

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobkyně: **Vápovka s.r.o.**, se sídlem Hříšice 63, Hříšice, zast. JUDr. Zdeňkem Hrabou, advokátem, se sídlem Kamlerova 795, Říčany, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 17, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2010, č. j. 6 Ca 345/2007 - 50,

takto:

I. V řízení o kasační stížnosti **se pokračuje.**

II. Kasační stížnost **se zamítá.**

III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Žalovaný rozhodnutím ze dne 21. 5. 2007, č. j. 19431/2007-14130, ve zkráceném přezkumném řízení podle § 97 odst. 3 správního řádu změnil rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu ze dne 18. 4. 2006, č. j. SZIF/2006/0083282, tak, že žádost žalobkyně o zařazení 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 výrobků a o stanovení podmínek pro poskytnutí dotace k podpoře jejich činnosti (dále jen „nařízení vlády č. 655/2004 Sb.“), se zamítá, přičemž účinky tohoto rozhodnutí nastávají ve smyslu § 99 odst. 3 správního řádu ke dni právní moci přezkoumávaného rozhodnutí. Toto rozhodnutí bylo odůvodněno zjištěním, že žalobkyně byla do shora uvedeného programu zařazena jako skupina výrobců zajišťující společný odbyt zemědělské komodity, přestože

v době právní moci přezkoumávaného rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu byla společností s jediným společníkem.

Ministr zemědělství rozhodnutím ze dne 27. 9. 2007, č. j. 30569/2007-10000, podle § 152 odst. 5 písm. b) správního řádu rozklad žalobkyně zamítl a prvoinstanční rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění rozhodnutí o rozkladu ministr zemědělství uvedl, že v čl. 33d nařízení Rady (ES) ze dne 17. 5. 1999, č. 1257/1999, o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EZOZF) a o změně a zrušení některých nařízení, ve znění pozdějších předpisů [dále jen „nařízení Rady (ES) č. 1257/1999"], jsou upraveny základní podmínky pro poskytnutí podpory seskupením producentů, jejímž cílem je mimo jiné společně uvádět zboží na trh, včetně přípravy k prodeji, centralizaci prodeje a dodávky velkoodběratelům. V § 1 nařízení vlády č. 655/2004 Sb. je definován předmět úpravy navazující na tento přímo aplikovatelný předpis Evropských společenství, který mimo jiné spočívá ve stanovení bližších podmínek pro zařazení do skupiny výrobců, zajišťujících společný odbyt zemědělské komodity. Pro ni je zavedena legislativní zkratka „skupina výrobců" a v § 2 písm. c) nařízení vlády č. 655/2004 Sb. je tato skupina vymezena jakožto obchodní společnost nebo družstvo, jejichž předmětem činnosti je zajištění společného odbytu příslušné zemědělské komodity. Jazykový, případně teleologický výklad uvedených ustanovení, tedy vedou k závěru, že podporu je možné poskytnout pouze více subjektům, které se sdruží za účelem společného odbytu příslušné zemědělské komodity a společně založí obchodní společnost nebo družstvo. Takové interpretaci odpovídají také příslušná ustanovení Horizontálního plánu rozvoje venkova pro období 2004 - 2006, schváleného usnesením Vlády České republiky č. 671 ze dne 9. 7. 2003 a následně i rozhodnutím Evropské komise č. 2004 CZ O6G DO 001. Podle tohoto dokumentu bylo cílem opatření „Zakládání skupin výrobců" vytvořit podmínky pro skupiny zemědělských prvovýrobců, aby tito byli konkurenceschopní v podmínkách jednotného trhu po přistoupení České republiky do Evropské unie. Proto jsou všichni členové skupiny výrobců fyzickými nebo právnickými osobami, které předloží také uzavřené dohody mezi skupinou výrobců a jejími členy s vymezením způsobu a výše úhrad. Hlavní činností skupiny výrobců je pak společný odbyt, přičemž tato skupina nesmí nakupovat produkty dané komodity od jiných nečlenských subjektů, kromě výjimek v tomto dokumentu stanovených. Z těchto důvodů není možné přisvědčit argumentu, že alternativní podmínka pro zařazení skupiny výrobců do programu zakládání skupin výrobců stanovená v § 3 nařízení vlády č. 655/2004 Sb. umožňuje, aby za tuto skupinu byla uznána právnická osoba s jediným společníkem a aby tak byla tvořena jedním členem. Jediný společník právnické osoby totiž nemůže nikdy zajistit společný odbyt zemědělské komodity, který představuje základní materiální znak činnosti skupiny výrobců. Poukaz na možnost založení společnosti s ručením omezeným jedním subjektem, kterou akceptuje obchodní zákoník, je přitom zavádějící, neboť podstatou problému je způsobilost subjektu pro zařazení do programu za účelem poskytnutí dotace podle nařízení vlády č. 655/2004 Sb. Navíc při výkladu veřejnoprávních předpisů nelze argumentovat výkladem předpisů soukromého práva, takže stanoví-li veřejné právo konkrétní podmínky pro aplikaci jednoho ze svých právních předpisů, nelze jejich splnění dovozovat jen z toho, že obchodní společnost splnila požadavky nutné pro její založení podle předpisu soukromého práva. Podle ministra zemědělství tedy rozkladem napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 31. 3. 2010, č. j. 6 Ca 345/2007 - 50, žalobu proti uvedenému rozhodnutí o rozkladu jako nedůvodnou zamítl. V odůvodnění tohoto rozsudku soud uvedl, že podle čl. 33d nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 se seskupení producentů skládá z producentů (užité množné číslo), kteří jsou členy tohoto seskupení, kteří mají společně uvádět zboží na trh a činit společné přípravy k prodeji, centralizovat prodej a společně dodávat velkoodběratelům, a kteří si stanoví společná pravidla pro informace o produkci. Tomu odpovídá i znění § 2 písm. c) a § 4 odst. 2 písm. c) nařízení vlády č. 655/2004 Sb. Gramatický výklad pojmu „skupina výrobců" tedy nemůže být jiný než ten, že tato skupina není vymezena jen formou svého založení, nýbrž předmětem činnosti spočívajícím v zajištění společného odbytu příslušné komodity. Společná činnost je shodným pojítkem obou předpisů a jedním z neoddělitelných znaků charakterizující skupinu výrobců. Proto pojmové vymezení této skupiny nelze redukovat jen na právní formu producenta podle kritérií obchodního zákoníku a v důsledku toho posouvat i význam § 3 nařízení vlády č. 655/2004 Sb., které stanoví podmínky pro zařazení skupin výrobků do programu z hlediska hodnoty obchodované produkce a počtu společníků či členů skupiny výrobců. Uvedené ustanovení totiž pro účely zařazení do programu operuje s pojmem „skupina výrobců". Ta je vymezena v ustanovení § 2 písm. c) nařízení vlády č. 655/2004 Sb., které však toliko upravuje, jaké skupiny výrobců lze zařadit do programu. Správnost tohoto výkladu pojmu „skupina výrobců" tedy nepodporují pouze správními orgány užitý teleologický a systematický výklad příslušných ustanovení nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 a nařízení vlády č. 655/2004 Sb., nýbrž i jejich výklad gramatický. Navíc podle § 6 odst. 2 nařízení vlády č. 655/2004 Sb. je nedílnou součástí žádosti o poskytnutí dotace i kopie uzavřených smluv mezi skupinou výrobců a jejími členy o objemu, způsobu a výši úhrad příslušné roční obchodované produkce. I tento požadavek tedy nasvědčuje tomu, že skupina výrobců musí mít více společníků či členů. Dále soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2010, č. j. 1 As 87/2009 -72, a učinil závěr, že skupina výrobců ve smyslu nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 a nařízení vlády č. 655/2004 Sb. nemůže být tvořena pouze jedním členem.

Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka") v zákonem stanovené lhůtě kasační stížnost z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, který je uveden v § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."). Stěžovatelka v kasační stížnosti namítla, že cílem podpory je podle preambule nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 podpořit adaptaci výroby a produkty členů skupiny na požadavky trhu, přičemž skupinu definuje vnitrostátní právo podle potřeb národního trhu. Také znění čl. 33d odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 umožňuje členským státům stanovení podmínek pro uznání seskupení producentů. Nařízení vlády č. 655/2004 Sb. ho označuje jako skupinu výrobců a tuto v § 2 písm. c) vymezuje jako obchodní společnost nebo družstvo, jejichž předmětem činnosti je zajištění společného odbytu příslušné zemědělské komodity, a to bez jakéhokoli omezení počtu společníků. Také obchodní zákoník umožňuje založení obchodní společnosti jedním společníkem, aniž by řešil, že slovo společník je odvozené od slova „společně". Proto nemůže obstát striktní gramatický výklad pojmu „skupina výrobců" vycházející z použití množného čísla. Dále v Horizontálním plánu rozvoje venkova pro období 2004 - 2006, s nímž Evropská komise vyslovila souhlas, je skupina výrobců definována jako obchodní společnost založená za účelem zajištění společného odbytu zemědělských komodit, která je zapsána do obchodního rejstříku mezi datem přistoupení a koncem programovaného

období, má minimální roční obrat 100 000 EUR anebo má pět členů. Žádná podmínka ohledně minimálně dvoučlenné skupiny výrobců zde přitom není uvedena. Stejné podmínky pro zařazení skupiny výrobců do programu jsou stanoveny i v § 3 nařízení vlády č. 655/2004 Sb. Jestliže tedy Evropská komise ani vnitrostátní předpis nestanoví počet členů skupiny výrobců, pak tato skupina může být tvořena i jediným členem. Za této situace vznikne členství ve skupině založením obchodní společnosti jedním členem, která splní předpoklady minimálního ročního obratu. Navíc pokud by skupina výrobců musela být minimálně dvoučlenná, nemohly by být žádné odbytové organizaci přiznány dotace podle nařízení vlády č. 655/2004 Sb. Stále by se totiž jednalo o jeden subjekt, nikoliv o více subjektů, neboť dotace se poskytuje společnosti jako takové, a nikoliv jejím společníkům. S ohledem na všechny tyto skutečnosti stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2010, č. j. 6 Ca 345/2007 - 50, zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na svá předchozí podání a obsah napadeného rozsudku. Dále shrnul, že společný odbyt zemědělské komodity, který je základním znakem činnosti skupiny výrobců, nemůže zajišťovat obchodní společnost s jedním společníkem. Rovněž poukázal na to, že ke stejnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud ve věcech vedených pod sp. zn. 1 As 87/2009, sp. zn. 9 As 67/2009 a sp. zn. 2 As 47/2010. Proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Spornou právní otázkou, zda obchodní společnost s jediným společníkem lze podřadit pod pojem „seskupení producentů“ podle čl. 33d nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 a pod pojem „skupina výrobců“ podle § 2 písm. c) nařízení vlády č. 655/2004 Sb. se již Nejvyšší správní soud v minulosti zabýval. V rozsudku ze dne 19. 1. 2010, č. j. 1 As 87/2009 - 72, který byl publikován pod č. 2047/2010 Sb. NSS, vycházel z toho, že do dotačního programu podle čl. 33d nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 a nařízení vlády č. 655/2004 Sb. lze zařadit pouze takovou právnickou osobu, která má alespoň dva společníky (členy, akcionáře). Tento právní názor lze dovodit z následující pasáže odůvodnění rozsudku prvního senátu: „*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 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 jejich 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.*“ S tímto právním názorem se ztotožnil Nejvyšší správní soud i v dalších rozhodnutích, která jsou uvedena ve vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti a která jsou dostupná na www.nssoud.cz.

Sedmý senát Nejvyššího správního soudu však v usnesení ze dne 23. 2. 2011, č. j. 7 As 80/2010 - 82, který si lze taktéž opatřit na www.nssoud.cz, uvedl, že „*jakkoliv v obecné rovině zcela souhlasí se závěrem prvního senátu, že v případě dotačního programu se musí jednat o činnost či postup ve shodě více elementů, má za to, že z uvedeného obecného pravidla nevyplývá povinnost, aby právnická osoba, která má splňovat podmínky pro zařazení*

do dotačního programu jako skupina výrobců, musela 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. Na základě úvah obsažených v tomto usnesení pak sedmý senát dospěl k závěru, že *„může být skupinou výrobců ve smyslu nařízení vlády i taková obchodní společnost, která má jediného společníka, splní-li vedle podmínek stanovených v § 2 tohoto nařízení další alternativně formulovanou podmínku podle § 3 nařízení vlády, tj. podmínku minimální roční obchodovatelné produkce.* S ohledem na tento odchylný názor oproti dosavadní judikatuře sedmý senát usnesením ze dne 23. 2. 2011, č. j. 7 As 80/2010 - 82, postoupil věc rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu s touto otázkou: *„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 věc je u rozšířeného senátu vedena pod sp. zn. RS 9/2011.

Právě uvedená sporná právní otázka je jediným předmětem kasační stížnosti, a proto v řízení o ní musel Nejvyšší správní soud vyčkat na rozhodnutí rozšířeného senátu. Teprve až podle jeho výsledku mohl Nejvyšší správní soud v dané věci učinit závěr o zákonnosti či nezákonnosti napadeného rozsudku Městského soudu v Praze a o naplnění či nenaplnění důvodu kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Proto Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 2. 6. 2011, č. j. 4 As 35/2010 - 83, podle § 48 odst. 2 písm. f) s. ř. s., ve znění účinném do 31. 12. 2011, řízení o kasační stížnosti přerušil do rozhodnutí rozšířeného senátu o uvedené sporné právní otázce.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se touto otázkou zabýval v usnesení ze dne 4. 9. 2012, č. j. 7 As 80/2010 - 100, které je dostupné na www.nssoud.cz. V něm uvedl tyto skutečnosti:

[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.*

[26] *Nejvyšší správní soud v prvé 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.*

[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. l0. 1982 ve věci Srl. CILFIT a Lanificio di Tabardo SpA v. Ministerstvo zdravotnictví, 283/81, Recueil s. 3415).*

[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 stanovy 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 nález 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.*

[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.*

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu tedy již usnesením ze dne 4. 9. 2012, č. j. 7 As 80/2010 - 100, o uvedené sporné právní otázce rozhodl, a proto v dané věci Nejvyšší správní soud podle § 48 odst. 5 s. ř. s. i bez návrhu vyslovil, že se v řízení o kasační stížnosti pokračuje.

Podle závěru rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vysloveného v usnesení ze dne 4. 9. 2012, č. j. 7 As 80/2010 - 100, tedy obchodní společnost s jediným společníkem nelze podřadit pod pojem skupiny výrobců podle § 2 písm. c) nařízení vlády č. 655/2004 Sb. a pod pojem seskupení producentů podle čl. 33d nařízení Rady (ES) č. 1257/1999. Jestliže tedy v posuzované věci byla stěžovatelka v rozhodné době obchodní společností s jediným společníkem, nemohla být zařazena do programu Zakládání skupin výrobců podle nařízení vlády č. 655/2004 Sb. Městský soud v Praze tedy příslušnou právní otázku posoudil správně a důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nebyl naplněn.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

zamítl. Současně v souladu s § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatelka v něm neměla úspěch a žalovanému v něm nevznikly náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 13. září 2012

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu