



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K J M Ě N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **ASTROM export-import spol. s r.o.**, se sídlem V Mokřínách 57/4, Praha 4, zastoupený Mgr. Hanou Sklenářovou, advokátkou se sídlem Malá Stránka 318, Velké Meziříčí, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 17, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 8. 2006, č. j. 25005/2006-17210, o žádosti o schválení odběratele podle § 5 nařízení vlády č. 244/2004 Sb., o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 4. 2008, č. j. 7 Ca 275/2006 - 37,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**

II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Ministerstva zemědělství (dále jen „žalovaný“) ze dne 31. 8. 2006, č. j. 25005/2006-17210. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu (dále jen „Fond“) ze dne 26. 5. 2006, č. j. SZIF/2006/0126074, sp. zn. 2006/11633/215, jímž byla zamítnuta žádost stěžovatele o schválení odběratele podle § 5 nařízení vlády č. 244/2004 Sb., o stanovení bližších podmínek pro uplatňování dávky v odvětví mléka a mléčných výrobků v rámci společné organizace trhu s mlékem a mléčnými výrobky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nařízení vlády č. 244/2004 Sb.“), a odvoláním napadené rozhodnutí potvrdil.

Stěžovatel označil za důvody kasační stížnosti skutečnosti uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění

(dále jen „s. ř. s.“). Zásadním předmětem sporu byla podle jeho názoru v daném případě otázka, zda splnil podmínky kladené na něj jako na žadatele o schválení odběratele mléka. Stěžovatel tvrdí, že veškeré předepsané náležitosti a podmínky pro schválení a registraci odběratele splnil, a to i předložením mandátní smlouvy uzavřené dne 10. 1. 2006 mezi mandatářem LACRUM Velké Meziříčí, s. r. o. (dále jen „LACRUM“), a jím jakožto mandantem. Obsah této smlouvy se týká právě požadovaných náležitostí ke splnění podmínek pro schválení a registraci odběratele. Mandátní smlouva v žádném případě nedokládá splnění požadovaných podmínek mandatářem namísto mandanta, jak to hodnotí soud, avšak jejím předložením bylo doloženo splnění podmínek samotným stěžovatelem. Ten zásadně nesouhlasí s názorem městského soudu, že žadatel musí činnosti (až na výslovně uvedené výjimky) vykonávat osobně. Výrok rozsudku městského soudu je dle stěžovatele v rozporu také s čl. 24 odst. 2, 3, 4 a čl. 31 odst. 1 písm. b) nařízení Komise (ES) č. 595/2004 a s ustanovením § 5 odst. 2 nařízení vlády č. 258/2005 Sb. Stěžovatel taktéž poukazuje na přípis vedoucí skupiny kontrolujících Fondu, která připustila, že zajišťování činností podle § 5 odst. 3 nařízení vlády č. 244/2004 Sb. lze smlouvou přenést na jinou osobu. Dále žalovaný údajně porušil, pominul či nevzal v úvahu ustanovení § 2 odst. 3, § 3, § 6 odst. 2, § 33, § 45 odst. 2, § 47, § 50 odst. 1 a 2, § 68 odst. 3 a § 89 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

Podle vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti je v předmětné věci zásadní, že stěžovatel k žádosti o schválení odběratele předložil mandátní smlouvu, ze které nevyplývalo, že stěžovatel jako schválený odběratel bude plnit veškeré činnosti vyplývající z příslušných předpisů Společenství a národních předpisů. Pro schválení odběratele bylo rozhodné, zda-li je stěžovatel fakticky připraven plnit povinnosti a činnosti vyplývající z jeho postavení odběratele. To nemohl prokázat předložením mandátní smlouvy. Fond stěžovateli poskytl opětovnou možnost prokázání splnění podmínek pro schválení odběratele, ale stěžovatel kontrolu zmařil. Městský soud podle žalovaného správně v odůvodnění svého rozsudku konstatoval nedostatečnost mandátní smlouvy ve vztahu ke splnění podmínek pro schválení stěžovatele jako odběratele stanovených příslušnými předpisy. Pokud jde o stěžovatelem uváděné procesní vady, soud se s nimi rovněž zákonným způsobem v napadeném rozsudku vypořádal. Žalovaný proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Ze správního spisu žalovaného Nejvyšší správní soud zjistil následující relevantní skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti:

Stěžovatel podal dne 9. 3. 2006 Fondu žádost o schválení odběratele mléka dle nařízení vlády č. 244/2004 Sb. Fond v rámci správního řízení zkoumal splnění podmínek § 5 tohoto nařízení. Za tímto účelem provedl u stěžovatele dne 22. 3. 2006 kontrolu. V průběhu této kontroly stěžovatel předložil mandátní smlouvu uzavřenou mezi společností LACRUM jako mandatářem, a jím jako mandantem. Uvedl, že mandatář splňuje všechny požadavky stanovené právními předpisy na odběratele, jako odběratel je sám již schválen. Podle právního názoru Fondu však podmínky dané příslušnými ustanoveními platných právních předpisů musí splňovat žadatel (zde stěžovatel).

a potřebné doklady nelze nahradit předložením dokladů vztahujících se k oprávnění třetí osoby (mandatáře). V této části tak Fond uzavřel, že na základě mandátní smlouvy nelze platně sjednat splnění podmínek daných právními předpisy třetí osobou namísto žadatele. Druhá kontrola byla naplánována na den 3. 5. 2006, ovšem ověření splnění podmínek pro schválení a registraci odběratele mléka nebylo provedeno, neboť jednatel kontrolované osoby ani přes uvědomění o kontrole nezajistil přítomnost odpovědných osob. Fond shrnul zjištěné skutečnosti a dospěl k závěru, že stěžovatel v rámci řízení o žádosti neprokázal splnění podmínek dle § 5 nařízení vlády č. 244/2004 Sb., a proto žádost stěžovatele zamítl.

Stěžovatel proti tomuto rozhodnutí podal odvolání, o kterém rozhodoval žalovaný. Ve svém rozhodnutí na základě odvolacích námitek konstatoval, že dle výsledků první kontroly stěžovatel nedoložil a neprokázal splnění podmínek podle § 5 odst. 3 nařízení vlády č. 244/2004 Sb. Požadované doklady na místě kontroly nebyly předloženy mandantem ani mandatářem. Druhá kontrola byla jednáním stěžovatele zmařena. Fond tak nemohl zjistit, zda stěžovatel splnil základní podmínky pro schválení odběratele. Rozhodnutí Fondu žalovaný posoudil tak, že je v souladu s příslušnými právními předpisy a odvolání stěžovatele zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného se stěžovatel bránil podáním žaloby ve správním soudnictví. Městský soud vyhodnotil právní úpravu nařízení vlády č. 244/2004 Sb., dále nařízení Rady (ES) č. 1788/2003, které v čl. 5 písm. e) obsahuje definici odběratele, a nařízení Komise (ES) č. 595/2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1788/2003. Dále uvedl, že zásadním předmětem sporu byla v daném případě otázka, zda stěžovatel splnil podmínky kladené na něj jako na žadatele o schválení odběratele mléka ustanovením § 5 nařízení vlády č. 244/2004 Sb. tím, že předložil mandátní smlouvu se společností LACRUM, která je již schváleným odběratelem. V nařízení vlády a v nařízeních Rady a Komise je definováno, kdo je odběratelem a jaké mu z jeho postavení vyplývají povinnosti. Stát přitom schválí jen takového odběratele, který je pro něj zárukou řádného sledování produkce mléka, popř. výběru dávek od producentů, a který tak umožní státu řádně splnit povinnosti vyplývající z jeho povinnosti uhradit dávku Evropskému zemědělskému orientačnímu a záručnímu fondu. Požadavky stanovené uvedenými právními předpisy tak musí podle právního názoru městského soudu splnit přímo žadatel, který musí činnosti předpokládané těmito předpisy (až na výslovně uvedené výjimky) vykonávat osobně. Městský soud dále zdůraznil, že pro schválení odběratele bylo rozhodné, zda je stěžovatel fakticky připraven plnit povinnosti vyplývající z jeho postavení odběratele, což nemohl prokázat předložením mandátní smlouvy.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná. Stěžovatel formálně opírá kasační stížnost o důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. o nezákonnost rozhodnutí spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem. Obsahově námitky tomuto určení odpovídají, některé je však nutno formálně podřadit spíše pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť stěžovatel kasační stížnost podává i z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že správní orgán při zjišťování skutkové podstaty, z níž v napadeném rozhodnutí vycházel, porušil zákon v ustanovení o řízení

takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že není důvodná.

Podle ustanovení § 5 odst. 3 nařízení vlády č. 244/2004 Sb. *Fond schválí odběratele na základě žádosti o schválení odběratele, jestliže žadatel a) zavedl evidenční systém schopný zajišťovat poskytování informací podle 3, b) bude provádět odběry mléka za účelem zjištění obsahu tuku v mléce, který je součástí plnění individuálního referenčního množství mléka, v laboratořích schválených podle zvláštního právního předpisu.*

Podle názoru stěžovatele vyjádřeného v jím podané kasační stížnosti byla zásadním předmětem sporu v daném případě otázka, zda stěžovatel splnil podmínky kladené na něj jako na žadatele o schválení odběratele mléka. S tímto názorem se lze ztotožnit. Městský soud označil za zásadní předmět sporu otázku, zda stěžovatel splnil podmínky kladené na něj jako na žadatele o schválení odběratele mléka tím, že předložil výše popsanou mandátní smlouvu. Vzhledem ke skutečnosti, že stěžovatel při kontrole po výzvě k prokázání splnění podmínek podle § 5 odst. 3 nařízení vlády č. 244/2004 Sb. Fondu předložil tuto mandátní smlouvu, městský soud a stěžovatel nevymezují předmět sporu odlišně, jak tvrdí stěžovatel v kasační stížnosti.

Stěžejní námitkou stěžovatele je jeho tvrzení, že splnil veškeré předepsané náležitosti a podmínky pro schválení a registraci odběratele, a to i předložením shora uvedené mandátní smlouvy. Stěžovatel zásadně nesouhlasí s názorem městského soudu, že žadatel musí činnosti předpokládané výše uvedenými předpisy (až na výslovně uvedené výjimky) vykonávat osobně.

Z odůvodnění kasační stížností napadeného rozsudku Nejvyšší správní soud zjišťoval, jakými úvahami byl městský soud při svém rozhodování v této věci veden. Předně ověřoval v nařízení vlády č. 244/2004 Sb., nařízení Rady (ES) č. 1788/2003 a nařízení Komise (ES) č. 595/2004 podmínky pro schválení odběratele a požadavky, které podle nich musí splňovat přímo žadatel. Dospěl k závěru, že ten potom musí činnosti předpokládané uvedenými předpisy (až na výslovně uvedené výjimky) vykonávat osobně. Stěžovatel tento právní názor městského soudu zpochybňuje s tím, že nemá oporu v zákonné úpravě není zřejmé, jakými úvahami k němu soud dospěl.

Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval námitkou absence pro rozhodnutí určujících úvah v odůvodnění městského soudu, tj. námitkou nepřezkoumatelnosti. Městský soud výslovně zdůraznil, že smlouvou stěžovatel zmocňuje mandátáře pouze k tomu, aby za něj jednal v obchodních věcech. Dominantní postavení má však v případě mandátní smlouvy mandant (stěžovatel), jeho jménem a na jeho účet totiž mandatář jedná. Pro schválení odběratele bylo tedy podle městského soudu rozhodné, zda je stěžovatel fakticky připraven plnit povinnosti vyplývající z jeho postavení odběratele. Tuto připravenost nemohl dle odůvodnění napadeného rozhodnutí prokázat pouhým předložením mandátní smlouvy, která nic nedokládá o tom, že stěžovatel a) zavedl evidenční systém schopný zajišťovat poskytování informací a b) bude provádět

odběry mléka za účelem zjištění obsahu tuku v mléce, který je součástí plnění individuálního referenčního množství mléka, v laboratořích schválených podle zvláštního právního předpisu. Dle Nejvyššího správního soudu je z výše uvedeného zřejmé, že v odůvodnění napadeného rozsudku jsou uvedeny důvody, o které městský soud opřel své rozhodnutí, forma i obsah sdělení těchto důvodů jsou postačující, tj. lze z nich bez potíží zjistit, jakým způsobem městský soud věc posuzoval, co považoval za rozhodující a z jakých důvodů. Napadený rozsudek proto neshledal nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů.

K námitce nesprávného právního posouzení věci Nejvyšší správní soud poukazuje na obsah výše opakovaně citovaného ustanovení § 5 odst. 3 nařízení vlády č. 244/2004 Sb., definujícího povinnosti, které musí splnit žadatel, aby byl schválen jako odběratel ve smyslu tohoto ustanovení. Je zřejmé, že pokud žadatel nebyl zatím jako odběratel schválen, a nemohl proto začít s výkonem této činnosti, není možné z jeho strany demonstrovat správnímu orgánu reálný výkon povinností, tj. například odebrání vzorků mléka, přímé provádění identifikace dodávek, atd. Účelem kontrol Fondu před vydáním schválení odběratele je zjistit faktickou připravenost žadatele, který však již v tomto okamžiku musí být schopen prokázat realizaci přípravných činností. Stěžovatel byl vyzván Fondem právě k prokázání těchto úkonů, tj. např. prokázat existenci připraveného evidenčního systému (byť zatím není používán), předložit připravené kalibrační listy na ověření zajištění přesnosti měření objemu a jakosti syrového kravského mléka, atd. Nejvyšší správní soud souhlasí s argumentací městského soudu, že pouhým odkazem na mandátní smlouvu nelze připravenost k výše uvedeným činnostem a úkonům prokázat.

V mandátní smlouvě je deklarován závazek společnosti LACRUM jako mandátáře vést evidenční systém, zjišťovat denní identifikaci každé dodávky mléka, zajišťovat přesnost přístrojů na měření objemu a jakosti mléka, přesnost metody sběru mléka, zajišťovat odběr vzorků na stanovení obsahu tuku v mléce v laboratořích schválených podle zvláštního předpisu - tyto činnosti jsou zde obecně popsány bez uvedení souvislosti s provozem stěžovatele, není zřejmé, na jakém místě se budou odehrávat, jakým způsobem v nich bude figurovat stěžovatel. V okamžiku provedení kontroly připravenosti stěžovatele v jeho provozovně nebyly zjištěny žádné přípravy na výkon této činnosti, kontrolním pracovníkům Fondu nebylo stěžovatelem vysvětleno, jak konkrétně bude plnění povinností z jeho strany probíhat, předložením mandátní smlouvy pouze deklaroval, že pověřil jinou osobu výkonem těchto činností, avšak nikoliv to, že jsou v této chvíli fakticky zajištěny, což byl právě účel provedení kontroly.

Stěžovatel byl Fondem vyzván k předložení dokladů a k potvrzení skutečností, dle kterých Fond standardně ověřuje připravenost k plnění povinností odběratele. Sám stěžovatel konstatoval, že tyto doklady nemůže předložit a požadované skutečnosti není schopen prokázat, neboť veškeré předmětné činnosti za něho bude vykonávat společnost LACRUM.

Nejvyšší správní soud k výše uvedenému konstatuje, že činnosti spojené se splněním podmínek stanovených podle § 5 odst. 3 nařízení vlády č. 244/2004 Sb. nemusí žadatel o schválení odběratele plnit výhradně osobně, nicméně on sám musí prokázat správnímu orgánu faktickou připravenost jeho provozu k plnění stanovených

povinností, neboť rozhodnutí o schválení odběratele se váže k jeho osobě, nikoli k osobě, kterou smluvně pověřil k výkonu určitých činností spojených s činnostmi odběratele mléka.

Lze připustit, že městský soud se dopustil ve svém odůvodnění formulační nepřesnosti, pokud uvedl, že žadatel musí činnosti předpokládané nařízením vlády č. 244/2004 Sb. vykonávat osobně. Tato povinnost z právních předpisů vztahujících se k postavení odběratele mléka nevyplývá. Městský soud však svůj závěr nevystavěl na této argumentaci. Osobní povinnost výkonu uvedených činností nelze zaměňovat s povinností osobně prokázat splnění podmínek stanovených § 5 odst. 3 nařízení č. 244/2004 Sb., byť tyto termíny mohou znít podobně. Jak je výše uvedeno, chce-li být žadatel schválen odběratelem ve smyslu uvedeného ustanovení, musí prokázat, že jeho provoz je připraven fakticky začít s plněním stanovených povinností. Jaká konkrétní osoba bude tyto činnosti provádět, není v této fázi řízení účelem prověřování výše uvedených podmínek, podstatné je, aby žadatel byl schopen prokázat reálnou připravenost, tj. konkrétní výsledek přípravných prací, které může správnímu orgánu prezentovat. Tento závěr se shoduje s konstatováním městského soudu, dle něhož *„požadavky stanovené výše uvedenými nařízeními Rady a Komise, jakož i nařízením vlády č. 244/2004 Sb. musí splňovat přímo žadatel“*. I v dalším odůvodnění městského soudu odpovídá výše uvedeným závěrům. Městský soud shodně s výše uvedenou argumentací Nejvyššího správního soudu zdůraznil nutnost prokázání faktické připravenosti žadatele, dovozoval, proč tuto připravenost neprokazuje pouze předložení mandátní smlouvy. Zmíněná formulační nepřesnost proto dle Nejvyššího správního soudu neměla vliv na zákonnost rozhodnutí, neboť celý další obsah odůvodnění tvoří jednoznačný a srozumitelný logický celek, který tímto nebyl narušen.

Závěry městského i Nejvyššího správního soudu jsou v souladu se závěry správních rozhodnutí vydaných v obou stupních řízení. Například Fond v rozhodnutí o zamítnutí žádosti o schválení odběratele ze dne 26. 5. 2006 uvádí: *„Na základě mandátní smlouvy nelze platně, tedy aniž by to bylo v rozporu s platnými právními předpisy anebo by právní předpisy obcházel, sjednat, že namísto žadatele splní podmínky dané právními předpisy třetí osoba“*. Stěžovatel v průběhu správního i soudního řízení zaměňoval pojmy „splnění podmínek pro schválení odběratele“ a „výkon činností schváleného odběratele“. Na základě této nesprávné interpretace namítal, že výše citovaný závěr je v rozporu se sdělením kontrolní pracovnice Ing. Z. K. ze dne 18. 4. 2006, dle něhož: *„... zajišťování těchto činností lze smlouvou přenést na jiný subjekt“*. Stěžovatel v kasační stížnosti citaci nedokončil, přičemž v předmětném přípisu tato věta pokračuje: *„přesto povinnosti odběratele k SZIF (pozn. NSS: Fondu) je povinen plnit žadatel o registraci“*. Je tedy zřejmé, že i tento názor je zcela shodný s výše popsanými, dle kterých je možné, aby některé činnosti spojené s povinnostmi odběratele mléka vykonávala na základě smluvního vztahu třetí osoba, není však přípustné, aby výhradně tato třetí osoba namísto žadatele byla tím, kdo splní podmínky stanovené právním předpisem pro schválení odběratele.

Vzhledem k nadnárodní úpravě vztahů týkajících se zpracování mléka lze k pojmu „odběratel“ nalézt i mezinárodní judikaturu. Pro daný případ se jeví zajímavé srovnání s definicí pojmu „odběratel“ dle Soudního dvora ES, který v rozsudku ze dne 29. 4. 1999, *Consortio Caseifici Altopiano di Asiago* (C-288/97, Recueil, s. I-2575, zejm. bod 25), dospěl

k závěru, že podmínky právním předpisem vyžadované pro odběratele musí splňovat nejen odběratel mléka, ale i zprostředkovatel odběru.

Námítky stěžovatele ohledně nesprávného právního posouzení proto Nejvyšší správní soud neshledal důvodnými.

Stěžovatel v kasační stížnosti dále namítá vady v řízení před správními orgány. Upozorňuje na ně stejně jako v žalobě, obecně cituje ustanovení správního řádu a plošně namítá jejich porušení. Městský soud se přitom s těmito námitkami řádně vypořádal. Vzhledem k tomu, že stěžovatel tvrdil porušení procesních předpisů pouze obecně, tj. citoval ustanovení zákonů bez uvedení skutkových souvislostí s danou věcí, rovněž městský soud se jimi zabýval pouze v obecné rovině. V kasační stížnosti stěžovatel v této části nijak nezpochybňuje zákonnost rozhodnutí městského soudu, pouze opakovaně vznáší stejné námitky jako před městským soudem. Nezpochybňuje tedy odůvodnění městského soudu, který označil uplatněné námitky za obecné a tudíž se k nim vyjádřil též pouze v obecné rovině. Nejvyšší správní soud proto k takto uplatněným stížným bodům konstatuje, že z úřední povinnosti neshledal porušení předpisů o řízení před správním orgánem, které by vedlo k nepřezkoumatelnosti či vyslovení nicotnosti rozhodnutí, stěžovatel neuvedl žádné konkrétní skutečnosti svědčící o případném jiném procesním pochybení správního orgánu. Odůvodnění napadeného rozhodnutí krajského soudu shledává v tomto smyslu zcela v souladu se zákonem.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stěžovatelem uplatněné kasační námitky nejsou ve vztahu k napadenému rozsudku městského soudu důvodné. Protože v řízení nebyly shledány ani jiné nedostatky, ke kterým Nejvyšší správní soud dle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlíží z úřední povinnosti, kasační stížnost byla v souladu s § 110 odst. 1, větou poslední, s. ř. s. zamítnuta.

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1, ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovanému, jak vyplývá z obsahu spisu, náklady v tomto řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 26. května 2009

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu