

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyně: **ZP Hlavnice odbyt, spol. s r. o.,** se sídlem Hlavnice 27, Hlavnice, zastoupené 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 žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 10. 2009, č.j. 9 Ca 396/2007 – 43,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

[1.] Žalobkyně (dále také jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížností napadla shora označený rozsudek Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta její žaloba brojící proti rozhodnutí ministra zemědělství ze dne 27. 9. 2007, č. j. 30640/2700-10000. Tímto rozhodnutím ministr zemědělství zamítl rozklad a potvrdil rozhodnutí Ministerstva zemědělství („žalovaný“) ze dne 4. 6. 2007, č. j. 21395/2007-14130. Citovaným rozhodnutím bylo ve zkráceném přezkumném řízení podle ustanovení § 98 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) změněno rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu ze dne 19. 10. 2006, č. j.

SZIF/2006/0379239, tak, že žádost stěžovatelky o zařazení do programu zakládání skupin výrobců (dále jen „program“), prováděného podle nařízení vlády č. 655/2004 Sb., o stanovení podmínek pro zařazení do 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 jen „nařízení vlády“) byla zamítnuta. Důvodem zamítnutí bylo zjištění, že stěžovatelka byla do programu zařazena jako skupina výrobců zajišťujících společný odbyt zemědělské komodity, ačkoliv se v době nabytí právní moci citovaného rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu jednalo o obchodní společnost s jediným společníkem.

II. Obsah kasační stížnosti

[2.] Stěžovatelka napadla kasační stížností rozsudek městského soudu z důvodů tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů - dále jen „s. ř. s.“].

[3.] Stěžovatelka nesouhlasí s výkladem právních předpisů podaným žalovaným a následně i městským soudem, vztahujícím se k nařízení vlády vydanému na základě přímo účinného předpisu ES – nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 ze dne 17. května 1999, o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EZOZF) a o změně a zrušení některých nařízení (dál jen „nařízení Rady“). Konkrétně stěžovatelka odmítá gramatický, systematický a teleologický výklad, kterým byly pojmy „seskupení producentů“ podle nařízení Rady, resp. „skupina výrobců“ obsažený v nařízení vlády, vyloženy tak, že je pod nimi nutno chápat pouze vícečlennou obchodní společnost, když nařízení vlády výslovně stanoví, že předmětem činnosti takové obchodní společnosti má být zajištění společného odbytu zemědělské komodity.

[4.] Stěžovatelka namítá, že množné číslo použité ve znění obou výše jmenovaných předpisů nelze vykládat dogmaticky a provádí komparaci daného interpretačního problému s výkladem ustanovení § 461 odst. 2 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Vnitrostátní právní předpis je, dle jejího názoru, třeba vykládat v souladu s komunitárním právem a vycházet ze základních myšlenek nařízení Rady. Stěžovatelka dovozuje, že z dikce ustanovení čl. 33d odst. 2 nařízení Rady vyplývá pro nové členské státy možnost stanovit podmínky pro uznání seskupení producentů, což bylo provedeno v nařízení vlády, které vymezuje v ustanovení § 2 písm. c) skupinu výrobců jako „*obchodní společnost nebo družstvo, jejichž předmětem činnosti je zajištění společného odbytu příslušné zemědělské komodity*“. Stěžovatelka nesouhlasí s výkladem tohoto ustanovení podaným městským soudem, podle něhož musí být pro zařazení žadatelů pod pojem „skupina výrobců“ dodržena „zásada skupiny“, tj. vytvoření skupiny výrobců z více než jedné osoby. Dodává, že pro tento výklad nenašla oporu v žádném platném právním předpisu a že ani Komise EU nestanovila určitý nutný počet členů skupiny výrobců.

[5.] Stěžovatelka má proto za to, že jedinou podmínkou postačující pro zařazení subjektu pod pojem „skupina výrobců“ je naplnění kritérií obsažených v ustanovení § 3 nařízení vlády, tedy dosažení roční obchodované produkce ve výši nejméně 3 000 000 Kč anebo podmínka nejméně pěti společníků nebo členů skupiny výrobců a současně vznik skupiny výrobců v období od 1. května 2004 do 31. října 2006. Dodává, že ustanovení § 2 písm. c)

nařízení vlády v poznámce pod čarou odkazuje na ustanovení § 56 a § 221 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, který umožňuje založit jednočlennou obchodní společnost. Z toho dovozuje, že i takovou společnost je nutno subsumovat po pojem „skupina výrobců“, který je dle stěžovatelky legislativní zkratkou zahrnující jak společnosti vícečlenné, tak jednočlenné. Pokud by byl přijat výklad podaný městským soudem i žalovaným, nemohla by prý být přiznána dotace dle nařízení vlády žádné odbytové organizaci, neboť se stále jedná o jeden subjekt a nikoliv o více subjektů, neboť dotace se poskytuje společnosti jako takové a nikoliv jejím společníkům.

[6.] Ze všech těchto důvodů navrhuje stěžovatelka napadený rozsudek zrušit.

III. Vyjádření žalovaného

[7.] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že na svém rozhodnutí trvá a odkazuje na své vyjádření ze dne 7. 4. 2008 a doplnění vyjádření ze dne 15. 1. 2009 k žalobě stěžovatelky. Rozsudek městského soudu se dle žalovaného dostatečně vypořádal se všemi žalobními námitkami. Kasační stížnost neobsahuje žádné nové skutečnosti, které by již nebyly v předchozím řízení předneseny a vyvráceny. Podstatou problému je posouzení otázky, zda je stěžovatelka jako jednočlenná obchodní společnost způsobilým subjektem k zařazení do programu zakládání skupiny výrobců, přičemž dovozuje, že zařazení společnosti s jediným společníkem do tohoto programu odporuje smyslu nařízení Rady i nařízení vlády.

[8.] Rozhodující je fakt, že jeden producent skupinu producentů tvořit nemůže a je tedy pojmově vyloučeno společné uvádění zboží na trh. Na podporu svých tvrzení žalovaný přikládá právní úpravu této otázky v nových členských státech EU, ze které vyplývá názorová shoda se stanoviskem žalovaného. Žalovaný dodává, že ke stejnému závěru dospěl ve skutkově obdobných věcech i Nejvyšší správní soud (rozhodnutí sp. zn. 1 As 87/2009 a 9 As 67/2009) a také městský soud ve více než pětadvaceti případech.

[9.] Žalovaný navrhuje, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

IV. Argumentace soudu

[10.] Nejvyšší správní soud, vázán rozsahem a důvody podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), přezkoumal napadený rozsudek městského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[11.] Meritem kasační stížnosti je otázka výkladu pojmu „skupina výrobců“. Sporným se přitom jeví, zda je tento pojem nutno vykládat tak, že zahrnuje i obchodní společnosti s jedním společníkem, anebo pouze společnosti vícečlenné, a tedy, které z těchto společností mohou být zařazeny do předmětného programu.

[12.] Shora označené nařízení Rady v článku 33d, nazvaném Seskupení producentů výslovně uvádí, že „*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. 2. Podpora je 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."

[13.] K tomu je nutno dále uvést, že výkladem této právní otázky se ve skutkově obdobných věcech zdejší soud již vícekrát zabýval, jak ostatně správně připomíná ve svém vyjádření žalovaný. V rozsudku č. j. 1 As 87/2009 - 72 ze dne 19. 1. 2010 (č. 2047/2010 Sb. NSS), vycházel jednak z tezí, jež vedly k přijetí nařízení vlády, a dále pak z textu tohoto nařízení. Protože v nyní projednávaném případě soud neshledal žádný rozumný důvod se od svého dříve vysloveného právního názoru jakkoliv odchýlit, odkazuje na něj v plném rozsahu.

[14.] Nejvyšší správní soud totiž v citovaném rozsudku vyslovil názor, že „*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*." Pro zařazení skupiny výrobců do programu musí tato splnit vedle podmínku zajišťování společného odbytu i náležitosti stanovené v ustanovení § 3 nařízení vlády.

[15.] I přesto, že stěžovatelka jako jednočlenná obchodní společnost výše uvedené podmínky nenaplnila, rozhodl Státní zemědělský intervenční fond o jejím zařazení do programu (rozhodnutí ze dne 19. 10. 2006, č. j. SZIF/2006/0379239) a nevzal tak v úvahu absenci jednoho z rozhodujících pojmových znaků nutných pro zařazení určitého subjektu do programu zakládání skupin výrobců. Právě pro tuto absenci pak přikročil žalovaný k přezkoumání rozhodnutí o zařazení stěžovatelky do uvedeného programu a k následnému zamítnutí její žádosti. Nejvyšší správní soud se ve shodě se svojí ustálenou shora citovanou judikaturou ztotožňuje se závěry rozhodujících správních orgánů ohledně výkladu pojmu „skupina výrobců" a uzavírá, že městský soud zcela správně a v souladu s platnou právní úpravou podanou žalobu zamítl. Z citovaných nařízení Rady (které je přímo aplikovatelné v tuzemském právním prostředí) i nařízení vlády totiž plyne, že skupina producentů (resp. skupina výrobců) nemůže být tvořena jediným subjektem.

[16.] Zdejší soud v tomto směru nesouhlasí ani s námitkou, že městský soud a správní orgány postupovaly výhradně podle gramatického znění použitých právních norem (lpění na odlišení množného a jednotného čísla) a nikoliv podle jejich smyslu. Jak totiž plyne z judikatury Nejvyššího správního soudu, pojetí „seskupení producentů" jako skupiny osob je v případě žádosti o zařazení do programu zakládání skupin výrobců plně konvenující i se smyslem předmětné činností, které tyto skupiny mají provádět. Smyslem nařízení vlády č. 655/2004 Sb. je totiž podpora zemědělců v podmínkách společného evropského trhu, a to cestou vytváření společných skupin, a tím zvýšení konkurenceschopnosti. Záměrem je rovněž poskytnout podporu pouze u vymezených komodit. Garantem tohoto programu je Státní zemědělský intervenční fond. Takto viděno proto není správný názor stěžovatelky, podle něhož není-li právním předpisem stanoven počet členů skupiny, může jít i o člena jediného.

[17.] Pokud ostatně z ustanovení § 4 odst. 2 písm. b) a c) plyne, že nedílnou součástí žádosti o zařazení je seznam členů skupiny výrobců, včetně uvedení adresy místa jejich podnikání, popřípadě adresy jejich sídel, s uvedením zemědělské komodity, kterou produkují a jejíž odbyt zajišťují prostřednictvím skupiny výrobců, a dále společenská smlouva nebo stanovy skupiny výrobců, nelze rozumně vyložit, že skupinou výrobců je možno chápat i výrobce jediného, byť by se jednalo o právnickou osobu založenou podle obchodního zákoníku.

[18.] Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku zcela správně konstatoval, že nejen z gramatického, nýbrž také z teleologického a systematického výkladu čl. 33d nařízení Rady a z navazujícího nařízení vlády nepochybně plyne, že seskupení producentů (výrobců) je tvořeno z několika členů, kteří mají společně uvádět zboží na trh a činit společné přípravy k prodeji, centralizovat prodej a společně dodávat velkoodběratelům produkci.

[19.] K námitce stěžovatelky týkající se odkazu na ustanovení § 2 písm. c) nařízení vlády ve formě poznámky pod čarou odkazující na ustanovení obchodního zákoníku a s tím související argumentace, že obchodní zákoník umožňuje a předpokládá založení obchodní společnosti s jedním společníkem, zdejší soud uvádí, že jakkoliv se s tímto názorem stěžovatelky ztotožňuje, nevyplývá z právem připuštěného zakládání jednočlenných obchodních společností bez dalšího i možnost zařazení takovýchto společností pod pojem „skupina výrobců“ ve shora předestřeném smyslu.

[20.] K tomu je třeba poukázat na bohatou judikaturu Ústavního soudu (např. nález ze dne 30. 11. 1999, sp. zn. II. ÚS 485/98, Sbírka nálezů a usnesení, sv. 16, str. 259, nález ze dne 22. 10. 1996, sp. zn. III. ÚS 277/96, či nález ze dne 13. 10. 1999, sp. zn. I. ÚS 119/98, vše dostupné z http://nalus.usoud.cz), podle níž poznámka pod čarou má pouze pomocný význam, není normativní součástí pravidla chování, ale je pouhou legislativní pomůckou, která má význam z hlediska interpretace příslušné normy. Zdejší soud se k této otázce podrobněji vyjádřil ve skutkově i právně podobném případu rozsudkem č. j. 9 As 67/2009 - 94 ze dne 11. 3. 2010 (www.nssoud.cz), když uvedl, že *„k poznámce pod čarou lze tedy přihlédnout jen jako k možnému interpretačnímu záměru, kterým zákonodárce ve smyslu daného právního předpisu (e ratione legis) poukazuje na souvislost s dalším předpisem. V daném případě však byl stěžovatelem namítaný interpretační záměr vyloučen s ohledem na normativní text citovaného nařízení vlády a jednoznačně identifikovatelné cíle „dotačního“ programu [dle nařízení Rady (ES) č. 1257/1999], ze kterých vychází a které směřují k podpoře zemědělců v podmínkách společného evropského trhu, a to cestou vytváření společných skupin (za účelem zvýšení konkurenceschopnosti). Stěžovatelka by proto, aby byla „skupinou“, musela být „vícečlenným subjektem“; jedině tak by bylo možné její zařazení do předmětného „dotačního“ programu. Z hlediska jeho naplnění je totiž rozhodná existence více (minimálně dvou) subjektů zajišťujících společný odbyt zemědělské suroviny a jejich současné sdružení do obchodní společnosti (či družstva).“*

[21.] Nelze proto souhlasit s tvrzením stěžovatelky, že v případě přijetí takového výkladu, kdy do programu lze zařadit pouze vícečlenné společnosti, by došlo k situaci, kdy by nemohla být dotace dle nařízení vlády přiznána žádné odbytové organizaci (stále se jedná o jeden subjekt a nikoli o více subjektů). Dotace se totiž poskytuje společnosti jako takové a nikoliv jejím společníkům. Přiznání dotace je vázáno na splnění podmínek v nařízení vlády obsažených, tedy podmínek zajišťování společného odbytu několika členy skupiny

výrobců a dalších podmínek dle ustanovení § 3 tohoto nařízení, nikoli na obchodní společnost jako takovou, jak tvrdí stěžovatelka.

[22.] Nejvyšší správní soud má ze všech popsaných důvodů za to, že přijetí argumentace stěžovatelky o možnosti zařazení jednočlenných společností do programu zakládání skupin výrobců by bylo v rozporu se smyslem a samotnou podstatou platné právní úpravy (zejména nařízení Rady), jež předpokládá „součinnost“ vícečlenné skupiny výrobců (seskupení producentů) a jejich podporu v rámci dotačního programu.

[23.] Protože Nejvyšší správní soud neshledal žádný důvod, pro který by se měl odchýlit od svého názoru vysloveného ve výše uvedených rozhodnutích,na které odkazuje, a nezbývá mu než projednávanou kasační stížnost podle ustanovení § 110 odst. 1 věty poslední, s. ř. s. zamítnout jako nedůvodnou.

[24.] Stěžovatelka nedosáhla v řízení procesního úspěchu a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 120, § 60 odst. 1 s. ř. s.). Žalovanému náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly a proto se mu nepřiznávají.

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

V Brně dne 19. července 2010

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu