

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **Dyje, s. r. o.** se sídlem Hříšice 63, zastoupený 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 žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2010, č. j. 6 Ca 344/2007 - 47,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2010, č. j. 6 Ca 344/2007 - 47, byla zamítnuta žaloba podaná žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí ministra zemědělství (dále jen „ministerstvo“) ze dne 8. 10. 2007, č. j. 30571/2007-10000, kterým byl zamítnut jeho rozklad a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 24. 5. 2007, č. j. 19436/2007-14130, jímž bylo ve zkráceném přezkumném řízení změněno rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu (dále jen „Fond“) ze dne 25. 4. 2006. č. j. SZIF/2006/0093944 tak, že žádost stěžovatele o zařazení do programu Zakládaní skupin výrobců (dále jen „program ZSV“) se zamítá. V odůvodnění rozsudku městský soud uvedl že neshledal opodstatněné stěžovatelovy námitky o neexistenci důvodu pro vedení zkráceného přezkumného řízení, o vydání rozhodnutí po zákonem stanovené lhůtě a o nevypořádání se s námitkou podjatosti. Správní rozhodnutí byla vydána ve zkráceném přezkumném řízení podle ust. § 98 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“). V daném případě je zcela zřejmé, že správní orgány shledaly porušení předpisů v nesprávné aplikaci komunitární i vnitrostátní úpravy stanovující

podmínky pro zařazování seskupení provozovatelů (skupin výrobců) na daný skutkový stav, který spočívá v tom, že zařazení do programu ZSV se domáhal stěžovatel jako producent, jenž je společnost s jedním společníkem. To vyvolalo změnu náhledu na právní stav založený rozhodnutím Státního Fondu. Správnost postupu správního orgánu podle ust. § 98 správního řádu potvrdil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 1. 2010, č. j. 1 As 87/2009 - 72, v němž uvedl, že pokud ministerstvo zjistilo, že Fond zařadil do programu ZSV subjekt, který nesplňoval předpoklady založené nařízením vlády č. 655/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „nařízení vlády"), bylo na něm, aby takovou vadu napravil, přičemž v úvahu přicházelo již jen užití mimořádného opravného prostředku. Ve zkráceném řízení je vyloučeno použití procesních ustanovení o zahájení řízení, o procesních právech účastníků řízení včetně ust. § 36 odst. 3 správního řádu a o dokazování. Proto není relevantní žalobní námitka o uplynutí lhůty 2 měsíců k zahájení řízení podle ust. § 96 odst. 1 správního řádu. Pokud jde o žalobní námitku týkající se námitky podjatosti, městský soudu uvedl, že podaný rozklad a správní spis nedávají podklad k tomu, že taková námitka byla vznesena. Městský soud neshledal oprávněnými ani věcné žalobní námitky. Předmětem sporu bylo posouzení právní otázky, jaký subjekt může být skupinou výrobců podle čl. 33d nařízení Rady Evropy č.1257/1999 ze dne 17. 5. 1999 (dále jen „nařízení Rady") a podle ust. § 2 písm. c) a d) nařízení vlády. Nařízení Rady je právním aktem sekundárního práva s přímým účinkem, podle kterého byla následně přijata i vnitrostátní úprava v nařízení vlády. Příjemcem dotace, o jehož zapsání do programu ZSV má být podle nařízení vlády rozhodováno, bude vždy subjekt, který vykazuje znaky seskupení producentů podle přímo aplikovatelného nařízení Rady. Relevantním pro posouzení struktury skupiny výrobců, která má být zapsána do programu ZSV, je jak gramatický výklad, tak s rovnocenným užitím i výklad teleologický a systematický. Z gramatického výkladu čl. 33d nařízení Rady nepochybně vyplývá, že seskupení producentů se skládá z producentů (užité množné číslo), kteří jsou jeho členy, kteří mají společně uvádět zboží na trh a činit přípravy k prodeji, centralizovat prodej a dodávat velkoodběratelům a kteří si stanoví společná pravidla pro informace o produkci. Tomu odpovídá i znění ust. § 2 písm. c) a § 4 odst. 2 písm. c) nařízení vlády. Gramatický výklad skupiny výrobců tak nemůže být jiný než, že není vymezena jen formou svého založení (obchodní společnost nebo družstvo), nýbrž i tím, že jejich předmětem činnosti musí být zajištění společného odbytu příslušné komodity. Stěžovatel zužuje vymezení seskupení producentů podle čl. 33d nařízení Rady, když z něj zdůrazňuje pouze jeden z definičních znaků, a to úřední uznání seskupení producentů (skupiny výrobců) podle vnitrostátního práva. Redukuje pojmové vymezení skupiny výrobců obsažené v ust. § 2 písm. c) nařízení vlády na právní formu producenta podle kritérií obchodního zákoníku, a tím posouvá i vlastní význam ust. § 3 nařízení vlády, které stanoví podmínky pro zařazení skupin výrobců do programu ZSV, a to ze dvou hledisek - hodnoty obchodované produkce anebo počtu společníků, členů skupiny výrobců. Toto ustanovení tak již pro účely zařazení do programu ZSV pracuje s pojmem „skupina výrobců" vymezeným v ust. § 2 písm. c) nařízení vlády a upravuje, jaké skupiny výrobců lze zařadit do programu ZSV. Dále ust. § 3 citovaného nařízení stanoví, jakou skupinu výrobců lze do programu ZSV zařadit. Podle městského soudu proto správní orgány nepochybily v právním posouzení pojmu skupina výrobců, které neučinily jen na základě teleologického a systematického výkladu čl. 33d nařízení Rady a nařízení vlády, ale i na základě výkladu gramatického, přičemž tyto výklady jsou spolu v souladu. Znaky a podmínky fungování skupiny a požadavky obou nařízení nemůže splňovat skupina výrobců, která by byla tvořena pouze

jedním členem. Napadené rozhodnutí se dostatečně vypořádalo s veškerou argumentací stěžovatele. Městský soud nepřisvědčil stěžovateli v tom, že by úřední uznání skupiny výrobců ve formě obchodní společnosti nebo družstva podle norem soukromého (obchodního práva) mělo vliv na vymezení „skupiny výrobců“ pro účely veřejnoprávního vztahu. Seskupení producentů (skupina výrobců) je pojmově založeno pro účely nařízení Rady a nařízení vlády a znamená vymezení nového právního subjektu, který bude provozovat a deklarovat svou činnost v právní formě obchodní společnosti nebo družstva, ovšem vždy za situace, kdy tyto budou schopné fungovat jako seskupení producentů zajišťujících společně předmět své činnosti. Budou tedy vícečlenným subjektem, neboť jedině tak lze naplnit smysl společného úsilí k odbytu příslušné zemědělské komodity podle nařízení Rady a nařízení vlády. V této souvislosti městský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2010, č. j. 1 As 87/2009 - 72, ve kterém tento soud zdůraznil, že hlavním cílem „dotačního“ programu ZSV je podpora zemědělců v podmínkách společného evropského trhu, a to cestou vytváření společných skupin, a tím zvýšení konkurenceschopnosti.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost, v níž v úvodu zdůraznil, že v žalobě poukázal jak na preambuli nařízení Rady, tak na nařízení vlády. Nepochybně lze souhlasit s názorem ministerstva, že nařízení vlády je nutné interpretovat z hlediska práva Evropského společenství. Řídíme-li se obecnými principy právními a vycházíme-li z preambule nařízení Rady, dospějeme nezbytně k tomu, že cílem podpory je podpořit adaptaci výroby a produkty členů skupiny na požadavky trhu, přičemž „skupinu“ definuje vnitrostátní právo podle potřeb národního trhu. V případě, že vnitrostátní právo konkrétní definici nestanoví, aplikuje se právo Evropského společenství. Vzhledem k respektování zásady subsidiarity je tudíž zřejmé, že pokud právo Evropského společenství ve svém nařízení stanoví základní zásady a principy, kterými se má řídit národní zákonodárce, je právě na něm, jaká kritéria stanoví. S odkazem na citaci čl. 33d nařízení Rady a ust. § 2 písm. c) nařízení vlády stěžovatel uvedl, že se městský soud řádně nevypořádal ani s jeho poukazem na Horizontální plán rozvoje venkova pro období 2004 až 2006, neboť v odůvodnění rozsudku uvedl, že uvedeným plánem se ministerstvo zabývalo v řízení, které bylo ukončeno rozhodnutím ministra zemědělství ze dne 27. 9. 2007 č. j. 30579/2007-10000, na které ministerstvo v odůvodnění napadeného rozhodnutí výslovně odkazuje. Stěžovatel proto znovu poukázal na to, že podle ministerstva jsou v tomto plánu definovány podmínky pro uznání skupiny výrobců a jednou z nich je, že musí splňovat podmínku minimálního ročního obratu 100.000 EUR nebo 5 členů. Stále se však jedná o skupinu výrobců, kdy buď dosahuje minimálního ročního obratu, zde postačí dvoučlenná skupina, nebo tu, která takového obratu nedosahuje, nikoliv o výrobce jednoho. Stěžovatel však pro názor o minimálně dvoučlenné skupině výrobců nenalezl oporu ani v Horizontálním plánu rozvoje venkova ani v žádném z platných právních předpisů. Z těchto důvodů nelze toto uzavřít odkazem na rozhodnutí ministerstva. Pokud městský soud vychází z gramatického výkladu a poukazuje na použití množného čísla, pak stěžovatel odkázal na ust. § 461 odst. 2 o. z. podle kterého nenabude-li dědictví dědic ze závěti, nastupují místo něho dědici ze zákona. Důsledný jazykový výklad tohoto ustanovení by znamenal, že dědicem za závěti může být vždy jen jedna osoba, neboť ve stejném ustanovení se v zákoně užívá jak jednotné, tak i množné číslo a v souvislosti s dědicem ze závěti se hovoří pouze o jednom dědici v jednotném čísle. Striktní použití gramatického výkladu slov společný a skupina při interpretaci pojmových výrazů jako

skupina výrobců, společný odbyt apod., tak není objektivní, neboť striktní gramatický výklad by tak bylo nutno použít i při aplikaci citovaného ustanovení o. z., což je přirozeně ve svých důsledcích naprosto absurdní. Evropská komise odsouhlasila Horizontální plán rozvoje venkova, v němž je definováno, že skupina výrobců je obchodní společnost založená za účelem zajištění společného odbytu zemědělských komodit, které jsou zapsány do obchodního rejstříku mezi datem přistoupení a koncem programového období, má minimální roční obrat 100.000 EUR anebo pět členů. Žádná podmínka ohledně minimálně dvoučlenné skupiny výrobců zde uvedena není. Z výše uvedeného je tak patrné, že přímo aplikovatelný předpis 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 jedním členem. Členství ve skupině vznikne bezpochyby tím, že obchodní společnost založená podle platných právních předpisů, tedy jedním až čtyřmi členy, která splní předpoklady minimálního ročního obratu, musí být akceptována a dále alternativně musí být akceptována též společnost, která má 5 členů bez ohledu na roční obrat. Stejně tak je také stanovena podmínka nejméně pěti členů jako alternativní, nikoliv kumulativní. Ust. § 2 písm. c) nařízení vlády definuje, co se rozumí skupinou výrobců. Tímto nesporně definuje obchodní společnost bez jakéhokoliv omezení počtu společníků. I obchodní zákoník předpokládá a umožňuje založení obchodní společnosti s jedním společníkem, aniž by řešil, že slovo společník je odvozené od slova „společně“ a neznamená to, že by kterýkoli orgán aplikující právo toto vykládal jako důvod pro nedovolenou existenci společnosti o jednom společníkovi. Z těchto důvodů nelze souhlasit s názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v rozsudku citovaném městským soudem, že z pouhého významu slova „společný“ lze logickou úvahou vyložit, že se musí jednat o činnost či postup ve shodě více elementů. Stěžovatel znovu odkázal na alternativní podmínku pro zařazení skupiny výrobců do programu ZSV, se kterou se městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku řádně nevypořádal s tím, že z ust. § 2 písm. c) nařízení vlády vyplývá, že pro účely tohoto nařízení se skupinou výrobců rozumí obchodní společnost nebo družstvo, jejichž předmětem činnosti je zajištění společného odbytu příslušné zemědělské komodity. Stěžovatel poukázal na argumentaci, kterou uvedl v doplnění žaloby, se kterou se městský soud rovněž vůbec nevypořádal. Pokud by totiž závěr, že se musí jednat minimálně o dvoučlennou společnost měl oporu v zákoně, potom by žádné odbytové organizaci nemohly být dotace podle nařízení vlády přiznány, protože se stále jedná o jeden subjekt a nikoliv o více subjektů, neboť dotace se poskytuje společnosti jako takové a nikoliv jejím společníkům. Ze shora uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby napadený rozsudek městského soudu byl zrušen a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Ministerstvo ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázalo na své vyjádření ze dne 15. 4. 2008 a jeho doplnění ze dne 15. 1. 2009 k žalobě, kde jsou uvedeny podrobně důvody, pro které na svém rozhodnutí trvá. Zároveň odkázalo na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 5. 2010, sp. zn. 11 Ca 112/2009, kterým byla žaloba stěžovatel o zamítnutí žádosti o poskytnutí dotace v rámci programu ZSV na rok 2007. Kasační stížnost neobsahuje žádné nové skutečnosti, které by nebyly vzneseny v odvolání a nebyly řádně odvolacím orgánem nebo městským soudem vyvráceny. K meritu věci uvedlo, že v souladu s nařízením Rady nelze akceptovat společnost, která ze samotné její povahy nemůže splnit účel podle tohoto nařízení, a tedy ani účel podle nařízení vlády, které v ust. § 1 skupinu výrobců výslovně definuje jako skupinu zajišťující společný odbyt zemědělské komodity.

Rozhodující je, že jeden producent skupinu producentů tvořit nemůže. Pojmově je také vyloučeno společné uvádění zboží na trh pouze jedním producentem. Nelze rovněž odvozovat právo na poskytnutí podpory pouze z definice obchodní společnosti, tedy z právní formy skupiny producentů, aniž by skutečně tato obchodní společnost byla více producenty založena. Ke stejnému závěru dospěl i Nejvyšší správní soud v rozsudcích sp. zn.. 1 As 87/2009, 9 As 67/2009 a 2 As 47/2010, kde řešil obdobné případy tzv. jednočlenných společností. Lze tedy shrnout, že společný odbyt zemědělské komodity, který je základním znakem činnosti skupiny výrobců, nemůže zajišťovat obchodní společnost s jedním společníkem. Na základě uvedených skutečností ministerstvo navrhlo kasační stížnost zamítnout.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel, přičemž neshledal vady uvedené v odstavci 4 citovaného ustanovení, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Otázkou, zda je možné zařadit do programu ZSV i jednočlennou obchodní společnost, se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu a v usnesení ze dne 4. 9. 2012, č. j. 7 As 80/2010 – 100, vyslovil následující závěry:

„[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."

Rozšířený senát tak dospěl k závěru, že skupinou výrobců podle ust. § 2 písm. c) nařízení vlády se rozumí v souladu s čl. 33d nařízení Rady více subjektů sdružených ke společnému odbytu. V dané věci se nelze od právního názoru vysloveného rozšířeným senátem odchýlit, a proto stížní námitka nesprávného posouzení této otázky nebyla shledána důvodnou.

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 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 ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 20 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, a ministerstvu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 27. září 2012

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu