

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **Agrowork spol. s r. o.**, se sídlem Cizkrajov 21, Slavonice, zastoupený Mgr. Jiřím Kasalem, advokátem se sídlem Tovární 337, Třešť, proti žalovanému **Ministerstvu zemědělství**, se sídlem Těšnov 17, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 7. 2008, č. j. 3660/2008-14130, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 2. 2010, č. j. 9 Ca 293/2008 - 25,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

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

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 18. 12. 2007, č. j. SZIF/2007/0398079, Státní zemědělský intervenční fond (dále jen „Fond“) zamítl žádost žalobce o poskytnutí dotace v rámci programu Zakládání skupin výrobců pro rok 2006, 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 jen „nařízení vlády č. 655/2004 Sb.“). Důvodem zamítnutí bylo zjištění, že žalobce byl zařazen do programu, ačkoliv nesplnil

podmínku společného odbytu příslušné zemědělské komodity. Jedná se přitom o jednu ze základních podmínek pro poskytnutí dotace. Dále byly zjištěny nesrovnalosti týkající se některých žalobcem předložených faktur. Odvolání proti uvedenému rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zamítl žalovaný v záhlaví specifikovaným rozhodnutím ze dne 4. 7. 2008. Žalobu proti tomuto rozhodnutí zamítl městský soud výše uvedeným rozsudkem ze dne 25. 2. 2010, který žalobce (dále též „stěžovatel“) napadal řádně podanou kasační stížností.

[2] Městský soud v odůvodnění svého rozsudku nejprve poukázal na skutečnost, že posuzovaný dotační program vychází z 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. Příjemcem dotace z programu pro zakládání skupin výrobců dle nařízení vlády č. 655/2004 Sb. tak může být pouze ten subjekt, který vykazuje znaky seskupení producentů dle přímo aplikovatelného nařízení Rady (ES) č. 1257/1999. Nepřisvědčil přitom názoru žalobce, že jakákoli společnost, tedy i společnost s jedním společníkem, vyhovuje vymezení pojmu „skupina výrobců“. Seskupení producentů (skupina výrobců) musí být vícečlenným subjektem, neboť jedině tak lze naplnit smysl společného úsilí k odbytu příslušné zemědělské komodity dle uvedených právních předpisů. Na podporu tohoto závěru odkázal městský soud rovněž na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2010, č. j. 1 As 87/2009 - 72 (publikován pod č. 2047/2010 Sb. NSS), a ze dne 11. 3. 2010, č. j. 9 As 67/2009 - 93 (všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[3] Městský soud dále uvedl, že zařazení žalobce do programu Zakládání skupin výrobců nemůže ovlivnit závěr o nemožnosti poskytnout dotace z uvedeného programu. Podmínka zařazení do programu, zakotvená v § 5 odst. 1 písm. a) nařízení vlády č. 655/2004 Sb., je pouze jednou z podmínek pro poskytnutí dotace. Podle uvozující věty § 5 odst. 1 cit. nařízení se dotace za příslušný kalendářní rok *„poskytne skupině výrobců na základě žádosti, jestliže tato skupina výrobců (...)*“. Městský soud tak souhlasil s žalovaným, že žalobce nelze z výše popsaných důvodů za skupinu výrobců považovat, a proto mu ani není možné poskytnout požadovanou dotaci. Absenci splnění některých podmínek požadovaných právními předpisy pro poskytnutí dotace přitom není možné překlenout ani poukazem na dobrou víru žalobce o oprávněnosti jeho zařazení do programu.

II.

[4] Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že hlavním důvodem zamítnutí jeho žaloby byla skutečnost, že je obchodní společností s jedním společníkem. Stěžovatel je přitom přesvědčen o tom, že posuzování počtu společníků je v tomto případě právně nevýznamné, neboť splnil jinou podmínku, která je právními předpisy považována za dostatečnou pro naplnění dotačního titulu. V této souvislosti poukázal na to, že byl rozhodnutím Fondu ze dne 7. 2. 2006 zařazen do programu Zakládání skupin výrobců. Toto rozhodnutí je pravomocné, nebylo nikdy zrušeno a je tedy zjevné, že byl právoplatně posouzen jako „skupina výrobců“. Stěžovatel dále uvedl, že dosáhl obchodovatelné produkce ve stanovené výši 3 000 000 Kč. Výklad, kterým městský soud dospěl k povinné „vícečlennosti“ skupiny, označil stěžovatel za účelový a chybný z následujících důvodů. Horizontální plán rozvoje venkova, odsouhlasený Evropskou komisí, který je přímo aplikovatelným předpisem, dle

stěžovatele definuje skupinu výrobců jako *obchodní společnost* založenou za účelem zajištění společného odbytu zemědělských komodit, která je zapsána do obchodního rejstříku mezi datem přistoupení a koncem programovacího období a která má minimální roční obrat 100 000 euro *anebo* má 5 členů. I nařízení vlády č. 655/2004 Sb. v § 5 odst. 1 písm. c) uvádí toto vymezení jako alternativní (má pět členů, nebo obrat 3 000 000 Kč). Čistě jazykový výklad je dle stěžovatele v tomto i v mnoha jiných případech nepoužitelný. Jako příklad uvedl pojem společnost (odvozený od slova „společně"), přičemž podle práva je možno založit společnost s ručením omezeným s jedním společníkem. Stěžovatel je tedy přesvědčen o tom, že dostál skutečnému obsahu pojmu skupina, jak byl v relevantních právních předpisech definován (byť je odlišný od smyslu, v němž je běžně užíván). Ohledně uplatněné argumentace odkázal dále stěžovatel na texty žaloby a odvolání nacházející se ve spisech.

[5] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry městského soudu. Uvedl, že stěžovatel byl sice rozhodnutím ze dne 7. 2. 2006 zařazen do programu Zakládání skupin výrobců (přičemž toto rozhodnutí nebylo možné pro uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí v přezkumném řízení zrušit), avšak to je pouze jedna z podmínek pro poskytnutí dotace. Další podmínku, stanovenou v § 5 odst. 1 písm. c) nařízení vlády č. 655/2004 Sb., již nenaplnil, neboť jej není možné označit za skupinu výrobců. Žalovaný dále odkázal na usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 1. 2011, sp. zn. I. ÚS 2943/10 (dostupné na http://nalus.usoud.cz), v němž Ústavní soud konstatoval, že právní závěr, podle kterého předmětem činnosti jednočlenné společnosti nemůže být společný odbyt zemědělské komodity, je v mezích ústavnosti.

III.

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že výkladem některých otázek, které stěžovatel učinil předmětem přezkumu, se již v minulosti podrobně zabýval. Jedná se zejména o otázku výkladu pojmů „seskupení producentů" či „skupina výrobců" dle nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 a nařízení vlády č. 655/2004 Sb. Odkázat lze např. na rozsudky ze dne 19. 1. 2010, č. j. 1 As 87/2009 - 72, ze dne 11. 3. 2010, č. j. 9 As 67/2009 - 93, nebo ze dne 19. 7. 2010, č. j. 2 As 47/2010 - 80. Zde konstatoval, že tyto pojmy je nutno vykládat tak, že nezahrnují obchodní společnosti s jedním společníkem, ale pouze společnosti vícečlenné, a že tedy pouze takové společnosti mohou být zařazeny do dotačního programu Zakládání skupin výrobců. V nyní projednávaném případě pak soud neshledal žádný důvod se od svého dříve vysloveného právního názoru odchýlit.

[8] Lze tak připomenout, že článek 33d nařízení Rady (ES) č. 1257/1999, nazvaný Seskupení producentů, stanoví, 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.“ Dále je možno odkázat na § 2 písm. c) nařízení vlády č. 655/2004 Sb., podle nějž se skupinou výrobců rozumí „*obchodní společnost nebo družstvo, jejichž předmětem činnosti je zajištění společného odbytu příslušné zemědělské komodity.*“ Z těchto ustanovení pak Nejvyšší správní soud ve výše zmiňovaném rozsudku č. j. 1 As 87/2009 - 72 dovodil, že „*[P]odstatné 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.*“ Pojetí „seskupení producentů“ jako skupiny osob je v případě žádosti o zařazení do programu zakládání skupin výrobců plně konvenující i se smyslem činností, které tyto skupiny mají provádět. Hlavním cílem předmětného dotačního programu je totiž podpora zemědělců z nových členských států EU v podmínkách společného evropského trhu cestou vytváření společných skupin, a tím zvýšení jejich konkurenceschopnosti.

[9] Nyní posuzovaný případ je však přece jen skutkově i právně mírně odlišný. Zatímco ve výše citovaných rozsudcích se Nejvyšší správní soud zabýval situací, kdy bylo v přezkumném řízení rušeno rozhodnutí o zařazení žadatele do programu Zakládání skupin výrobců, v případě stěžovatele ke zrušení takového rozhodnutí nedošlo (dle vyjádření žalovaného pro marné uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí v přezkumném řízení). Stěžovatel nicméně na dotaci také nedosáhl, protože mu byla zamítnuta žádost o její poskytnutí. Stěžovatel k tomu namítl, že jestliže již jednou byl právoplatně označen za „skupinu výrobců“ ve smyslu nařízení vlády č. 655/2004 Sb. (a to v uvedeném rozhodnutí o zařazení do dotačního programu), pak mu z důvodu údajného nesplnění této podmínky nemůže být odepřeno poskytnutí dotace. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že je třeba rozlišit dvě fáze dotačního procesu. První je rozhodování o zařazení skupiny výrobců do programu, druhou je rozhodování o poskytnutí dotace za příslušný kalendářní rok. Jak už přitom zdejší soud konstatoval ve svém rozsudku ze dne 1. 3. 2011, č. j. 1 As 8/2011 - 64, při rozhodování o poskytnutí dotace „*správní orgán nepostupuje „automaticky“ a nepřiřkne dotaci každému subjektu, který se programu účastní, ale posuzuje také splnění dalších podmínek stanovených v právních předpisech; může tak např. neposkytnout dotaci subjektu, který přestane splňovat podmínky pro zařazení do programu.*“ V posuzovaném případě došlo k obdobné situaci. Stěžovatel byl sice zařazen do dotačního programu (a závěr o právoplatnosti jeho zařazení již nebylo možné autoritativně přehodnotit), ale při rozhodování o poskytnutí dotace měl správní orgán povinnost ověřit, zda stěžovatel v daný moment splňuje všechny podmínky stanovené v § 5 nařízení vlády č. 655/2004 Sb. Tedy i to, zda „*tato skupina výrobců splňuje podmínku roční obchodované produkce v hodnotě nejméně 3 000 000 Kč, anebo podmínku nejméně 5 členů*“ [odst. 1 písm. c) cit. ustanovení]. V rámci posuzování této podmínky je správní orgán jistě oprávněn (nově) hodnotit, zda žadatel představuje „skupinu výrobců“. Uvedenému ustanovení je přitom třeba rozumět - v návaznosti na výše podaný výklad relevantních právních předpisů - tak, že nikoli jakékoliv, ale pouze vícečlenné společnosti si mohou nárokovat přiznání dotace a teprve u takových společností je posuzováno, zda splňují buď podmínku roční obchodované produkce v hodnotě nejméně 3 000 000 Kč anebo podmínku nejméně 5 společníků nebo členů.

[10] Mohlo by tak hypoteticky dojít i k situaci, že by do dotačního programu byla zařazena jednočlenná společnost, rozhodnutí o jejím zařazení by nebylo řádně zrušeno, tato společnost by se změnila na vícečlennou a zažádala by o dotaci. V tom případě by jí dotace pouze s odkazem na to, že v době zařazení do programu byla jednočlennou společností, nemohla být odepřena. Stěžovatel však nenamítá, že by k popsané situaci v jeho případě došlo, naopak ze všech jeho podání a vyjádření je patrné, že setrval ve formě jednočlenné společnosti i v době, kdy o dotaci žádal. Pak ovšem nelze než konstatovat, že správní orgán postupoval v souladu s právními předpisy, jestliže stěžovateli dotaci neposkytl.

[11] Jestliže stěžovatel v kasační stížnosti odkazoval na „*Horizontální plán rozvoje venkova*“ (blíže viz bod [4] výše), pak Nejvyššímu správnímu soudu není úplně zřejmě, který právní předpis, či programový dokument měl na mysli. Horizontální plán rozvoje venkova ČR pro období 2004-2006 je totiž pouze programovým dokumentem, přijímaným vládou ČR, nikoli přímo aplikovatelným předpisem odsouhlaseným Evropskou komisí. Komise stanovila prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 ve svém nařízení ze dne 29. 4. 2004, č. 817/2004, to však žádnou definici skupiny výrobců, jež by mohla dopadat na stěžovatelův případ, neobsahuje. Stěžovatel tak zřejmě mínil odkázat na nařízení Rady (ES) č. 1257/1999, které definuje pojem „seskupení producentů“, výkladem tohoto nařízení se však již Nejvyšší správní soud podrobně zabýval ve výše citovaných rozsudcích.

[12] K výtce stěžovatele, že městský soud vykládal dotčené právní předpisy ryze jazykovým způsobem, Nejvyšší správní soud konstatuje, že městský soudem zvolený (a zdejším soudem později aprobovaný) výklad naopak využívá jazykových, teleologických i systematických metod.

IV.

[13] Nejvyšší správní soud tedy shledal námitky stěžovatele nedůvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí kasační soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[14] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch; žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladu řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 6. dubna 2011

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu