

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové, soudkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudce JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **BONAMEAT, s. r. o.,** se sídlem Blažovice, Jiříkovická 340, zastoupeného JUDr. Vladimírem Hodboděm, advokátem se sídlem Brno, Veveří 46, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství,** se sídlem Těšnov 17, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 4. 2010, č. j. 7 Ca 226/2008 - 42,

takto:

I. V řízení o kasační stížnosti podané proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 4. 2010, č. j. 7 Ca 226/2008 – 42, **se pokračuje.**

II. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

## Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Ministerstva zemědělství (dále též „žalovaný“) ze dne 4. 7. 2008, č. j. 6278/2008-14130. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu (dále též „správní orgán I. stupně“) ze dne 13. 12. 2007, č. j. SZIF/2007/0391377, kterým byla zamítnuta žádost žalobce o poskytnutí dotace pro rok 2006 v rámci programu zakládání skupin výrobců.

Městský soud se v napadeném rozsudku zabýval především otázkou, zda lze stěžovatele jako jednočlennou společnost považovat za skupinu výrobců ve smyslu 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“ nebo „nařízení vlády č. 655/2004 Sb.“), vzhledem ke stěžejní námitce stěžovatele ve správní žalobě. V odůvodnění svého rozsudku se ztotožnil se závěry správních orgánů a konstatoval, že při teleologickém, systematickém a gramatickém výkladu pojmu „skupina výrobců“ správní orgány nepochybily, když dospěly k závěru, že skupinu výrobců musí z povahy věci tvořit dva a více členů, a to rovněž s ohledem na znění čl. 33d Nařízení Rady (ES) č. 1257/1999.

Stěžovatel podal kasační stížnost z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právních otázek při výkladu nařízení vlády č. 655/2004 Sb. Stěžovatel nesouhlasí se závěry žalovaného a městského soudu, že skupinou výrobců byla zjevně zamýšlena pouze vícečlenná obchodní společnost, když nařízení vlády výslovně stanoví, že předmětem činnosti takové společnosti má být zajištění společného odbytu zemědělské komodity. Dle stěžovatele nařízení vlády vymezuje pojem „seskupení producentů“ pojmově jako „skupinu výrobců“ ve svém § 2 písm. c), kde stanoví, že skupinou výrobců se rozumí obchodní společnost nebo družstvo, jejichž předmětem činnosti je zajištění společného odbytu příslušné zemědělské komodity. Ve prospěch své argumentace odkazuje na alternativní podmínku pro zařazení skupiny výrobců do programu základní skupiny výrobců, se kterou se městský soud ve svém rozsudku řádně nevypořádal.

Dále stěžovatel uvádí, že právní předpisy by měly být schváleny a vydány tak, aby nebyl přípustný dvojí výklad. Je-li výklad právních předpisů sporný a vzbuzuje nejasnosti, nemůže být právní předpis vykládán v neprospěch účastníka řízení, který se ho dovolává proti orgánu státní správy. Stěžovatel přitom zdůrazňuje, že jednal v souladu s původními stanovisky správního orgánu I. stupně i žalovaného, jichž vyčkal při zakládání jednočlenné společnosti. Má za to, že s touto jeho argumentací se městský soud nevypořádal.

Ze všech těchto důvodů stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Kasační stížnost je podle ustanovení § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a jsou v ní namítány důvody odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

V projednávané věci není sporu o stavu skutkovém, podstatou sporu je otázka právního posouzení, konkr., zda byly správní orgány oprávněny žádost stěžovatele o poskytnutí dotace v rámci programu ve smyslu ustanovení § 5 a 6 nařízení vlády č. 655/2004 Sb. zamítnout s tím, že za skupinu výrobců ve smyslu nařízení vlády nelze považovat jednočlennou obchodní společnost.

Pátý senát při předběžném posouzení věci zjistil, že k závěru, že za skupinu výrobců nelze považovat jednočlennou společnost, dospěl Nejvyšší správní soud již v

rozsudcích ze dne 19. 1. 2010, č. j. 1 As 87/2009 - 72, ze dne 11. 3. 2010, č. j. 9 As 67/2009 - 94, ze dne 19. 7. 2010, č. j. 2 As 47/2010 - 80 a ze dne 6. 1. 2011, č. j. 9 As 74/2010 - 71 (vše dostupné na www.nssoud.cz). Zároveň však zjistil, že se závěry, k nimž dospěl Nejvyšší správní soud v uvedených rozsudcích, vyjádřil nesouhlas sedmý senát zdejšího soudu, který dospěl k závěru, že podmínky pro zařazení do *„skupiny výrobců“* jsou v § 3 nařízení vlády č. 655/2004 Sb. formulovány alternativně; proto usnesením ze dne 23. 2. 2011, č. j. 7 As 80/2010 - 82, předložil věc v souladu s § 17 s. ř. s. k rozhodnutí o sporné právní otázce rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. S ohledem na tato zjištění bylo řízení o podané kasační stížnosti usnesením ze dne 12. 5. 2011, č. j. 5 As 55/2010 - 62, přerušeno.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu o předložené právní otázce rozhodl usnesením ze dne 4. 9. 2012, č. j. 7 As 80/2010 - 100, jímž věc vrátil k projednání a rozhodnutí sedmému senátu. Odpadla tak překážka, pro kterou bylo řízení v projednávané věci přerušeno, a Nejvyšší správní soud proto výrokem I. rozhodl tak, že se v řízení pokračuje.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v uvedeném usnesení stran právního posouzení mimo jiné konstatoval: *„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.*

*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).*

*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).*

*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).*

*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.*

*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.*

*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 tak setrval na stávajícím právním názoru zdejšího soudu, který byl vyjádřen ve výše citovaných rozhodnutích, z nichž vycházel při svém rozhodování rovněž i městský soud, tedy že za skupinu výrobců nelze považovat jednočlennou společnost. Jak vyplývá z výše uvedeného, závěry, k nimž rozšířený senát dospěl, jakož i důvody, pro které tak učinil, plně dopadají i na věc nyní projednávanou, a lze proto na ně bez dalšího odkázat.

Nejvyšší správní soud neshledal rozsudek městského soudu v rozporu se zákonem; kasační námitky stěžovatele uplatněné dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. neshledal důvodnými, a proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaný měl v řízení před Nejvyšším správním soudem plný úspěch, nevznikly mu však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 9. října 2012

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu