

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Elišky Cihlářové, JUDr. Michala Mazance, JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **Dyje, s. r. o.**, se sídlem Hříšice 63, zast. JUDr. Zdeňkem Hrabou, advokátem se sídlem Kamlerova 795, Říčany u Prahy, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 17, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2010, č. j. 6 Ca 344/2007 – 47,

t a k t o :

- I. Skupinou výrobců dle § 2 písm. c) nařízení vlády č. 655/2004 Sb. se rozumí v souladu s čl. 33d odst. 1 a 2 nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 více subjektů sdružených ke společnému odbytu.
- II. Věc **se vrací** k projednání a rozhodnutí sedmému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Státního zemědělského intervenčního fondu (dále též „SZIF“ nebo „Fond“) ze dne 25. 4. 2006, č. j. SZIF/2006/0093944, byla obchodní společnost Dyje, s. r. o. (dále též „stěžovatel“), zařazena do programu „Zakládání skupin výrobců“ podle nařízení vlády č. 655/2004 Sb., o stanovení podmínek pro zařazení skupin výrobců, zajišťujících společný odbyt vybraných zemědělských komodit, do programu zakládání skupin výrobců a o stanovení podmínek pro poskytnutí dotace k podpoře jejich činnosti, (dále též „nařízení vlády“). Rozhodnutím Ministerstva zemědělství ze dne 24. 5. 2007, č. j. 19436/2007-14130, bylo ve zkráceném přezkumném řízení toto rozhodnutí změněno tak, že se žádost stěžovatele o zařazení do programu zamítá. Ministr zemědělství pak rozhodnutím ze dne 8. 10. 2007, č. j. 30571/2007-10000, zamítl podaný rozklad a rozhodnutí ministerstva potvrdil.

[2] Žalobu podanou proti rozhodnutí žalovaného zamítl městský soud rozsudkem ze dne 29. 4. 2010. V odůvodnění uvedl, že gramatickým, teleologickým a systematickým

výkladem čl. 33d nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 ve znění jeho novelizace (dále jen „nařízení Rady“) o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EZOZF) a o změně a zrušení některých nařízení, ve znění pozdějších změn a doplňků, dospěl k závěru, že pod pojem „seskupení producentů“ podle tohoto nařízení a pod pojem „skupina výrobců“ dle § 2 písm. c) nařízení vlády nelze podřadit společnost s ručením omezeným, která má jediného společníka. V této souvislosti odkázal na právní názor vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2010, č. j. 1 As 87/2009 - 72.

[3] V kasační stížnosti stěžovatel proti názoru městského soudu především namítá, že nařízení vlády je nutno interpretovat z hlediska práva Evropského společenství, tj. nařízení Rady. V případě, že vnitrostátní právo konkrétní definici nestanoví, aplikuje se právo Evropského společenství. Nařízení vlády v ust. § 2 písm. c) vymezuje „seskupení producentů“ pojmově jako „skupinu výrobců.“ Jednou z podmínek pro uznání skupin výrobců je, že tato musí mít minimální roční obrat 100.000 EUR anebo mít alespoň 5 členů. Názor ministerstva o minimálně dvoučlenné skupině výrobců nemá oporu v žádném z platných předpisů. Striktní použití gramatického výkladu slov „společný“ a „skupina“ při interpretaci pojmových výrazů jako „skupina výrobců“, „společný odbyt“ apod. není objektivní. Evropská komise odsouhlasila Horizontální plán rozvoje venkova pro období 2004 – 2006, v němž je definováno, že skupina výrobců je obchodní společnost založená za účelem zajištění společného odbytu zemědělských komodit, zapsaná do obchodního rejstříku mezi datem přistoupení a koncem programového období (tj. od 1. 5. 2004 do 31. 12. 2006), která má minimální roční obrat 100.000 EUR anebo nejméně pět členů. Přímo aplikovatelný předpis tedy umožňuje, aby vznikaly skupiny producentů, které jsou založeny podle vnitrostátního práva, přičemž akceptovatelný je jakýkoli zákonem připuštěný počet členů skupiny, tj. i jeden. Nařízení vlády v ust. § 2 písm. c) definuje, co se rozumí skupinou výrobců a odkazuje na ust. § 56 a § 221 obch. zák., který předpokládá a umožňuje založení obchodní společnosti s jedním společníkem. Proto stěžovatel navrhl, aby byl rozsudek městského soudu zrušen a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

[4] Ministerstvo zemědělství ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedlo, že stěžovatel není způsobilý k zařazení do programu, neboť by to bylo v rozporu s nařízením Rady. Rozhodující je, že jeden producent skupinu producentů tvořit nemůže. Pojmově je také vyloučeno společné uvádění zboží na trh pouze jedním producentem. Nelze rovněž odvozovat právo na poskytnutí podpory pouze z definice obchodní společnosti, tedy z právní formy skupiny producentů, aniž by skutečně tato obchodní společnost byla více producenty založena.

II.

Důvody předložení věci rozšířenému senátu

[5] Sedmý senát Nejvyššího správního soudu, který má podle rozvrhu práce rozhodovat o této kasační stížnosti, dospěl k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v jiném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, a to v rozsudku ze dne 19. 1. 2010, č. j. 1 As 87/2009 – 72. Tam soud uvedl: *„Jaké osoby lze podřadit pod pojem „skupina výrobců“, uvádí § 2 písm. c) vládního nařízení; jsou jimi obchodní*

společnost nebo družstvo, jejichž předmětem činnosti je zajištění společného odbytu příslušné zemědělské komodity. Podstatné pro věc v tomto ohledu tedy je, že se musí jednat o skupinu výrobců, jimiž jsou obchodní společnost a nebo družstvo a současně musí být splněna podmínka, že jejich předmětem činnosti je zajištění společného odbytu určité zemědělské komodity. Má-li být předmětem činnosti takové právnické osoby zajištění společného odbytu, pak její obsah musí tvořit více prvků. Bylo by zřejmým protimluvem, aby předmětem činnosti jednočlenné společnosti byl společný odbyt zemědělské komodity. Již z pouhého významu slova „společný“ (kolektivní, hromadný) lze logickou úvahou vyložit, že se musí jednat o činnost či postup ve shodě více elementů.“

[6] Sedmý senát má naopak za to, že z uvedeného obecného pravidla nevyplývá povinnost, že právnická osoba, která má splňovat podmínky pro zařazení do dotačního programu jako „skupina výrobců“, musí nezbytně vykazovat vlastnost spočívající v určité „minimální pestrosti“ své vlastnické struktury. Podle názoru sedmého senátu požadavek této „minimální pestrosti“ nevyplývá ani z dikce či systematiky příslušných ustanovení nařízení Rady a nařízení vlády, ani z jejich smyslu a účelu.

[7] Z čl. 33d odst. 1 a 2 nařízení Rady plyne stanovení účelu podpory seskupením producentů. Ve své podstatě jde o podporu společného postupu producentů při přizpůsobování produkce a výstupů producentů požadavkům trhu při uvádění zboží na trh (včetně interakce s velkoodběrateli) a při informování o jejich produkci. Nařízení Rady žádným způsobem nestanovuje předepsané (dovolené, resp. naopak zakázané) formy takového společného postupu, a tím méně, jaké vlastnosti mají mít subjekty, kterým má být podpora poskytována, z hlediska jejich vlastnické struktury apod.; to nechává na vnitrostátní úpravě členských států.

[8] Ustanovení § 2 písm. c) nařízení vlády obsahuje legální definici „skupiny výrobců“. Je jí obchodní společnost nebo družstvo (poznámka pod čarou v této souvislosti odkazuje na příslušná ustanovení obchodního zákoníku, konkrétně § 56 a § 221), jejichž předmětem činnosti je zajištění společného odbytu příslušné zemědělské komodity. Dále pak ustanovení § 3 nařízení vlády stanoví, že Státní zemědělský intervenční fond „zařadí“, tj. je povinen zařadit, splní-li daná entita předepsané podmínky, skupinu výrobců do programu Zakládání skupin výrobců na základě její žádosti. „Skupinou výrobců“ tak může být pouze taková entita, která je sama o sobě subjektem práva, navíc pouze subjektem práva určitého typu. Takovým subjektem může být pouze obchodní společnost nebo družstvo. Nikoli náhodou v této souvislosti nařízení vlády v poznámce pod čarou odkazuje na ustanovení § 56 a § 221 obch. zák. Nutnou podmínkou pro to, aby se určitá osoba mohla stát „skupinou výrobců“, tedy je, aby se jednalo o některou z obchodních společností, jejichž typy jsou taxativně vymezeny v § 56 odst. 1 větě druhé obch. zák., anebo o družstvo (§ 221 a násl. obch. zák.).

[9] Další nutnou podmínkou je, aby předmětem činnosti obchodní společnosti nebo družstva bylo „zajištění činnosti společného odbytu příslušné zemědělské komodity“. Předmětem činnosti je zjevně míněn „předmět podnikání (činnosti)“, jak jej upravují zejména § 35 písm. b), § 37 odst. 1 a § 68a odst. 2 písm. b) obch. zák., jakož i další ustanovení týkající se jednotlivých obchodních společností, resp. družstva. Zajištění

činnosti společného odbytu může, avšak nemusí, být jediným předmětem podnikání (činnosti) právnické osoby.

[10] Podmínky pro zařazení „skupiny výrobců“ do programu zakládání skupin výrobců, jež vyplývají z § 3 nařízení vlády, jsou již formulovány alternativně, a to buď roční obchodované produkce v hodnotě nejméně 3.000.000 Kč, nebo členství (účást) nejméně 5 společníků nebo členů; společnost přitom musela vzniknout v období od 1. května 2004 do 31. října 2006.

[11] Souhrn podmínek vyplývajících z § 2 a § 3 nařízení vlády nutno považovat ve své podstatě za uzavřený, neboť jím zákonodárce vyjádřil všechny vlastnosti, které u subjektů, jež mají mít právo na poskytnutí dotace v programu podle čl. 33d nařízení Rady, považoval za relevantní. Další podmínky by k tomu, aby mohly představovat omezení přístupu k dotaci, musely vyplývat z textu nařízení vlády nebo by musely být zřejmé ze smyslu a účelu dotace s přihlédnutím k dalším podmínkám, za nichž je přístup k ní právem upraven. Jak již bylo shora uvedeno, správní orgán nemá při rozhodování o zařazení do dotačního programu žádný prostor pro uvážení, neboť z nepodmíněné dikce § 3 nařízení vlády [„*Státní zemědělský intervenční fond (dále jen „Fond“) zařadí skupinu výrobců do programu (...)*“] vyplývá, že je povinen takový subjekt do programu zařadit, jsou-li splněny právem jednoznačně stanovené podmínky.

[12] Z textu nařízení vlády ani jiného právního předpisu, podle názoru sedmého senátu, nelze dovodit, že „skupina výrobců“ musí být v každém případě právnickou osobou s více než jedním společníkem (členem). Pokud jde o smysl a účel dotace, je naplněn zcela nezávisle na vlastnické struktuře právnické osoby, která je skupinou výrobců.

[13] Sedmý senát tak považuje výklad prvního senátu za nedůvodně restriktivní a chybně identifikující vztah mezi smyslem a účelem dotačního programu podle čl. 33d nařízení Rady a institucionálními formami, jimiž jej lze naplňovat; oproti znění i smyslu a účelu příslušných právních předpisů zúžil okruh subjektů, které mají přístup k tomuto dotačnímu programu.

[14] Vzhledem k tomu, že se od tohoto názoru nemohl sám odchýlit, předložil věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu.

[15] K postoupení věci rozšířenému senátu se vyjádřilo Ministerstvo zemědělství tak, že základním cílem programu Zakládání skupin výrobců bylo vytvoření podmínek pro jednotlivé zemědělce, aby mohli svou produkci prodávat přes odbytovou organizaci (skupinu výrobců). Opatření bylo možno aplikovat pouze v nově přistoupivších státech a skutečně aplikováno bylo kromě České republiky ještě v Polsku, na Maltě, v Maďarsku a Lotyšsku. Všechny státy přitom stanovily ve svých národních programech podmínku minimálního počtu skupiny výrobců. Programovým dokumentem pro Českou republiku byl tzv. Horizontální plán rozvoje venkova pro období 2004 - 2006.

[16] Evropská komise vyhodnocující opatření pak mezi hodnotící kritéria zařadila mj. i srovnání odbytu oproti období jeho individuálního zajištění a využití společných

skladovacích prostor při úspoře skladovacích kapacit jednotlivých výrobců atd. Z toho je zřejmé, že Evropská komise považuje za skupinu výrobců více než jednoho člena.

[17] Dále žalovaný poukazuje na skutečnost, že podmínkou pro poskytnutí dotace je prodej celé tržní obchodované produkce prostřednictvím skupiny výrobců.

[18] Žalovaný také připomíná, že právní názor prvního senátu nebyl ojedinělý; změna judikatury by tak přinesla nerovnost v postavení subjektů, jimž nebyla dotace ze stejných důvodů poskytnuta.

III.

Pravomoc rozšířeného senátu k posouzení předložené otázky

[19] Úkolem rozšířeného senátu je sjednocovat judikaturu Nejvyššího správního soudu a je dle § 17 odst. 1 s. ř. s. oprávněn rozhodovat tam, kde mu byla věc postoupena senátem, který dospěl k závěru odlišnému od závěru dříve vysloveného. Postoupit rozšířenému senátu lze jak celou právní věc k rozhodnutí, tak i některou z jednotlivých sporných otázek (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2007, č. j. 2 Afs 52/2006-86).

[20] Spornou otázkou v daném případě je, zda obchodní společnost s jediným společníkem lze podřadit pod pojem „seskupení producentů“ podle čl. 33d nařízení Rady a pod pojem „skupina výrobců“ podle § 2 písm. c) nařízení vlády. Tato otázka je podstatná pro rozhodnutí o kasační stížnosti. Odlišný právní názor přitom byl vysloven nejen v napadeném rozsudku prvního senátu ze dne 19. 1. 2010, č. j. 1 As 87/2009-72, ale i v rozsudcích ze dne 11. 3. 2010, č. j. 9 As 74/2010-71, ze dne 19. 7. 2010, č. j. 2 As 47/2010-80 (ústavní stížnost proti tomuto rozsudku byla odmítnuta usnesením Ústavního soudu ze dne 17. 1. 2011, sp. zn. I. ÚS 2943/10), ze dne 22. 12. 2010, č. j. 1 As 68/2010-60, ze dne 6. 1. 2011, č. j. 9 As 74/2010-71 a ze dne 1. 3. 2011, č. j. 1 As 8/2011-64. Navazující problém byl v mezidobí, po předložení této věci rozšířenému senátu, řešen rozsudkem ze dne 6. 4. 2011, č. j. 1 As 23/2011-53; první senát zde vyslovil, že v navazujícím rozhodnutí o poskytnutí dotace lze znovu a samostatně posuzovat, zda žadatel splňuje podmínky stanovené v nařízení vlády pro skupinu výrobců.

[21] Podmínky projednání věci rozšířeným senátem jsou splněny.

IV.

Posouzení věci rozšířeným senátem

IV.1. Rozhodné právo

[22] Nařízení Rady (ES) č. 1257/1999, o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EZOZF) a o změně a zrušení některých nařízení, v rozhodném znění, stanovilo obecné cíle, jimiž bylo mj. přizpůsobení zemědělství změnám rozvoje trhu, politiky trhu a tržních pravidel, poptávce a preferencím spojeným s rozšířením Společenství, včetně posílení konkurenceschopnosti venkovských

regionů. Nařízení Rady v rozhodném znění v kapitole IXa upravuje zvláštní opatření pro nové členské státy a stanoví podmínky, za nichž jim je poskytována dodatečná doplňková dočasná podpora. Podle čl. 33d odst. 1 je poskytována paušální podpora na usnadnění zřizování a správního provozu seskupení producentů, která mají za cíl:

- a) přizpůsobit produkci a výstup producentů, kteří jsou členy těchto seskupení, požadavkům trhu;*
- b) společně uvádět zboží na trh, včetně přípravy k prodeji, centralizaci prodeje a dodávky velkoodběratelům a*
- c) stanovit společná pravidla pro informace o produkci se zvláštním ohledem na sklizeň a dostupnost.*

Podle odstavce 2 téhož článku je podpora poskytována pouze seskupením producentů, která jsou úředně uznána příslušnými orgány nových členských států mezi dnem přistoupení a koncem programového období na základě vnitrostátního práva nebo práva Společenství.

[23] Součástí obecných zásad nařízení (hlava III, kapitola I, podkapitola II) jsou pravidla poskytování podpory. Podle čl. 37 bod 1 se podpora pro rozvoj venkova poskytne pouze na opatření, která jsou v souladu s právem Společenství. Podle bodu 4 téhož článku mohou členské státy stanovit dodatečné nebo přísnější podmínky pro poskytování podpory Společenství pro rozvoj venkova za předpokladu, že tyto podmínky budou v souladu s cíli a požadavky stanovenými v tomto nařízení.

[24] Podle čl. 56 nařízení Rady je toto závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech.

[25] Podmínky pro zařazení skupiny výrobců do programu upravuje nařízení vlády. V § 2 písm. c) definuje skupinu výrobců jako „obchodní společnost nebo družstvo, jejichž předmětem činnosti je zajištění společného odbytu příslušné zemědělské komodity“. Dále pak ustanovení § 3 nařízení vlády stanoví, že Státní zemědělský intervenční fond zařadí skupinu výrobců do programu Zakládání skupin výrobců na základě její žádosti, jestliže „a) splňuje podmínku roční obchodované produkce v hodnotě nejméně 3.000.000 Kč anebo podmínku nejméně 5 společníků nebo členů skupiny výrobců (dále jen „člen“), b) vznikla v období od 1. května 2004 do 31. října 2006“. Rovněž v ustanovení § 5 jsou obdobně stanoveny podmínky pro poskytování dotace, přičemž konkrétně vymezuje podmínky, které musí splňovat „všichni členové“ skupiny výrobců [odst. 1 písm. e), f)]. V § 6 odst. 2 nařízení vlády je uvedeno, že k žádosti musí být mj. připojeny kopie uzavřených smluv mezi skupinou výrobců a jejími členy o objemu, způsobu a výši úhrad příslušné roční obchodované produkce a kopie společných pravidel skupiny výrobců.

IV. 2. Právní posouzení sporné otázky

IV.2.1. Pravomoc k vydání rozhodnutí a jeho soudní přezkum

[26] Nejvyšší správní soud v první řadě vážil, zda rozhodnutí o zařazení skupiny výrobců do programu zakládání skupin výrobců (dále též „program“) podle § 3 nařízení vlády je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., zejména s ohledem na skutečnost, že o samotném

přiznání dotace je rozhodováno podle § 5 nařízení vlády. S tím úzce souvisí i otázka, zda rozhodnutí bylo vydáno k tomu oprávněným orgánem.

[27] Zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů, v § 2c odst. 1 stanoví, co se rozumí programem strukturální podpory, s tím, že jej provádí Státní zemědělský intervenční fond, vyjma strukturálních podpor poskytovaných v souladu s předpisem Evropských společenství, které provádí ministerstvo společně s Fondem (odst. 4). Dotace pak poskytuje ministerstvo nebo Fond na základě žádosti podle § 3 zákona o zemědělství, přičemž v případě dotací poskytovaných mj. podle právních předpisů Evropských společenství se toto ustanovení použije přiměřeně (odst. 6). Fond rozhoduje o poskytnutí dotace podle § 11 odst. 1 zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu, ve znění pozdějších předpisů, přičemž při tomto rozhodování má podle odst. 2 téhož ustanovení postavení orgánu veřejné správy; odlišnosti řízení od řízení upraveného správním řádem obsahuje odst. 3 téhož ustanovení. Ministerstvo rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí Fondu podle § 9a písm. a) cit. zákona. Na rozhodování podle tohoto zákona, pokud ten nestanoví jinak, se vztahuje správní řád (§ 13a zákona o SZIF), platí tak i pro přezkumné řízení. Pravomoc Fondu i ministerstva k vydání přezkoumávaného rozhodnutí má oporu v zákoně.

[28] Zmocnění k úpravě podmínek k provádění programů strukturální podpory, vyžadují-li takovou úpravu příslušné právní předpisy Evropských společenství, obsahuje § 2c odst. 5 zákona o zemědělství. Podle tohoto ustanovení také bylo vydáno nařízení vlády.

[29] Nařízení vlády, jak ve svém názvu, tak i ve vymezení předmětu úpravy v § 1 rozlišuje rozhodování o zařazení skupiny výrobců do programu a rozhodování o poskytnutí dotace, přičemž pro oba tyto účely vymezuje samostatné podmínky; předmět obou řízení se přitom nepřekrývá. Při splnění podmínek stanovených v § 3 má žadatel na zařazení do programu právo. Zařazení skupiny výrobců, zajišťujících společný odbyt zemědělských komodit do programu je rozhodnutím, které je nezbytné k tomu, aby subjekt (skupina výrobců) mohl žádat o poskytnutí dotace v příslušném roce. Už samotné rozhodnutí o zařazení do programu tak je rozhodnutím o veřejném subjektivním právu žadatele. Podmínky pro zařazení do programu již při rozhodování o dotaci znovu posuzovány nejsou, byla-li skupina výrobců zapsána do programu do 31. 12. 2006, splňuje tím prvou podmínku stanovenou v § 5 odst. 1 písm. a) nařízení vlády. Není podstatné, že při zjišťování podmínek pro poskytnutí dotace za každý příslušný kalendářní rok je rovněž zkoumáno, zda skupina výrobců splňuje podmínku roční obchodované produkce nejméně 3.000.000 Kč, anebo podmínku nejméně 5 členů [§ 5 odst. 1 písm. c)], podobně jako je zkoumáno při zařazení do programu [§ 3 písm. a)]. Nové zkoumání těchto podmínek při poskytování dotace má vyloučit žadatele, u něhož došlo v mezidobí k takovým změnám, že přestal stanovené dotační podmínky splňovat. Nesleduje se zde přitom totožnost podmínek; není vyloučeno, aby subjekt zařazený do programu v důsledku četnosti skupiny při poklesu jejích členů naplnil podmínky pro poskytnutí dotace rozsahem roční obchodované produkce. Zkoumání podmínek četnosti skupiny či obchodované produkce při poskytování dotace není revizí podmínek zařazení do programu; ostatně v takovém případě by byl zcela nesmyslný postup žalovaného, který původní rozhodnutí o zařazení do programu měnil v přezkumném řízení.

IV.2.2. Výklad pojmu „seskupení producentů“

[30] Při posouzení vlastní sporné otázky rozšířený senát zejména vážil základní účel poskytování dotací, jak je vymezen v nařízení Rady - je jím podpora společného odbytu sledující rozvoj venkova v nových členských státech, který byl náhle vystaven konkurenci jednotného trhu. Nařízení Rady předpokládá v čl. 33d poskytování paušální podpory subjektu, který nazývá „seskupení producentů“. Podpora má sloužit k usnadnění zřizování a správního provozu tohoto seskupení, předpokládá se, že seskupení bude mít jednotlivé členy, kteří budou společně postupovat při uvádění zboží na trh ve všech fázích tohoto procesu. Výčet těchto fází v čl. 33d odst. 1 písm. b) pak jednoznačně předpokládá společný postup více subjektů. Jazykový výklad pojmu „seskupení producentů“ neumožňuje jiný závěr, než že se jedná o sdružení několika samostatných zemědělských výrobců, dosud samostatně zajišťujících odbyt produkce. Stejně tak z hlediska smyslu poskytování podpory je logické, že podporovány mají být subjekty, které se spojí ke společnému odbytu a podpora (dotace) jim napomůže nést náklady tohoto spojení, které jim následně, jako silnějšímu subjektu, umožní obstát v tržní konkurenci. Rozšířený senát tedy nepřisvědčil výkladu nabízenému předkládajícím senátem, že smysl a účel dotace může být naplněn činností jediného (jednočlenného) subjektu; pak by totiž nebylo třeba podporovat sdružení výrobců a dotovat právě náklady spojené s jejich sdružováním. Tomuto účelu tedy nemůže vyhovovat zajištění odbytu jedním subjektem, na nějž jsou smluvně napojeny další subjekty jako dodavatelé. Nařízení Rady zjevně necílí na podporu odbytových subjektů, ale na to, aby sami prvovýrobci, mj. i v konkurenci odbytových subjektů, obstáli.

[31] Rozšířený senát vážil, zda není na místě přerušení řízení podle § 48 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru EU k vyložení pojmu „seskupení producentů“. Znění nařízení včetně srovnání s jeho jinými jazykovými verzemi (anglicky: Producer Groups, francouzsky: Groupements de producteurs, německy: Erzeugergemeinschaften, italsky: Associazioni di produttori, polsky: Grupy producentów, slovensky: Odbytové organizácie výrobcov) však považuje za jednoznačné. Jedná se o tzv. *acte clair*, tedy věc, kdy je výklad evropského práva natolik jasný, že nevyvolává pochybnosti, jež by bylo nutno řešit položením předběžné otázky (k tomu srovnej rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982 ve věci *Srl. CILFIT a Lanificio di Tabardo SpA v. Ministerstvo zdravotnictví*, 283/81, Recueil s. 3415).

IV.2.3. Výklad pojmu „skupina výrobců“

[32] Nařízení vlády vydané podle § 2c odst. 5 zákona o zemědělství je předpisem navazujícím na nařízení Rady a upravuje otázky jak hmotněprávní tak i procesní. Okruh subjektů, na něž se vztahuje, je součástí podmínek hmotných. Otázkou pak je, zda pojem „skupina výrobců“ užitý v nařízení vlády odpovídá pojmu „seskupení výrobců“, či zda se vnitrostátní předpis od nařízení Rady přípustně odchýlil. Nařízení Rady totiž v čl. 33d odst. 2 stanovilo, že podpora je poskytována pouze seskupením producentů, která jsou uznána orgány nových členských států (...) na základě vnitrostátního práva nebo práva Společenství. Členský stát tak byl oprávněn samostatně vymezit okruh subjektů hodných poskytnutí podpory; byl však nepochybně vázán obecnými zásadami plynoucími z čl. 37 nařízení Rady zavazujícími k dodržení souladu s právem společenství (odst. 1) a

umožňujícími stanovení přísnějších podmínek pro poskytování podpory, ovšem jen za předpokladu respektování cílů nařízení (odst. 4).

[33] Nařízení vlády jak v názvu, tak v konkrétních ustanoveních používá pojmu „skupina výrobců“, přičemž rovněž předpokládá, že tento subjekt bude zajišťovat společný odbyt vybraných zemědělských výrobků. Pojem je pak přímo vymezen v § 2 písm. c) tohoto nařízení. Rozumí se jím „*obchodní společnost nebo družstvo, jejichž předmětem je zajištění společného odbytu příslušné zemědělské komodity*“. Jazykový výklad vede k jedinému závěru, a to, že se jedná o subjekt vícečlenný, složený z jednotlivých výrobců. Tomu systematicky nasvědčují i náležitosti žádosti o zařazení skupiny do programu stanovené v § 4 odst. 2 nařízení vlády, mezi nimiž je i společenská smlouva nebo statuty skupiny výrobců. Ostatně i ustanovení § 2 písm. e) předpokládá přijetí společných pravidel skupinou výrobců. Stejně tak ostatní ustanovení nařízení vlády tomuto názoru nasvědčují. V podmínkách pro poskytnutí dotace je uvedeno, že všichni členové skupiny výrobců jsou podnikajícími fyzickými nebo právnickými osobami, produkujícími alespoň jednu zemědělskou komoditu, uvedenou v příloze, jejíž odbyt zajišťují prostřednictvím skupiny výrobců (§ 5 odst. 1 písm. e)] nebo, že všichni členové prodávají na trh celou svou tržní obchodovanou produkci prostřednictvím skupiny výrobců; (§ 5 odst. 1 písm. f)]. Nařízení vlády řeší i případy splnění dodavatelských závazků seskupením za některého z členů (§ 5 odst. 1 písm. d) bod 2.), či odpočtu dotace při zpětném prodeji produkce seskupením některému z jeho členů (§ 5 odst. 4).

[34] Jednočlenné právnické osoby tyto podmínky nemohou naplnit, a to ani jednočlenná společnost s ručením omezeným, jejíž případ řešil první senát, ani jednočlenná společnost s ručením omezeným, jejímž jediným členem je zemědělské družstvo, jako v případě předloženém sedmým senátem. Neobstojí argument, že družstvo je samo o sobě vícečlenným subjektem; vícečlennost totiž musí spočívat ve spojení jednotlivých výrobců, a v daném případě je družstvo jako celek jedním výrobcem; ostatně pokud by tomu bylo jinak, nezakládalo by subjekt jiný (s. r. o.). I vnitrostátní předpis tedy zjevně předpokládá společný postup, společnou činnost několika přímých výrobců; jen takový společný postup je podporován.

[35] Předkládající senát zdůrazňuje, že nařízení vlády při vymezení pojmu „skupina výrobců“ odkazuje na § 56 a § 221 obchodního zákoníku, tedy na ustanovení upravující obchodní společnosti a družstva. Tato ustanovení nevylučují vznik a existenci jednočlenných právnických osob. Poznámka pod čarou však je pouze nezávazným vodítkem užívaným při výkladu příslušného ustanovení, a pokud není dán soulad mezi vlastním pravidlem (ustanovením zákona) a odkazující poznámkou, je rozhodující toto pravidlo (k tomu srovnej nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 11. 1999, sp. zn. II. ÚS 485/98). Výklad za použití poznámky pod čarou proto nikdy nemůže narušit vzájemnou souladnost a propojenost celého nařízení vlády, zrovna tak jako nemůže pominout jeho smysl a účel. Pokud tedy nařízení vlády při definici „skupiny výrobců“ jí rozumí obchodní společnost nebo družstvo ve smyslu obchodního zákoníku, nelze to vyložit jinak, než že takový subjekt musí být založen právě skupinou výrobců, tedy více subjekty (výrobci), neboť jen tak lze naplnit další část definice, a to že předmětem činnosti tohoto nově založeného subjektu je zajištění jejich společného odbytu. Předkládajícímu senátu lze přisvědčit v názoru, že povznesení obchodu se zemědělskými komoditami lze dosáhnout i jinými

způsoby, normotvůrce však v daném případě určil subjekty, jimž dotaci poskytne a stanovil k tomu podmínky. Jeho záměr není nelogický ani diskriminační, neboť podmínky pro zařazení do programu byly splnitelné kýmkoliv. Z možnosti založení skupiny výrobců formou obchodní společnosti či družstva nebyl žádný subjekt vyloučen a četnost skupiny závisela pouze na tom, jaké roční obchodovatelné produkce byli schopni společně dosáhnout. Skutečnost, že rozvoje obchodu může být dosaženo i jinými cestami, případně, že podmínky stanovené nařízením vlády mohou být určitým způsobem obcházeny, nemůže vést k natolik rozšiřujícímu výkladu, že je tím popřen smysl nařízení.

V.

Shrnutí a závěr

[36] Rozšířený senát tak dospěl k závěru, že skupinou výrobců dle § 2 písm. c) nařízení vlády č. 655/2004 Sb. se rozumí v souladu s čl. 33d odst. 1 a 2 nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 více subjektů sdružených ke společnému odbytu.

[37] S tímto závěrem rozšířený senát v souladu s § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu věc vrací sedmému senátu k projednání a rozhodnutí. Právním názorem obsaženým v tomto usnesení je tento senát vázán.

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. září 2012

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu