti je třeba zmínit i nedostatečnou informovanost ze strany správních orgánů. Měla proto za to, že její žádosti bude vyhověno. Na projednávanou věc ani nedopadá závěr Soudního dvora (C-310/04), o který se opřel i městský soud, podle kterého zemědělci nemohou spoléhat na neměnnost podmínek pro poskytování dotací. Tento závěr Soudního dvora se totiž vztahoval k předpisu společenství a nikoliv k předpisu vnitrostátnímu a právem očekávanému požadavku na jeho neměnnost. Má proto za to, že její legitimní očekávání bylo založeno, a to hned ve dvojí rovině. Jednak tím, že byl zařazen do programu environmentálního zemědělství, a to i přes to, že tato skutečnost sama o sobě nezakládá právo na dotaci. Dále se její legitimní očekávání odvíjí od „*dřívějších záležitostí*“. V případě zemědělských dotací jsou tyto vztaheny vždy k určitým půdním blokům. Právě tyto půdní bloky musejí splňovat věcné předpoklady pro poskytnutí dotace. Její půdní bloky splňovaly věcné podmínky pro poskytnutí dotace od 18. 9. 2008, kdy byly zařazeny do režimu ekologického zemědělství předchozím vlastníkem – S. S. Její legitimní očekávání pochází tedy již od jejího právního předchůdce S. Okolnost, že vznikla až v roce 2009, není v tomto směru relevantní. I tuto otázku tedy posoudil městský soud nesprávně.

Městský soud se rovněž mylí, dovozuje-li, že na projednávanou věc nedopadá poukazovaný rozsudek Evropského soudního dvora sp. zn. C-224/82. Podmínky byly změněny retrospektivně, byly formálního charakteru a v důsledku změny podmínek pro získání dotace dle čl. II. nařízení č. 45, pak otázka získání dotace závisela prakticky na náhodě.

Žalované Ministerstvo zemědělství považuje kasační stížnost za neopodstatněnou a navrhuje, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl. K jejímu obsahu uvádí, že jde spíše o podnět k postupu dle čl. 95 Ústavy, nežli o kasační stížnost. K věci samé pak rozvádí, že smyslem zemědělství není čerpání dotací, ale rostlinná, či živočišná produkce. Je pak zcela na vůli státu – s korektivem v podobě požadavků Evropské unie, kterou zemědělskou činnost bude v tom kterém období a jak podporovat. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 7. 2005, č. j. 2 Afs 58/2005 - 90, poskytování dotací je dobrodíním ze strany státu. Poskytovatel je při tom omezen toliko obecnými právními předpisy dopadajícími na veřejnou moc, jako je zákaz libovůle, zákaz diskriminace, či zákaz měnit –

pokračování

zejména jednostranně a nedůvodně pravidla pro poskytování dotací. O tento případ ale v projednávané věci nešlo. Pravidla byla sice změněna nařízením č. 45, ale bylo tomu tak zcela důvodně pro hrozící nedostatek finančních prostředků a vzhledem k vývoji nárůstu množství žádostí o dotaci na kulturu ovocný sad. Zákonodárcem zvolená úprava intertemporálních ustanovení v nařízení vlády č. 45 představuje přiměřený prostředek k dosažení zamýšleného cíle, jímž bylo zachování poskytování dotací na půdní bloky s kulturou ovocný sad. Že byly uvedené principy dodrženy, včetně na věc dopadající judikatury Soudního dvora, vyplývá zcela jednoznačně i z nyní napadeného rozsudku městského soudu. Ke změně podmínek při poskytování dotace na uvedený dotační titul – kultura ovocný sad došlo s dostatečným předstihem. Nařízení vlády č. 45/2009 Sb. bylo přijato dne 26. 1. 2009; publikováno bylo ve Sbírce zákonů již dne 11. 2. 2009, tedy cca ¼ roku před samotným vznikem stěžovatelky (28. 4. 2009). Není pravdou, že by na základě nařízení č. 78/2010 Sb. byla dotace na uvedený titul obnovena v původním rozsahu, resp. že by bylo nařízení č. 45 zrušeno pro jeho nesoulad s právními předpisy. Naopak podle tohoto nařízení se do budoucna započalo rozlišovat mezi sady s „intenzivní produkcí“ a „ostatními sady“. Došlo tak k diferenciaci půdních bloků, ke kterému nemohlo dojít dříve. Při tom právě tuto diferenciaci nebylo možno učinit dříve než po vyhodnocení dosavadní podpory ovocných sadů (za léta 2007, 2008 a 2009), jakož i po nezbytném schválení této změny ze strany Evropské komise. Nedošlo ani k narušení principu rovnosti a legitimního očekávání stěžovatelky. Z okolnosti, že S. S. podřídil půdní bloky na konci roku 2008 režimu ekologického zemědělství, nelze dovozovat vznik nároku stěžovatelky nebo jiné osoby na dotaci a na její poskytnutí. Stejně tak byly zcela srozumitelně stanoveny podmínky, za nichž bylo možno čerpat požadovanou dotaci. Tyto pak platily bez rozdílu pro všechny žadatele. Zvolené omezení také není v rozporu s evropskými předpisy, jak bez bližšího namítá stěžovatelka. Právě naopak, pokud by žalovaný stěžovatelce dotaci poskytl, založil by nerovnost v právech mezi stěžovatelkou a ostatními žadateli, na jejichž půdní bloky nebyly v letech 2007 a 2008 žádány dotace podle nařízení vlády č. 45. Stejně tak by poukazovaným plošným snížením (jak navrhovala stěžovatelka) došlo k porušení legitimního očekávání u žadatelů, kteří pobírali dotaci na své půdní bloky již v letech 2007 a 2008 a byli vázáni 5-ti letým kontraktem. Stěžovatelce tedy po právu nárok na poskytnutí dotace nevznikl, a proto správní orgány její žádost oprávněně zamítly. Městský soud proto posoudil věc v souladu se zákonem, pokud zamítl žalobu stěžovatelky.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu při vázanosti rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

Z obsahu předložených spisů vyplývá, že stěžovatelka, která vznikla ke dni 28. 4. 2009, podala dne 13. 5. 2009 u SZIF žádost o poskytnutí dotace v rámci agroenvironmentálních opatření pro rok 2009 v části podopatření - postupy šetrné k životnímu prostředí - titul ekologické zemědělství s kulturou vinná réva, ovocné sady nebo chmelnice. SZIF při tom zjistil, že stěžovatelka nesplnila předpoklady, na jejichž naplnění bylo vázáno poskytnutí dotace podle nařízení č. 79/2007 Sb., ve znění nařízení vlády č. 45/2009 Sb. Stěžovatelka konkrétně nesplnila podmínku, aby na předmětné půdní bloky bylo žádáno o dotaci podle nařízení vlády č. 79/2007 Sb. již v roce 2007 nebo 2008. Na žádané půdní bloky bylo naopak v letech 2007 a 2008 žádáno o dotaci podle jiného nařízení vlády (nařízení č. 242/2004 Sb.), která nelze zaměňovat, a to S. S. Současně bylo po úmrtí tohoto žadatele podáno ohlášení vyšší moci, ve kterém právní nástupce sdělil, že

žádný z pozůstalých ani nikdo jiný nebude pokračovat v zemědělské činnosti zemřelého. Podanou žádost stěžovatelky proto SZIF svým rozhodnutím ze dne 1. 4. 2010, č. j. SZIF/2010/0081091 zamítl, a to právě pro nesplnění podmínky uvedené v ust. čl. II nařízení vlády č. 45. Proti tomuto rozhodnutí podala stěžovatelka odvolání. Odvolání stěžovatelky žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 6. 2010, č. j. 14383/2010-11230 zamítl a napadené rozhodnutí SZIF potvrdil. Rozhodnutí žalovaného napadla stěžovatelka správní žalobou, kterou městský soud rozsudkem ze dne 16. 2. 2012, č. j. 11 A 186/2010 – 152, zamítl. Jelikož stěžovatelka s rozsudkem městského soudu nesouhlasila, podala proti němu kasační stížnost, které Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 26. 7. 2012, č. j. 7 As 81/2012 – 42, vyhověl, rozsudek městského soudu zrušil pro nepřezkoumatelnost, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Městský soud poté, vázán závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu rozhodl o žalobě nově nyní přezkoumávaným rozsudkem tak, že žalobu znovu jako nedůvodnou zamítl. Právě proti tomuto rozsudku městského soudu směřuje nyní Nejvyšším správním soudem projednávaná kasační stížnost stěžovatelky.

Nejvyšší správní soud při svém rozhodování o kasační stížnosti vychází z toho, že i v řízení o tomto mimořádném oprávněm prostředku se jako kasační soud řídí 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. Rozsah napadení soudního rozhodnutí a uvedení skutkových a právních důvodů pak znamená povinnost stěžovatele tvrdit, že soudní rozhodnutí nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonu nebo jinému předpisu, který má charakter předpisu právního a toto tvrzení musí také odůvodnit. Činnost kasačního soudu je pak 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 a 4 s. ř. s.). Nedostatek stěžovatelova tvrzení, že vydáním napadeného soudního rozhodnutí byl porušen zákon nebo jiný právní předpis, představuje vadu kasační stížnosti, která brání jejímu věcnému vyřízení. I při nejmírnějších požadavcích proto musí být z kasační stížnosti poznatelné, v kterých částech a po jakých stránkách má Nejvyšší správní soud napadené soudní rozhodnutí zkoumat, přičemž kasační soud není povinen ani oprávněn sám vyhledávat možné nezákonnosti soudního rozhodnutí.

Jelikož se jedná o opakovanou kasační stížnost v dané věci, vážil Nejvyšší správní soud také její přípustnost z hlediska ust. § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

Ze zákazu opakované kasační stížnosti judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. výjimky, jejichž respektování znamená dodržení smyslu a účelu rozhodování Nejvyššího správního soudu. Dospěla k závěru, že toto ustanovení nelze vztáhnout zejména na případy, kdy Nejvyšší správní soud vytyká nižšímu správnímu soudu procesní pochybení

pokračování

nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Odmítnutí kasační stížnosti za tohoto procesního stavu by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva. I tyto výjimky je nutno vnímat v kontextu citovaného ustanovení, tedy tak, že námitky opakované kasační stížnosti se musí pohybovat v rámci již vysloveného právního názoru či pokynu, tj. v mezích závěrů Nejvyššího správního soudu, které v dané věci vyslovil, anebo musí směřovat k právní otázce v první kasační stížnosti neřešené proto, že – zejména pro vadný procesní postup nebo vadu obsahu rozhodnutí krajského soudu – řešena být nemohla. Pokud by se ovšem mimo tyto výjimky připustil stav, že v opakovaných kasačních stížnostech účastníci mohou měnit jejich rozsah a důvody mimo rámec předchozího závazného právního názoru či pokynu, zákaz opakovaného projednání věci kasačním soudem by se tím popřel. Citované ustanovení tedy limituje přípustnost kasační stížnosti ve vztahu k otázkám již dříve v téže věci Nejvyšším správním soudem závazně posouzeným. Obdobně je třeba nahlížet na námitky, které účastník řízení ve své první kasační stížnosti neuplatnil, ačkoliv je uplatnit mohl. (v podrobnostech viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165, č. 2365/2011 Sb. NSS, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Námitky, které již byly předmětem přezkumu ze strany Nejvyššího správního soudu v řízení o předchozí kasační stížnosti, a námitky, které nebyly v předchozí kasační stížnosti uplatněny, ačkoliv uplatněny být mohly, je tedy nutno považovat za nepřípustné (viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2010, č. j. 2 As 67/2010 - 105, nebo ze dne 6. 8. 2012, č. j. 2 As 40/2012 - 36).

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudkem ze dne 26. 7. 2012, č. j. 7 As 81/2012 - 42, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 2. 2012, č. j. 11 A 186/2010 - 152, pro nepřezkoumatelnost, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení, nevyslovil Nejvyšší správní soud v tomto kasatorním rozsudku závazný právní názor k řešení otázky z hlediska hmotného práva. Z pohledu procesní situace shora uvedené proto nepřichází v úvahu odmítnutí nyní projednávané kasační stížnosti z důvodu ust. § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., které by znamenalo nepřípustné odmítnutí věcného přezkumu soudního rozhodnutí z hlediska hmotného práva. Z tohoto důvodu a důvodů uvedených shora proto Nejvyšší správní soud projednal kasační stížnost věcně.

Nejvyšší správní soud znovu opakuje k obsahu kasační stížnosti, že kasační stížnost je mimořádný opravný prostředek proti rozsudkům správních soudů, která je přípustná jen ze zákonných důvodů obsažených v ust. § 103 odst. 1 s. ř. s. Povinností stěžovatele je pak tvrdit – v mezích těchto stížnostních důvodů – že z těchto důvodů je i rozsudek správního soudu nezákonný. Současně je stěžovatel povinen k těmto důvodům uvést konkrétní skutkové a právní výhrady, od nichž dovozuje naplnění toho kterého zákonného důvodu k podání kasační stížnosti. Je tomu tak proto, že řízení před Nejvyšším správním soudem je založeno na dispoziční zásadě (srov. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

Vzhledem k tomu, že stěžovatelka podala kasační stížnost výlučně z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., byla též povinna kasačnímu soudu současně předeštit takové konkrétní skutkové a právní výhrady, které by podpořily důvodnost tvrzení o nezákonnosti napadeného rozsudku městského soudu právě z tohoto důvodu.

Z kasační stížnosti vyplývá, jak přiléhavě uvedl ve svém vyjádření žalovaný, „že kasační stížnost žalobkyně je spíše obecným podnětem k možnému postupu soudu podle čl. 95 odst. 1 věty za středníkem Ústavy ČR“, nežli věcnou kasační stížností. Za tohoto stavu se tedy kasační soud zabýval otázkou, zda městský soud posoudil v souladu se zákonem otázku nerozpornosti aplikované normy (čl. II. nařízení č. 45) s ústavním pořádkem, konkrétně s poukazovaným principem rovnosti, principem legitimního očekávání a principem zákazu diskriminace, či nikoliv.

Nelze přisvědčit názoru stěžovatelky, že městský soud v projednávané věci dospěl k nesprávnému právnímu názoru, pokud dovedl, že nedošlo k porušení principů rovnosti a zákazu diskriminace, resp. že nebylo dotčeno právo stěžovatelky na rovné postavení před zákonem.

Jak zcela správně dovedl městský soud (i s poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2012, č. j. 6 Ads 2012 - 63), není možné dospět k závěru o nerovném zacházení v případech, kdy se posuzované osoby nenachází v totožné skutkové a právní situaci. Nadto za nerovné zacházení (porušující princip rovnosti) nelze považovat ani rozdílné zacházení s osobami nacházející se ve stejné situaci tehdy, kdy má toto nerovné zacházení přijatelný, vysvětlitelný a legitimní účel (mající oporu v právním řádu). O takový případ jde i v projednávané věci.

Podle ust. čl. II. bod 2. nařízení vlády č. 45/2009 Sb. platilo, že: *„Žádost o poskytnutí dotace podle § 4 odst. 1 nařízení vlády č. 79/2007 Sb. v titulu ekologické zemědělství podle § 7 odst. 7 nařízení vlády č. 79/2007 Sb., ve znění nařízení vlády č. 114/2008 Sb., lze podat od roku 2009 na půdní blok, popřípadě jeho díl, se zemědělskou kulturou ovocný sad, jestliže na tento půdní blok, popřípadě jeho díl, byla v kalendářním roce 2007 nebo 2008 podána žádost o poskytnutí dotace na zemědělskou kulturu ovocný sad v rámci titulu ekologické zemědělství nebo integrovaná produkce podle § 2 písm. a) bodů 1 a 2 nařízení vlády č. 79/2007 Sb.“*

Z citovaného čl. II nařízení vlády tedy vyplývá, že ode dne účinnosti tohoto nařízení (t. j. od 15. 2. 2009) byly nově rozšířeny dosavadní podmínky - při jejichž splnění - vzniklo žadateli právo na poskytnutí dotace. Konkrétně, kromě ostatních podmínek založených nařízením vlády č. 79 (§ 4), toto nařízení zavedlo podmínku, že o dotaci lze požádat pouze tehdy, pokud na půdní blok, popřípadě na jeho díl se zemědělskou kulturou ovocný sad, byla podána žádost o poskytnutí dotace již v roce 2007 nebo 2008, a to v rámci titulu ekologického zemědělství nebo integrovaná produkce podle nařízení vlády č. 79/2007 Sb. (dále též „dotace na ovocný sad“). Jinak vyjádřeno, ode dne nabytí účinnosti nařízení č. 45/2009 Sb., tj. od 15. 2. 2009 – tedy v době kdy stěžovatelka ještě neexistovala – bylo možno úspěšně požádat o dotaci na ovocný sad podle nařízení č. 79/2007 Sb. pouze tehdy, pokud na totožné půdní bloky bylo žádáno již v minulosti (roce 2007 nebo 2008). Jelikož tuto podmínku stěžovatelka nesplnila, nemohlo být proto její žádosti vyhověno.

Stěžovatelka se mýlí, pokud dovozuje, že vláda České republiky nebyla oprávněna zpřísnit (upravit) podmínky pro žadatele o dotaci na ovocný sad, a pokud tak učinila, že jde o porušení jejích práv garantovaných jí ústavním pořádkem. Je totiž výsadním právem normotvůrce stanovovat podmínky, na jejichž základě bude poskytovat dotace či příspěvky. V projednávané věci nadto byla tato změna provedena ze zcela racionálních, opodstatněných a legitimních důvodů. To ostatně vyplývá i ze samotné stížnosti

pokračování

stěžovatelky a vyjádření žalovaného, kteří hovoří o alokaci zdrojů, rostoucím počtu žadatelů a skutečnosti, že finanční prostředky by na pokrytí této dotace v roce 2009 nestačovaly, pokud by byla poskytována za totožných podmínek jako v předchozích letech. Oprávnění zákonodárce ke změně podmínek pro poskytování dotací (včetně dotací na ovocný sad) ostatně vyplývá např. i z čl. 6 Nařízení Komise (ES) ze dne 15. 12. 2006, č. 1974/2006. Lze jej pak dovodit i z nálezu Pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl ÚS 17/2011, v němž Ústavní soud vyjádřil názor, že ze žádného právního předpisu nevyplývá neměnnost právní úpravy a že daňová regulace není vyloučena. Na tom nic nemění ani skutečnost, že tento nálezn na projednávanou věc přímo nedopadá (nešlo o poskytování dotací). Neobstojí tedy názor stěžovatelky, že změna podmínek pro poskytování dotací je porušením principů rovnosti a zákazu diskriminace.

V projednávané věci je nadto zřejmé, na což poukázal již městský soud i s odkazem na rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 4. 6. 2009 ve věci C-241/07, že stěžovatelka nebyla v rovném postavení s žadateli, kteří na své půdní bloky žádali o dotaci na ovocný sad podle nařízení vlády č. 79. Stěžovatelka byla naopak v rovném postavení jen s žadateli, kteří na své půdní bloky žádali dotaci podle téhož nařízení vlády nově, až po účinnosti nařízení vlády č. 45. Správní orgány by se dopustily nerovného zacházení a nepřipustné diskriminace žadatelů o dotace nikoliv v případě zamítnutí žádosti stěžovatelky o dotaci, ale v případě, kdy by na rozdíl od ostatních „nových žadatelů v roce 2009“ SZIF přidělil dotaci na ovocný sad jen stěžovateli. V rozporu s ústavním pořádkem by totiž stěžovatelku zvýhodnil před ostatními – „stěžovateli rovnými“ – žadateli o dotaci na ovocný sad. Takto ale správní orgán prvního stupně opodstatněně nepostupoval, a proto nelze dovozovat, že by porušil namítaný princip rovnosti a rozhodl zákazu diskriminace. Nejednalo se ani o svévolné omezení dotací a porušení principu legitimního očekávání stěžovatelky. Nejvyšší správní soud proto neshledal, že by poukazované ustanovení (čl. II) nařízení vlády č. 45/2009 Sb. bylo v rozporu s ústavním pořádkem.

Stěžovatelka se rovněž mylí, dovozuje-li, že neobstojí závěr městského soudu, podle něhož v její věci nebyl porušen princip legitimního očekávání a že novelizace (rozšíření podmínek pro nové žadatele při poskytování dotací na ovocný sad) nařízení vlády č. 79/2007 Sb. od roku 2009, způsobilo diskontinuitu v nastavení podmínek pro přidělování dotací v rámci podpor ekologickému zemědělství.

Městský soud naopak dospěl ke zcela správnému závěru, že v projednávané věci nedošlo k zásahu do legitimního očekávání stěžovatelky. Aby totiž mohlo dojít k zásahu do legitimního očekávání, musela by stěžovatelka takové očekávání nejprve nabýt. Jelikož však stěžovatelka vznikla až dne 26. 4. 2009, tedy více jak 2 měsíce po účinnosti poukazovaného vládního nařízení č. 45/2009 Sb., nemohla jakkoliv, natož rozumně, očekávat, že by se na ni mohly vztahovat pouze podmínky pro poskytování dotací upravené v nařízení vlády č. 79/2007 Sb., ve znění účinném do 14. 2. 2009. Důvodná není ani argumentace stěžovatelky dovozující legitimní očekávání od půdních bloků, na které tato účastnice řízení žádala o dotaci s poukazem na to, že tyto bloky byly zařazeny do režimu ekologického zemědělství již v roce 2008 Slavomírem S. Zařazení půdních bloků stěžovatelky pod režim zákona č. 242/2000 Sb., o ekologickém zemědělství, je pouze jedním z předpokladů, na jejichž naplnění je vázáno poskytnutí dotace příslušným žadatelům a nijak, oproti nařízení vlády č. 79 a č. 45, neupravuje podmínky pro poskytování žádaných dotací. Nezakládá tedy ani nárok na poskytnutí dotace podle

uváděných nařízení vlády. Stejně tak neprokazuje naplnění podmínky stanovené nařízením vlády č. 45, tedy, že by na uvedené půdní bloky stěžovatelky bylo v letech 2007 nebo 2008 žádáno o podporu podle nařízení vlády č. 79/2007 Sb. Okolnost, že S. S. podřídil své tehdejší půdní bloky režimu zákona o ekologickém zemědělství, je z hlediska vzniku nároku na dotaci podle nařízení vlády č. 79 nerozhodná. Nemohla proto založit legitimní očekávání na poskytnutí dotace u samotného S. S., a tím spíše ne u stěžovatelky. K tomu by mohlo dojít pouze tehdy, pokud by ze strany S. S. byla (do nabytí účinnosti nařízení vlády č. 45) podána žádost o dotaci podle nařízení vlády č. 79 nebo pokud by v téže lhůtě tato osoba požádala o převod půdních bloků z režimu nařízení vlády č. 242/2004 Sb. pod režim nařízení vlády č. 79 ve smyslu ust. § 20 tohoto nařízení. Z obsahu předložených spisů ale vyplývá, že takto S. S. nepostupoval a žádnou žádost podle nařízení vlády č. 79/2007 Sb., ve znění účinném do 14. 2. 2009, nepodal. Nelze proto v žádném případě ani u S. S., ani u stěžovatelky dovozovat vznik legitimního očekávání na poskytnutí dotace podle nařízení vlády č. 79. Obstojí proto právní závěr městského soudu, že v projednávané věci nedošlo k porušení zásady legitimního očekávání.

Městský soud též nepochybil, pokud došel k závěru, že na projednávanou věc nedopadá stěžovatelkou poukazovaný rozsudek Evropského soudního dvora sp. zn. C-224/82.

Nařízení vlády č. 45, nebylo přijato se zpětnou účinností. Je tak vyloučeno, aby na vydání nařízení č. 45/2009 Sb. bylo možno pohlížet prizmatem poukazovaného rozsudku Evropského soudního dvora zn. C-224/82 (*Meiko – Konservenfabrik ze dne 14. července 1983*, který je dostupný na www.curia.eu, vztahujícího se ke změnám upravujícím právní předpisy pro poskytování dotací v zemědělství. Právě naopak, z ust. čl. II bodu prvního nařízení vlády č. 45 jednoznačně vyplývá, že žádosti podané podle nařízení vlády č. 79/2007 Sb., se posoudí podle nařízení vlády č. 79/2007 Sb., ve znění účinném do 14. 2. 2009. Není věcí náhody, jak nesprávně dovozuje stěžovatelka, že nemohla podat žádost o dotaci na ovocný sad v režimu nařízení vlády č. 79/2007 Sb., ve znění účinném do 14. 2. 2009. Rozhodnou okolností je skutečnost, že k tomuto termínu stěžovatelka neexistovala. Krajský soud proto správně dospěl k závěru, že na projednávanou věc rozsudek Evropského soudního dvora C-224/82 nedopadá. Stěžovatelka musí vzít na zřetel fakt, že stát v žádném odvětví hospodářské činnosti negarantuje zisk či podnikatelský úspěch (jen ve výjimečných případech specifické výnosy); naopak stěžovatelka musí počítat s tím, že v takových oblastech, jako je zejména oblast poskytování dotací bude a musí být uplatňována odpovídající veřejnoprávní regulace. Současně je věcí každého jednotlivce (tedy i stěžovatelky), aby znal obsah právních předpisů; zvláště pak v případě, kdy se po státu domáhá přiznání určité výhody (dotace).

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal, že by napadeným rozsudkem městský soud porušil ústavní pořádek České republiky a zasáhl do základních práv a svobod stěžovatelky, jak tato dovozovala ve své kasační stížnosti.

Ve všech dalších podrobnostech lze pak odkázat na podrobně a přesvědčivě odůvodněný rozsudek městského soudu, k němuž není již co dodávat.

pokračování

Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 4. 2013, č. j. 11 A 186/2010 - 241, není opodstatněná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti rozsudkem bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ust. § 109 odst. 2 s. ř. s.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., za použití ust. § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci úspěch neměla a podle obsahu spisu úspěšnému správnímu orgánu nevznikly žádné náklady v řízení o kasační stížnosti před soudem. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 19. září 2013

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu