ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **OZK Brandýs nad Labem, s. r. o.,** se sídlem Zápská 1862, Brandýs nad Labem, zastoupena 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 7. 4. 2010, č. j. 5 Ca 379/2007 – 48,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalobkyně OZK Brandýs nad Labem, s. r. o. domáhá u Nejvyššího správního soudu zrušení rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 4. 2010, č. j. 5 Ca 379/2007 - 48, kterým byla zamítnuta žaloba žalobkyně proti rozhodnutí ministra zemědělství ze dne 27. 9. 2007, č. j. 30637/2007-10000, a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalobou napadeným rozhodnutím byl zamítnut rozklad žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 4. 6. 2007, č. j. 21060/2007-14130, jímž bylo podle ust. § 98 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, ve zkráceném přezkumném řízení změněno rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu ze dne 20. 9. 2006, č. j. SZIF/2006/0337178, tak, že se zamítá žádost žalobkyně o zařazení do programu Zakládání skupin výrobců podle § 4 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, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nařízení vlády č. 655/2004“).

Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) v napadeném rozsudku vyšel z toho, že podmínky pro vydání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení byly splněny. Námitka podjatosti vznesená žalobkyní v podaném rozkladu byla nedůvodná. Předmětem sporu bylo posouzení otázky, zda pod pojmy seskupení producentů a skupina výrobců lze zařadit žalobkyni, která je společností s ručením omezeným, která je tvořena jediným společníkem. Podle ust. § 2 písm. c) nařízení vlády č. 655/2004 se rozumí skupinou výrobců společnost nebo družstvo, jejichž předmětem činnosti je zajištění společného odbytu příslušné zemědělské komodity. Má-li být předmětem činnosti takové právnické osoby zajištění společného odbytu, nemůže jít o společnost jednočlennou; již z pouhého významu slova společný lze vyložit, že se musí jednat o činnost či postup ve shodě více elementů. Ust. § 4 odst. 2 písm. c) nařízení vlády č. 655/2004 vyžaduje jako nedílnou součást žádosti o zařazení do programu společenskou smlouvu nikoliv však rovněž zakladatelskou listinu. Předpokládá tedy založení obchodní společnosti více než pouze jedním společníkem. Skupina výrobců dle nařízení vlády č. 655/2004 musí vždy splňovat podmínky seskupení producentů dle 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, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nařízení Rady č. 1257/1999“). Z gramatického výkladu jeho čl. 33d vyplývá, že se seskupení producentů skládá z producentů (užité množné číslo), kteří jsou členy tohoto seskupení, kteří mají společně uvádět zboží na trh a činit společně 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. Gramatický výklad skupiny 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. Znak společné činnosti je shodným pojítkem obou předpisů a jedním z neoddělitelných znaků charakterizující skupinu výrobců. Správní orgány nepochybily při výkladu pojmu skupina výrobců. Jestliže § 2 písm. c) nařízení vlády č. 655/2004 stanoví, že nedílnou součástí žádosti o poskytnutí dotace je kopie uzavřených smluv mezi skupinou výrobců a jejími členy o objemu, způsobu a výši úhrad příslušné roční obchodované produkce, pak i tento požadavek nasvědčuje skupině výrobců, která bude mít více společníků či členů, kteří mezi sebou o provozu skupiny uzavírají smlouvy. Dále soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2010, č. j. 1 As 87/2009 - 72. Ke zkrácení práv žalobkyně nabytých v dobré víře nedošlo.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podala žalobkyně jako stěžovatelka (dále jen „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou opřela o důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatelka v kasační stížnosti namítla, že cílem podpory je podle preambule nařízení Rady č. 1257/1999 podpořit adaptaci výroby a produkty členů skupiny na požadavky trhu, přičemž skupinu definuje vnitrostátní právo podle potřeb národního trhu. Ze znění čl. 33d nařízení Rady č. 1257/1999 je zřejmý záměr Rady umožnit novým členským státům, aby si stanovily v souladu s předpisy Společenství podmínky pro uznání

seskupení producentů. Nařízení vlády č. 655/2004 vymezuje seskupení producentů 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. Soud se řádně nevypořádal s odkazem žalobce na Horizontální plán rozvoje venkova pro období 2004 – 2006. Pro názor o minimálně dvoučlenné skupině výrobců není opora ani v něm ani v žádném z platných právních předpisů. Důsledný jazykový výklad ust. § 461 odst. 2 občanského zákoníku by také znamenal, že dědicem ze závěti může být vždy jen jedna osoba. Striktní použití gramatického výkladu slov společný a skupina tak není objektivní. Pokud obchodní zákoník předpokládá a umožňuje založení obchodní společnosti s jedním společníkem, aniž by řešil, že slovo společník je odvozené od slova „společně“, neobstojí argumentace soudu, že již z pouhého významu slova společný lze logickou úvahou vyložit, že se musí jednat o činnost či postup ve shodě více elementů. Evropská komise odsouhlasila Horizontální plán rozvoje venkova pro období 2004 - 2006, v němž 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. Přímo aplikovatelný předpis tedy umožňuje, aby vznikaly skupiny producentů, které jsou založené podle národního práva. Počet členů skupiny producentů však Evropská komise nestanoví, akceptovatelný je tedy jakýkoli zákonem umožněný počet členů skupiny počínaje členem jedním. Nařízení vlády č. 655/2004 v § 2 písm. c) definuje skupinu výrobců s odkazem na §§ 56 a 221 obchodního zákoníku. Tímto jasně definuje obchodní společnost bez jakéhokoliv omezení počtu společníků. Soud se řádně nevypořádal s alternativní podmínkou pro zařazení skupiny výrobců do programu zakládání skupin výrobců. Pokud by závěr, že se musí jednat minimálně o dvoučlennou společnost, měl oporu v zákoně, potom by žádné odbytové organizaci nemohly být dotace dle nařízení vlády č. 655/2004 přiznány, neboť se stále jedná o jeden subjekt a nikoliv o více subjektů, neboť dotace se poskytuje společnosti jako takové a nikoliv jejím společníkům. Ze všech uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na svá předchozí podání a obsah napadeného rozsudku. 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 a sp. zn. 9 As 67/2009. Proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda rozsudek městského soudu netrpí nepřezkoumatelností. Stěžovatelka totiž namítla, že se městský soud dostatečně nezabýval některými jejími dílčími argumenty. Tato námitka však není důvodná. Městský

soud totiž na hlavní námitku nesprávného výkladu pojmu „skupiny výrobců“ (resp. „seskupení producentů“) reagoval velmi podrobně a uvedl, jakými úvahami se řídil a proč považoval interpretaci stěžovatelky za nesprávnou. Odůvodnění rozsudku plně odpovídá požadavkům na přezkoumatelnost soudního rozhodnutí, přičemž na tomto závěru nemůže nic změnit ani tvrzení stěžovatelky, že na některé dílčí argumenty městský soud dostatečně nereagoval. Jak ostatně konstatoval Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 - 130, „[p]*řestože je třeba na povinnosti dostatečného odůvodnění rozhodnutí z hlediska ústavních principů důsledně trvat, nemůže být chápána zcela dogmaticky. Rozsah této povinnosti se totiž může měnit podle povahy rozhodnutí a musí být posuzován ve světle okolností každého jednotlivého případu. Zároveň tento závazek nemůže být chápán tak, že vyžaduje za všech okolností podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument účastníka (srovnej např. rozsudek ve věci Van de Hurk v. The Netherlands, ze dne 19. 4. 1994, Series No. A 288). To by mohlo vést zejména u velmi obsáhlých podání až k absurdním a kontraproduktivním důsledkům jsoucím v rozporu se zásadou efektivity a hospodárnosti řízení. Podstatné podle názoru Nejvyššího správního soudu je, aby se městský soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení tak, aby žádná z nich nezůstala bez náležité odpovědi. Odpověď na základní námitky však v sobě může v některých případech konzumovat i odpověď na některé námitky dílčí a související.*“

Hlavní spornou otázkou v dané věci tedy je, zda lze obchodní společnost s jediným společníkem podřadit pod pojem „seskupení producentů“ podle čl. 33d nařízení Rady č. 1257/1999 a pod pojem „skupina výrobců“ podle § 2 písm. c) nařízení vlády č. 655/2004. Touto otázkou se již Nejvyšší správní soud v minulosti zabýval. V rozsudku ze dne 19. 1. 2010, č. j. 1 As 87/2009 – 72 (č. 2047/2010 Sb. NSS; všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), vycházel z toho, že do dotačního programu podle čl. 33d nařízení Rady č. 1257/1999 a nařízení vlády č. 655/2004 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.*“

Sedmý senát Nejvyššího správního soudu však dospěl k jinému právnímu názoru, a proto usnesením ze dne 23. 2. 2011, č. j. 7 As 80/2010 - 82, předložil věc k posouzení rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. V předkládacím usnesení 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.“ Následně 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.*“ Jelikož výsledek řízení před rozšířeným senátem mohl mít vliv na rozhodování soudu v této věci, přerušil Nejvyšší správní soud na základě ust. § 48 odst. 2 písm. f) s. ř. s. usnesením ze dne 8. 6. 2011, č. j. 7 As 60/2010 - 80, řízení o kasační stížnosti do rozhodnutí rozšířeného senátu o uvedené sporné právní otázce.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu o sporné právní otázce rozhodl usnesením ze dne 4. 9. 2012, č. j. 7 As 80/2010 – 100. Kasační soud proto usnesením ze dne 10. 9. 2012, č. j. 7 As 60/2010 - 84, rozhodl o pokračování v řízení o kasační stížnosti podle ust. § 48 odst. 4 s. ř. s. Toto usnesení nabylo právní moci dne 13. 9. 2012.

Co se týče interpretace pojmů „skupiny výrobců“, resp. „seskupení producentů“, řídil se rozšířený senát v uvedeném usnesení (body 22 - 36) následujícími úvahami:

„*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.*

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.

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

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.

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.

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.

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.

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.

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.“

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 a pod pojem seskupení producentů podle čl. 33d nařízení Rady 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. Městský soud 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 výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, věta první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci úspěch neměla, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému pak podle obsahu spisu žádné náklady v řízení o kasační stížnosti před soudem nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 20. září 2012

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu