

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudkyň JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Ludmily Valentové v právní věci žalobkyně: **VITAMINÁTOR, s. r. o.**, se sídlem Sosnová 107, zastoupena Mgr. Silvií Gubovou, LL.M., 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. 2. 2012, č. j. 11 A 186/2010 – 152,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 2. 2012, č. j. 11 A 186/2010 – 152, **se zrušuje**, a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

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. 2. 2012, č. j. 11 A 186/2010 – 152, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) napadeným rozsudkem ze dne 16. 2. 2012, č. j. 11 A 186/2010 – 152, zamítl žalobu společnosti VITAMINÁTOR, s. r. o., kterou se domáhala přezkoumání a zrušení rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 10. 6. 2010, č. j. 14383/2010-11230, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno (v rozsudku nesprávně uvedeno jen „zamítnuto“) rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu (dále také „SZIF“) ze dne 1. 4. 2010, č. j. SZIF/2010/0087097, o zamítnutí žádosti o poskytnutí dotace žalobkyni v rámci agroenvironmentálních opatření pro rok 2009 (titul ekologické zemědělství), podle nařízení vlády č. 79/2007 Sb., o

podmínkách provádění agroenvironmentálních opatření, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nařízení vlády č. 79“).

Důvodem pro 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 jen „nařízení vlády č. 45“), spočívající v tom, že by u žádaných 16 půdních bloků nebylo v roce 2007 nebo 2008 (tedy v předešlých letech) deklarováno 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 nemohl s ohledem na čl. 2 nařízení Komise (ES) č. 796/2004 tyto půdní bloky zohlednit při poskytování dotace pro rok 2009. V důsledku zjištění rozdílu mezi plochou deklarovanou v žádosti a plochou zjištěnou v rámci administrativní kontroly, pak SZIF rozhodl tak, že podle čl. 16 odst. 6 nařízení Komise (ES) č. 1975/2006, nebude v dalších letech žalobkyni vyplacena částka 1.708.765,48 Kč, která odpovídá rozdílu mezi plochou deklarovanou a plochou zjištěnou. K zásadní sporné otázce, zda za situace - kdy po zemřelém S. S. nikdo z pozůstalých, ani jiný subjekt nepokračoval v jeho zemědělské činnosti - žalobkyně splnila podmínky pro poskytnutí dotace podle nařízení vlády č. 79, či nikoliv, se městský soud vyslovil tak, že žalobkyně tyto podmínky nesplnila. Je totiž rozhodující, že v případě poskytování dotace dle nařízení vlády č. 242/2004 Sb., o podmínkách provádění opatření na podporu rozvoje mimoprodukčních funkcí zemědělství spočívajících v ochraně složek životního prostředí - o provádění agroenvironmentálních opatření – (dále jen „nařízení vlády č. 242“), a dle nařízení vlády č. 79, jde o dva odlišné režimy poskytování dotací. Pokud pak žalobkyně žádala dotaci podle nařízení vlády č. 79, bylo nutné, aby splnila podmínky tohoto nařízení. To se však nestalo. Městský soud nepřisvědčil ani výtce, že žalovaný neměl podmínku stanovenou v čl. II. odst. 2 nařízení vlády č. 79 vykládat doslovně. Nelze totiž slučovat postavení žadatelů – právních nástupců s těmi žadateli, kteří podle nařízení vlády č. 79 žádají o dotaci v tomto režimu poprvé bez splnění dalších podmínek. Městský soud neshledal opodstatněnou ani výtku, že bylo zasaženo do rovnosti v právech žalobkyně, která je garantována čl. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen Listina“), a že se v případě podmínky podání žádosti a tím i čerpání dotace v roce 2009 i v letech předchozích (2008 a 2007) jedná o svévolnou dikci vládního nařízení vedoucí k nerovnému zacházení s žadateli o dotaci. Tato podmínka se totiž neopírá o věcné předpoklady, na jejichž naplnění je jinak poskytování dotací založeno, a které jsou stanoveny v § 4 tohoto nařízení vlády. K námitce, že podaný výklad nařízení vlády č. 45 způsobuje nedůvodnou nerovnost mezi žadateli o dotace, městský soud konstatoval, že z velmi obecně vznesené námitky bez uvedení konkrétních případů není vůbec patrné, v čem vlastně nedůvodnou nerovnost mezi žadateli žalobkyně spatřuje. Pokud totiž jiný žadatel požádal o dotaci dle nařízení vlády č. 79 za účinnosti nařízení vlády č. 45, musel pro poskytnutí dotace splnit stejné podmínky jako žalobkyně. Podle městského soudu nedošlo ani k porušení principu legitimního očekávání, neboť tento princip se vztahuje pouze na osoby, které splňují veškeré náležitosti dané příslušným nařízením a teprve potom mohou předpokládat, že bude jejich očekávání naplněno. Statutární zástupce – T. S. ale dal výslovně najevo, že nebude pokračovat jako přímý nástupce S. S. a tedy nevstoupil do jím navázaných vztahů. Nemohl tedy očekávat, že s ním jako s nástupcem bude jednáno. Městský soud neshledal, že by žalovaný pochybil, pokud dovodil, že žalobkyně nebyla právním nástupcem po zemřelém S. S.. Konstatoval, že žalobkyně byla oprávněna převzít po zemřelém žadateli jeho závazek a že neexistovala žádná překážka k tomu, aby v roce 2009 nemohla požádat o poskytnutí dotace podle nařízení vlády č. 242, v rámci režimu agroenviromentálních opatření, tj. dle původního

zařazení půdních bloků původního žadatele (S. S.). Ze všech uvedených důvodů městský soud neshledal, že by žaloba byla opodstatněná, a proto ji zamítl.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podala žalobkyně jako stěžovatelka (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, kterou opřela o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Stěžovatelka v čl. I. kasační stížnosti nejprve shrnula důvody, pro které podala svou správní žalobu, dále argumenty stanoviska žalovaného a závěry městského soudu. Žalobu podávala z důvodu nezákonnosti a protiústavnosti napadeného rozhodnutí, které měly spočívat v porušení principu rovnosti a zákazu diskriminace, jakož i ochrany legitimního očekávání. Blíže poukazovala i na skutečnosti, z nichž dovozuje, že napadené rozhodnutí trpí vytýkanými nedostatky. Ve své žalobě též dovozovala, že výklad správních orgánů obsažený v jejich rozhodnutích i samotné nařízení vlády č. 79 (čl. II. odst. 2 nařízení vlády č. 45) jsou v nesouladu s evropským právem. Žalovaný má za to, že bylo její chybou, že nepokračovala v činnosti a dotačním programu dle nařízení vlády č. 242, a namísto toho požádala o zařazení do programu dle nařízení vlády č. 79. Pokud jde o čl. II. odst. 2 nařízení vlády č. 45, žalovaný konstatoval jeho soulad se základními principy rovnosti, nediskriminace a ochrany legitimního očekávání, jakož i jeho soulad s evropským právem. Zdůraznil při tom, že důvodem přijetí čl. II. odst. 2 nařízení vlády č. 45 byla skutečně snaha zabránit spekulacím z obavy, že by nebylo dostatek prostředků pro všechny potencionální žadatele. Výše dotací byla stanovena se souhlasem Evropské komise, a právě proto bylo přistoupeno k vydání nařízení vlády 45, resp. jeho článku II. odst. 2 (byť tím bylo umožněno získání dotací jen některým z žadatelů - těm, kteří byli v programu již dříve). Městský soud se ve svém rozsudku přiklonil na stranu žalovanou a její žalobu zamítl. Své rozhodnutí správní soud odůvodnil tak, že měla možnost postupovat dle nařízení vlády 242, což ale neučinila a namísto toho požádala o dotaci dle nařízení vlády č. 79, jehož podmínky (čl II. nařízení vlády č. 45) však nesplňovala. Žalovaný proto postupoval správně a namítaným rozporem citovaného čl. II. odst. 2 nařízení vlády č. 45 s principy rovnosti, zákazu diskriminace a legitimního očekávání se hlouběji nezabýval. S takovým rozsudkem městského soudu nemůže zásadně souhlasit a proto proti němu brojí výtkami kasační stížnosti, které jsou blíže odůvodněny v čl. II a násl. tohoto mimořádného opravného prostředku.

Stěžovatelka předně městskému soudu vytýká, že jeho rozsudek je nepřezkoumatelný. Je tomu tak proto, že se správní soud v tomto rozhodnutí dostatečně nezabýval porušením základních zákonných a ústavních principů, které byly namítány, a s těmito se ani řádně nevypořádal. Nepřezkoumatelnost rozsudku shledává především ve vyslovených závěrech, které nebyly podloženy relevantními skutečnostmi a nebyly dostatečně odůvodněny. Městský soud se sice zmínil o nedůvodnosti a neurčitosti jejích námitek (zejm. ohledně právního názoru stran nerovnosti ust. čl. II. odst. 2 nařízení vlády č. 45), nijak však již neuvedl, v čem by měla nedůvodnost a neurčitost spočívat. S takovými názory ovšem nejde polemizovat. Ostatně z rozsudku není ani jasné, jak k nim městský soud vůbec došel. Námitku porušení principu rovnosti rozváděla na cca 4 stranách žaloby, od str. 6, kde vytýkala žalovanému své nerovné postavení v jeho rozhodnutích v poměru s jinými žadateli o dotaci, až po str. 9, kde pak zcela konkrétně argumentovala totožným názorem Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKU“). Tento shodný názor byl vyjádřen i v připomínkách NKÚ k navrhované dikci čl. II odst. 2 nařízení vlády č. 45, i s poukazem na nedůvodnou nerovnost v připravované právní úpravě. Nadto zmiňované

připomínky NKÚ tvoří přílohu žaloby, které se dovolávala. Musí proto setrvávat i nyní na závěru, že uvedený článek nařízení vlády porušuje ústavní princip rovnosti před zákonem a zákaz diskriminace. Důvodem zamítnutí její žádosti o dotaci byla podle čl. II odst. 2 nařízení vlády č. 45 okolnost, že do příslušného programu dle nařízení vlády č. 79 Sb. nebyla žádaná půda (půdní bloky) zahrnuta již v letech 2007 a 2008. Tímto ustanovením byla tedy vytvořena nerovost mezi půdními bloky, a tedy i obhospodařujícími žadateli v roce 2009, kteří nepodali svou žádost v roce 2007 nebo 2008. Princip rovnosti obsažený v čl. 1 Listiny je základním principem, který je nutno respektovat i při tvorbě právních předpisů. Jak plyne z judikatury Ústavního soudu (Pl. ÚS 15/02), samotná faktická nerovnost nemusí být v rozporu se zásadou rovnosti z právního hlediska, pokud pro ni existují rozumné a objektivní důvody, tedy legitimní cíl zákonodárce, a pokud mezi tímto cílem a použitými prostředky existuje vztah přiměřenosti. Již v rámci žaloby uvedla z důvodové zprávy k nařízení vlády č. 45, že důvodem přijaté úpravy měla být ochrana před spekulacemi s obhospodařováním půdních bloků a jejich přihlašování k dotačním programům a lepší alokace zdrojů v rámci rozdělování dotací. K dosažení těchto cílů je ovšem zcela nezpůsobilé, pokud na základě uvedené úpravy jsou z dotačních programů vyloučeni žadatelé, tedy i ona, kteří nebyli součástí tohoto programu v minulých letech bez ohledu na to, zda jde o spekulanty (dílce na které doposud nebyla dotace poskytována) nebo „nespekulanty“, kteří nebyli oproti žadatelům z dřívějších let doposud zařazeni v tomto konkrétním programu. Tento zvolený prostředek regulace dotací je proto zcela nepřiměřený. Nepřiměřené je i omezení v důsledku poukazované alokace zdrojů. Zde je třeba poukázat na druhé vyjádření žalovaného k žalobě, který sám uvedl, že po dohodě s Evropskou komisí a po zjištění, že v důsledku zvýšení počtu žadatelů bude nedostatek finančních prostředků, se nabízelo plošné snížení dotací, nebo nebo snížení počtu žadatelů, přičemž prvé řešení nebylo přijatelné. Byl proto zvolen postup druhý (snížení počtu žadatelů), který naopak chránil legitimní očekávání žadatelů, jež svou každoroční žádost podali již v roce 2007 nebo 2008. Uvedený postup představuje podstatné porušení principu rovnosti a zákazu diskriminace. Nechránil legitimní očekávání žadatelů, kteří splnili stejné podmínky jako žadatelé, kterým byla dotace přiznána, vyjma toho, že by tuto dotaci čerpali již dříve. Byla tak nepřípadně upřednostněna jedna skupina žadatelů před jinou do níž patří i ona. K dosažení cíle zákonodárce tak byly použity prostředky, které evidentně nebyly přiměřené. Uvedené platí tím spíše, pokud existovala jiná cesta – k dosažení téhož cíle – konkrétně např. prostřednictvím plošného snížení dotací a současného rovného přístupu k dotacím (snížení rovným dílem) či obstarání prostředků z jiných zdrojů. Takto ale zákonodárce nepostupoval a omezil přístup k dotacím pro některé ze žadatelů, a to na základě formálního - nevěcného kriteria, které nemohlo vypovídat nic o kvalitě příslušného žadatele a jeho výroby. Zvolený prostředek zákonodárce obsažený v čl. II odst. 2 nařízení vlády č. 45 je třeba považovat za zcela nepřiměřený k dosahovanému cíli (viz důvodová zpráva – omezení spekulantů, alokace zdrojů). Pokud pak žalovaný argumentuje tím, že přijatou úpravou chtěl chránit legitimní očekávání dřívějších žadatelů, tak právě tímto postupem zasáhl do legitimního očekávání jiných žadatelů, kteří splňovali věcné podmínky pro poskytnutí dotace z titulu nařízení vlády č. 79, ale byli z možnosti čerpat tyto dotace diskriminačně vyloučeni. Zvolený prostředek regulace při poskytování dotací – čl. II. nařízení vlády č. 45 je nepřiměřený a nesplňuje požadavky zákonného a ústavního principu rovnosti. Vytýkaná nerovnost v právech se pak promítla i v aplikační rovině těchto předpisů, když se správní orgány obou stupňů nebyly sto odchýlit od doslovného textu čl. II odst. 2 nařízení vlády č. 45, aniž by zohlednily jeho nezákonnost a protiústavnost. Ve vztahu k postupu městského soudu pak nelze než konstatovat, že se správní soud vznesenými výtkami a argumenty nijak nezabýval. Je tomu tak proto,

že vyslovil-li nějaké závěry, jsou tyto v uvedeném ohledu nesprávné. Pokud jde o porušení principu legitimního očekávání, má za to, že přijatou právní úpravou (nařízení vlády č. 45) a jeho doslovnou aplikací správními orgány byla nastolena zřejmá nekontinuita v nastavení podmínek pro poskytování dotací, které jinak bývají výlučně věcného charakteru. V projednávané věci tomu tak ale nebylo. Čl. II odst. 2 citovaného nařízení vlády je podmínkou ryze formální, která nadto byla do právních předpisů včleněna velmi rychle, a řada žadatelů s ní nemohla počítat a ani nepočítala. Bylo tak narušeno jejich legitimní očekávání, že budou příjemci dotace z titulu nařízení vlády č. 79, splní-li věcné podmínky pro poskytnutí dotace. Ani v tomto směru správní soud dostatečně nevyhodnotil argumenty a námitky obsažené v žalobě. Namísto toho je jen negoval (označil za nedůvodné). Rovněž i v tomto směru je nutno považovat napadený rozsudek městského soudu nejen za věcně nesprávný, ale především za nepřezkoumatelný. Ze všech uvedených důvodů stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalované Ministerstvo zemědělství považuje kasační stížnost za neopodstatněnou a plně se ztotožňuje s rozsudkem městského soudu a jeho odůvodněním. Kasační stížnost však směřuje - spíše než k posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí - k možnému postupu správního soudu podle čl. 95 odst. 1 věty za středníkem Ústavy. Stěžovatelka totiž dovozuje, že v její věci došlo v důsledku aplikace čl. II. odst. 2 nařízení vlády č. 45, kterým se mění nařízení vlády č. 79, k porušení zásady rovnosti, zákazu diskriminace a legitimního očekávání adresátů této normy. Jinak ale nelze souhlasit se stěžovatelkou vyslovenými právní závěry. K jednotlivým stížnostním tvrzením je pak třeba zcela odkázat na obsah rozsudku městského soudu, který je správný a na svá vyjádření k žalobě, zejména ze dne 10. 2. 2012. V postupu podle čl. II. odst. 2 nařízení vlády č. 45, který byl zvolen státem pro odstranění problémů s podporou ekologických sadů, nelze spatřovat nepřípustnou diskriminaci ani porušení legitimního očekávání žadatelů o dotaci. Pro všechny žadatele byly zvoleny jasně a srozumitelně definované podmínky, a zvolený postup byl věcně odůvodněný. Nelze také souhlasit s názorem stěžovatelky, že předmětné přechodné ustanovení nařízení vlády č. 45 je v rozporu s uváděnými evropskými předpisy, k jejichž provedení bylo vydáváno. Ministerstvo zemědělství proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 3, 4 s. ř. s. v rozsahu a z důvodů uplatněných v kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že napadený rozsudek je třeba zrušit, a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

Podstatou podané kasační stížnosti je tvrzení stěžovatelky, že je rozsudek městského soudu dílem nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, a pokud obsahuje věcné závěry, tak tyto jsou založeny na nesprávném právním posouzení věci. Jelikož stěžovatelka namítá jak nepřezkoumatelnost rozsudku, tak i věcnou nesprávnost závěrů městského soudu (nesprávné právní posouzení věci), zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve vytýkanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů. Je tomu tak proto, že pokud by byl napadený rozsudek skutečně nepřezkoumatelný, mohlo by být přinejmenším předčasné, aby se kasační soud nejprve zabýval vytýkaným nesprávným právním posouzením věci samé a teprve po té namítanou nepřezkoumatelností.

Nejvyšší správní soud při posuzování nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku městského soudu vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, uveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, nález Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, uveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces, jakož i pojem právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, *je* i *povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit* (ve správním soudnictví podle ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s.). Z odůvodnění rozhodnutí proto musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé.

Nejvyšší správní soud nepominul ani nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, (dostupný na www.nalus.usoud.cz), v němž Ústavní soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena*“. Ostatně Ústavní soud i v nálezu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08 (dostupný na www.nalus.usoud.cz), rovněž konstatoval, že: „*Soudy jsou povinny svá rozhodnutí řádně odůvodnit; jsou povinny též vysvětlit, proč se určitou námitkou účastníka řízení nezabývaly (např. proto, že nebyla uplatněna v zákonem stanovené lhůtě). Pokud tak nepostupují, porušují právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 Listiny.*“

Otázkou přezkoumatelnosti rozhodnutí správních soudů se Nejvyšší správní soud zabýval ve své judikatuře již dříve. Bylo tomu tak např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, který byl uveřejněn pod č. 244/2004 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, v němž vyložil, že: „*Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. 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*“. Nejvyšší správní soud též vyslovil v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, dostupný na www.nssoud.cz, že pokud „*z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsaný skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, dostupný na www.nssoud.cz, pak tento soud vyslovil právní názor, že: „*Nezabýval-li se krajský soud řádně uplatněným žalobním bodem a místo toho odkázal na odůvodnění rozhodnutí žalovaného správního orgánu, které problematiku, na niž žalobní bod dopadal, vůbec neřešilo, nelze než soudní rozhodnutí zrušit, neboť je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]*“. V rozsudku ze dne 21. 8. 2008, č.j. 7 As 28/2008 - 75, dostupném na www.nssoud.cz, pak Nejvyšší správní soud judikoval, že: „*Rozhodnutí krajského soudu je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, pokud z něho jednoznačně nevyplývá, podle kterých ustanovení a podle jakých*

právních předpisů byla v kontextu podané správní žaloby posuzována zákonnost napadeného správního rozhodnutí".

Nejvyšší správní soud konstatuje, že má-li být rozhodnutí soudu přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný a jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené pak musí nalézt svůj odraz v odůvodnění rozhodnutí. Je tomu tak proto, že jen prostřednictvím odůvodnění lze dovodit, z jakého skutkového stavu soud vyšel a jak o něm uvážil. Co do rozsahu přezkoumávání správního rozhodnutí (po věcné stránce) je pak, nestanoví-li zákon jinak (srov. ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. v návaznosti na ustanovení § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.), vázán dispoziční zásadou. Ponechat stranou nelze ani okolnost, že odůvodnění v podstatě předurčuje možný rozsah opravného prostředku vůči rozhodnutí ze strany účastníků řízení. Pokud by soudní rozhodnutí vůbec neobsahovalo odůvodnění nebo by nereflektovalo žalobní námitky a zásadní argumentaci, o níž se opírá, mělo by to nutně za následek jeho zrušení pro nepřezkoumatelnost.

Tak tomu je právě i v projednávané věci.

Stěžovatelka - mimo jiné - ve své žalobě namítala, že je napadené rozhodnutí nezákonné, neboť v její věci byl nepřípadně aplikován nezákonný a protiústavní čl. II odst. 2 nařízení vlády č. 45. V této souvislosti namítla (str. 9 žaloby), že aplikace tohoto článku nařízení vlády č. 45, nemůže obstát ani ve světle rozsudku Evropského soudního dvora ve věci 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. V replice k vyjádření žalovaného ze dne 24. 1. 2011 a 16. 2. 2011 (č.l. 124 a násl.), jak je ostatně dostatečně zřejmé i z konstatační části rozsudku městského soudu (str. 4 a 5), pak stěžovatelka obsáhle namítala, že je rozhodnutí žalovaného, resp. správními orgány vyslovený závěr nejen nezákonný a neústavní, ale také v rozporu s přímo použitelnými předpisy evropského práva, které pak také blíže konkretizovala.

Tyto zcela konkrétní výtky však městský soud ponechal stranou své pozornosti (ať již z hlediska jejich přípustnosti, tak i z hlediska jejich důvodnosti). Za takového stavu nelze dojít k jinému závěru než takovému, že již z tohoto důvodu je rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

Rozsudek městského soudu je však nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů i proto, že z něj není zřejmé, na základě jakých úvah došel správní soud k závěru, že jsou nedůvodné námitky stěžovatelky o tom, že je čl. II odst. 2 nařízení vlády č. 45 nezákonný a protiústavní, proč jej nebylo v projednávané věci možno aplikovat, a z jakého důvodu považuje argumenty stěžovatelky za liché, mylné či vyvrácené. Obdobně bez dalšího neobstojí ani vyslovený názor městského soudu, že nedošlo k narušení principu legitimního očekávání stěžovatelky, s prostým odůvodněním, že se na ni tento princip nevztahuje.

Souladný se zákonem není ani postup městského soudu, pokud se vypořádal s námitkou stěžovatelky - že výklad nařízení vlády č. 45 způsobuje nedůvodnou nerovnost mezi žadateli o dotace - tak, že posoudil tento žalobní bod jako obecný, z něhož bez uvedení konkrétních případů není patrné, v čem stěžovatelka spatřuje nedůvodnou nerovnost mezi žadateli o dotace, a proto se jím blíže nezabýval. Jak vyplývá

z předestřených judikatorních závěrů, je povinností správního soudu vypořádat se při svém rozhodování se všemi žalobními body a k nim se vztahující zásadní argumentací žalobce. Pokud však městský soud nepovažoval poměrně obsáhlou žalobní argumentaci stěžovatelky, doplněnou replikou k vyjádření žalovaného, o nerovnosti mezi žadateli o dotaci podle nařízení vlády č. 79 a č. 45, za dostatečně konkrétní, bylo na místě, aby mu stěžovatelka toto své žalobní tvrzení ozřejmila, upřesnila, či blíže konkretizovala. Uvedené platí tím spíše, bylo-li ve věci nařízeno jednání a stěžovatelka, resp. její zástupce se jednání zúčastnil. Nelze akceptovat postup správního soudu, který se odmítne zabývat žalobním bodem, byť by i byl skutečně neurčitý, nekonkrétní či nesrozumitelný, aniž by současně vyzval účastníka řízení k upřesnění jeho podání (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2004, č. j. 2 Azs 63/2004 - 46, či ze dne 2. 8. 2007, č. j. 2 Azs 54/2007 - 42, oba dostupné na www.nssoud.cz). Pokud tak městský soud neučinil a vzneseným žalobním bodem se blíže nezabýval, je takový postup i jinou vadou řízení před správními soudy ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé.

Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že je rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, a je současně i zatížen jinou vadou řízení ve smyslu téhož ustanovení soudního řádu správního.

Právním posouzením věci samé se Nejvyšší správní soud již nezabýval. Je tomu tak proto, že by nepřípustně předjímal stanovisko městského soudu, který nejprve musí vydat přezkoumatelné rozhodnutí, a teprve v něm meritorně posoudí (k případné další kasační stížnosti) celou problematiku.

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů došel k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 2. 2012, č. j. 11 A 186/2010 - 152, je opodstatněná, a proto napadený rozsudek zrušil (§ 110 odst. 1 věta prvá před středníkem s. ř. s.), a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

V tomto řízení bude na městském soudu, aby v mezích vysloveného právního názoru kasačního soudu a žalobních bodů opětovně přezkoumal zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí Ministerstva zemědělství. Bude-li to třeba, doplní skutkový stav věci a vyzve žalobkyni (stěžovatelku) k upřesnění vznesených žalobních bodů; teprve poté vydá rozhodnutí, které bude odpovídat zákonu. Současně městský soud posoudí i otázku srozumitelnosti rozhodnutí žalovaného Ministerstva zemědělství, které na straně jedné - co do svého výroku - odvolání stěžovatelky zamítlo a rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu ze dne 1. 4. 2010 č.j.: ZSIF/2010/0087097 potvrdilo, a na straně druhé - podle jeho odůvodnění - dospělo k jinému závěru o prvostupňovým správním orgánem (SZIF) stěžovatelce uložené sankci podle ustanovení čl. 16 odst. 6 nařízení Komise (ES) č. 1975/2006 (stržení částky 1.708.765,48 Kč v následujících 3 letech).

Podle § 110 odst. 4 s. ř. s. zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu (Městského soudu v Praze) a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud (Městský soud v Praze) vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.

Kasační soud ve věci rozhodl v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 26. července 2012

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu