



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Václava Novotného a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **M. c., a. s.**, zast. Mgr. Lenkou Smolíkovou, advokátkou se sídlem v Praze 1, Klimentská 1207/10, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem v Praze 1, Těšnov 17, **za účasti** společnosti H. p. s., s. r. o., o žalobě žalobce proti rozhodnutí Prezidia Státního zemědělského intervenčního fondu ze dne 17. 10. 2003, č. j. 00/2003/34447, o kasační stížnosti žalobce - stěžovatele proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 1. 2005, č. j. 11 Ca 49/2004 – 75,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 1. 2005, č. j. 11 Ca 49/2004 – 75 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Napadeným rozsudkem Městský soud v Praze (dále městský soud) zamítl žalobu žalobce proti rozhodnutí Prezidia Státního zemědělského intervenčního fondu (dále Fond) ze dne 17. 10. 2003, č. j. 00/2003/34447, jímž tento správní orgán dal najevo, že žalobce není účastníkem správního řízení v uvedené věci. S tímto závěrem městský soud souhlasí. V případě podání žádosti o rozdělení kvóty z rezervy podle ustanovení § 11 a § 12 nařízení vlády č. 114/2001 Sb. jde o samostatné řízení, v němž Fond posuzuje oprávněnost žádosti i splnění dalších podmínek, stanovených tímto právním předpisem. Vydáním rozhodnutí o rozdělení kvóty z rezervy rozhoduje správní orgán o právech a povinnostech žadatele o rezervu, nicméně nelze dovodit, že by toto rozhodnutí – individuální ve vztahu k jednotlivým žadatelům o rezervu – zasahovalo do práv, právem chráněných zájmů či povinností jiných producentů cukru. V daném případě jde o řízení návrhové, každý žadatel o kvótu je účastníkem řízení o své vlastní žádosti a rozhodnutí o podané žádosti je jako individuální správní akt vydáváno pouze vůči tomu žadateli, o jehož žádosti je rozhodováno.

Ze žalobou napadeného rozhodnutí je zřejmé, že bylo vydáno vůči žadateli M. c., a. s. Skutečnost, že žadatel o zvýšení kvóty z rezervy je seznamován s podklady pro vydání rozhodnutí o jím podané žádosti a se skutečnostmi známými Fondu z jeho úřední činnosti, je třeba odlišit od postavení žadatele jako účastníka řízení o stanovení kvóty jiným žadatelům. Právní předpisy upravující uvedenou problematiku institut společného řízení výslovně neupravují. Vzhledem k tomu, že na zvýšení individuální produkční kvóty z rezervy není právní nárok, nemůže být žalobce skutečností, že jiným producentům cukru byla kvóta z rezervy zvýšena, omezen na svých právech, neboť má stejné výchozí postavení, tj. možnost podat vlastní žádost o zvýšení kvóty z rezervy. V takovém případě je totiž Fond povinen podle ustanovení § 12 odst. 3 vyhlášky č. 114/2001 Sb. zvýšit kvótu poměrně. V případě, že žalobce prokáže splnění dalších právním předpisem stanovených podmínek, může mu Fond zvýšit produkční kvótu podle ustanovení § 12 odst. 8 téže vyhlášky, vždy však jde o individuální rozhodnutí ve vztahu ke konkrétní osobě žadatele o rezervu. Městský soud tak dospěl k závěru, že žalobce není k podání žaloby proti žalobou napadenému rozhodnutí věcně aktivně legitimován. K námitce žalovaného správního orgánu, týkající se zrušení vyhlášky č. 114/2001 Sb. a jejím nahrazení novou právní úpravou, městský soud uvedl, že podle ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. při přezkoumání rozhodnutí správního orgánu vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

Kasační stížnost podal žalobce – nyní stěžovatel (§ 105 odst. 1 s. ř. s.) z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a/ a b/ s. ř. s. V této právní věci má, podle něj, zásadní význam posouzení, zda lze stěžovatele považovat za účastníka správního řízení o zvýšení individuální produkční kvóty ostatních producentů cukru, v tomto případě společnosti M. c., a. s. Stěžovatel již v podané žalobě tvrdil, že rozhodnutími správních orgánů obou stupňů jsou jeho práva, právem chráněné zájmy a povinnosti ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu přímo dotčeny. Veškeré množství cukru, které lze v České republice vyrobit, je limitováno na základě multilaterálních dohod (zejména Smlouvy o přistoupení k EU), které Česká republika uzavřela, resp. nařízením Rady ES č. 1260/2001, o společné organizaci trhu s cukrem. Celkové množství cukru, které byl Státní zemědělský intervenční fond (dále SZIF) povinen z rezervy rozdělit, bylo v § 4 odst. 2 nařízení vlády č. 114/2001 Sb. (dále nařízení vlády) pevně stanoveno ve výši 39 862 tun. SZIF toto celé množství cukru z rezervy rozděлил svými rozhodnutími ze dne 10. 7. 2003. Rozhodnutími Prezidia SZIF ze dne 17. 10. 2003 byla celá rezerva stanovená citovaným nařízením vlády rozdělena pravomocně. Rozděluje-li se celá rezerva, ovlivní jakékoliv nezákonné zvýšení individuální produkční kvóty byť jen jednoho producenta cukru automaticky práva všech ostatních producentů, neboť z pevně stanovené rezervy určené k rozdělení pro ně zbývá méně. Byla-li tedy individuální produkční kvóta několika producentům nepřiměřeně zvýšena, jsou tímto zvýšením logicky dotčeni všichni ostatní žadatelé, kteří obdrží méně nebo nic, protože rezerva je limitována. Každým jednotlivým nesprávným rozhodnutím tedy je ve skutečnosti přímo dotčeno právo všech producentů, včetně stěžovatele na zákonné a nestranné zvýšení kvóty z rezervy. Zejména pak v případě, kdy SZIF rozhoduje o zvýšení kvóty z rezervy na základě kritérií uvedených v ustanovení § 12 odst. 8 nařízení vlády (což bylo v daném případě) a kdy na rozdíl od rozhodování o zvýšení kvóty z rezervy podle ustanovení § 12 odst. 3 nebo 4 nařízení vlády není stanoveno konkrétní množství, které je SZIF povinen jednotlivým producentům přidělit, mohou být práva a právem chráněné zájmy producenta cukru každým nesprávným a necitlivým zásahem SZIF do systému produkčních kvót skutečně přímo dotčeny. Argumenty městského soudu, že u řízení podle § 11 a § 12 nařízení vlády se jedná o samostatné návrhové řízení, kdy rozhodnutí o žádosti producenta cukru je jako individuální správní akt vydáváno pouze vůči žadateli a že příslušné právní předpisy institut společného řízení neupravují, jsou liché a ryze formalistické, neboť nezohledňují výše uvedená specifika regulace trhu s cukrem.

Rovněž není správný právní názor městského soudu, že práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti stěžovatele nemohou být dotčeny, protože na zvýšení individuální produkční kvóty z rezervy není právní nárok. Z ustanovení § 12 odst. 3 a 4 nařízení vlády vyplývá, že množství cukru, které má být rozděleno z rezervy, je SZIF povinen rozdělit mezi jednotlivé producenty cukru poměrně (odst. 3) nebo podle požadavku uvedeného v žádosti (odst. 4). Podá-li tedy producent cukru žádost, která má veškeré náležitosti stanovené nařízením vlády, má tento producent na základě ustanovení § 12 odst. 3 nebo 4 právní nárok na zvýšení kvóty z rezervy o určité konkrétní množství. Dle speciálního ustanovení § 12 odst. 8 nařízení vlády SZIF rovněž zvýší producentovi cukru kvótu z rezervy, splňuje-li producent tam uvedená kritéria. Ze znění § 12 odst. 8 nařízení vlády jednoznačně vyplývá, že v případě, že producent cukru splnil kritéria uvedená v tomto ustanovení, je SZIF povinen jeho kvótu zvýšit. Z toho stěžovatel dovozuje, že v případě, že producent cukru podá žádost, která má veškeré náležitosti stanovené nařízením vlády, má tento producent i na základě ustanovení § 12 odst. 8 právní nárok na zvýšení kvóty z rezervy o určité množství, které SZIF objektivně a transparentně určí na základě kritérií uvedených v tomto ustanovení. Ze všech uvedených důvodů se stěžovatelem mělo být jednáno jako s účastníkem řízení. Dále stěžovatel namítal, že veškerá řízení před Prezidiem SZIF a SZIF, která vedla k vydání rozhodnutí, jejichž zrušení se stěžovatel domáhal svojí žalobou, trpěla vadami spočívajícími v tom, že při zjišťování skutkové podstaty, z níž Prezídium SZIF resp. SZIF v rozhodnutích o zvýšení individuální produkční kvóty cukru z rezervy vycházely, byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost těchto rozhodnutí (viz k tomu podrobněji žaloba stěžovatele ze dne 29. 12. 2003). Stejný závěr učinil městský soud v právní věci vedené u něj pod sp. zn. 11 Ca 323/2003 a týkající se rozhodnutí Prezidia Státního zemědělského intervenčního fondu ze dne 17. 10. 2003, č. j. 00/2003/34400, týkajícího se zvýšení kvóty přímo stěžovateli jako producentovi cukru. Protože stejnými vadami trpěla i další rozhodnutí ve vztahu k dalším producentům cukru, tedy i ve vztahu k H. p. s., a. s., měl městský soud napadené rozhodnutí i z tohoto důvodu zrušit. Kasační stížností se stěžovatel domáhal zrušení napadeného rozsudku městského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné a odkázal na své písemné vyjádření ze dne 12. 1. 2005.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a z důvodů v kasační stížnosti uvedených (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.) a dospěl k těmto závěrům:

Stěžovatel učinil předmětem přezkumné činnosti soudů rozhodnutí Prezidia Státního zemědělského intervenčního fondu ze dne 17. 10. 2003, č. j. 00/2003/34447, jímž tento orgán zamítl odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu ze dne 10. 7. 2003, č. j. 00/2003/21442 o zvýšení kvóty producentovi cukru H. p. s. a. s. o 5000 tun na 25 184,488 tun v řízení zahájeném z podnětu Fondu podle § 12 odst. 8 nařízení vlády č. 114/2001 Sb. Při přezkoumání napadeného rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), jak již správně uvedl městský soud v napadeném rozsudku. Ve věci je tedy třeba vycházet ze zákona č. 256/2000 Sb. o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů, který zřídil Státní zemědělský intervenční fond (dále Fond) a v § 1 odst. 2 písm. d/ stanovil, že Fond provádí činnost související se systémem produkčních kvót. V § 2 vymezil pro účely tohoto zákona, že se rozumí, mimo jiné, c/ systémem produkčních kvót souhrn pravidel pro prvotní přidělení individuálních produkčních kvót, nakládání s kvótovanou produkcí, postup při překročení individuální produkční kvóty, poskytování informací

potřebných pro fungování systému produkčních kvót, nakládání s rezervou pro zvýšení stávajících nebo přidělení nových individuálních produkčních kvót, převody a snižování individuálních produkčních kvót za účelem organizace trhu s příslušnými zemědělskými výrobky nebo potravinami, d) individuální produkční kvótou množství zemědělského výrobku nebo potraviny vyrobené osobou, která je oprávněna s touto kvótou disponovat, a které může uvést na určený trh v průběhu příslušného období, aniž by jí byl uložen odvod nebo stanoveno jiné opatření. V § 11d odst. 10 citovaný zákon stanovil, že vláda v rámci podmínek systému produkčních kvót nařízením stanoví, mimo jiné,

a) výši národní produkční kvóty,

b) způsob prvotního přidělení individuálních produkčních kvót jednotlivým žadatelům při dodržení zásady rovného přístupu ke všem žadatelům a objektivního způsobu výpočtu individuálních produkčních kvót,

d) způsob naplňování rezervy a podmínky jejího rozdělování, pokud je rezerva součástí systému produkčních kvót.

Vláda nařídila - vydala podle § 12 odst. 3 až 5 k provedení § 2 odst. 5 a § 12 odst. 3 až 7 zákona č. 256/2000 Sb. (v původním znění) nařízení vlády č. 114/2001 Sb. o stanovení produkčních kvót cukru na kvótové roky 2001/2002 až 2004/2005. Nejvyšší správní soud vychází z tohoto nařízení vlády účinného v době rozhodování správního orgánu, tedy po vydání nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 10. 2002, jímž byla jeho ustanovení § 4 odst. 3, § 5 odst. 3, § 7 a § 13 zrušena a po nabytí účinnosti nařízení vlády č. 97/2003 Sb. (9. 4. 2003), jímž bylo, mimo jiné, nařízení vlády č. 114/2001 Sb. doplněno o odstavec 8 § 12. Tento odstavec má toto znění: „Fond rovněž zvýší kvótu producentovi cukru, jestliže tento prokazatelně přispěl svým jednáním ke stabilizaci pěstitelů cukrovky v regionu, kde došlo k ohrožení pěstitelů cukrovky v důsledku uzavření cukrovaru jiným producentem cukru, jinak přispěl svým aktivním jednáním ke stabilizaci trhu s cukrem, provedl zásadní změny v restrukturalizaci nebo modernizaci výroby cukru v jím provozovaném cukrovaru za předpokladu, že tato restrukturalizace nebo modernizace pozitivně ovlivnila kvalitu výroby cukru nebo přispěla ke snížení nadměrných zásob cukru, a splňuje-li tento producent cukru podmínky stanovené v § 11 odst. 1 písm. a) až h); pro zvýšení kvóty se ustanovení odstavce 6 písm. a) použije přiměřeně. V kvótovém roce 2003/2004 Fond může použít rezervu především pro obnovení kvótového systému cukru s přihlédnutím ke stanoveným kritériím.“ Podle tohoto ustanovení Fond zahájil řízení s celkem sedmi producenty cukru (v daném případě právníckými osobami provozujícími výlučně na základě vlastnického práva nebo z něj odvozeného práva cukrovar, kterým byla přidělena individuální produkční kvóta cukru - § 2 písm. e/ nařízení vlády č. 114/2001 Sb.), to je stěžovatelem společností M. c., a. s., společností C. V. a. s., společností H. p. s. s. r. o., společností L. c. a. s., společností E. S. Č. R., a. s., společností C. T. a. s., a společností N., a. s. Údaje o zahájení řízení viz výše tvrdí stěžovatel a žalovaný je nenapadá. Podle stěžovatele byl v uvedené době v České republice ještě jeden producent cukru, s ním však řízení zahájeno nebylo a kvóta z rezervy mu zvýšena nebyla. Za účastníka řízení považoval Fond vždy konkrétního producenta cukru a protože stěžovatel podal odvolání i proti rozhodnutím Fondu ve vztahu k jiným producentům cukru, Prezidium Fondu jeho odvolání v těchto případech zamítlo podle ustanovení § 60 správního řádu s odůvodněním, že stěžovatel není účastníkem těchto řízení. Poukázal přitom na ustanovení § 14 správního řádu a na to, že v řízení o zvýšení kvóty cukru z rezervy podle § 12 odst. 8 nařízení vlády č. 114/2001 Sb. týkajícího se jiného producenta cukru nemůže být dotčeno konkrétní právo, právem chráněný zájem nebo povinnost stěžovatele, protože podle

hmotného práva neexistují. S tím nesouhlasí stěžovatel, který své námitky uvedl jednak v žalobě a jednak nyní v kasační stížnosti.

Podle § 13a zákona č. 256/2000 Sb. na rozhodování podle tohoto zákona se vztahuje správní řád, nestanoví-li tento zákon jinak. O účastenství ve správních řízeních podle tohoto zákona tento zákon nic neuvádí, nestanoví jinak. Je tedy třeba v této věci vycházet ze správního řádu.

Institut účastníka správního řízení vymezuje ustanovení § 14 správního řádu.

K tomu, aby právnická či fyzická osoba měla postavení účastníka správního řízení, je dostačující pouhý předpoklad existence jejích práv, právem chráněných zájmů nebo povinností, o nichž má být ve věci jednáno. Účastníkem řízení jsou i fyzické nebo právnické osoby, jejichž právní postavení může být přímo dotčeno rozhodnutím o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech jiných subjektů a to do doby, než se prokáže opak (viz nálezn Ústavního soudu ze dne 10. 11. 2004 I. ÚS 547/02).

Městský soud ustanovení § 14 správního řádu v odůvodnění svého rozsudku citoval, a učinil závěr, že stěžovatel nebyl účastníkem správního řízení (souhlasil tak se žalovaným) a shledal u něj nedostatek věcné aktivní legitimace k podání žaloby. Tento jeho závěr považuje Nejvyšší správní soud za nepřezkoumatelný. Vychází-li Nejvyšší správní soud z odůvodnění rozsudku městského soudu, jeho strany 5, posledního odstavce začínajícího slovy „V případě podání žádosti...“ a končícího slovy „... žadatele o rezervu.“, pak se jeví, že městský soud vycházel z toho, že Fond - prvostupňový správní orgán v dané věci rozhodl o zvýšení kvóty cukru producentovi cukru H. p. s., s. r. o. na základě jeho žádosti a pro tento případ činil své právní závěry i když v částech odůvodnění předcházejících tomuto závěru učinil jiná skutková zjištění, totiž, že žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno Fondem z vlastního podnětu podle § 12 odst. 8 nařízení vlády č. 114/2001 Sb. V daném případě není pochyb o tom, že žalobou napadené rozhodnutí o zvýšení kvóty cukru bylo vydáno Fondem z vlastního podnětu podle § 12 odst. 8 nařízení vlády č. 114/2001 Sb. Městský soud však z tohoto hlediska napadené rozhodnutí vlastně nepřezkoumal, protože v odůvodnění svého rozsudku k ustanovení § 12 odst. 8 nařízení vlády č. 114/2001 Sb. jen uvedl: „V případě, že žalobce prokáže splnění dalších, právním předpisem stanovených podmínek, může mu Fond zvýšit produkční kvótu podle ustanovení § 12 odst. 8 téže vyhlášky, vždy však jde o individuální rozhodnutí ve vztahu ke konkrétní osobě žadatele o rezervu.“ Žádné jiné závěry v tomto směru městský soud neučinil. Na městském soudu přitom bylo přezkoumat napadené rozhodnutí ze všech žalobních důvodů, které stěžovatel v žalobě uvedl – tedy v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) a to se napadeným rozsudkem rozhodně nestalo. Stěžovatel přitom tvrdil, že je napadeným rozhodnutím dotčen, protože Fond na kvótový rok 2003/2004 rozdělil českou národní kvótu 454 862 tun mezi producenty cukru včetně stěžovatele, z toho 415 000 tun jako základní kvótu a zbývajících 39 862 tun z rezervy, přičemž výše národní kvóty, součet individuálních produkčních kvót i celková výše rezervy, která má být rozdělena mezi producenty cukru, je pevně stanovena nařízením vlády a je pro Fond závazná. Proto se rozhodnutí o zvýšení kvóty z rezervy jednomu z producentů, podle názoru stěžovatele, nutně musí dotýkat práv a chráněných zájmů dalšího (dalších) producentů cukru. K tomu přistupuje i posouzení ustanovení § 11 a § 12 odst. 1-7 nařízení vlády č. 114/2001 Sb. na jedné straně a § 12 odst. 8 téhož nařízení vlády na straně druhé, totiž kdy lze postupovat podle § 12 odst. 8 citovaného nařízení vlády, tedy zvýšit kvótu producentovi cukru z rezervy z vlastního podnětu Fondu a jaké její množství, pokud producent (producenti) cukru podal (podali) řádně a včas žádost (žádosti) o zvýšení své individuální kvóty a má (mají)

právo na postup a rozdělení rezervy v citovaném nařízení vlády uvedeném. I podle názoru Nejvyššího správního soudu toto jsou rozhodné skutečnosti pro posouzení účastenství stěžovatele v řízení o zvýšení individuální kvóty cukru z rezervy zahájeném z podnětu Fondu dle § 12 odst. 8 nařízení vlády č. 114/2001 Sb. ve vztahu k jinému producentovi cukru. Teprve po jejich posouzení a zhodnocení lze učinit závěr, zda stěžovatel v tomto případě splnil podmínky být účastníkem uvedeného řízení ve smyslu ustanovení § 14 správního řádu.

Z důvodů v tomto rozhodnutí uvedených Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (110 odst. 1 s. ř. s., když se necítil být zcela vázán důvody kasační stížnosti - § 109 odst. 3 s. ř. s.) v němž je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

V novém řízení rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 28. února 2006

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu