

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **CS AGRO Ronov s. r. o.**, se sídlem Nádražní 252, Ronov nad Doubravou, zastoupeného JUDr. Evou Auersvaldovou, advokátkou se sídlem Nábřeží 160, Ronov nad Doubravou, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 17, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 11. 2010, č. j. 11 Ca 172/2008 - 52,

t a k t o :

I. Soudnímu dvoru Evropské unie **se předkládají** tyto předběžné otázky:

1. Má být článek 4a odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 320/2006, ve znění nařízení Rady (ES) č. 1261/2007, vykládán tak, že *závazkem* pěstitele přestat dodávat určité množství cukrové řepy podléhající kvótě podniku, s nímž uzavřel smlouvu o dodání v předcházejícím hospodářském roce, se rozumí jednostranné prohlášení pěstitele, že cukrovou řepu v hospodářském roce 2008/2009 nebude dodávat, nebo se tímto závazkem rozumí písemné ukončení smluvního vztahu pěstitele s cukrovarnickým podnikem o dodávkách cukrové řepy na uvedený hospodářský rok?

2. Může být následkem skutečnosti, že smluvní strana využije postupu zakotveného přímo závazným právním předpisem EU, nevymahatelnost závazku této smluvní strany založeného platnou smlouvou mezi subjekty soukromého práva, za předpokladu, že jsou druhé smluvní straně následkem této skutečnosti poskytnuty prostředky z veřejného rozpočtu?

II. Řízení **se přerušuje**.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce, který je pěstitelem cukrové řepy, podal dne 30. 10. 2007 Státnímu zemědělskému intervenčnímu fondu (dále „SZIF“) žádost o restrukturalizační podporu pro hospodářský rok 2008/2009. SZIF žádost stěžovatele zamítl rozhodnutím ze dne 22. 1. 2008 z důvodu, že nebylo prokázáno splnění základní podmínky pro poskytnutí restrukturalizační podpory podle čl. 4a odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 320/2006, ve znění nařízení Rady (ES) č. 1261/2007 (dále též „nařízení“), pro hospodářský rok 2008/2009, kterou je závazek pěstitele přestat dodávat cukrovou řepu podléhající kvótě cukrovarnickému podniku, s nímž uzavřel smlouvu o dodávkách v předcházejícím hospodářském roce.

[2] Ze skutkových okolností případu je třeba uvést, že žalobce uzavřel dne 14. 2. 2007 s podnikem zpracovávajícím cukrovou řepu, společností Cukrovary TTD a. s., dlouhodobou kupní smlouvu o dodávkách cukrové řepy na výrobu produkční kvóty cukru v letech 2007 - 2013. Podle této smlouvy měl žalobce každoročně uzavírat roční kupní smlouvu na dodávku cukrové řepy. Tuto roční kupní smlouvu žalobce uzavřel na hospodářský rok 2007/2008, ale na hospodářský rok 2008/2009 ji neuzavřel. Svůj záměr neuzavřít roční kupní smlouvu na dodávku cukrové řepy na rok 2008/2009 oznámil žalobce společnosti Cukrovary TTD a. s. v dopise ze dne 24. 10. 2007. Ve formuláři žádosti o restrukturalizační podporu žalobce tento svůj záměr vyjádřil v podobě čestného prohlášení a k samotné žádosti rovněž přiložil na samostatné listině ze dne 3. 12. 2008 čestné prohlášení, že v hospodářském roce 2008/2009 nebude pěstovat cukrovou řepu a že neuzavře roční kupní smlouvu na dodávku cukrové řepy. SZIF však žalobce dne 26. 11. 2007 vyzval, aby ve lhůtě 7 dnů doložil ke své žádosti písemný doklad prokazující změnu nebo ukončení dlouhodobé kupní smlouvy ve vztahu k množství cukrové řepy, pro které se zavazuje vzdát dodávek. Této výzvě žalobce nevyhověl, a proto SZIF jeho žádost o restrukturalizační podporu zamítl.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí SZIF odvolání, které bylo rozhodnutím Ministerstva zemědělství ze dne 4. 4. 2008 zamítnuto. Žalobce následně podal proti rozhodnutí Ministerstva zemědělství žalobu, kterou Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 25. 11. 2011, č. j. 11 Ca 172/2008 - 52, rovněž zamítl. Městský soud na základě interpretace relevantních ustanovení nařízení Rady (ES) č. 1261/2007, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 320/2006, dovodil, že ke splnění podmínky uvedené v čl. 4a odst. 1 nařízení nepostačuje jednostranný úkon pěstitele cukrové řepy v podobě čestného prohlášení, který učinil žalobce. Městský soud dospěl k závěru, že požadavek SZIF na předložení dokladu o tom, že došlo ke změně nebo ukončení dlouhodobé kupní smlouvy k dodávce cukrové řepy pro hospodářský rok 2008/2009, kterou žalobce s cukrovarnickým podnikem uzavřel, byl oprávněný.

[4] Proti rozsudku Městského soudu v Praze podal žalobce kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu. V kasační stížnosti namítal, že Městský soud v Praze nesprávně interpretoval čl. 4a nařízení Rady (ES) č. 320/2006, ve znění nařízení Rady (ES) č. 1261/2007. Podle uvedeného článku nařízení „*mohou pěstitelé cukrové řepy nebo cukrové třtiny, která má být zpracována na cukr podléhající kvótám, podat členskému státu přímou žádost o podporu podle čl. 3 odst. 6 a čl. 3 odst. 7 provázenou závazkem, že přestanou dodávat určité množství cukrové řepy nebo cukrové třtiny podléhající kvótě podniku, s nímž uzavřeli smlouvu o dodání v předcházejícím hospodářském roce*“. Žalobce je toho názoru, že podmínka pro přiznání restrukturalizační podpory podle tohoto článku je splněna, pokud se pěstitel závazku dodat tuto komoditu v uvedeném množství cukrovarnickému

podniku vzdá svým prohlášením, tedy jednostranným úkonem; což žalobce učinil. Žalobce rovněž argumentoval tím, že v případě pochybností o výkladu nařízení by měl být brán v úvahu jeho cíl a účel. Ten je vyjádřen v odstavci 7 odůvodnění nařízení Rady (ES) č. 1261/2007. Požadavek na doložení zániku či změny dlouhodobé smlouvy na dodávky cukrové řepy ve vztahu k žádosti o přiznání restrukturalizační podpory jde podle žalobce nad rámec nařízení, a je proto neoprávněný.

[5] Žalobce tvrdil, že nemohl jednostranně dosáhnout písemného dokladu o ukončení dlouhodobé kupní smlouvy, neboť cukrovarnický podnik byl nečinný. Na dopis žalobce ze dne 24. 10. 2007 cukrovarnický podnik nereagoval. Ukončit smluvní vztah formou výpovědi z dlouhodobé kupní smlouvy nebylo možné z časových důvodů. Podle této smlouvy totiž bylo možné výpověď podat do 31. 8. daného roku, zatímco předpis upravující restrukturalizační podporu [nařízení Rady (ES) č. 1261/2007] byl vydán dne 9. 10. 2007 a vstoupil v platnost třetím dnem po vyhlášení v Úředním věstníku EU, tj. 30. 10. 2007. Pokud byla druhá smluvní strana nečinná, nebylo možné v sedmidenní lhůtě vyhovět požadavku SZIF, tedy doložit písemné ukončení smluvního vztahu.

[6] Žalobce dále upozornil na ustanovení čl. 1 odst. 3 bod 3 nařízení Rady (ES) 1261/2007, podle něhož členský stát sestaví chronologický seznam žádostí s celkovou výší kvóty, která je dotčena obdrženými žádostmi, a tyto informace sdělí Komisi a dotýčným podnikům do 10. 12. 2007. I z toho je podle žalobce zřejmé, že o množství cukrové řepy, které nebude cukrovarnickému podniku dodáno, se tento podnik dozví přímo od členského státu. Nařízení Rady (ES) č. 1261/2007 tedy nepředpokládalo, že cukrovarnický podnik a pěstitel budou mít ukončeny veškeré smluvní vztahy na rok 2008/2009. Na závěr kasační stížnosti stěžovatel vznesl návrh, aby Nejvyšší správní soud podal Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázku, zda jednou z podmínek pro přiznání restrukturalizační podpory na kvótované množství cukrové řepy na hospodářský rok 2008/2009 podle nařízení Rady (ES) č. 320/2006, ve znění nařízení Rady (ES) č. 1261/2007, bylo písemné ukončení smluvního vztahu pěstitele s cukrovarnickým podnikem jakožto dvoustranný právní úkon, či zda postačovalo jednostranné prohlášení pěstitele, kterým se zavázal přestat s dodáváním cukrové řepy dle přidělené kvóty cukrovarnického podniku, s nímž měl uzavřenou smlouvu o dodávkách.

[7] Ke kasační stížnosti se vyjádřilo Ministerstvo zemědělství v pozici žalovaného. Podle Ministerstva zemědělství závazek žalobce jako pěstitele cukrové řepy platným způsobem nezanikl. Z dlouhodobé kupní smlouvy jasně vyplývá závazek žalobce dodat společnosti Cukrovary TTD a. s. každoročně minimálně 9602 tun cukrové řepy. Na existenci tohoto závazku žalobce přitom nemůže mít vliv jeho jednostranné čestné prohlášení, neboť i poté je závazek vyplývající z dlouhodobé smlouvy soudně vymahatelným závazkem k plnění dodávek cukrové řepy. Podle Ministerstva zemědělství tento závazek žalobce odporuje ustanovení čl. 4a odst. 1 nařízení, které jasně vyžaduje závazek opačný, tj. přestat dodávat určité množství cukrové řepy nebo cukrové třtiny podléhající kvótě podniku, s nímž uzavřel smlouvu o dodání v předcházejícím hospodářském roce. Nedodržení závazku uzavřít roční kupní smlouvu by podle Ministerstva zemědělství znamenalo porušení dlouhodobé kupní smlouvy, aniž by ovšem tato smlouva zanikla. Dlouhodobá kupní smlouva je totiž nadřazená roční kupní smlouvě, která pouze konkretizuje podmínky prodeje a nákupu cukrové řepy v příslušném hospodářském roce, především pokud se jedná o množství dodané cukrové řepy, její nákupní cenu a platební podmínky.

II. Relevantní právní úprava

[8] Z nařízení Rady (ES) č. 320/2006, kterým se zavádí dočasný režim restrukturalizace cukrovarnického průmyslu ve Společenství a kterým se mění nařízení (ES) č. 1290/2005 o financování společné zemědělské politiky, ve znění nařízení Rady (ES) č. 1261/2007, je pro projednáváný případ určující především článek 4a:

Článek 4a

1. *Pokud jde o hospodářský rok 2008/09, mohou pěstitelé cukrové řepy nebo cukrové třtiny, která má být zpracována na cukr podléhající kvótám, podat danému členskému státu přímou žádost o podporu podle čl. 3 odst. 6 a čl. 3 odst. 7 **provázenou závazkem, že přestanou dodávat určité množství cukrové řepy nebo cukrové třtiny podléhající kvótě podniku, s nímž uzavřeli smlouvu o dodání v předcházejícím hospodářském roce.***

(...)

2. *Žádosti uvedené v odstavci 1 se podávají do 30. listopadu 2007. Žádosti se mohou podávat od 30. října 2007.*

3. *Dotyčný členský stát sestaví seznam žádostí uvedených v odstavci 1 v chronologickém pořadí podle jejich podání a celkovou výši kvóty, která je dotčena obdrženými žádostmi, sdělí Komisi a dotyčným podnikům do deseti pracovních dnů po skončení lhůty pro podání žádosti podle odstavce 2.*

[9] K celkovému kontextu případu je rovněž relevantní čl. 4 uvedeného nařízení, a to v následující části:

Článek 4

1a. *Podniky mohou do 31. března 2008 předložit dodatečnou žádost o restrukturalizační podporu za tím účelem, aby se od hospodářského roku 2008/09 vzdaly další části nebo celé kvóty, která jim byla přidělena, pokud:*

- se vyhovělo žádostem z iniciativy pěstitelů podle článku 4a nebo podniku podle odstavce 1 tohoto článku, jejichž účelem je vzdát se kvóty od hospodářského roku 2008/09 (...)

[10] Poukázat je nutné též na odůvodnění nařízení, konkrétně na body 7 a 9:

(7) *Zdá se, že by režim restrukturalizace přinášel lepší výsledky, kdyby byli pěstitelé schopni vzdát se z vlastní iniciativy své produkce cukrové řepy nebo cukrové třtiny určené ke zpracování na cukr podléhající kvótám. Za tím účelem by měli mít pěstitelé v hospodářském roce 2008/09 možnost požádat přímo o podporu podle čl. 3 odst. 6 nařízení (ES) č. 320/2006 za předpokladu, že přestanou dodávat cukrovou řepu nebo cukrovou třtinu do podniků, s nimiž je vázaly smlouvy o dodávkách v předchozím hospodářském roce. V důsledku toho by měly členské státy těmto cukrovarnickým podnikům snížit kvóty.*

(9) *Pokud je kvóta cukrovarnickému podniku snížena v důsledku žádostí pěstitelů o podporu, měla by být tomuto podniku poskytnuta restrukturalizační podpora podle čl. 3 odst. 1 písm. c) nařízení (ES) č. 320/2006. (...)*

III. Předběžné otázky

[11] Řešení sporu v projednávaném případě spočívá ve výkladu výše citovaného ustanovení článku 4a odstavec 1 nařízení Rady (ES) č. 320/2006, ve znění nařízení Rady (ES) č.1261/2007. Konkrétně se jedná o výklad slovního spojení *žádost o podporu (...)* *provázenou závazkem, že* (pěstitelé) *přestanou dodávat cukrovou řepu*. Stěžejní otázkou v daném případě totiž je, zda došlo k naplnění této podmínky žádosti o restrukturalizační podporu i v případě, kdy pěstitel jednostranně prohlásil, že cukrovou řepu nebude v následujícím hospodářském roce pěstovat (dodávat), a to za situace, kdy existuje soukromoprávní závazek mezi pěstitelem a cukrovarnickým podnikem na dodání stanoveného množství cukrové řepy v příslušném hospodářském roce (2008/2009).

[12] Podle názoru Nejvyššího správního soudu není výklad článku 4a odstavec 1 nařízení ve výše citované části jednoznačný. Není z něj totiž zcela zřejmé, zda se „závazkem přestat dodávat“ rozumí závazek soukromoprávní, jehož se musí pěstitel smluvních dodávek cukrové řepy prokazatelně zprostit, nebo zda postačí, aby tento závazek vyjádřil pěstitel v podobě čestného prohlášení podaného s žádostí o podporu. První výkladová alternativa vyžaduje, aby mezi subjekty soukromého práva došlo ke změně či ukončení dosud uzavřeného závazku v podobě kupní smlouvy na dodávky cukrové řepy. Podle druhé výkladové alternativy postačuje ze strany pěstitele jednostranný právní úkon v podobě prohlášení, že cukrovou řepu v příslušném hospodářském roce nebude dodávat.

[13] Dosavadní rozhodovací činnost Soudního dvora Evropské unie neposkytuje podle Nejvyššího správního soudu odpověď na položenou otázku, nejedná se tedy o *acte éclairée*. K jednoznačnému závěru Nejvyšší správní soud nespěl ani na základě porovnání některých jazykových verzí (anglická, německá, francouzská verze) sporné části článku 4a odstavec 1 nařízení; nejedná se tedy ani o *acte clair*. Vzhledem k tomu, že otázka výkladu práva EU je pro řešení daného případu relevantní, nejedná se o situaci, kdy by bylo možné uplatnit výjimky z povinnosti Nejvyššího správního soudu jakožto soudu posledního stupně předložit Soudnímu dvoru EU předběžnou otázku, jak bylo vyloženo ve věci 283/81 *CILFIT* [1982] ECR 3415.

[14] Nejvyšší správní soud se kloní spíše k výkladové alternativě, která svědčí pěstiteli (žalobci). Závazkem pěstitele připojeným k žádosti o restrukturalizační podporu podle článku 4a odstavec 1 nařízení by se podle Nejvyššího správního soudu mělo rozumět jednostranné prohlášení pěstitele, že v hospodářském roce 2008/2009 nebude dodávat určité množství cukrové řepy cukrovarnickému podniku, s nímž předtím smlouvu o dodávkách uzavřel. Nejvyšší správní soud má za to, že pokud by chtěl zákonodárce EU vyjádřit, že pěstitelé musí mít ke dni podání žádosti ukončeny své soukromoprávní závazky s cukrovarnickými podniky, jimž dosud dodávali cukrovou řepu, výslovně by to vyjádřil v textu nařízení. Předmětné ustanovení nařízení zmiňuje „smlouvu o dodání v předcházejícím hospodářském roce“, o povinnosti pěstitele tuto smlouvu ukončit však mlčí. Dalším argumentem je rovněž výše uvedené ustanovení odůvodnění nařízení Rady (ES) č. 1261/2007, zejména v bodě 7, kde se mj. poukazuje na *vlastní iniciativu pěstitelů* vzdát se své produkce cukrové řepy.

[15] Stěžejní roli při interpretaci jistě hraje i účel a cíl systému podpory restrukturalizace cukrovarnického průmyslu, který nařízení Rady (ES) č. 320/2006, ve znění nařízení Rady (ES) č.1261/2007, zakotvilo. Jak vyplývá z odůvodnění nařízení, jedním z hlavních cílů tohoto systému bylo zajištění konkurenceschopnosti cukrovarnického průmyslu v Evropské unii. Tohoto cíle pak mělo být dosaženo snížením nerentabilní výroby

kapacity v odvětví cukrovarnického průmyslu a tedy i omezením produkce pěstitelů cukrové řepy. Podle Nejvyššího správního soudu je zřejmé, že porušením soukromoprávního závazku z dlouhodobé kupní smlouvy tím, že pěstitel nebude pěstovat a dodávat cukrovou řepu smluvnímu cukrovarnickému podniku, bude cíl systému podpory restrukturalizace cukrovarnického průmyslu naplňován. Naplnění účelu nařízení by tedy neplněním soukromoprávního závazku pěstitele nebylo dotčeno, právě naopak. Pokud by však následně vyšlo najevo, že pěstitel i přes svoji proklamaci nedodávat cukrovou řepu splnil svůj závazek z platné smlouvy a cukrovou řepu cukrovarnickému podniku v hospodářském roce 2008/2009 dodal, bylo by možné poskytnutou podporu následně odejmout. Plnění či neplnění tohoto závazku je však již záležitostí kontrolního mechanismu státních orgánů v této oblasti.

[16] V souvislosti s řešením daného případu vyvstává rovněž otázka, zda se může pěstitel (žalobce) jakožto jedna ze smluvních stran dlouhodobé kupní smlouvy na dodávky cukrové řepy zprostit povinnosti, k níž se v této smlouvě zavázal, na základě toho, že využije postup stanovený přímo závazným právním předpisem EU. Pokud je totiž kupní smlouva platná, cukrovarnickému podniku jakožto druhé smluvní straně obecně nic nebrání v tom, aby plnění povinnosti pěstitele dodat smluvní množství cukrové řepy soudně vymáhal. Je proto na místě se ptát, zda může smluvní strana odepřít plnění povinnosti, ke které se uzavřením platné smlouvy zavázala tím, že odkáže na využití přímo závazného ustanovení práva EU, kterým je v tomto případě článek 4a odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 320/2006, ve znění nařízení Rady (ES) č. 1261/2007.

[17] Nejvyšší správní soud se při řešení této druhé otázky spíše přiklání k závěru, že úspěšné podání žádosti pěstitele podle článku 4a odstavec 1 nařízení by mohlo mít za následek nevymahatelnost povinnosti dodávat cukrovou řepu, ke které se pěstitel uzavřením kupní smlouvy s cukrovarnickým podnikem zavázal v příslušném hospodářském roce. Tento závěr lze opřít především o účel systému podpory restrukturalizace cukrovarnického průmyslu zavedeného nařízením Rady (ES) č. 320/2006, ve znění nařízení Rady (ES) č. 1261/2007. Tento systém totiž předpokládá, že v návaznosti na přiznání restrukturalizační podpory pěstitelům je poskytována restrukturalizační podpora i cukrovarnickým podnikům (viz článek 4a odstavec 5 nařízení). Ztráta vzniklá cukrovarnickému podniku tím, že pěstitel cukrové řepy nesplní svůj závazek z platné kupní smlouvy, by tedy měla být vyvážena právě poskytnutím podpory cukrovarnickému podniku z veřejných zdrojů. Jinak řečeno, účast pěstitele na systému podpory restrukturalizace cukrovarnického průmyslu by mu neměla jít k tíži tím, že by jiný účastník tohoto systému (cukrovarnický podnik) mohl úspěšně vymáhat porušení smluvního závazku na dodávky cukrové řepy ze strany pěstitele, pokud samotné toto porušení je v souladu s účelem přímo použitelného nařízení EU.

[18] Nejvyšší správní soud je soudem členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva. Jelikož před ním vyvstaly výše uvedené otázky výkladu práva Evropské unie, vznikla mu v souladu s článkem 267 Smlouvy o fungování Evropské unie povinnost předložit je k řešení Soudnímu dvoru Evropské unie.

IV. Přerušení řízení

[19] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud rozhodl o předložení předběžných otázek Soudnímu dvoru Evropské unie, přerušil řízení podle § 48 odst. 1 písm. e) zákona

č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Poté, co Soudní dvůr o předložených otázkách rozhodne, předseda senátu i bez návrhu vysloví, že se v řízení pokračuje (§ 48 odst. 4 soudního řádu správního).

Poučení: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 8. července 2011

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu