

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **TPK, spol. s r.o.,** se sídlem Velkomoravská č. 2714/28, Hodonín, zastoupené Mgr. Eliškou Barthelemy, advokátkou se sídlem Voršilská 10, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství,** se sídlem Těšnov 17, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 10. 2007, č. j. 29068/2007-17210, o uložení sankce za použití kaseinu a kaseinátů bez povolení, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 5. 2010, č. j. 9 Ca 374/2007 - 39,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 5. 2010, č. j. 9 Ca 374/2007 - 39, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

## Odůvodnění:

Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včas podanou kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 10. 2007, č. j. 29068/2007-17210. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání stěžovatelky proti rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu (dále též „Fond“) ze dne 13. 6. 2007, č. j. SZIF/2007/0184694, sp. zn. 2007/z4310/1000001, kterým byla stěžovatelce uložena pokuta za porušení podmínek nařízení Rady (EHS) č. 2204/90, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „nařízení č. 2204/90“), a nařízení

Komise (ES) č. 1547/2006, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „nařízení č. 1547/2006“), ve výši 739 651,79 Kč.

Stěžovatelka označuje jako důvody kasační stížnosti skutečnosti uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Uvádí, že Fond i žalovaný se ve svých rozhodnutích opírají zejména o nařízení č. 2204/90, které stanoví povinnost používat kasein a kaseináty při výrobě sýrů na základě předchozího povolení, které se vydá pouze tehdy, je-li jejich použití nezbytnou podmínkou pro výrobu daných produktů. Stěžovatelka však od počátku řízení namítala a namítá, že v tomto nařízení, stejně jako v prováděcím nařízení č. 1547/2006, nejsou stanoveny žádné bližší podmínky udělení takového povolení, zejména není označen orgán, který povolení vydává, a nejsou stanoveny ani náležitosti žádosti o vydání tohoto povolení. Vnitrostátním právním předpisem, který provádí uvedená nařízení, je nařízení vlády č. 225/2004 Sb., o některých podrobnostech provádění vybraných tržních opatření trhu s mlékem, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „nařízení vlády č. 225/2004 Sb.“). Avšak ani toto nařízení až do 15. 6. 2006, kdy vstoupila v účinnost jeho novela č. 269/2006 Sb., institut žádosti o povolení kaseinu a kaseinátů při výrobě sýrů vůbec neupravovalo a nestanovilo orgán, který by byl oprávněn předchozí povolení k užití kaseinu vydat. Až zmiňovanou novelou č. 269/2006 Sb. bylo do tohoto nařízení včleněno ustanovení § 7c, které upravilo náležitosti žádosti o povolení užití kaseinu. Dle názoru stěžovatelky tak sice v rozhodné době existoval předpis evropského práva s přímou závazností, podle kterého bylo třeba k užití kaseinu a kaseinátů při výrobě sýrů získat předchozí povolení, avšak zákon ani jiný právní předpis nestanovil, který orgán je k vydání takového povolení příslušný a jaké náležitosti má splňovat žádost o vydání tohoto povolení. Přesto Fond postupoval v rozporu se zákazem pravé retroaktivity, když stěžovatelce uložil pokutu za období leden až prosinec 2006, tj. také za období, kdy ještě nenabyla účinnosti novela nařízení č. 269/2006 Sb. Uvedené pochybení pak nenapravil ani městský soud, který shora uvedené námitky vypořádal tak, že jsou irelevantní, a otázkou, kdo byl orgánem oprávněným k vydání povolení, jak mělo být o povolení požádáno a jaká pravidla měla platit při posuzování žádosti, se vůbec nezabýval. Městský soud neakceptoval ani námitku stěžovatelky, že žádost o povolení k použití kaseinu a kaseinátů podala již dne 26. 4. 2006 (tj. téměř dva měsíce předtím, než český právní řád vůbec tento institut upravil), a odmítl se zabývat také otázkou nepřezkoumatelnosti napadeného správního rozhodnutí s odůvodněním, že stěžovatelka nevymezila konkrétní skutkové a právní důvody tvrzené nezákonnosti. Stěžovatelka se s uvedeným posouzením městského soudu neztotožňuje, a proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti upozorňuje, že jednotlivé stížní námitky zpochybňují zákonnost jiného správního řízení, a to řízení o žádosti stěžovatelky na vydání povolení k použití kaseinu a kaseinátů při výrobě sýrů. Stěžovatelka nerozporuje, že jí toto povolení nebylo vydáno a že by při výrobě sýrů

kaseináty nepoužívala. Svou žádost o povolení podala v dubnu 2006 zcela správně u Státního zemědělského a intervenčního fondu, jehož příslušnost (jak uvedl i městský soud v odůvodnění svého rozhodnutí) vyplývá z ustanovení § 2b odst. 1 zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, v tehdy platném a účinném znění (dále jen „zákon o zemědělství"), a z ustanovení § 1 odst. 2 písm. m) zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu, v tehdy platném a účinném znění (dále jen „zákon o SZIF"). Stěžovatelka si byla vědoma, jak má při podání žádosti postupovat a u kterého orgánu je třeba tuto žádost podat. Žalovaný pokládá námitky stěžovatelky za účelové a navrhuje kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

Z obsahu předloženého soudního a správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti:

Stěžovatelka dne 26. 4. 2006 doručila Fondu žádost o povolení kaseinu a kaseinátů při výrobě sýrů. Řízení o této žádosti bylo zastaveno rozhodnutím Fondu ze dne 25. 7. 2006, č. j. SZIF/2006/0288486, které bylo následně k odvolání stěžovatelky potvrzeno rozhodnutím žalovaného ze dne 11. 10. 2006, č. j. 30013/2006-17210. Stěžovatelka toto rozhodnutí nenapadla žalobou ve správním soudnictví.

Následně, dne 22. 3. 2007 provedl Fond u stěžovatelky kontrolu, a to za období leden až prosinec 2006. Ze závěrů kontroly zachycených v protokolu č. 07/450/0101/1 vyplynulo, že stěžovatelka v kontrolovaném období použila množství 118 821,474 kg kaseinátů při výrobě tavených sýrů, ačkoli v této době nebyla držitelem příslušného povolení. Na základě tohoto zjištění Fond zahájil se stěžovatelkou řízení o zaplacení sankce ve výši 739 651,79 Kč za porušení podmínek nařízení č. 2204/90 a nařízení č. 1547/2006. Prvostupňové rozhodnutí o uložení pokuty bylo vydáno dne 13. 6. 2007 pod č. j. SZIF/2007/0184694, sp. zn. 2007/Z4310/1000001.

Stěžovatelka se proti rozhodnutí o uložení sankce bránila odvoláním, které žalovaný rozhodnutím ze dne 19. 10. 2007, č. j. 29068/2007-17210, zamítl. Toto rozhodnutí stěžovatelka napadla žalobou u městského soudu, v níž shodně jako v podaném odvolání namítala, že není pravdou, že by (jak uvádí Fond ve svém rozhodnutí) byla vyzvána k doložení důvodů, pro které došlo k porušení povinností. Stěžovatelka uvedla, že přípisem ze dne 23. 5. 2007 jí bylo pouze oznámeno zahájení řízení včetně možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí nahlédnutím do spisu. S okolností, že oznámení o zahájení řízení neobsahovalo výzvu, aby stěžovatelka doložila důvody, pro které došlo k porušení povinností, se žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí vůbec nevypořádal. Stěžovatelka pokládala rozhodnutí žalovaného za nepřezkoumatelné také z toho důvodu, že se žalovaný vůbec nezabýval jí uplatněnými odvolacími námitkami a pouze převzal odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Rovněž namítala nezákonnost

napadeného rozhodnutí pro nesprávné posouzení platnosti zahájení řízení o povolení k užití kaseinu a kaseinátů. V této souvislosti poukázala na skutečnost, že nařízení č. 2204/90, o které Fond opírá své rozhodnutí, nestanoví žádné bližší podmínky udělení povolení, zejména neoznačuje orgán, který má povolení vydat, ani nestanoví náležitosti žádosti. Prováděcí nařízení č. 1547/2006 pak pouze upřesňuje, že povolení se vydává na dobu 12 měsíců. Dle názoru stěžovatelky tak uvedené předpisy nejsou aplikovatelné bez jejich provedení v tuzemském právním řádu, přičemž vnitrostátní prováděcí předpis, kterým je nařízení č. 225/2004 Sb., institut žádosti upravuje až s účinností od 15. 6. 2006. Teprve novelou č. 269/2006 Sb. bylo do nařízení vtěleno ustanovení § 7c, které upravilo některé náležitosti žádosti o povolení užití kaseinu. Správní orgány se však v předcházejícím řízení nezabývaly otázkou, že žádost stěžovatelky byla podána již dne 26. 4. 2006, tj. dva měsíce předtím, než český právní řád uvedený institut vůbec upravoval. Stěžovatelka dále poukazovala na nezákonnost postupu Fondu, který ji opakovaně vyzýval, aby svou žádost doplnila o receptury sýrů, pro které hodlá kasein používat. Tento požadavek neměl dle jejího názoru oporu v právních předpisech, receptury sýrů navíc představují obchodní tajemství chráněné příslušnými právními předpisy.

Městský soud žalobu stěžovatele jako nedůvodnou zamítl. K žalobním námitkám stěžovatelky v odůvodnění rozhodnutí uvedl, že nařízení č. 2204/90 je ode dne 1. 5. 2004 přímo aplikovatelné, a stěžovatelka tedy měla povinnost získat k použití kaseinu při výrobě předchozí povolení. Pokud stěžovatelka namítala, že nařízení č. 2204/90, ani prováděcí nařízení nejsou aplikovatelná, neboť nestanoví žádné bližší podmínky pro udělení povolení, zejména nestanoví orgán, který povolení vydává, ani náležitosti žádosti, městský soud uzavřel, že tyto námitky nesměřují proti napadenému rozhodnutí o uložení sankce, ale proti rozhodnutí o zastavení žádosti stěžovatelky o udělení povolení k použití kaseinu a kaseinátů při výrobě sýrů. Shodně se městský soud vypořádal také s námitkou stěžovatelky, že žádost o povolení podala téměř dva měsíce předtím, než český právní řád tento institut vůbec upravil, a taktéž s námitkou, že rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti o povolení bylo zastaveno nezákonně z důvodu nepředložení receptur při výrobě sýrů. Pokud pak stěžovatelka v žalobě namítala, že výše sankce byla stanovena nesprávně, neboť do kontrolovaného období bylo zahrnuto i období leden až červen 2006, ačkoli nařízení vlády upravilo možnost požádat o povolení až novelou účinnou od 15. 6. 2006, ani s touto námitkou se městský soud neztotožnil. Uvedl, že povinnost požádat o povolení k použití kaseinu a kaseinátů při výrobě sýrů vychází z evropského nařízení, které je v systému komunitárního práva bezprostředně závazným právním předpisem s přímým účinkem, což znamená, že je aplikovatelné přímo bez nutnosti jakékoli jeho transpozice či inkorporace do vnitrostátního práva členského státu. Vzhledem k tomu, že legislativa Evropské unie se pro Českou republiku stala závaznou dnem přistoupení do EU, tj. dnem 1. 5. 2004, žalovaný nepochybil, pokud stěžovatelce uložil pokutu i za toto období, neboť už v tomto období stěžovatelku tížila povinnost používat kasein a kaseináty

po předchozím souhlasu. Městský soud uzavřel, že vnitrostátní nařízení vlády, které bylo přijato za účelem konkretizace nařízení č. 2204/90, nemohlo nic změnit na povinnosti používat kasein a kaseináty při výrobě sýrů po předchozím povolení, a stejně tak nepřineslo žádné změny ve vymezení podmínky, při jejímž splnění má být povolení vydáno, případně ve vymezení definice sýrů a kaseinu a kaseinátů. Městský soud se dále pro svou obecnost nezabýval námitkou stěžovatelky, že žalovaný zcela převzal odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, resp. v obecné rovině tak, jak byla vznesena tato námitka, v odůvodnění rozhodnutí konstatoval, že stěžovatelkou vytýkané pochybení v rozhodnutí žalovaného neshledal.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní uplatněny důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nezákonnost rozhodnutí spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu důvodů uplatněných kasační stížností a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval kasační námitkou stěžovatelky, že městský soud pochybil, pokud se odmítl vypořádat s otázkou nepřezkoumatelnosti napadeného správního rozhodnutí s odůvodněním, že stěžovatelka v žalobě nevymezila konkrétní skutkové a právní důvody, pro které považuje napadené rozhodnutí žalovaného za nezákonné. Takto uplatněnou námitku stěžovatelky Nejvyšší správní soud nepovažuje za důvodnou. V důsledku přísné dispoziční zásady v řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu musí žaloba obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud souhlasí s posouzením městského soudu, že stěžovatelka v žalobě vznesla toliko námitku obecného charakteru a nijak blíže nespecifikovala, čím konkrétně se cítí být zkrácena na svých právech. S ohledem na zachování zásady rovnosti účastníků řízení není soud oprávněn námitky žalobce jakkoli doplňovat a cokoli za účastníky dovozovat. Nejvyšší správní soud přesto v obecné rovině ověřil, že ve vztahu k odůvodnění správního orgánu nelze konstatovat, že by se žalovaný s námitkami stěžovatelky vůbec nevypořádal, a tedy se ztotožnil se závěry, které městský soud vyslovil v odůvodnění svého rozhodnutí.

Stěžovatelka dále v kasační stížnosti poukazuje na nezákonnost rozhodnutí žalovaného o zastavení řízení o žádosti o povolení, a to z toho důvodu, že ani přes výzvy nepředložila Fondu požadované receptury sýrů, pro které hodlá kasein používat. Stěžovatelka se domnívá, že tento požadavek nemá oporu v právních předpisech, receptury navíc představují její obchodní tajemství. Ani takto uplatněné kasační námitce zdejší soud nepřisvědčil. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s

posouzením městského soudu, že uvedená námitka nesměřuje proti napadenému rozhodnutí o uložení pokuty, ale proti jinému rozhodnutí žalovaného, kterým tento zamítl odvolání a potvrdil rozhodnutí Fondu o zastavení řízení o žádosti stěžovatele o udělení povolení na použití kaseinu a kaseinátů při výrobě sýrů. Nejvyšší správní soud je ve shodě se závěry městského soudu toho názoru, že rozhodnutí o žádosti o povolení (resp. následné rozhodnutí žalovaného o odvolání proti němu) je samostatným rozhodnutím, které podléhá samostatnému soudnímu přezkumu. Stěžovatelka se tedy nemůže úspěšně domáhat jeho přezkoumání v řízení, jehož předmětem je rozhodnutí o uložení sankce. V řízení o uložení sankce již soudu nepřísluší zkoumat, proč stěžovatelce nebylo uděleno povolení k použití kaseinů či kaseinátů při výrobě sýrů či z jakých důvodů bylo toto řízení zastaveno, neboť se jedná o námitky, které nejsou ve věci uložení sankce relevantní.

Nejvyšší správní soud poté přistoupil k posouzení stížní námitky, v níž stěžovatelka upozorňuje na skutečnost, že ačkoli se Fond i žalovaný ve svých rozhodnutích opírají zejména o nařízení č. 2204/90, které stanoví povinnost používat kasein a kaseináty při výrobě sýrů na základě předchozího povolení, které se vydá pouze tehdy, je-li jejich použití nezbytnou podmínkou pro výrobu daných produktů, nejsou v tomto nařízení, stejně jako v prováděcím nařízení č. 1547/2006, stanoveny žádné bližší podmínky udělení takového povolení, zejména není označen orgán, který povolení vydává, a nejsou stanoveny ani náležitosti žádosti o vydání tohoto povolení. Stěžovatelka v této souvislosti uvádí, že vnitrostátním právním předpisem, který provádí uvedená nařízení, je nařízení vlády č. 225/2004 Sb., avšak ani toto nařízení až do 15. 6. 2006, kdy vstoupila v účinnost jeho novela č. 269/2006 Sb., institut žádosti o povolení kaseinu a kaseinátů při výrobě sýrů vůbec neupravovalo a nestanovilo orgán, který by byl oprávněn předchozí povolení k užití kaseinu vydat. Až zmiňovanou novelou č. 269/2006 Sb. bylo do nařízení vloženo ustanovení § 7c, které upravilo náležitosti žádosti o povolení užití kaseinu. Dle názoru stěžovatelky tak sice v rozhodné době existoval předpis evropského práva s přímou závazností, podle kterého bylo třeba k užití kaseinu a kaseinátů při výrobě sýrů získat předchozí povolení, avšak zákon ani jiný předpis nestanovil, který orgán je k vydání takového povolení příslušný a jaké náležitosti má splňovat žádost o vydání tohoto povolení. Přesto Fond postupoval v rozporu se zákazem pravé retroaktivity, když stěžovatelce uložil pokutu za období leden až prosinec 2006, tj. také za období, kdy ještě nenabyla účinnosti novela nařízení č. 269/2006 Sb. Toto pochybení pak dle názoru stěžovatelky nenapravil ani městský soud, který shora uvedené námitky vypořádal tak, že jsou irelevantní, a otázkou, kdo byl orgánem oprávněným k vydání povolení, jak mělo být o povolení požádáno a jaká pravidla měla platit při posuzování žádosti, se vůbec nezabýval.

Důvodnost takto uplatněné stížní námitky Nejvyšší správní soud posoudil následovně:

V projednávané věci se jedná o problematiku použití kaseinu a kaseinátů při výrobě mléčných výrobků, konkrétně tavených sýrů. Povinnost požádat o předchozí povolení k použití kaseinu a kaseinátů při výrobě sýrů byla v období, kdy se měla stěžovatelka dopustit správního deliktu, tj. v období leden až prosinec 2006, upravena nařízením č. 2204/90. Podle čl. 1 tohoto nařízení se předmětné povolení vydá pouze tehdy, je-li použití kaseinu a kaseinátů nezbytnou podmínkou pro výrobu daných produktů.

Pokud jde o vnitrostátní aplikaci evropských nařízení, Nejvyšší správní soud považuje za vhodné na tomto místě připomenout, že nařízení na rozdíl od směrnic nevyžadují vnitrostátní transpozici, tj. přenesení svého obsahu do vnitrostátního právního předpisu. Transpozice je naopak zakázána, neboť smyslem tohoto druhu právního předpisu je unifikace pravidel platných v členských státech Evropské unie. Nařízení tak jsou v členských státech bezprostředně použitelná v tom smyslu, že ke své aplikovatelnosti ve vnitrostátním právu na rozdíl od směrnic nevyžadují přenesení svého obsahu do vnitrostátního transpozičního aktu (k výjimečné přípustnosti přenesení obsahu nařízení srovnej rozsudek Soudního dvora ze dne 28. 3. 1985, *Komise proti Itálii,* 272/83). Skutečnost, že nařízení jsou v členských státech bezprostředně aplikovatelná, však ještě nutně nemusí znamenat, že by všechna v nich obsažená pravidla byla v členských státech vždy bez dalšího aplikovatelná na konkrétní případy. Nařízení mohou obsahovat pravidla, která ke své vnitrostátní aplikovatelnosti vyžadují konkretizaci či doplnění, ať už vnitrostátními či komunitárními prováděcími předpisy. V takových případech se pak nejedná o opatření transpoziční či transformační, ale o opatření konkretizační či doplňující.

Ve výše uvedeném smyslu tak lze přímou aplikovatelnost nařízení chápat ve dvojím smyslu: (1) ve smyslu schopnosti nařízení být vnitrostátně aplikovatelné bez své vnitrostátní transpozice, tj. bez přenesení nebo promítnutí svého obsahu do vnitrostátního předpisu; tuto schopnost mají všechna nařízení; a (2) ve smyslu schopnosti být vnitrostátně aplikovatelné bez své unijní či vnitrostátní implementační konkretizace či doplnění. Tuto schopnost mají je některá nařízení, a to ta, jejichž pravidla konkretizaci či doplnění nevyžadují (k tomu srovnej *Král, R., Nařízení z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace, C. H. Beck : Praha, 2006;* a rovněž *Král, R., Zásady aplikace komunitárního práva národními soudy, C. H. Beck : Praha, 2003;* dále srovnej rozsudek Soudního dvora ze dne 11. 5. 1983, *Rogers proti Darthenay,* 87/82, či stanovisko generálního advokáta ve věci *Muñoz,* C-253/00, bod 37).

Požadavek na přijetí vnitrostátních opatření ke konkretizaci nebo doplnění pak může být v daném nařízení (příp. nařízení jiném) výslovně uveden nebo vyplývá z čl. 4 Smlouvy o Evropské unii (resp. z čl. 10 Smlouvy ES do 30. 11. 2009; tzv. zásada loajality), který je považován za obecný právní základ povinnosti k

vnitrostátní implementaci nařízení (k tomu opět srovnej blíže *Král, R., Nařízení z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace, C. H. Beck : Praha, 2006*).

Shora citovaná odborná literatura pak v dané souvislosti rozlišuje tyto skupiny prováděcích opatření: a) opatření konkretizačního a doplňujícího charakteru, b) opatření institucionálně kompetenčního charakteru, c) opatření procesně sankčního a kontrolního charakteru, d) opatření adaptačně derogačního charakteru a d) opatření mezinárodně právního charakteru. Požadavky na obsah a formu implementačních opatření jsou shrnuty např. v rozsudku Soudního dvora ze dne 20. 6. 2002, *Mulligan,* C-313/99, k nimž patří: (1) řádné zveřejnění; (2) soulad obsahu s nařízením, které je implementováno; (3) soulad obsahu s obecnými komunitárními zásadami, zejména zásadou právní jistoty a legitimního očekávání, zásadou proporcionality, zásadou nediskriminace a zásadou respektování základních lidských práv; (4) implementační předpisy, které jsou určeny jednotlivcům či se nějak dotýkají jejich právního postavení, musí být formulovány natolik přesně, jasně a transparentně, aby dotčeným jednotlivcům umožňovaly zjistit plný rozsah jejich práv či povinností; (5) rovněž forma musí být v souladu s principem právní jistoty - tzn. vnitrostátní implementační opatření musí mít formu legislativního opatření (tj. právního předpisu) vždy tehdy, když jsou určena jednotlivcům, či se nějak dotýkají jejich právního postavení. Podle Soudního dvora pouze právní předpisy, nikoli tedy administrativní praxe či interní správní pokyny nebo opatření, dávají dotčeným jednotlivcům dostatečnou právní jistotu ohledně jejich právního postavení, které jim vyplývá z komunitárního/unijního práva.

Z hlediska vnitrostátní právní úpravy lze v dané souvislosti pro doplnění odkázat na Metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství ČR v EU (dále jen „Metodické pokyny“) a Legislativní pravidla vlády. Podle čl. 14 odst. 1 Metodických pokynů musí mít implementační předpis formu právního předpisu, pokud upravuje práva a povinnosti fyzických a právnických osob nebo pokud upravuje kompetence správních úřadů nebo orgánů samosprávy. Podle čl. 20 odst. 2 a čl. 21 odst. 2 Metodických pokynů v případě, že implementační předpis upravuje právní postavení fyzických a právnických osob, musí být jeho obsah jasný, srozumitelný, přehledný a jednoznačný tak, aby nevznikaly pochybnosti o rozsahu a obsahu práv a povinností dotčených osob. Z vnitrostátních implementačních předpisů by mělo být rovněž patrné, že se jedná o implementační nařízení a které nařízení implementují. Proto Legislativní pravidla vlády požadují, aby vnitrostátní implementační předpisy ve svém úvodním ustanovení uváděly, že upravují určitou materii v návaznosti na přímo použitelný předpis EU. Úplná identifikace daného předpisu EU by pak měla být uvedena v poznámce pod čarou. Tento požadavek je důležitý zejména proto, aby české aplikační orgány i dotčené osoby byly upozorněny na skutečnost, že daný předpis má komunitární/unijní aspekt a jejich výklad a aplikace vyžadují nakládání v souladu s právem ES/EU.

V projednávané věci je nesporné, že stěžovatelka v kontrolovaném období, tj. v období leden až prosinec 2006, používala při výrobě tavených sýrů kaseinát, k čemuž neměla dle čl. 1 nařízení č. 2204/90 povolení. V čl. 2 toto nařízení definovalo, co se pro jeho účely rozumí pod pojmy sýry, kasein a kaseináty, a v čl. 3 odst. 3 dále stanovilo, že aniž jsou dotčeny sankce, které již stanovil nebo teprve stanoví dotyčný členský stát, za každých 100 kg množství kaseinu a kaseinátů použitých bez povolení je nutno uhradit částku rovnající se 110% rozdílu mezi hodnotou odstředěného mléka potřebného k výrobě 100kg kaseinu a kaseinátů vyplývající z tržní ceny sušeného odstředěného mléka na jedné straně a tržní cenou kaseinu a kaseinátů na straně druhé.

V rozhodném období dále platilo nařízení č. 2742/90 (účinné do 5. 11. 2006) a nařízení č. 1547/2006 (účinné od 6. 11. 2006), kterými se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 2204/90. Obě tato nařízení shodně stanovila, že povolení podle čl. 1 nařízení č. 2204/90 (tj. povolení k použití kaseinu a kaseinátů při výrobě sýrů) se udělují na dvanáct měsíců na žádost příslušných osob, pokud se tyto osoby předem písemně zaváží, že dodrží a podrobí se ustanovení čl. 3 odst. 1 písm. a) a b), jakož i písmene c) uvedeného nařízení. Uvedená nařízení dále shodně upravovala, že povolení se vydávají s pořadovým číslem pro každý podnik, případně pro každou výrobní jednotku, s tím, že povolení se může s ohledem na žádost příslušné osoby vztahovat na jeden nebo více druhů sýra. Dále tato nařízení mj. obsahovala úpravu maximálních procentuálních obsahů kaseinů a/nebo kaseinátů v tavených sýrech; požadavky, které musí splňovat kontroly podle čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2204/90; jakož i částku, kterou je nezbytné uhradit podle čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2204/90 a která se rovná 22 EUR za 100kg kaseinů a/nebo kaseinátů.

Ve vnitrostátním právu pak byla pro danou věc relevantní právní úprava obsažená v zákoně o SZIF, v zákoně o zemědělství a rovněž v prováděcím nařízení vlády č. 225/2004 Sb. Zákon o SZIF v § 1 odst. 2 stanoví, že Fond v souladu s právními předpisy, právem Evropských společenství a mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána, mj. provádí činnosti související se systémem schvalování, registrace, evidence nebo uznávání producentů zemědělských výrobků nebo potravin podle příslušných právních předpisů Evropských společenství[1g)] v oblasti společných organizací trhu a strukturálních opatření [písm. m)]; vykonává dozor nad plněním povinností vyplývajících pro fyzické a právnické osoby z přímo použitelného předpisu Evropských společenství [písm. s)].

Poznámka pod čarou [1g)] odkazuje na § 2b zákona o zemědělství, podle jehož odst. 1 nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak, provádí společné organizace trhu podle zvláštního právního předpisu Státní zemědělský intervenční fond. Společnými organizacemi trhu se ve smyslu § 2a odst. 1 zákona o zemědělství rozumí soubor opatření prováděných na trhu se zemědělskými výrobky a potravinami uvedenými v příloze I Smlouvy o založení Evropského společenství (dále jen „Smlouva o ES“). Těmito opatřeními jsou podle § 2a odst. 2 zákona o zemědělství: (a) ustanovení

Smlouvy o ES včetně jejích protokolů; (b) ustanovení ve smlouvách, včetně aktů k nim náležejících s protokoly, které vznikly na základě Smlouvy o ES nebo byly uzavřeny a jsou právně účinné pro jejich rozšíření, doplnění nebo provádění nebo k odůvodnění přidružení, preference nebo zóny volného obchodu; (c) *právní akty Rady nebo Komise Evropské unie* na základě nebo v rámci smluv uvedených v písmenech a) a b) a právně závazná rozhodnutí Evropského soudního dvora. Společným organizacím trhu pak podle § 2a odst. 4 zákona podléhají také zemědělské výroby a potraviny neuvedené v § 2a odst. 1 zákona, popřípadě jiné výrobky, pokud se na ně vztahují opatření podle odst. 2. Podmínky k provádění společných organizací trhu podle § 2a upraví vláda nařízením, pokud tuto úpravu vyžaduje příslušné opatření ve smyslu § 2a odst. 2 a 3 zákona o zemědělství.

Tímto nařízením je ve vztahu k opatřením společné organizace trhu s mlékem a mléčnými výrobky nařízení vlády č. 225/2004 Sb., které bylo s účinností od 15. 6. 2006 novelizováno nařízením vlády č. 269/2006 Sb. tak, že do něj bylo nově vtěleno ustanovení § 7c nazvané „Užití kaseinů a kaseinátů při výrobě sýrů". Podle tohoto ustanovení fyzická nebo právnická osoba podává Fondu žádost o povolení užití kaseinu, popřípadě kaseinátů, při výrobě vybraných sýrů na dobu 12 měsíců na jím vydaném formuláři, a to v souladu s podmínkami stanovenými předpisy Evropských společenství; žádost se podává za každou provozovnu samostatně. Dle § 7c odst. 2 uvedeného nařízení Fond zveřejní přehled fyzických a právnických osob, kterým bylo povoleno užívání kaseinu a kaseinátů při výrobě vybraných sýrů na dobu 12 měsíců, v jednom celostátním deníku a způsobem umožňujícím dálkový přístup; a tento přehled průběžně aktualizuje. Předmětné ustanovení upravilo také náležitosti žádosti a její obsahové součásti včetně případů, kdy Fond povolení vydané na základě žádosti odejme.

Z výše uvedeného je zřejmé, že v rozhodném období zde existoval předpis komunitárního/unijního práva, který stanovil povinnost získat před použitím kaseinu a/nebo kaseinátů při výrobě předchozí povolení, avšak pokud jde o samotné povolení, úpravu jeho vydávání a možnost toto povolení vůbec získat, již tento předpis nic bližšího nestanovil. K realizaci a plné vnitrostátní aplikaci tohoto pravidla tak byla nutná bližší konkretizace či doplnění pomocí prováděcích opatření (zde opatření institucionálně kompetenčního charakteru, resp. procesního charakteru).

Dle Nejvyššího správního soudu však až do června 2006 nebyla tato prováděcí opatření obsažena ani v právní úpravě na komunitární/unijní úrovni, ani ve vnitrostátní právní úpravě. Na komunitární/unijní úrovni prováděcí nařízení č. 2742/90, resp. nařízení č. 1547/2006, toliko zpřesňovala, že povolení se uděluje na dvanáct měsíců na žádost příslušných osob, pokud se tyto osoby předem písemně zaváží, že dodrží a podrobí se ustanovení čl. 3 odst. 1 písm. a) a b), jakož i písmene c) nařízení č. 2204/90; a dále upravovala, že povolení se vydávají s pořadovým číslem pro každý podnik, případně pro každou výrobní jednotku, s tím, že povolení

se může s ohledem na žádost příslušné osoby vztahovat na jeden nebo více druhů sýra.

Stejně tak ve vnitrostátním právním řádu v rozhodné době (až do června 2006) neexistovala opatření, která by měla formu právního předpisu a která by byla natolik přesná a jasná, že by dotčeným subjektům umožňovala zjistit plný rozsah jejich práv a povinností. Zákon o SZIF v § 1 odst. 2 písm. m) toliko obecně vymezil, že Fond provádí činnosti související se systémem schvalování, registrace, evidence nebo uznávání producentů zemědělských výrobků nebo potravin podle příslušných právních předpisů Evropských společenství v oblasti společných organizací trhu a strukturálních opatření; a také ustanovení § 11j zákona o SZIF pouze obecně upravuje, že osoby, na které se vztahují opatření podle § 1 odst. 2 tohoto zákona, jsou povinny dodržovat povinnosti vyplývající z přímo použitelného předpisu Evropských společenství. Žádná další pravidla týkající se a upravující podmínky použití kaseinu a kaseinátů při výrobě sýrů zákon o SZIF, ani zákon o zemědělství neobsahují. Je přitom nesporné, že kasein/kaseináty se při výrobě sýrů a jiných mléčných výrobků běžně užívaly a užívají a že cílem předmětné právní úpravy nebylo zcela zamezit jejich užití v mlékárenském průmyslu, ale vykonávat kontrolu nad výrobou tak, aby k jejich používání docházelo pouze v nezbytné míře.

Z takto obecně koncipované právní úpravy, která nebyla nijak konkretizována prováděcími předpisy, však dotčené subjekty nemohly dle názoru Nejvyššího správního soudu s určitostí dovodit, který vnitrostátní správní orgán je oprávněn vydávat povolení k použití kaseinu a kaseinátů při výrobě sýrů, tj. u kterého orgánu a jakým způsobem mají dotčené subjekty o toto povolení požádat, jaké jsou povinné obsahové náležitosti této žádosti, který orgán povede řízení o žádosti a bude o ní rozhodovat. Tyto otázky s určitostí upravila a konkretizovala až novela provedená nařízením vlády č. 269/2006 Sb., účinná od 15. 6. 2006, která do nařízení č. 225/2004 Sb. vtělila nové ustanovení § 7c nazvané „Užití kaseinu a kaseinátů při výrobě sýrů“, které jasně stanoví, komu a jakým způsobem se žádost podává, jakou má tato žádost podobu a jaké jsou její náležitosti, včetně podmínek odnětí již vydaného povolení.

Z výše uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud přisvědčil argumentaci stěžovatelky, že pokud stát jednoznačně a dostatečně konkrétně neupravil práva a povinnosti dotčených subjektů týkající se povolovacího řízení včetně procedurálních podmínek (pravidel postupu) nutných k tomu, aby dotčené subjekty vůbec mohly povinnosti stanovené evropským nařízením dostát, a tato pravidla vytvořil až s účinností od určitého data, pak až od tohoto okamžiku mohla být stěžovatelka jako dotčený subjekt kontrolována a mohla jí být za porušení komunitárních/unijních předpisů uložena sankce.

Pokud Fond provedl u stěžovatelky kontrolu použití kaseinu/kaseinátů při výrobě za období od ledna do prosince 2006 a za celé toto období jí následně

vypočetl a uložil sankci, dopustil se pochybení, neboť v období od ledna do června 2006 komunitární/unijní úprava ani vnitrostátní právní úprava neobsahovala konkrétní, jednoznačná a jasná pravidla upravující institut žádosti o povolení užití kaseinu/kaseinátů včetně povolovacího řízení, která by umožnila dotčeným subjektům předmětné povolení získat. Vzhledem k tomu, že uvedené pochybení nenapravil ani městský soud, který nepřihlédl k tomu, že nedostatečnost právní úpravy v konkrétní oblasti nemůže být vykládána k tíži stěžovatelky, Nejvyšší správní soud shledal takto uplatněnou stížní námitku důvodnou.

Závěrem Nejvyšší správní soud pouze na doplnění podotýká, že v souzené věci nebylo mezi účastníky řízení sporné, že by Fond nebyl orgánem oprávněným provést u stěžovatelky kontrolu a uložit jí sankci. Zákon o SZIF v § 12a upravuje kontrolní činnost Fondu, včetně kontroly správnosti údajů uváděných v žádostech podávaných Fondu a plnění povinností vyplývajících z přímo použitelného předpisu Evropských společenství, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak [§ 12a odst. 1 písm. a) a d) zákona]. Ustanovení § 13 zákona o SZIF pak obsahuje sankce, které Fond ukládá podle tohoto zákona, pokud přímo použitelný předpis Evropských společenství nestanoví jinak. Podle § 13 odst. 2 písm. g) zákona o SZIF tak Fond uloží pokutu až do výše 2 000 000 Kč fyzické nebo právnické osobě, která nesplní nebo poruší povinnost vyplývající z přímo použitelného předpisu Evropských společenství, nestanoví-li přímo použitelný předpis Evropských společenství jinak. V daném případě se přitom jedná o případ, kdy přímo použitelný předpis EU stanoví jinak, neboť výpočet sankce upraven přímo v čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2204/90, ve spojení s čl. 4 odst. 1 nařízení č. 2742/90, resp. nařízení č. 1547/2006.

S ohledem na výše uvedené skutečnosti proto Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou a napadené rozhodnutí městského soudu v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s., zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Dle ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s. je městský soud v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí. Na městském soudu tedy nyní bude, aby znovu posoudil důvodnost jednotlivých žalobních bodů, a to v intencích shora vyslovených závěrů zdejšího soudu.

V novém rozhodnutí městský soud rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 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 29. června 2011

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu