



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců Mgr. Kamila Tojnera a Mgr. Jana Kašpara v právní věci žalobce: **ŽIVA zemědělská obchodní, a.s.**, sídlem Klášterec nad Orlicí č.p. 120, zast. JUDr. Petrem Nuckollsem, advokátem, sídlem Barcalova 2, Ústí nad Orlicí, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství ČR**, sídlem Těšnov 17, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6.12.2010, č.j. 29611/2010-17210,

**t a k t o :**

- I. Rozhodnutí Ministerstva zemědělství ČR ze dne 6.12.2010, č.j. 29611/2010-17210, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 10.712,- Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobce JUDr. Petra Nuckollse, advokáta.

**O d ů v o d n ě n í :**

Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 6.12.2010, č.j. 29611/2010-17210, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu (dále jen „Fond“) ze dne 26.7.2010, č.j. SZIF/2010/0223751, o zamítnutí žádosti žalobce o zvýšení individuálního referenčního množství mléka (dále jen IRMM), neboť pro kvótový rok 2005/2006 byla dne 27.12.2005 stanovena podle § 6 odst. 4 nařízení vlády č. 244/2004 Sb. (dále „nařízení vlády“) rezerva ke zvyšování stávající, popř. přidělování nových IRMM ve výši 0 kg.

Žalobce v žalobě rozsáhle konstatoval průběh předchozích správních i soudních řízení. Proti žalobou napadenému rozhodnutí žalovaného namítl, že se žalovaný nevypořádal s odvolacími důvody o tom, že :

1. Podle § 6 odst. 4 nařízení vlády neměl Fond rozhodovat o vyčlenění části rezervy, která bude určena ke zvýšení stávajících, popř. nově přidělených individuálních referenčních množství mléka (vyhlašovat rezervu), nýbrž měl přímo rozhodovat o vyčlenění části rezervy, kterou k tomuto účelu použije. „Nulová rezerva“ je k tomuto účelu nepoužitelná. Správní orgán tak postupoval v rozporu s čl. I bodu 2 nařízení vlády č. 517/2004 Sb.
2. Jestliže podle § 6 odst. 4 nařízení vlády je Fond povinen ve lhůtě tam uvedené vyčlenit část rezervy k uvedenému použití, potom je povinen skutečně vyčlenit část rezervy. Vyčleněním části rezervy 0 kg Fond ve skutečnosti žádnou rezervu nevyčlenil a právní předpis obešel.
3. Fond rozhodl na základě podkladů, z nichž nijak srozumitelně nevyplývalo, že by takovéto omezení trhu bylo objektivní, a které neobsahovaly dostatek důvodů pro závěr o přiměřenosti takového omezení trhu.
4. Rozhodnutí Fondu je odůvodněno tím, že k 1.8.2005 bylo producentům mléka přiděleno veškeré volné množství pro dodávky z rezervy. Spisový materiál však obsahuje komoditní zpravodajství SZIF ze dne 30.6.2005, ve kterém se uvádí, že k 1.8.2005 byla stanovena pouze část rezervy ke zvýšení stávajících a přidělení nových IRMM.
5. Podle informace Fondu ze dne 14.8.2007, č.j. SZIF/2007/02480265, nebyla pro zvyšování a přidělování nových IRMN k datu 1.3.2006 k dispozici žádná volná rezerva, přitom situační a výhledová zpráva MLÉKO Ministerstva zemědělství ČR – prosinec 2006 (dále jen „situační a výhledová zpráva MLÉKO“), kterou žalobce požadoval doplnit do podkladů rozhodnutí, obsahuje vyhodnocení kvótového roku 2005/2006 (od 1.4.2005 do 31.3.2006), z něhož vyplývá, že rezerva celkem k 31.3.2006 činila 7.855.140 kg, z toho volná 2.956.752 kg.
6. Podle informace Fondu ze dne 14.8.2007, č.j. SZIF/2007/02480265, činila výše rezervy pro dodávky ke dni 31.7.2005 množství 4.892.629 kg, přitom k následujícímu dni 1.8.2008 bylo podle situační a výhledové zprávy MLÉKO i podle nového rozhodnutí Fondu vyčleněno z této rezervy k přidělení 4.897 tun. Podle těchto podkladů a podle nového rozhodnutí byla z celkové rezervy vyčleněna část větší než celková rezerva.
7. Z podkladů a zejména ze situační a výhledové zprávy MLÉKO vyplývá, že stále existovala určitá rezerva k dispozici pro rozdělování. Pokud Fond v informaci ze dne 14.8.2007 uvádí rezervu od 30.9.2005 do 31.12.2005 v záporných číslech, neznamená to opak, nýbrž jen matematické vyjádření převodu – změn IRMN přímého prodeje na IRMN pro dodávky. Uvádění výše rezervy v záporných číslech způsobuje nesrozumitelnost podkladu, v němž je tato rezerva vyčíslena, záporná rezerva je logický nesmysl. Nesrozumitelnost informace Fondu ze dne 14.8.2007 je dána rovněž zcela odlišnými časovými údaji o výši rezervy pro dodávky ke dni 31.8.2005 na straně jedné a k následujícímu dni 1.9.2005 na straně druhé.

Žalobce má za to, že výše uvedenou tvrzenou nezákonností a vadami řízení byl zkrácen na svých právech, žalovaný se nevyjádřil k výše uvedeným argumentům (§ 68 odst. 3 s.ř.).

Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby, neboť Fondu nebyla a není legislativně stanovena povinnost každým rokem rozdělovat část rezervy bez ohledu na její existenci. Napadeným rozhodnutím bylo rozhodováno podle nařízení vlády ve znění platném od 1.12.2007. Dříve než Fond rozdělí rezervu, je povinen dát o tom producentům jasný signál, tj. podle § 6 odst. 4 nařízení vlády uveřejní, jaká část rezervy je vyčleněna pro rozdělování. Jestliže je v rezervě minimální množství mléka pro rozdělení žadatelům, Fond zváží, zda je reálné podstoupit náročný proces administrace a jeho zatížení. Rozhodnutím žalovaného č.j. 11455/2006-17210 ze dne 16.5.2006 byl žalobce informován o množství volné části rezervy pro dodávky, která k datu 1.9.2005 činila 183,795 tun, což by v případě cca 2800 žadatelů (producentů) představovalo hrubý odhad navýšení na jednoho žadatele 65,6 kg. Odhad je pouze orientační, neboť u řady producentů by bylo navýšení nižší z důvodu stanoveného koeficientu. Proto Fond rozhodl, že nebude takto malé množství mléka vyčleňovat pro rozdělení. Pokud žalobce potřeboval vlastnit další kvótu, nebyl nijak omezován, měl možnost provést převod kvóty od jiného držitele kvóty. Pojem „část rezervy“ je uveden v § 6 odst. 4 nařízení vlády, proto komoditní zpravodajství používá tento pojem. Rezerva se skládá z volné části – kterou lze vyčlenit a rozdělit v rámci navýšování či přidělování nových kvót a z části blokované – kterou nelze vyčlenit, která je ponechána v rezervě podle ustanovení předpisů EU pro opětovně začínající producenty.

Žalovaný konstatoval, že ode dne vyhlášení předmětné nulové rezervy (od 27.12.2005 – v souladu s § 6 odst. 3, 4 nařízení vlády) do konce daného kvótového roku (kvótový rok vždy začíná 1. dubna a končí 31. března) byly realizovány změny a převody mléčných kvót v souladu s legislativními předpisy, což se v konečném důsledku projevilo i v nárůstu volné rezervy ke dni 31.3.2006. V situační a výhledové zprávě MLÉKO byla uvedena data získaná až z vyhodnocení a uzavření celého předmětného kvótového roku (1.4.2005 – 31.3.2006), tj. na základě potvrzení konečných údajů kvótového roku Evropskou komisí (dále jen „Komise“) jejím nařízením č. 832/2006 zveřejněného dne 2.6.2006. Nelze porovnávat údaje celého kvótového roku s údajem odpovídajícím části kvótového roku (konkrétně prosinec 2005, kdy byla vyhlášena nulová rezerva). Fond v prosinci 2005 logicky nemohl zohlednit změny a převody individuálních kvót, které nastaly až v následujícím období a které nemohl dopředu k termínu vyhlášení rezervy znát. Po vyhodnocení a uzavření kvótového roku do rezervy navíc přibývá množství, které je producentům mléka odebráno z důvodu neplnění přidělené kvóty. V situační a výhledové zprávě MLÉKO – prosinec 2006 týkající se výše vyčleněné části rezervy pro přidělování či navýšování kvót k 1.8.2005 byl zveřejněn na webových stránkách Fondu dne 30.6.2005. Rezerva byla vyhlášena dne 30.6.2005, v průběhu měsíce července 2005 však byly realizovány převody a změny kvót, které ovlivnily výši rezervy k 31.7.2005. Ke dni 1.8.2005 na základě změn a převodu kvót došlo k navýšení rezervy, bylo tak realizováno navýšení vyčleněné části rezervy pro navýšování stávajících a přidělování nových kvót pro dodávky na 4.897 tun.

Žalovaný uvedl, že výše volné rezervy byla vyhlášena dne 30.6.2005. V průběhu července 2005 bylo potvrzeno celkem 15 převodů a 6 změn individuálních a referenčních množství mléka, v důsledku toho došlo k navýšení volné rezervy. Při vyhlášení rezervy pro navýšování a přidělování IRMM vychází Fond vždy z údajů o výši rezervy, kterou má k dispozici v okamžiku jejího vyhlášení. Ještě tentýž den může dojít ke změně výše rezervy díky potvrzeným převodům a změnám individuálního referenčního množství mléka. O tato množství však není možné dodatečně navýšovat vyhlášenou výši rezervy. Informace pro konečné údaje kvótového roku se zpracovávají až po ukončení daného kvótového roku, po zohlednění všech změn a převodů kvót, tj. až po potvrzení Komisí v každoročně

publikovaném nařízení Komise o rozdělení vnitrostátních kvót na příslušný kvótový rok. Kvótový rok končí 31.března kalendářního roku a Komise dané nařízení vydává se zpožděním zhruba 3 měsíců, tzn., že Komise potvrzuje uvedené údaje zpětně. V roce 2005/2006 bylo v období od 1.8.2005 do 28.2.2006 podáno celkem 957 žádostí o změnu (změna představovala objem 64.601.582 kg). Potvrzení těchto změn Komise zveřejnila nařízením Komise č. 832/2006 až dne 2.6.2006, ve kterém pro období od 1.4.2005 do 31.3.2006 navrhla pro ČR vnitrostátní kvótu pro dodávky v objemu 2.678.931,873 kg a pro přímý prodej 3.211.127 kg.

Žalobce k vyjádření žalovaného doplnil, že ustanovení § 6 odst. 4 nařízení vlády nepřipouštělo, aby část rezervy nebyla vyčleněna. Nařízení vlády neotvíralo Fondu prostor k úvaze, zda množství mléka v rezervě stojí za administraci jeho rozdělení.

Ze správního spisu vyplývají následující podstatné skutečnosti :

Dne 27.12.2005 vyčlenil Fond podle § 6 odst. 4 nařízení vlády část rezervy referenčního množství mléka ke dni 1.3.2006, která je určena ke zvýšení stávajících, popř. přidělení nových IRMM ve výši 0 kg pro dodávky i pro přímý prodej.

Dne 9.1.2006 podal žalobce žádost o zvýšení IRMM dle nařízení vlády. Usnesením Fondu ze dne 23.2.2006, č.j. SZIF/2006/0047166, bylo řízení o žádosti žalobce zastaveno dle ust. § 66 odst. 1, písm. g) s.ř. pro zjevnou bezpředmětnost, neboť rezerva referenčního množství mléka, která je určena ke zvýšení stávajících, popř. přidělení nových IRMM byla stanovena ve výši 0 kg pro dodávky i pro přímý prodej. Odvolání žalobce bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 16.5.2006 zamítnuto, neboť ke dni 1.8.2005 bylo přiděleno producentům mléka veškeré volné množství rezervy, k datu 1.9.2005 činila rezerva pro dodávky – volná 183,795 tun a rezerva pro přímý prodej – volná 97,924 tun. Proto ke dni 1.3.2006 Fond vyčlenil část rezervy referenčního množství mléka ve výši 0 kg. Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 27.6.2007, č.j. 10 Ca 179/2006-28, bylo rozhodnutí žalovaného ze dne 16.5.2006 zrušeno pro nepřezkoumatelnost.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 3.10.2007, č.j. 11455/2007-17210, ve věci znovu rozhodl tak, že odvolání žalobce zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil, neboť s ohledem na situaci na trhu s mlékem a v rámci možností a kritérií při rozdělování dotací pro předmětné období nezbylo, než přistoupit k vyhlášení nulové rezervy pro dodávky i pro přímý prodej.

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 18.2.2010, č.j. 10 Ca 314/2007-40, bylo rozhodnutí žalovaného ze dne 3.10.2007, č.j. 11455/2007-17210, a rozhodnutí Fondu ze dne 23.2.2006, sp.zn. 2006/11633/130, č.j. SZIF/2006/0047166, opět zrušeno pro vadu řízení spočívající v nesplnění podmínek pro zastavení řízení pro bezpředmětnost dle § 66 odst. 1 písm. g) s.ř.

Rozhodnutím Fondu ze dne 26.7.2010, č.j. SZIF/2010/0223751, byla zamítnuta žádost žalobce o zvýšení stávajícího individuálního referenčního množství mléka pro dodávky, neboť v důsledku specializace producentů na chov čistě mléčných plemen s rostoucí užitkovostí a očekávanému přidělení restrukturalizační rezervy, která však byla uvolněna nařízením Komise (ES) č. 927/006 s platností od 1.4.2006, došlo k 1.8.2005 k úplnému rozdělení rezervy; ke dni 1.9.2005 činila rezerva pro dodávky - volná 183,795 tun a rezerva pro přímý prodej - volná 97,924 tun. V důsledku schválení masivního počtu převodu - změn Komisí a stanovení nového rozdělení vnitrostátního referenčního množství mléka pro rok

2005/2006 došlo k tomu, že ke dni 27.12.2005 byla výše rezervy pro dodávky přechodně záporná (- 61 485 182 kg). Z těchto důvodů Fond vyčlenil nulové rezervy.

V odvolání žalobce namítl kromě jiného, jak výše uvedeno pod body 1 -7 odůvodnění rozsudku. Z obsahu odvolání dle soudu plyne, že žalobce zejména sporoval skutečnost, že k okamžiku vyhlášení rezervy dne 27.12.2005 existovala volná rezerva, že tedy "bylo co rozdělovat", a proto byl Fond povinen rezervu vyčlenit pro přidělení žadatelům.

Rozhodnutím žalovaného ze dne 6.12.2010, č.j. 29611/2010-17210, bylo odvolání žalobce zamítnuto. Žalovaný konstatoval, že z předpisů Evropských společenství i České republiky nevyplývá povinnost Fondu každoročně rozdělovat rezervu pro navyšování a přidělování nových kvót mléka. Přesto byla v kvótovém roce 2005/2006 ke dni 1.8.2005 rezerva rozdělena, a to jak pro dodávky tak pro přímý prodej. K tomuto kroku bylo přistoupeno z důvodu snahy České republiky rozdělit obě rezervy v maximální výši. K datu 1.9.2005 činila rezerva pro dodávky volná 183.795 tun a rezerva pro přímý prodej volná 97.924 tun. Během dalšího období tohoto kvótového roku docházelo v České republice k masivnímu počtu vyžádaných změn IRMM přímého prodeje na IRMM pro dodávky. Komise však tyto převody schválila dle čl. 8 nařízení Rady (ES) č. 1788/2003 a s čl. 2 nařízení Komise (ES) č. 595/2004 až v červnu 2006 nařízením Komise č. 832/2006, a to retrospektivně. Změnou tohoto stavu, tj. uznáním všech požadovaných změn a jejich zpětného potvrzení pro kvótový rok 2005/2006, a stanovením nového rozdělení vnitrostátního referenčního množství mléka na dodávky a přímé prodeje pro rok 2005/2006 (tzn. až po termínu vyhlášení části rezervy pro přidělování IRMM) došlo k tomu, že ke dni 27.12.2005, kdy dle § 6 odst. 4 nařízení vlády bylo nutné vyhlásit část rezervy pro navyšování stávajících IRMM či přidělování nových IRMM, byla výše rezervy pro dodávky přechodně záporná, tj. - 61 485 182 kg. Z těchto důvodů Fond nemohl vyčlenit část rezervy pro možné navyšování stávajících IRMM či přidělování nových IRMM pro dodávky a přímý prodej, neboť nemohl předjímat, zda Komise schválí požadované změny vyžádané producenty v plné výši a zda Komise stanoví České republice nové rozdělení na dodávky a přímý prodej v souladu se všemi požadovanými změnami.

K odvolacím námitkám žalobce žalovaný v rozhodnutí uvedl, že žalobcem uvedená výše rezervy 6.000 tun je nesprávná, protože rozhodující je stav výše rezervy ke dni vyhlášení, tj. ke dni 27.12.2005. K tomuto dni byla rezerva uvedeným postupem Komise přechodně v záporných číslech, nebylo možné vyčlenit reálnou část rezervy pro navýšení stávajících IRMM či přidělování nových IRMM. Výše volné rezervy se v průběhu roku mění, je ovlivňována realizovanými převody IRMM, resp. odvodem 15 % z každého převáděného množství kvóty do rezervy a odejmutím IRMM při ukončení produkce mléka. Tyto operace s IRMM prakticky ze dne na den ovlivňují výši rezervy, a je tedy zcela reálné, že její výše ke dni 31.7.2005 a 1.8.2005 byla rozdílná. Rovněž je nutné konstatovat, že citované údaje Situační výhledové zprávy Mléko byly publikovány až po ukončení kvótového roku 2005/2006, tzn. po komplexním vyhodnocení celého kvótového roku včetně akceptovaných změn IRMM Evropskou komisí (úprava rozdělení vnitrostátních kvót na dodávky a přímý prodej s ohledem na převody IRM pro dodávky a pro přímý prodej, které si vyžádal producent).

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu uplatněných žalobních námitek, jimiž je soud vázán (§ 75 odst. 2 věta první s.ř.s.), a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. O podané žalobě rozhodl soud bez

nařízení jednání za podmínek ust. § 51 s.ř.s., neboť účastníci s tímto postupem souhlasili, jestliže k poučení soudu neuvedli jinak.

Jak výše uvedeno, žalobce v žalobě konstatoval průběh celého řízení i s uvedením obsahu podání žalobce, aniž by takto bylo uvedeno v minulém čase. Pokud žalobce na str. 16 konstatoval, že : "*Shora popsanou nezákonností a vadami řízení byl žalobce zkrácen na svých právech. Žalovaný se nevypořádal s výše uvedenými argumenty (§ 68 odst. 3 správního řádu).*", soud z důvodu atypického obsahu žaloby nejdříve posoudil, co je obsahem žalobních bodů dle § 71 odst. 1 písm. d) s.ř.s. Je na žalobci, aby jednoznačně uvedl, v čem spatřuje nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, zde rozhodnutí žalovaného jakožto správního orgánu II. stupně, případně vady řízení, které předcházely vydání žalobou napadeného rozhodnutí. Soud tak považuje za žalobní body pouze obsah žaloby v čl. III bod 17 žaloby, který je formulován jednak jako námitka nepřezkoumatelnosti /písm. a) – i)/ tak i věcné nesprávnosti plynoucí z obsahu namítané nepřezkoumatelnosti (závěr bod 17 – „*Shora popsanou nezákonností a vadami řízení byl žalobce zkrácen na svých právech.*“).

Soud se nejdříve zabýval věcnou stránkou žaloby, neboť z dále uvedených závěrů plyne, zda případná nepřezkoumatelnost měla vliv na zákonnost rozhodnutí, resp. právní postavení žalobce. Jak výše uvedeno, žalobce žalobní námitky formuloval nejen jako námitky nepřezkoumatelnosti ale i jako námitky nezákonnosti.

Soud vycházel při posouzení důvodnosti žaloby z následující právní úpravy :

Podle ustanovení § 6 odst. 3 nařízení vlády č. 244/2004 Sb. rozdělovat rezervu lze jednou ročně, a to k 1. březnu příslušného kalendářního roku.

Podle ustanovení § 6 odst. 4 nařízení vlády č. 244/2004 Sb. ve znění do 30.11.2007 Fond nejpozději do 60 dnů před datem uvedeným v odstavci 3 **vyčlení** část rezervy, kterou použije ke zvyšování stávajících, popřípadě přidělování nových individuálních referenčních množství mléka pro dodávky a individuálních referenčních množství mléka pro přímý prodej; informaci o vyčleněné části rezervy uveřejnění Fond způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Podle ustanovení § 6 odst. 4 nařízení vlády č. 244/2004 Sb. v posledním znění Fond nejpozději do 60 dnů před datem uvedeným v odstavci 3 **může** vyčlenit část rezervy, kterou použije ke zvyšování stávajících, popřípadě přidělování nových individuálních referenčních množství mléka pro dodávky a individuálních referenčních množství mléka pro přímý prodej; informaci o vyčleněné části rezervy uveřejní Fond způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Podle ust. § 7 odst. 1 nařízení vlády č. 244/2004 Sb. žádost producenta o zvýšení stávajícího individuálního referenčního množství mléka, popřípadě přidělení nového individuálního referenčního množství mléka z části rezervy stanovené pro příslušný kvóťový rok podle § 6 odst. 4 musí být doručena Fondu nejpozději do 30 dnů před datem uvedeným v § 6 odst. 3 a to na formuláři vydaném Fondem.

Podle ust. § 15 odst. 4 nařízení vlády č. 244/2004 Sb. právní vztahy vzniklé před dnem nabytí účinnosti tohoto nařízení a práva a povinnosti z nich vyplývající se posuzují podle dosavadních právních předpisů, pokud toto nařízení nestanoví jinak.

Podle § 13a zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu se na rozhodování podle tohoto zákona se vztahuje správní řád, nestanoví-li tento zákon jinak.

V posuzované věci se řízení týkalo žádosti o zvýšení individuálního referenčního množství mléka pro dodávky z rezervy stanovené pro příslušný kvótový rok podle § 6 odst. 4 nařízení vlády č. 244/2004 Sb. Žalobce sporuje zákonnost (ne)vyčlenění rezervy ve výši 0,- kg, neboť pro takovou výši nebyly dle žalobce dány skutkové i právní předpoklady.

Dle čl. 3 Preambule nařízení Rady ES č. 1788/2003 (dále jen „nařízení Rady“) je hlavním účelem režimu regulace odvětví mléka a mléčných výrobků *snížit nerovnováhu mezi nabídkou a poptávkou na trhu s mlékem a mléčnými výrobky a strukturální přebytky vyplývající z této nerovnováhy, a tím dosáhnout lepší vyváženosti trhu*. Za tímto účelem je členskému státu ES stanoveno vnitrostátní referenční množství mléka (čl. 10 Preambule). Součástí regulace je také *vnitrostátní rezerva, která na základě objektivních kritérií umožní producentům získat doplňková množství nebo novým producentům umožní zahájit činnost*. Do rezervy jsou *převáděna všechna množství, jež z jakéhokoli důvodu nebyla nebo již nebudou individuálně přidělena* (čl. 13 Preambule). Do vnitrostátní rezervy lze *přispívat prostřednictvím plošného snížení všech referenčních množství nebo srážek z konečných převodů těchto množství* (čl. 13 Preambule) nebo přerozdělením nevyužitého referenčního množství na vnitrostátní úrovni nebo mezi odběrateli (čl. 14 Preambule) nebo začleněním části převáděného množství referenčního množství (čl. 19 Preambule).

Členské státy stanoví v rámci národní kóty jednotlivým producentům individuální referenční množství. *Producent může mít k dispozici jedno individuální referenční množství nebo dvě tato množství, jedno pro dodávky a druhé pro přímý prodej. Změny z jednoho referenčního množství producenta na druhé může provádět pouze příslušný orgán členského státu na základě řádně odůvodněné žádosti producenta* (čl. 6 odst. 1, 2 Nařízení Rady). Členské státy stanoví pravidla, která na základě objektivních kritérií sdělených Komisi umožní *přidělit producentům celé množství pocházející z vnitrostátní rezervy uvedené v článku 14 nebo část tohoto množství* (čl. 6 odst. 1, 2 Nařízení Rady).

Z výše uvedeného znění nařízení Rady plyne, že systém rezervy je skutečně dynamickým procesem, jak opakovaně uvedly správní orgány. Soud má za to, že je nutné posoudit nakolik proměnlivost výše rezervy má vliv na požadavky postupu správních orgánů a na postavení žadatele (zde žalobce).

Z ustanovení § 6 nařízení vlády č. 244/2004 Sb. plyne, že v souladu s čl. 14 a čl. 7 nařízením Rady (ES) č. 1788/2003 je proces regulace produkce a prodeje mléka realizován také pomocí institutu rezervy a to ve dvou fázích: ve vyčlenění (*vytvoření* dle nařízení Rady) rezervy a následném rozdělení (*přidělení* dle nařízení Rady) rezervy žadatelům. Předmětem žaloby je proces vyčlenění i rozdělení rezervy za kvótový rok 2005/2006, přesněji řečeno rezervy k 1.3.2006, neboť rezerva pro kvótový rok 2005/2006 byla také vyčleněna již k 1.8.2005 na základě oznámení o vyčlenění rezervy RMM ze dne 30.6.2005 ve výši 4.897 tun pro dodávky a 54.903 tun pro přímý prodej. Pokud ust. § 6 odst. 3 nařízení vlády stanoví, že rozdělovat rezervu **lze jednou ročně**, a to k 1. březnu příslušného kalendářního roku, potom takové diskreční oprávnění Fondu, které však nelze ztotožnit s libovůlí, je třeba aplikovat pouze na proces rozdělení již vyčleněné existující rezervy mezi žadatele dle § 7 nařízení vlády, nikoli na proces vyčlenění rezervy dle § 6 odst. 4 nařízení vlády.

Soud má za to, že právní úprava (nařízení vlády ve znění do 30.11.2007) v době vyhlášení rezervy pro kvótový rok 2005/2006 dne 27.12.2005 nezaložila diskreční pravomoc Fondu rozhodnout o tom, zda množství volného referenčního množství mléka je natolik

dostatečné, aby proces rozdělení rezervy byl hospodárný. V době vyhlášení „druhé“ rezervy pro kvótový rok 2005/2006 dne 27.12.2005 nařízení vlády č. 244/2004 Sb. v § 6 odst. 4 stanovilo, že Fond **vyčlení** část rezervy, kterou použije ke zvyšování stávajících, popřípadě přidělování nových individuálních referenčních množství mléka pro dodávky a individuálních referenčních množství mléka pro přímý prodej. Teprve s účinností od 1.12.2007 stanovil § 6 odst. 4 nařízení vlády, že Fond **může** vyčlenit část rezervy. V souladu s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, dle kterého *lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví*, je třeba znění nařízení vlády - **Fond vyčlení část rezervy** vykládat ve smyslu povinnosti Fondu takto učinit, jsou-li dány objektivní podmínky pro takový postup a to volné referenční množství mléka rezervy v rámci národní kvóty (dávky dle nařízení Rady (ES) č. 1788/2003).

Ze správního aktu Fondu ze dne 27.12.2005 o vyčlenění rezervy RMM nelze zjistit, jaké byly důvody pro vyčlenění nulové rezervy, neboť správní akt neobsahuje jakékoliv odůvodnění, z předloženého správního spisu není zřejmé, zda vyčlenění rezervy předcházelo nějaké řízení, na základě jakých podkladů bylo vydáno. Důvody (ne)vyčlenění rezervy k 1.3.2006 lze zjistit pouze z následného vyjádření Fondu a žalovaného. Dle sdělení ředitele odboru živočišných komodit SZIF ze dne 14.7.2007 byla rezerva vyčleněná k 1.8.2005 „úplně rozpuštěna“ z důvodu potřeby ČR navýšit vnitrostátní RMM pro dodávky a zdůvodnit oprávněnost žádosti ČR o přidělení restrukturalizační rezervy pro ČR. V důsledku masivních změn IRMM pro přímý prodej na IRMM pro dodávky dle § 10 nařízení vlády, které byly sice potvrzeny Fondem, ale nebyly schváleny Komisí, nebyla pro zvyšování IRMM k 1.3.2006 k dispozici žádná volná rezerva, naopak ke dni 27.12.2005 byla záporná rezerva pro dodávky : – 61 485 182 kg. Proto Fond přistoupil k vyhlášení nulové rezervy. Dále bylo konstatováno, že výše volné rezervy se mění v závislosti na realizovaných převodech IRMM (odvod 15 % z převáděného množství mléka) a změnách IRMM. Proto byla skutečná výše volné rezervy k 1.9.2005 pro dodávky 183.795 kg a pro přímý prodej 97.924 kg, kdy toto množství mléka do rezervy bylo získáno z převodů a změn realizovaných v období června a července 2005. Tyto skutečnosti poté shodně uvedl Fond i žalovaný ve svých rozhodnutích o žádosti žalobce. Ve vyjádření k žalobě (str. 2) žalovaný uvedl, že z důvodu nepatrné výše volné části rezervy pro dodávky a tomu odpovídající minimálnímu navýšení IRMM žadatelů „*se SZIF rozhodl, že nebude takto malé množství mléka efektivně vyčleňovat pro rozdělení, neboť takovéto rozdělení by beztak neřešilo situaci producentů*“. Soud má za to, že důvod rozhodnutí o záporné hodnotě rezervy vylučuje závěr o nepatrném množství volné rezervy, oba důvody nevyčlenění rezervy k 1.3.2006 jsou tak ve vzájemném rozporu.

Soud si je vědom dynamického procesu naplňování rezervy (odvody z převodů, odejmutí nebo snížení IRMM ), avšak je třeba konstatovat, že ve správním spise absentují jakékoliv podklady, ze kterých by byl zřejmý průběžný stav rezervy, jestliže stav „volného množství RMM“ je dynamický ve smyslu jeho růstu z důvodu předpokládaných „přírůstků“ na základě žalovaným nesporených převodů nebo nevyčerpaných IRMM. Dané zjištění soud považuje za podstatné pro posouzení důvodnosti žaloby, jak dále uvedeno.

Jelikož ve správním spise absentují podklady ohledně aktuálního stavu volné rezervy, soud posoudil žalobní námitky o porušení § 6 odst. 3, 4 nařízení vlády na základě tvrzení správních orgánů o stavu rezervy ke dni 1.9.2005 (183,795 tun pro dodávky). Jakkoli Fondem potvrzené převody IRMM nebyly ke dni 27.12.2005 schváleny Komisí, závěr o záporném stavu rezervy pro dodávky je nesprávný, neboť jejich neschválení by nezaložilo povinnost vrátit převedené IRMM z rezervy, případně z národního referenčního množství mléka, referenční množství mléka v této výši (-61 485 182 kg). Pokud je systém stanovení a

rozdělení rezervy mléka založen na dodatečném schválení národní kvóty a převodů Komisí, bude stejným úhlem pohledu systém stanovení a rozdělení rezervy vždy negativní. Takovýto závěr však odporuje tvrzení žalovaného o tom, že určité volné referenční množství mléka v rezervě zde bylo. Ostatně žalovaný ani Fond nijak neuvedl, na základě čeho dovodili předpoklad neschválení převodů Komisí v celém rozsahu Fondem potvrzených převodů IRMM. Zejména pokud žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že z důvodu realizace převodu a změn IRMM v průběhu měsíce červenec 2005 došlo k „navýšení“ vyčleněné části rezervy. Lze důvodně usuzovat, že tyto převody také nebyly schváleny Komisí, Fond tak při vyčlenění rezervy k 1.8.2005 postupoval odlišně než při (ne)vyčlenění rezervy k 1.3.2006.

Závěr žalovaného o tom, že z předpisů nevyplývá povinnost Fondu „rozdělovat“ rezervu pro navyšování a přidělování nových kvót mléka, neodpovídá znění ust. § 6 odst. 3 nařízení vlády, neboť diskreční oprávnění Fondu dle § 6 odst. 3 nařízení vlády je omezeno zákazem libovůle, která je limitována vyčleněním rezervy dle ust. § 6 odst. 4 nařízení vlády, které ve znění nařízení vlády s účinností do 30.11.2007 ukládalo povinnost Fondu rezervu vyčlenit, přirozeně dle aktuálního stavu rezervy. Předmětem odvolání ale i žaloby nebylo pouze žalobou tvrzené porušení čl. I bod 2 nařízení vlády č. 517/2004 Sb., tedy rozdělení rezervy dle § 6 odst. 3 nařízení vlády č. 244/2004 Sb., nýbrž také vyčlenění rezervy v rozporu s § 6 odst. 4 nařízení vlády č. 244/2004 Sb. ve znění do 30.11.2007. Fond o rezervě pro rok 2005/2006 ke dni 1.3.2006 rozhodl dne 27.12.2005, tedy za účinnosti § 6 odst. 4 nařízení vlády č. 244/2004 Sb. ve znění do 30.11.2007. Jakkoli žalovaný rozhodoval o odvolání žalobce znovu dne 6.12.2010, tedy za účinnosti nového znění § 6 odst. 4 nařízení vlády, kterým byla nově založena diskreční pravomoc Fondu ohledně vyčlenění rezervy, pro posouzení věci je rozhodné znění § 6 odst. 4 nařízení vlády v době vyčlenění rezervy dne 27.12.2005, neboť v tento okamžik byla (ne)vyčleněna rezerva k 1.3.2006, nehledě na přechodné ustanovení § 15 odst. 4 nařízení vlády.

Tvrzením správních orgánů o výši volné rezervy k 1.9.2005 má soud za prokázané, že ke dni 27.12.2005 v rezervě bylo určité volné referenční množství mléka způsobilé k vyčlenění a rozdělení rezervy, neboť pokud správní orgány konstatovaly stav „kladné“ volné rezervy ke dni 1.9.2005, byl „kladný“ stav rezervy i ke dni 27.12.2005. (Ne)vyčlenění rezervy dne 27.12.2005 bylo tak podle soudu v rozporu s § 6 odst. 4 nařízení vlády ve znění do 30.11.2007, neboť dle § 6 odst. 4 nařízení vlády ve znění do 30.11.2007 byl Fond povinen vyčlenit rezervu, jestliže bylo dáno jakékoliv volné referenční množství mléka rezervy.

Soud správní akt Fondu o (ne)vyčlenění rezervy dne 27.12.2005 považuje opatření obecné povahy dle § 171 s.ř., neboť tento správní akt splňuje pojmové znaky opatření obecné povahy a to konkrétně vymezený předmět (vyčlenění rezervy k rozdělení) a obecně vymezený okruh adresátů (žadatelů o přidělení kvóty z rezervy). Jak výše uvedeno, soud má za to, že Fond při vyčlenění rezervy dne 27.12.2005 postupoval v rozporu s § 6 odst. 4 nařízení vlády. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 7 As 144/2012-53 : „*Je-li územní plán aplikován v konkrétním případě jako svého druhu podkladový akt, např. v řízení o umístění stavby, je soud oprávněn posoudit zákonnost té části územního plánu, která je podkladem rozhodnutí, a v případě, že by ji shledal nezákonnou, ji neaplikovat (čl. 95 odst. 1 Ústavy). Je tomu tak přesto, že územní plán sice není přezkoumáván v řízení podle ust. § 101a a násl. s.ř.s., avšak jeho uplatnění v konkrétním případě (tj. jako svého druhu podkladového aktu) může být v rozporu se zákonem či právní zásadou*“. V souladu s tímto rozsudkem Nejvyššího správního soudu má Městský soud v Praze za to, pokud v rozporu s § 6 odst. 4 nařízení vlády Fond nevyčlenil dne 27.12.2005 část rezervy určené ke zvýšení stávající IRMM, přestože zde bylo určité množství volné rezervy, je také rozhodnutí Fondu o zamítnutí

žádosti žalobce i rozhodnutí žalovaného o odvolání žalobce z téhož důvodu nezákonné, neboť pokud by byla řádně vyčleněna rezerva dle § 6 odst. 4 nařízení vlády, lze důvodně předpokládat, že žádosti žalobce o zvýšení IRMM by bylo v nějakém rozsahu vyhověno. Zejména pokud nesprávný postup Fondu při (ne)vyčlenění rezervy vyloučil předem podání žádostí dalších žadatelů a proto byl žalobce zřejmě jediným žadatelem o zvýšení IRMM.

Žalobou napadené rozhodnutí žalovaného je proto nezákonné, v rozporu s § 7 odst. 1 nařízení vlády, neboť (ne)vyčlenění rezervy dne 27.12.2005 pro rok 2005/2006 bylo v rozporu s § 6 odst. 4 nařízení vlády ve znění do 30.11.2007, jelikož měla být vyčleněna rezerva bez ohledu na případně nepatrné množství volné rezervy. Ostatně nelze jednoznačně předjímat množství takových žadatelů, neboť kritérium hospodárnosti by jistě provedl každý žadatel před podáním žádosti. Soud proto žalobou napadené rozhodnutí žalovaného zrušil podle § 78 odst. 1 pro nezákonnost nevyčlenění rezervy v rozporu s § 6 odst. 4 nařízení vlády. Soud má za to, že uvedená nezákonnost zasáhla do práv žalobce v souladu s § 65 s.ř.s. a to bez ohledu na oprávnění žalobce nabýt další IRMM převodem IRMM podle § 9 nařízení vlády.

V ostatním rozsahu žaloby soud uvádí následující.

Soudu není srozumitelná žalobní námitka o vyčlenění části rezervy ke zvýšení IRMM a nikoli k vyčlenění části rezervy, která bude určena ke zvýšení IRMM. Soud považuje obě „varianty“ za významově totožné, změnu § 6 odst. 2 nařízení vlády (čl. I bod 2 nařízení vlády č. 517/2004 Sb. - *V § 6 odst. 4 se slova "která bude určena" nahrazují slovy "kterou použije".*) je třeba vykládat jako legislativní upřesnění, nikoli jako změnu pravidla.

Žalobní námitku o omezení trhu žalobce nijak nespecifikoval, není tak zřejmé, v čem takové omezení trhu nad rámec již existující regulace prostřednictvím referenčního množství mléka spatřuje, resp. jakou zákonnou povinnost měl žalovaný, resp. Fond, tímto tvrzeným omezením trhu porušit. Pro nedostatek specifikace soud danou žalobní námitku vnímá v kontextu celé žaloby, tedy že žalobce namítá, že mu měla být zvýšena IRMM a tím žalobce namítá zásah do svých práv ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s. Soud se ztotožňuje s námitkou absence podkladů o skutečném stavu volného referenčního množství mléka rezervy, neboť stav rezervy nebyl podmíněn vyčleněním rezervy ke dni 1.8.2005, nýbrž průběhem následujících změn IRMM jak ve smyslu převodů tak i jejich nevyčerpání. Žalovaný rozhodl, aniž by měl podklad o průběžném stavu volné rezervy ke dni vyčlenění rezervy k 1.3.2006, aby se mohl relevantně vyjádřit k námitce žalobce o porušení § 6 odst. 4 nařízení vlády, jestliže jím uvedený důvod záporného stavu rezervy byl nesprávný a v rozporu s faktickým stavem. Údaje o volném množství rezervy zveřejněné před i po vyčlenění rezervy dne 27.12.2005 lze považovat pouze za podpůrné, neboť při stanovení rezervy Fond vychází z aktuální situace, která se může měnit, avšak tyto údaje prokazují, že závěr Fondu i žalovaného o negativním volném referenčním množství mléka v rezervě byl nesprávný, přičemž ve správním spise absentují podklady o stavu volného referenčního množství mléka rezervy. Bez takové informace o průběžném stavu nebyl správný orgán oprávněn přijmout závěr o neexistenci volného referenčního množství mléka. Na základě uvedeného soud spatřuje také důvod pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. b) s.ř.s., neboť skutkový stav o neexistenci volného referenčního množství mléka v rezervě nemá oporu ve správním spise.

Žalobní námitka ohledně formulace komoditního zpravodajství (bod 4 odůvodnění rozsudku) není důvodná, neboť uvedení pojmu „část rezervy“ vychází z terminologie nařízení vlády, aniž by tímto bylo sděleno, že nebyla vyčleněna rezerva v celém jejím rozsahu.

Žalobní námitky uvedené pod bodem 5 až 7 odůvodnění rozsudku lze považovat za důvodné pouze v souvislosti se závěrem soudu o porušení ust. § 6 odst. 4 nařízení vlády, které nezaložilo diskreční pravomoc Fondu při vyčlenění rezervy, neboť Fond při vyčlenění rezervy vychází z aktuálního stavu volné rezervy. Údaje o stavu rezervy vyhlášené po (ne)vyčlenění rezervy dne 27.12.2005 prokazují, že předpoklad „záporného“ stavu volné rezervy byl nesprávný. Dále se soud ztotožnil se závěrem žalobce o tom, že „záporné“ vyčíslení výše rezervy je vyloučeno, neboť neschválení převodů Komisí by nezaložilo povinnost vyloučit takto neschválené převody IRMM z národní kvóty. Tvzení žalobce o vyčlenění rezervy k 1.8.2008 v rozsahu větším, než byla výše samotné rezervy, je v rozporu s oznámením Fondu ze dne 30.6.2005 o stanovení rezervy ke zvýšení stávajících a přidělených nových IRMM k 1.8.2005, dle kterého Fond vyčlenil rezervu pro dodávky ve výši 4.897 tun.

Na základě výše uvedených právních úvah soud přistoupil k posouzení námitky nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí.

K odvolací námitce uvedené v žalobě pod bodem 1 se žalobce vyjádřil pouze tak, že z předpisů ES ani České republiky neplyne povinnost rozdělovat rezervu, aniž by danou úvahu rozvedl výkladem rozhodných ustanovení nařízení vlády nebo nařízení Rady. Soud takové odůvodnění považuje za nedostatečné, neboť otázka výkladu § 6 odst. 3 nařízení vlády byla úzce spjata s další odvolací námitkou žalobce o porušení § 6 odst. 4 nařízení vlády a to jak ve smyslu právním (absence správního uvážení Fondu) tak i faktického (existence volné rezervy). Přitom s odvolací námitkou porušení § 6 odst. 4 nařízení vlády se žalovaný vypořádal pouze odkazem na záporný stav rezervy, aniž by pro takový závěr měl oporu právní (záporná hodnota je vyloučena) i faktickou (pokud byla volná rezerva ke dni 1.9.2005, byla existence volné rezervy dána i poté, tedy i ke dni 27.12.2005), přičemž pro závěr o neexistenci volné rezervy ve správním spise není žádného podkladu, kromě správního aktu Fondu ze dne 27.12.2005 o (ne)vyčlenění rezervy. Soud tak má za to, že se žalovaný v rozporu s § 89 odst. 2 a § 68 odst. 3 s.ř. nedostatečně vypořádal s námitkou porušení § 6 odst. 3 nařízení vlády i porušení § 6 odst. 4 nařízení vlády, jde tak o vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí žalovaného, proto soud shledal dále důvod pro zrušení rozhodnutí žalovaného dle § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s., neboť jde o rozhodnou otázku pro posouzení oprávněnosti žádosti žalobce.

Jakkoli se žalovaný k odvolací námitce „o vyčlenění části rezervy k rozdělení“ nevyjádřil, soud v tomto rozsahu takovou vadu nepovažuje za natolik významnou, aby tato skutečnost založila vadu rozhodnutí žalovaného jako celku. Ostatní odvolací námitky ohledně nedostatku podkladů, resp. rozporu namítaných podkladů se závěrem o úplném rozdělení vyčleněné rezervy k 1.8.2005 nebo se závěrem o neexistenci volné rezervy ke dni 27.12.2005 se žalovaný fakticky vypořádal jednotlivě, avšak takové námitky je třeba vnímat jako součást stěžejní námitky spočívající ve sporování nevyčlenění rezervy k 1.3.2015. V tomto směru se žalovaný k odvolání nevyjádřil, resp. jeho závěr o negativním stavu rezervy je nesprávný a zároveň není podložen žádným podkladem o průběžném aktuálním stavu volného referenčního množství mléka rezervy ke dni 27.12.2005, případně ke dni podání žádosti žalobce o zvýšení IRMM.

Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce byl ve věci úspěšný, proto mu náleží náhrada účelně vynaložených nákladů řízení. Náklady, které žalobci v řízení vznikly, spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 2.000,- Kč a v nákladech souvisejících s právním zastoupením žalobce advokátem. Tyto jsou tvořeny jednak odměnou za právní zastoupení žalobce advokátem, a to za tři úkony právní služby (převzetí zastoupení, podání žaloby a podání ze dne 8.4.2011) po 2.100,- Kč dle § 7, § 9 odst. 3 písm. f) vyhlášky č. 177/1996 Sb. ve znění účinném do 31.12.2012 Náklady právního zastoupení žalobce jsou dále tvořeny třemi paušálními částkami ve výši 300,- Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb.) a 21 % DPH..

**P o u č e n í :** Proti rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

V Praze dne 18.12.2014

JUDr. Ing. Viera Horčicová, v.r.  
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:  
Jana Válková