ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **Moravskoslezské cukrovary, a. s.,** se sídlem Hrušovany nad Jevišovkou, Cukrovarská 657, zast. JUDr. Pavlem Marcem, LL.M., advokátem se sídlem Jungmannova 750/34, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství,** se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 5. 2015, č. j. 13165/2015-MZE-17224, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 1. 2018, č. j. 8 A 108/2015 – 58,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Odůvodnění:

[1] Včasně podanou kasační stížností brojí žalobce, jakožto stěžovatel, proti shora označenému rozsudku (dále jen „napadený rozsudek“) Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Napadeným rozsudkem byla zamítnuta stěžovatelova žaloba proti shora označenému rozhodnutí žalovaného (dále jen „rozhodnutí žalovaného“). Rozhodnutím žalovaného bylo zamítnuto stěžovatelovo odvolání a potvrzeno rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 15. 1. 2015, č. j. SZIF/2015/0008899, sp. zn. 2015/14810/1240/002 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byla stěžovateli, jakožto výrobci cukru, uložena povinnost zaplatit podle čl. 7 nařízení Rady (EU) č. 1370/2013, v rozhodném znění, a podle čl. 128 nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) č.

1308/2013, v rozhodném znění a čl. 20a nařízení Komise (ES) č. 952/2006, v rozhodném znění, výrobní dávku za hospodářský rok 2014/2015 ve výši 31 011 159 Kč.

[2] Stěžovatel napadl prvostupňové rozhodnutí odvoláním, ve kterém nikterak nesporoval výpočet částky výrobní dávky, avšak poukazoval na rozpor výše popsaných předpisů sekundárního práva Evropské unie s předpisy práva primárního. Stěžovatel konkrétně namítal, že ustanovení čl. 128 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1308/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví společná organizace trhů se zemědělskými produkty a zrušují nařízení Rady (EHS) č. 922/72, (EHS) č. 234/79, (ES) č. 1037/2001 a (ES) č. 1234/2007 (dále jen „nařízení č. 1308/2013“), ve spojení s čl. 7 nařízení Rady (EU) č. 1370/2013 ze dne 16. prosince 2013, kterým se určují opatření týkající se stanovení některých podpor a náhrad v souvislosti se společnou organizací trhů se zemědělskými produkty (dále jen „nařízení č. 1370/2013“), odporuje Smlouvě o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“). Ustanovení čl. 128 nařízení č. 1308/2013 totiž podle stěžovatele nelze podřadit pod zmocňovací ustanovení čl. 39, čl. 40 odst. 1 a 2 ani čl. 43 odst. 2 SFEU, protože absentuje zřejmá a přímá souvislost mezi výběrem výrobních dávek na jedné straně a cíli zemědělské politiky financovanými těmito dávkami na straně druhé. Z hlediska principů vyplývajících z primárního práva Evropské unie odporuje ustanovení čl. 128 daného nařízení také principu proporcionality, neboť finanční zatížení subjektů v odvětví cukru není v přiměřeném poměru k požadovaným cílům, a rovněž principu rovného zacházení, protože producenti mléka a vína nejsou zatíženi dodatečným výběrem výrobní dávky, ačkoli jejich výrobní odvětví jsou ovlivněna výrobními kvótami stejně jako sektor cukru. Pokud správní orgán prvního stupně uložil stěžovateli povinnost na základě unijního aktu sekundárního práva, který však postrádá nezbytné zmocňovací ustanovení, je takové rozhodnutí samo o sobě nezákonné.

[3] Žalovaný ve svém rozhodnutí akcentoval nedostatek oprávnění správních orgánů k položení předběžné otázky ohledně platnosti nařízení č. 1370/2013 a č. 1308/2013 Soudnímu dvoru Evropské unie (dále jen „SDEU“). Takové oprávnění náleží podle žalovaného toliko soudu, přičemž z dosavadní rozhodovací praxe SDEU je zřejmé, že tento předběžné otázky položené správními orgány odmítá. Obdobně nejsou správní orgány oprávněny činit si samy úsudek o platnosti sekundárních právních aktů Evropské unie ani o jejich souladnosti s primárním právem Evropské unie. Přesto žalovaný ke vzneseným námitkám uvedl, že na základě čl. 52 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zrušují nařízení Rady (ES) č. 637/2008 a nařízení Rady (ES) č. 73/2009 (dále jen „nařízení č. 1307/2013“), mohou členské státy Evropské unie poskytnout zemědělcům z rozpočtu Evropské unie podporu vázanou na produkci, v jejímž rámci může být každoročně poskytnuta podpora také na produkci cukrové řepy. Konkrétně v podmínkách České republiky bude od roku 2015 poskytována tato podpora v ročním objemu finančních prostředků, který výrazně převyšuje celkovou roční částku výrobních dávek vybraných od cukrovarnických podniků v České republice. Nadále také existuje legislativní rámec umožňující Evropské komisi, aby zavedla podporu soukromého skladování bílého cukru, jakož i výrobní náhrady a vývozní náhrady pro stanovené výrobky v odvětví cukru [čl. 17 písm. a), čl. 129 a čl. 196 nařízení č. 1308/2013].

[4] V žalobě uplatnil stěžovatel obdobnou argumentaci jako v odvolání. Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že již z ustanovení čl. 128 nařízení č. 1308/2013 a čl. 7 nařízení č. 1370/2013 je zřejmé, že žalovaný a správní orgán prvního stupně postupovali v souladu s právními akty Evropské unie a rozhodnutí žalovaného proto nelze bez dalšího označit za nezákonné. Městský soud dále konstatoval, že rozsudkem SDEU ze dne 7. 9. 2016 ve věci C-113/14 byl zrušen čl. 7 nařízení č. 1308/2013, v němž byly stanoveny referenční prahové hodnoty pro některé zemědělské produkty, a to s odůvodněním, že tyto prahové hodnoty měly být na základě čl. 43 odst. 3 SFEU přijaty pouze Radou na návrh Komise. SDEU zrušil rovněž čl. 2 nařízení č. 1370/2013, v němž byla stanovena úroveň cen v rámci veřejné intervence, a to s odůvodněním, že uvedený článek je neoddělitelně spjat se zrušeným čl. 7 nařízení č. 1308/2013. Z odkazovaného rozsudku SDEU městský soud dovodil, že z čl. 34 odst. 2 SFEU plyne, že Parlament a Rada jsou povinny přijmout řádným legislativním postupem zejména ustanovení nezbytná pro sledování cílů společné zemědělské politiky a společné rybářské politiky, zatímco Rada na základě čl. 43 odst. 3 SFEU přijme na návrh Komise opatření týkající se stanovení cen, dávek, podpor, množstevních omezení a stanovení a přidělení rybolovných práv. Stěžovatel vytkl článku 128 odst. 1 nařízení č. 1308/2013 a čl. 7 nařízení č. 1370/2013 absenci zmocňujících ustanovení; jak ovšem vyplývá z prvně uvedeného ustanovení, byla tímto zavedena výrobní dávka z kvóty na cukr, přidělené podle čl. 136 odst. 2 téhož nařízení, s tím, že opatření týkající se stanovení výrobní dávky přijme Rada v souladu s čl. 43 odst. 3 SFEU. Ve své argumentaci tedy stěžovatel opomněl „*nutnost zohlednění zvláštních vlastností odvětví cukru a zajištění náležitého zohlednění zájmů všech stran a nezbytnosti zabránit narušení trhu, zejména s ohledem na zrušení systému kvót na cukr na konci hospodářského roku 2016/2017, jak jsou deklarovány v článcích 114 a násl. Nařízení.*“ Městský soud měl tudíž za to, že zde vytčené cíle společné zemědělské politiky odůvodňují přijetí stěžovatelem rozporovaných ustanovení obou předmětných nařízení a splňují též požadavek jejich „nezbytnosti“. Dále vyjádřil městský soud názor, že vytčené cíle společné zemědělské politiky pro odvětví cukru odůvodňují přijetí čl. 128 nařízení č. 1308/2013 a princip proporcionality tím není porušen. Za nedůvodnou označil městský soud i námitku porušení principu rovného zacházení s producenty cukru ve srovnání s producenty mléka a vína. Rovného zacházení se stěžovatel může dovolávat ve vztahu k ostatním producentům cukru; producenti mléka a vína jsou v jiném postavení než výrobci cukru a speciálními ustanoveními je na ně v nařízení č. 1308/2013 pamatováno.

[5] Stěžovatel podal kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. V obecné rovině tedy namítá nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, a dále také nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí, nesrozumitelnosti nebo v jiné vadě řízení před městským soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

[6] V první řadě stěžovatel namítá absenci zmocňovacího ustanovení. Čl. 128 odst. 1 nařízení č. 1308/2013 a čl. 7 nařízení č. 1370/2013 nelze podřadit pod kterékoli ze zmocňovacích ustanovení čl. 43 odst. 2, čl. 40 odst. 1 a 2 ani čl. 39 SFEU. Hypotézy posledně zmíněných článků nejsou splněny, neboť výběr výrobních dávek není „*nezbytný pro sledování cílů společné zemědělské politiky a společné rybářské politiky*“. Stěžovatel namítá, že SDEU ve své ustálené rozhodovací činnosti zastává názor, že odkaz na čl. 43 odst. 2 SFEU jako na zmocňovací ustanovení předpokládá, že výběr dávek slouží k financování opatření ve společné zemědělské politice a že výše dávek nezbytná pro tato opatření

nepřevýší výdaje; stěžovatel v tomto odkazuje na rozsudky SDEU ze dne 28. 7. 2011, č. C-309/10, ze dne 21. 2. 2013, č. C-154/12, ze dne 27. 9. 2012, ve spojených věcech č. C-113/10, C-147/10 a C-234/10, ze dne 8. 5. 2008 ve spojených věcech č. C-5/06 a C-23/06 až C-36/06, ze dne 11. 6. 2009, č. C-33/08, a ze dne 20. 5. 2010, č. C-365/08. „Nezbytnost" požadovaná čl. 43 odst. 2 SFEU nastává jen tehdy, kdy je dána zřejmá a přímá souvislost mezi výběrem výrobních dávek a opatřeními zemědělské politiky, která jimi mají být financována, a to ku prospěchu producentů cukru a pěstitelů cukrové řepy.

[7] Stěžovatel srovnává rozhodnou právní úpravu výrobní dávky z cukru s předcházející úpravou dle nařízení Rady (ES) č. 318/2006 ze dne 20. 2. 2006 o společné organizaci trhů v odvětví cukru (dále jen „nařízení č. 318/2006") a dle nařízení Rady (ES) č. 1234/2007 ze dne 22. 2. 2007, kterým se stanoví společná organizace zemědělských trhů a zvláštní ustanovení pro některé zemědělské produkty (jednotné nařízení o společné organizaci trhů; dále jen „nařízení č. 1234/2007"), s tím že při vybírání dávek podle této předchozí úpravy zde bylo jasné spojení mezi výrobními dávkami a výdaji na opatření v zemědělské politice, která napomáhala producentům cukru a pěstitelům cukrové řepy. Oproti tomu současná úprava neobsahuje žádné takové jednoznačné propojení na jakýkoli cíl v zemědělské politice. Důkazy o tomto napojení nelze najít ani v samotném textu nařízení č. 1308/2013, ani v jednotlivých bodech jeho odůvodnění, ačkoli čl. 296 SFEU výslovně zakotvuje povinnost odůvodňovat právní akty. Napojení na zmocňovací ustanovení není možné dovodit ani z vágního bodu 115 odůvodnění nařízení č. 1308/2013, který se zabývá dobou trvání stávajícího kvótového systému. Ať má tedy současná výrobní dávka z cukru jakoukoli funkci, není tato funkce náležitým způsobem normativně vyjádřena, a není tedy ani opřena o přípustný cíl společné zemědělské politiky dle čl. 39 SFEU.

[8] Podle stěžovatele nenastává v případě výrobního odvětví cukru „nezbytnost" výběru dávky ve smyslu čl. 43 odst. 2 SFEU, neboť pro dané výrobní odvětví nejsou od hospodářských let 2014/2015 dále stanoveny žádné výdaje, což plyne z rozpočtového plánu Rady Evropské unie ze dne 3. 11. 2015, 13782/1/05 REV 1). Dále také není předvídáno, jestli (a případně v jaké výši) budou v budoucnu takové výdaje stanoveny. Od roku 2014/2015 nebudou platby zemědělcům realizovány na základě specifických pěstovaných plodin (např. pro pěstitele cukrové řepy), ale budou probíhat na základě obdělávané plochy a bez ohledu na výslednou zemědělskou produkci (čl. 21 odst. 2 ve spojení s bodem 21 odůvodnění nařízení č. 1307/2013). Tyto platby zemědělcům tak již nepředstavují výdaje, které by byly poskytovány přímo ve prospěch odvětví cukru. Současně nejsou předvídány žádné platby ve prospěch cukerného průmyslu (např. ve formě pomoci za skladovací náklady, produkční náklady, nebo vývozní náklady). Je zde sice možnost obdržení náhrad nákladů skladování, produkce či vývozu, avšak k těmto náhradám nedošlo od hospodářského roku 2008/2009. Ani do budoucna nelze předpokládat, že dojde k vyplácení náhrad, a to z přednostních politických důvodů – Evropská unie se snaží vyhýbat vyplácení těchto náhrad, aby se prezentovala při multilaterálních vyjednáváních vůči svým obchodním partnerům konformně s politikou Světové obchodní organizace. I kdyby došlo v budoucnu k vyplácení těchto náhrad, nejedná se o platby, které by spočívaly na specificky cukerních opatřeních, nýbrž se jedná o opatření, která jsou k dispozici v rámci zemědělské politiky pro více zemědělských odvětví. Oproti tomu by ale k jejich financování mělo docházet pouze cukerním odvětvím. Nemůže zde být namítáno, že takovéto znevýhodnění by bylo ospravedlněno tím, že

cukerní odvětví je zvýhodněno zavedením kvótového systému. Toho času profitují z kvótového systému také producenti mléka a vína, a přitom nemusejí hradit výdaje z agrárního rozpočtu na podporu uskladňování a vývozu tím, že by odváděli výrobní dávky. Jelikož výrobní dávkou pro hospodářský rok 2014/2015 nebudou financovány výdaje producentů cukru a pěstitelů cukrové řepy, nemůže dle judikatury SDEU dojít k požadované rovnováze mezi příjmy a výdaji v cukerním odvětví (rozsudek SDEU ze dne 20. 5. 2010, věc č. C-365/08).

[9] Podle stěžovatelova názoru se nynější věc podstatným způsobem liší od rozhodnutí SDEU ze dne 11. 6. 2009, č. C-33/08, ze dne 20. 5. 2010, č. C-365/08, ze dne 28. 7. 2011, č. C-309/10 a ze dne 21. 2. 2013, č. C-154/12. Na rozdíl od těchto rozhodnutí neexistuje pro hospodářský rok 2014/2015 nařízení, které by obsahovalo nezbytné propojení mezi výběrem dávek a financováním výdajů společné organizace trhů s cukrem, ani neexistují specifické cukerní výdaje, které by zvýhodňovaly cukerní odvětví, např. ve formě vyrovnávacích plateb pro pěstitele nebo specifické cukerní náhrady za skladování, produkci a vývoz, které by mohly ospravedlnit výběr výrobní dávky. Stěžovatel namítá, že napadený rozsudek je co do argumentační linie poukazující na absenci zmocňovacího ustanovení nepřezkoumatelný a věcně nesprávný.

[10] Druhý okruh námitek spočívá v porušení principu proporcionality. Podle názoru stěžovatele toto vyplývá z výše namítané absence vyjádření cíle výrobní dávky z cukru, neboť pakliže chybí cíl právní úpravy, nemůže být ani posouzeno, zda je přijaté normativní opatření (výrobní dávka) přiměřené sledovanému cíli. I pokud by stěžovatel měl připustit, že cílem výrobní dávky je financování cukerního odvětví, nebyla by výrobní dávka vhodná pro dosažení tohoto cíle, jelikož financování výdajů v odvětví cukru předpokládá, že takto vybrané finanční prostředky připadnou právě tomu výrobnímu odvětví, ze kterého vzešly. Navzdory tomu však za současného stavu slouží prostředky získané výběrem výrobní dávky z cukru v rozporu s čl. 39 SFEU pouze k dosažení příjmu, a to v neprospěch producentů cukru a pěstitelů cukrové řepy. Stěžovatel dále namítá, že normativní zakotvení výrobní dávky z cukru není opatřením nezbytným (rozsudek SDEU ze dne 28. 7. 2011, č. C-309/10), neboť výběr dávek představuje preventivní a věcně neopodstatněný (tj. nejintenzivnější) zásah, aniž by bylo využito prostředků mírnějších, méně omezujících. S odkazem na rozsudek SDEU ze dne 7. 9. 2006, č. C-310/04, stěžovatel dále dovozuje, že výběr výrobní dávky z cukru je nepřiměřený taktéž proto, že jím způsobené nevýhody nejsou přiměřené ve vztahu ke sledovaným cílům. Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku dostatečně nevypořádal obdobně formulovanou žalobní námitku, čímž zatížil své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti, a zároveň tuto nesprávně posoudil, když ji shledal nedůvodnou.

[11] Podle stěžovatele je ustanovení čl. 128 nařízení č. 1308/2013 rovněž v rozporu s principem rovného zacházení, což plyne ze skutečnosti, že je odlišně zacházeno s producenty cukru na straně jedné a producenty mléka a vína na straně druhé. Skutkové okolnosti jsou přitom u všech uvedených producentů zcela srovnatelné, jelikož situace producentů cukru – stejně jako producentů mléka a vína – je ovlivněna kvótovým systémem. Producenti vína a mléka nejsou zatíženi dodatečným výběrem výrobní dávky na rozdíl od producentů cukru. Objektivní odůvodnění a ospravedlnění tohoto stavu není patrné, jelikož zde chybí legitimní důvod a cíl výběru cukerní výrobní dávky. Ani v tomto

případě městský soud v napadeném rozsudku adekvátně nereagoval na obdobně formulovanou žalobní argumentaci.

[12] Z výše uvedených důvodů se stěžovatel domnívá, že napadený rozsudek je nejen nepřezkoumatelný a nezákonný pro nesprávné posouzení právní otázky, ale že vytčené nedostatky nařízení č. 1308/2013 představují důvody neplatnosti; má tudíž za to, že je v řízení o kasační stížnosti na místě toto řízení přerušit a položit SDEU otázku ohledně platnosti zejména ustanovení čl. 128 nařízení č. 1308/2013, neboť jedině SDEU je oprávněn vyslovit neplatnost aktu sekundárního práva Evropské unie.

[13] Žalovaný se ke kasační stížnosti stručně vyjádřil v podání ze dne 13. 2. 2018 tak, že se ztotožnil s odůvodněním napadeného rozsudku, přičemž dále odkázal na svá předchozí vyjádření v této věci. Ve vztahu ke stěžovatelově námitce rozporu nařízení č. 1308/2013 s primárním právem Evropské unie poukazuje žalovaný na skutečnost, že stěžovatel mohl postupovat podle čl. 263 SFEU, tedy bránit se žalobou proti předmětnému nařízení, avšak tuto možnost nevyužil. Žalovaný dále podotknul, že stejně jako on sám, tak i Státní zemědělský intervenční fond i ostatní orgány veřejné moci členských států jsou nařízením č. 1308/2013 vázáni. Tzv. výrobní dávka z cukru podle ustanovení čl. 128 odst. 1 předmětného nařízení byla do 30. 9. 2017 součástí celého systému cukerných kvót, jehož účelem bylo stabilizovat toto vysoce citlivé zemědělskopotravinářské odvětví. Stěžovatel po dobu fungování celého systému měl (stejně jako ostatní subjekty cukrovarnického odvětví) z jeho existence prospěch, proto podle názoru žalovaného lze považovat za vhodné a přiměřené, aby se prostřednictvím tzv. výrobní dávky z cukru podílel určitou měrou též na nákladech tohoto systému. Závěrem žalovaný vyjádřil názor, že kasační stížnost není důvodná.

[14] Kasační stížnost je přípustná a projednatelná.

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud se v prvé řadě zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Nepřezkoumatelnost je objektivní vada individuálního právního aktu, která brání jeho meritornímu přezkumu. Jako taková může spočívat buďto v nesrozumitelnosti rozhodnutí, v nedostatku jeho důvodů, nebo v jiné vadě řízení, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Podle § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlédne Nejvyšší správní soud k nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí i bez uplatnění tohoto kasačního důvodu stěžovatelem.

[17] Stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v „nedostatečném“ vypořádání jeho žalobních námitek. Nejvyšší správní soud poznamenává, že podle jeho ustálené judikatury tzv. opomenutí žalobní námitky soudem zpravidla způsobuje nepřezkoumatelnost následného rozhodnutí pro nedostatek důvodů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2009, č. j. 8 Afs 73/2007 – 111). Napadený rozsudek nicméně nepřezkoumatelným neshledal. Stěžovatel konzistentně již od odvolacího stadia správního řízení namítá toliko neplatnost výše specifikovaných ustanovení nařízení č. 1308/2013, případně dalších dotčených ustanovení sekundárního práva Evropské unie. Jednalo se o jedinou žalobní námitku, kterou městský soud velmi

podrobně rekapituloval v úvodní části odůvodnění napadeného rozsudku, a kterou následně v pasáži obsahující samotné věcné posouzení vypořádal. Z odůvodnění napadeného rozsudku jsou zřejmé důvody, které městský soud vedly ke konstatování nedůvodnosti uvedené námitky, byť tyto důvody městského soudu nejsou formulovány právě v míře zcela odpovídající podrobnosti stěžovatelovy argumentace. Nejvyšší správní soud přesto nemůže přisvědčit stěžovateli v tom, že by napadený rozsudek měl být zatížen vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.

[18] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné na tomto místě uvést, že ani nad rámec uplatněné kasační argumentace neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost či pro jinou vadu, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ve spojení s § 109 odst. 4 téhož zákona]. Na základě obsahu soudního spisu městského soudu lze taktéž konstatovat, že řízení o žalobě nebylo zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. ve spojení s § 109 odst. 4 téhož zákona].

[19] Stěžovatel zpochybňuje platnost čl. 128 odst. 1 nařízení č. 1308/2013 a čl. 7 nařízení č. 1370/2013. Nejvyššímu správnímu soudu neunikla výtka žalovaného, podle které se měl stěžovatel bránit proti zmíněným ustanovením unijního sekundárního práva žalobou podle čl. 263 SFEU, zejména pokud namítal jejich neplatnost pro rozpor se Smlouvami již v odvolacím řízení. Je namístě k této výtce podotknout, že stěžovatel k takovému postupu nebyl povinen, a proto mu nemůže být přičítáno k tíži, že možnost obrany ve smyslu čl. 263 SFEU nevyužil. Obecně pro řízení před správními soudy platí, že „[n]*estanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon*“ (§ 5 s. ř. s.). Konkrétně pak pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 s. ř. s. platí, že „[ž]*aloba je nepřípustná také tehdy, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného*“ [§ 68 písm. a) s. ř. s.]. Není pochyb o tom, že žaloba na neplatnost dle čl. 263 SFEU není „řádným opravným prostředkem v řízení před správním orgánem“, který zmiňuje citované ustanovení § 68 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud přitom vážil argument žalovaného, podle kterého nebylo v jeho pravomoci přezkoumávat platnost obou dotčených nařízení, což prakticky eliminovalo jakýkoli prostor pro vyhovění stěžovatelově odvolací argumentaci a upuštění od výběru stanovené výrobní dávky z cukru. Byť lze se žalovaným souhlasit v tom, že nebylo v jeho pravomoci posuzovat souladnost dotčených nařízení se Smlouvami ani mu obecně nepřísluší položit předběžnou otázku SDEU dle čl. 267 SFEU, neznamená to, že by stěžovatel pochybil, pokud sporovaná ustanovení nenapadl žalobu podle čl. 263 SFEU. Taková žaloba totiž směřuje v první řadě proti aktu sekundárního práva Evropské unie, a pouze zprostředkovaně vůči rozhodnutí o uložení povinnosti zaplatit výrobní dávku z cukru. Žaloba na neplatnost podle § 263 SFEU by tedy mohla přijít v úvahu dokonce ještě předtím, než by bylo vydáno správní rozhodnutí o uložení povinnosti zaplatit výrobní dávku z cukru. Naproti tomu odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí a následná aktivace soudního přezkumu ve věci vydaných správních aktů směřuje právě proti té individualizované povinnosti, jíž se stěžovatel brání, tedy proti povinnosti zaplatit výrobní dávku z cukru, která mu byla uložena prvostupňovým rozhodnutím; toliko konsekventně pak míří proti normativnímu základu uložení povinnosti zaplatit výrobní dávku z cukru (čl. 128 odst. 1 nařízení č. 1308/2013). Oba výše uvedené způsoby procesní

obrany jsou zcela v dispozici účastníka správního řízení a záleží proto pouze na jeho úvaze, zda využije jen některého z nich, či obou, neboť tyto jsou na sobě zcela nezávislé.

[20] Podle čl. 267 SFEU platí, že „[s]*oudní dvůr Evropské unie má pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se: a) výkladu Smluv, b) platnosti a výkladu aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie. Vyvstane-li taková otázka před soudem členského státu, může tento soud, považuje-li rozhodnutí o této otázce za nezbytné k vynesení svého rozsudku, požádat Soudní dvůr Evropské unie o rozhodnutí o této otázce. Vyvstane-li taková otázka při jednání před soudem členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je tento soud povinen obrátit se na Soudní dvůr Evropské unie.*“ Evropský soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 22. 10. 1987 ve věci C-314/85, *Foto-Frost proti Hauptzollam Lübeck-Ost.*, k otázce posuzování a deklarování neplatnosti právních aktů Společenství (Evropské unie), konstatoval, že vnitrostátní „*soudy mohou zkoumat platnost právního aktu Společenství a pokud usoudí, že důvody neplatnosti dovolávané účastníky řízení nejsou opodstatněné, mohou je odmítnout a učinit závěr, že akt je platný v plném rozsahu. Tímto jednáním nezpochybňují totiž existenci aktu Společenství. Naopak nemají pravomoc prohlásit akty orgánů Společenství za neplatné.*“

[21] Otázkou platnosti čl. 128 nařízení č. 1308/2013 a čl. 7 nařízení č. 1370/2013 se na půdoryse uplatněné žalobní námitky zabýval již městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku, přičemž ji shledal nedůvodnou. Stěžovatel v kasační stížnosti setrval na uvedené žalobní námitce, čímž uplatňuje kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť má za to, že městský soud předmětnou otázku posoudil nesprávně. Městský soud v napadeném rozsudku uvedl, že stěžovatel ve své argumentaci „*opomněl nutnost zohlednit zvláštní vlastnosti odvětví cukru a zajistit náležité zohlednění zájmů všech stran a nezbytnost zabránit narušení trhu a to zejména s ohledem na zrušení systému kvót na cukr na konci hospodářského roku 2016/2017, jak jsou deklarovány v článcích 114 a násl. nařízení č. 1308/2013.*“ Městský soud měl za to, že „*zde vytyčené cíle zemědělské politiky odůvodňují přijetí stěžovatelem naříkaných článků obou nařízení a splňují též požadavek jejich nezbytnosti.*“ Nejvyšší správní soud podotýká, že uvedený způsob vypořádání dané žalobní námitky je na samé hranici přezkoumatelnosti, neboť městský soud blíže nevysvětlil, v čem spočívají jím zmiňované „zvláštní vlastnosti odvětví cukru“. Zároveň si je však Nejvyšší správní soud vědom, že městský soud tímto toliko citoval z textu bodů 114 až 122 odůvodnění nařízení č. 1308/2013, který nanejvýš stručným a obecným způsobem pojednává o důvodech přijetí unijní právní úpravy regulace trhu s cukrem (a souvisejícími zemědělskými produkty). Nelze než stěžovateli přisvědčit v tom, že odůvodnění nařízení č. 1308/2013 neobsahuje konkrétní odůvodnění přijetí opatření v podobě stanovení výrobní dávky z cukru. Nejvyšší správní soud se nicméně nedomnívá, že by tím byl dán důvod neplatnosti předmětného ustanovení pro rozpor se Smlouvou o fungování Evropské unie.

[22] Povinnost odůvodnit právní akty sekundárního práva Evropské unie plyne z ustanovení čl. 296 pododst. 2 SFEU, podle kterého „[p]*rávní akty musí obsahovat odůvodnění a odkazovat na návrhy, podněty, doporučení a žádosti nebo stanoviska požadovaná Smlouvami.*“ Ustálený výklad předmětného ustanovení zrekapituloval SDEU například ve svém rozsudku ze dne 17. 3. 2011, věc č. C-221/09, *AJD Tuna Ltd*, kde uvedl, že „*podle ustálené judikatury musí být odůvodnění vyžadované článkem 296 odst. 2 SFEU přizpůsobeno povaze dotčeného aktu a musí z něho jasně a jednoznačně vyplývat úvahy orgánu, jenž akt vydal, tak aby se zúčastněné osoby mohly seznámit s důvody, které vedly k přijetí opatření,*

a příslušný soud mohl vykonávat svůj přezkum. Není požadováno, aby odůvodnění upřesňovalo všechny relevantní skutkové a právní okolnosti, jelikož otázka, zda odůvodnění aktu splňuje požadavky čl. 296 odst. 2 SFEU, musí být posuzována s ohledem nejen na jeho znění, ale také s ohledem na jeho kontext, jakož i s ohledem na všechna právní pravidla upravující dotčenou oblast (v tomto smyslu viz zejména rozsudky ze dne 12. prosince 2002, Belgie v. Komise, C-5/01, Recueil, s. I-11991, bod 68, ze dne 15. července 2004, Španělsko v. Komise, C-501/00, Sb. rozh. s. I-6717, bod 73, a ze dne 5. března 2009, Francie v. Rada, C-479/07, bod 49). Z ustálené judikatury rovněž vyplývá, že dosah povinnosti uvést odůvodnění závisí na povaze dotčeného aktu a že, pokud se jedná o akty s obecnou působností, může se odůvodnění omezit na uvedení celé situace, která vedla k přijetí aktu, a obecných cílů, které sleduje. V této souvislosti Soudní dvůr především upřesnil, že je přílišné vyžadovat zvláštní odůvodnění pro různou volbu použitých technik, pokud z napadeného aktu vyplývá základní cíl, který orgán sledoval (viz zejména rozsudky ze dne 7. listopadu 2000, Lucembursko v. Parlament a Rada, C-168/98, Recueil, s. I-9131, bod 62, ze dne 9. září 2003, Kik v. OHIM, C-361/01 P, Recueil, s. I-8283, bod 102, a ze dne 9. září 2004, Španělsko v. Komise, C-304/01, Sb. rozh. s. I-7655, bod 51).“ V citovaném rozsudku SDEU rovněž podotknul, že „*povinnost uvádět odůvodnění zakotvená v čl. 296 odst. 2 SFEU je podstatnou formální náležitostí, kterou je třeba odlišit od otázky opodstatněnosti odůvodnění, neboť ta spadá do rámce legality sporného aktu po meritorní stránce (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. září 2002, Španělsko v. Komise, C-113/00, Recueil, s. I-7601, bod 47, a výše uvedený rozsudek Francie v. Rada, bod 50).*“

[23] Odůvodnění nařízení č. 1308/2013 neobsahuje detailní rozbor jednotlivých druhů opatření sloužících k regulaci společného trhu s cukrem, nicméně v případě dotčeného nařízení se jedná typově právě o výše zmíněný „akt s obecnou působností“, a proto postačuje uvedení situace, která vedla k přijetí aktu, a obecných cílů, které sleduje. Nejvyšší správní soud rovněž podotýká (a stěžovatel na to sám upozorňuje), že předchozí unijní právní úprava regulace společného trhu s cukrem, představovaná primárně nařízením č. 1234/2007, byla v ohledu svého odůvodnění o poznání konkrétnější, a proto lze takové odůvodnění uplatnit analogicky i pro instituty, které z ní byly v podstatných rysech přejaty do následného nařízení č. 1308/2013 (což platí i pro výrobní dávku z cukru dle čl. 128 odst. 1 nařízení). Smysl výrobní dávky z cukru je tudíž s použitím historických odůvodnění nařízení o regulaci trhu s cukrem nepochybný. Bod 19 odůvodnění nařízení Rady (ES) č. 318/2006, o společné organizaci trhů v odvětví cukru, jímž byla výrobní dávka z cukru zavedena, stanovil, že cílem této dávky je zajistit přispění k financování výdajů spojených se společnou organizací trhů v odvětví cukru. Obdobně pak i bod 27 odůvodnění nařízení č. 1234/2007 uvádí, že „[v]*ýrobní dávka stanovená v rámci společné organizace trhu v odvětví cukru s cílem přispět k financování výdajů v rámci uvedené společné organizace trhu by měla být začleněna do tohoto nařízení.*“ Nejvyšší správní soud má za to, že smysl a účel výrobní dávky z cukru zůstal nepochybný i v případě nařízení č. 1308/2013, byť citovaný text odůvodnění předchozího nařízení o jednotné organizaci zemědělských trhů jím nebyl později recipován.

[24] Stěžovatel argumentoval taktéž poukazem na koncepci „samofinancování“ společné organizace trhů v odvětví cukru ve smyslu nařízení Rady (ES) č. 1260/2001 (srov. bod 12 odůvodnění tohoto nařízení), s tím, že tato koncepce byla zachována i navazujícími nařízeními [nařízení Rady (ES) č. 318/2006, nařízení č. 1234/2007]. Nejvyšší správní soud v tomto stěžovateli nepřisvědčuje. Stěžovatel se mýlí, pokud má za to, že koncepce samofinancování byla v případě výše uvedeného řetězce unijních právních předpisů

kontinuální, neboť k jejímu přetržení došlo právě v důsledku zrušení nařízení Rady (ES) č. 1260/2001. Toto nařízení bylo zrušeno a nahrazeno nařízením Rady (ES) č. 318/2006 ze dne 20. 2. 2006, které bylo doprovázeno souvisejícím nařízením Rady (ES) č. 320/2006 taktéž ze dne 20. 2. 2006. Posledně zmíněným nařízením byl zaveden dočasný režim restrukturalizace cukrovarnického průmyslu ve Společenství, přičemž v bodu 1 odůvodnění tohoto nařízení se podávalo, že „[n]*ásledkem vývoje ve Společenství a na mezinárodní úrovni čelí cukrovarnický průmysl ve Společenství strukturálním obtížím, které by mohly vážně ohrozit konkurenceschopnost, ba i životaschopnost výrobního odvětví jako celku. Tyto obtíže nemohou být účinně řešeny použitím nástrojů řízení trhu, jak je stanoví společná organizace trhů v odvětví cukru. Pro dosažení souladu mezi systémem výroby cukru a obchodováním s ním ve Společenství a mezinárodními požadavky a pro zajištění jeho konkurenceschopnosti do budoucna je nezbytné zahájit rozsáhlý restrukturalizační proces vedoucí ke značnému snížení nerentabilní výrobní kapacity ve Společenství. K tomuto účelu je třeba zavést zvláštní a samostatný dočasný režim restrukturalizace cukrovarnického průmyslu ve Společenství jako předpoklad pro zavedení nové fungující společné organizace trhů v odvětví cukru.*“ Podle názoru Nejvyššího správního soudu z citovaného textu jasně vyplývá, že dřívější koncepce samofinancování dle nařízení Rady (ES) č. 1260/2001 byla těmito „párovými“ nařízeními opuštěna, čehož projevem je ostatně zavedení výrobní dávky z cukru, která je svou povahou zřetelně odlišná od „dávek z produkce“ dle dosavadního nařízení, neboť se vypočítává přímo z udělené kvóty na cukr, nikoli z cukru vyrobeného, a nadto slouží ke zřetelně odlišnému účelu. Pokud tedy stěžovatel dovozoval, že odůvodnění nařízení č. 1308/2013 je nedostatečné, neboť není zřejmé, jakým způsobem (a zda vůbec) bude nahrazen zásah do vlastnického práva výrobců cukru představovaný výběrem výrobní dávky z cukru, nemůže mu Nejvyšší správní soud v tomto argumentu přisvědčit. Počínaje účinností nařízení Rady (ES) č. 318/2006 byla zavedena výrobní dávka z cukru, která je koncepčně odlišná od dávek dle dosavadní právní úpravy společné organizace trhů v odvětví cukru, nemá za cíl přispívat k plnému samofinancování opatření a nákladů jednotné organizace trhů v daném odvětví, a není tedy ve své podstatě dávkou zakládající nárok na ekvivalentní ekonomické protiplnění. Jejím smyslem je sice nově „přispět“ k financování výdajů v rámci uvedené společné organizace trhů, neodpovídá však poměrně komplikovanému systému dávek a kompletnímu samofinancování společné organizace trhů dle předchozího nařízení Rady (ES) č. 1260/2006. Ostatně, jak uvedl žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí, od roku 2015 bylo očekáváno poskytování podpory na produkci cukrové řepy v ročním objemu finančních prostředků, který měl výrazně převyšovat celkovou roční částku výrobních dávek vybraných od cukrovarnických podniků v České republice. Stěžovatel posléze v řízení o žalobě ani v řízení o kasační stížnosti uvedené tvrzení žalovaného nevyvracel. Pokud stěžovatel argumentoval rozsudkem SDEU ze dne 11. 6. 2009 ve věci č. C-33/08, *Agrana Zucker GmbH*, nemůže mu Nejvyšší správní soud přisvědčit; v uvedeném rozsudku se Soudní dvůr totiž zabýval jinou dávkou, a to „dočasnou restrukturalizační částkou“ ve smyslu čl. 11 nařízení Rady (ES) č. 320/2006. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl, posledně uvedené nařízení zavedlo mimořádná opatření pro restrukturalizaci regulace společných trhů v odvětví cukru, a proto nemohou jeho jednotlivé instituty být bez dalšího stavěny na roveň posléze zavedeným a dlouhodobě uplatňovaným opatřením v rámci nového systému regulace trhů s cukrem (konkrétně s výrobní dávkou z cukru dle nařízení č. 1234/2007 a nařízení č. 1308/2013).

[25] Ohledně stěžovatelem namítané nepřiměřenosti opatření představovaného výrobní dávkou z cukru podle čl. 128 odst. 1 nařízení č. 1308/2013 poukazuje Nejvyšší správní soud na rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 9. 2006 ve věci č. C-310/04, *Španělsko v. Rada*, v němž soud uvedl, že pokud jde o soudní přezkum podmínek uplatňování zásady proporcionality (přiměřenosti) s ohledem na širokou posuzovací pravomoc, kterou má zákonodárce Evropské unie v oblasti společné zemědělské politiky, pouze zjevně nepřiměřená povaha opatření přijatého v této oblasti ve vztahu k cíli, který příslušný orgán zamýšlí sledovat, může ovlivnit legalitu takového opatření. Stěžovatel v kasační stížnosti poukazoval na rozsudky SDEU ze dne 11. 6. 2008, č. C-33/08, *Agrana I*, a ze dne 20. 5. 2010, č. C-365/08, *Agrana II*, přičemž uvedl, že tyto se na otázku přiměřenosti nyní posuzované výrobní dávky z cukru dle čl. 128 nařízení č. 1308/2013 nevztahují, neboť pojednávaly o otázce odlišné. Nejvyšší správní soud s tímto názorem stěžovatele nesouhlasí. Soudní dvůr se v odkazovaných rozsudcích zabýval otázkou přiměřenosti opatření, na základě kterého byla stanovena konkrétní výše výrobní dávky s ohledem na celkovou výši přidělené cukerní kvóty, a to bez ohledu na to, že určitá část kvóty nebyla fakticky v rozhodném období hospodářského roku výrobně realizována v důsledku stažení části cukerní kvóty (např. cukrovar využil ve své produkci pouze 80% jemu přidělené cukerní kvóty, avšak byla mu uložena povinnost zaplatit výrobní dávku dle čl. 16 nařízení č. 318/2006 vypočítanou ze 100% výše přidělené cukerní kvóty). Soudní dvůr v obou zmíněných rozsudcích konstatoval, že toto legislativní opatření neshledal být zjevně nepřiměřeným. Nejvyšší správní soud opakuje, že výrobní dávka z cukru dle čl. 128 odst. 1 nařízení č. 1308/2013 je ve své podstatě toutéž dávkou, jako výrobní dávka z cukru dle čl. 16 nařízení č. 318/2006. Proto lze konstatovat, že pakliže Soudní dvůr neshledal zjevně nepřiměřeným výše popsaný specifický aspekt výpočtu konkrétní výše výrobní dávky z cukru, pak tím spíše nepovažoval obecně výrobní dávku z cukru jakožto jeden z komponentů jednotné organizace trhů v odvětví cukru za zjevně nepřiměřenou. Nejvyšší správní soud považuje za vhodné dodat, že argument nepřiměřenosti výrobní dávky by měl být veden spíše v rovině námitky nepřiměřené výše této dávky, která je stanovena v čl. 7 odst. 1 nařízení č. 1370/2013. Stěžovatel však konkrétně proti výši výrobní dávky ničeho nenamítal, nýbrž sporoval přiměřenost dávky ve zcela obecné rovině.

[26] Pokud stěžovatel namítal, že výrobní dávka dle čl. 128 odst. 1 nařízení č. 1308/2013 je diskriminační, neboť výrobci mléka a vína, jejichž trhy rovněž podléhají regulaci, nejsou takovou dávkou zatíženy, Nejvyšší správní soud mu ani v tomto ohledu nepřisvědčuje. Jak správně podotkl městský soud, stěžovatelem uváděné komodity jsou předmětem relativně samostatných relevantních trhů, a proto nelze bez dalšího klást rovnítko mezi regulatorní praxi zákonodárných orgánů Evropské unie v takto odlišných tržních segmentech. Je sice faktem, že všechna stěžovatelem srovnávaná odvětví byla regulována kvótovým systémem, nicméně z žádného ustanovení Smluv nelze dovodit povinnost unijního normotvůrce k uplatňování totožné systematiky regulace společných trhů odlišných segmentů. Z hlediska právního (a unijního) principu rovného zacházení je relevantní toliko skutečnost, že se všemi srovnatelnými subjekty je ze strany orgánů Evropské unie zacházeno srovnatelně (tedy že pro ně platí tatáž právní úprava). Srovnatelnými subjekty nejsou podle názoru Nejvyššího správního soudu současně výrobci cukru, mléka a vína.

[27] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného nesdílí stěžovatelovo přesvědčení o neplatnosti čl. 128 odst. 1 nařízení č. 1308/2013 ani navazujícího ustanovení čl. 7 odst. 1

nařízení č. 1370/2013. Z tohoto důvodu neshledal nosný právní názor obsažený v napadeném rozsudku nesprávným a ani nebyl povinen položit stěžovatelem formulované předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie.

[28] Jelikož Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, přistoupil v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. k jejímu zamítnutí.

[29] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti procesně úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů. Procesně úspěšnému žalovanému v řízení o kasační stížnosti patrně nevznikly náklady, které by přesahovaly běžný rámec jeho úřední činnosti, a které by mu patřilo přiznat.

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

V Brně dne 31. října 2018

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně

senátu