

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Michala Mazance v právní věci žalobce: **AGD Klas, s. r. o.,** se sídlem Brťov-Jeneč 87, Černá Hora, zastoupeného JUDr. Vladimírem Hodboděm, CSc., advokátem, se sídlem Veveří 46, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství,** se sídlem Těšnov 17, Praha 1, proti rozhodnutí ministra zemědělství ze dne 27. 9. 2007, čj. 30627/2007-10000, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 4. 2010, čj. 5 Ca 370/2007 – 38,

takto:

I. V řízení **se pokračuje.**

II. Kasační stížnost **se zamítá.**

III. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

IV. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Státní zemědělský intervenční fond rozhodnutím ze dne 3. 10. 2006, čj. SZIF/2006/0351349, zařadil žalobce 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 výrobců a o stanovení podmínek pro poskytnutí dotace k podpoře jejich činnosti (dále jen „nařízení vlády“).

[2] Ministerstvo zemědělství rozhodnutím ze dne 4. 6. 2007, čj. 21047/2007-14130, změnilo ve zkráceném přezkumném řízení dle § 98 správního řádu rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu tak, že zamítlo žádost žalobce o zařazení do shora uvedeného programu. Učinilo tak z důvodu, že žalobce byl společností s jediným společníkem, nikoliv seskupením producentů, jak vyžaduje předmětné nařízení vlády a

rovněž 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 (dále jen „nařízení Rady“). Ministerstvo dále vyslovilo, že účinky tohoto rozhodnutí nastávají ve smyslu § 99 odst. 3 správního řádu ke dni právní moci přezkoumávaného rozhodnutí.

[3] Ministr zemědělství rozhodnutím ze dne 27. 9. 2007, čj. 30627/2007-10000, zamítl rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí Ministerstva zemědělství.

II.

[4] Žalobce napadl rozhodnutí ministra zemědělství žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 9. 4. 2010, čj. 5 Ca 370/2007 - 38, zamítl.

[5] Městský soud v odůvodnění tohoto rozsudku předeslal, že skupina výrobců dle nařízení vlády musí vždy splňovat podmínky seskupení producentů dle nařízení Rady. Z gramatického výkladu čl. 33d nařízení Rady podle městského soudu vyplývá, že seskupení producentů se 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.

[6] Vymezení seskupení producentů dle čl. 33d nařízení Rady nelze podle městského soudu posuzovat dle kritérií obchodního zákoníku, neboť by se tím posunul i vlastní význam § 3 nařízení vlády. Toto ustanovení totiž nevymezuje skupinu výrobců, nýbrž stanoví podmínky pro zařazení skupin výrobců do programu, a to z hlediska hodnoty obchodovatelné produkce anebo počtu společníků či členů. Podle § 6 odst. 2 nařízení vlády 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 nasvědčuje tomu, že skupina výrobců musí mít více společníků či členů.

[7] Žalovaný se podle městského soudu dostatečně zabýval tím, zda změnou rozhodnutí nedojde k nepoměrné újmě na právech žalobce. Nezařazením žalobce do programu nemohlo dojít ke vzniku neúměrné újmy na jeho hmotných právech dle § 94 odst. 4, ani k porušení § 94 odst. 5 správního řádu. Předmětnou změnu rozhodnutí nelze považovat za takový zvrat ve výkladu zákona, který by z hlediska dobré víry v nabytá práva nebylo možné vůbec učinit. Žalovaný změnil rozhodnutí ve fázi rozhodování o účasti žalobce na dotačním programu a pouze v této fázi přehodnotil svůj názor. Žalovaný ve vyjádření k žalobě správně poukázal na menší míru dotčení rozhodnutím vydaným v řízení o účasti žalobce na dotačním programu, nežli při vlastním poskytnutí dotace. Městský soud poukázal i na veřejný zájem, který by z hlediska § 94 odst. 4 správního řádu byl v rámci posuzované dobré víry ve zjevném nepoměru k újmě, která se vyvozuje z následků změny rozhodnutí.

[8] Městský soud se neztotožnil ani s námitkou stran významu dřívějších stanovisek Státního zemědělského intervenčního fondu a žalovaného. Daná stanoviska nejsou výstupem rozhodovací činnosti správních orgánů a nezakládají správní praxi, kterou by bylo třeba se nezměnitelně řídit. Nejsou relevantní pro založení podmínek pro poskytnutí

dotace a nevylučují možnost přehodnocení rozhodnutí v přezkumném řízení. Nebylo nutné se se stanovisky vypořádat formou dokazování.

[9] Městský soud nepřisvědčil ani procesním námitkám žalobce o neexistenci důvodů pro vedení zkráceného přezkumného řízení. V posuzovaném případě správní orgány dospěly k závěru o nesprávné aplikaci komunitární a vnitrostátní právní úpravy stanovící podmínky pro zařazování seskupení provozovatelů (skupin výrobců). Změna právního názoru žalovaného o jiném posouzení věci je legitimním důvodem pro provedení přezkumného řízení. Ve zkráceném přezkumném řízení je pak podstatné, zda změna právního náhledu na dřívější posouzení věci je zřetelně podložena okolnostmi plynoucími ze spisového materiálu. „Zjevnost“ porušení práva ve smyslu § 98 správního řádu byla v daném případě dána charakterem žalobce - společností s jedním společníkem a právní úpravou danou nařízením Rady a nařízením vlády.

[10] Důvodnou neshledal městský soud ani námitku, že rozhodnutí v přezkumném řízení nebylo možno vydat, neboť bylo třeba provést dokazování, a to přinejmenším aktuálním výpisem z obchodního rejstříku. Podle § 96 odst. 2 správního řádu totiž platí, že soulad přezkoumávaného rozhodnutí s právními předpisy se posuzuje podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání. Městský soud neakceptoval ani tu žalobní námitku, že zařazení žalobce do programu pro zakládání skupin výrobců bylo třeba chápat jako souhlas k občanskoprávnímu, obchodněprávnímu nebo pracovněprávnímu úkonu, a proto jej nebylo možné zrušit v přezkumném řízení; ani při extenzivním výkladu nebylo možné aplikovat § 94 odst. 2 správního řádu.

[11] Městský soud konečně neakceptoval ani námitku stran překročení lhůt ve smyslu § 96 odst. 1 správního řádu. Lhůty uvedené v daném ustanovení se ve zkráceném přezkumném řízení neuplatní. V tomto typu řízení je totiž prvním úkonem samotné vydání rozhodnutí ve smyslu § 98 správního řádu. Proto se zde uplatní pouze lhůta patnácti měsíců pro vydání rozhodnutí dle § 97 odst. 2 správního řádu, která byla v dané věci dodržena.

III.

[12] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b), c) a d) s. ř. s., v níž konstatoval, že čl. 33d nařízení Rady nechává plně v kompetenci členských států stanovení podmínek pro zařazení do programu Zakládání skupiny výrobců. Z § 3 nařízení vlády nelze podle něj dovodit jiný závěr než ten, že pro zařazení do daného programu je třeba splnit alternativně podmínku roční produkce nebo podmínku počtu pěti společníků. V případě, že podzákonný předpis připouští dvojí výklad, nemůže být vykládán v neprospěch účastníka řízení, který se jej dovolává proti orgánu státní správy. Stěžovatel zdůraznil, že učinil veškeré kroky k tomu, aby v době podání žádosti jednal v souladu s výkladem zastávaným Státním zemědělským intervenčním fondem i Ministerstvem zemědělství. Z obou relevantních předpisů nelze dovodit, že by společnost, která byla Státním zemědělským intervenčním fondem uznána jako seskupení producentů musela po celou dobu zůstat ve stejném složení a nemohla jakýmkoliv způsobem měnit počet a obsazení svých společníků.

[13] Stěžovatel dále zpochybnil samotnou možnost správního orgánu rozhodovat ve zkráceném řízení. V jeho případě byl porušen § 94 odst. 4 a 5 správního řádu, týkající se dobré víry stěžovatele a jeho práv. Rovněž bylo porušeno ust. § 98 správního řádu, znemožňující vydat rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení, pokud je třeba dalšího dokazování nebo vysvětlení účastníků. Podle stěžovatele došlo k prekluzi lhůty dle § 96 odst. 1 správního řádu. Neuvedení počátku běhu subjektivní lhůty v odůvodnění rozhodnutí způsobuje jeho nepřezkoumatelnost. Podle stěžovatele byl současně porušen i § 94 odst. 2 správního řádu.

IV.

[14] Ministerstvo zemědělství se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnilo se závěry městského soudu. V souladu s nařízením Rady nelze akceptovat společnost, která ze samotné povahy nemůže splnit účel podle tohoto nařízení, a tedy ani účel podle nařízení vlády, které v § 1 výslovně definuje skupinu výrobců jako skupinu zajišťující společný odbyt zemědělské komodity. Jeden producent nemůže tvořit skupinu producentů. Pojmově je také vyloučeno společné uvádění zboží na trh pouze jedním producentem. Právo na poskytnutí podpory nelze odvozovat pouze z právní formy skupiny producentů, aniž by tato obchodní společnost byla založena více producenty. Žalovaný shrnul, že společný odbyt zemědělské komodity, který je základním znakem činnosti skupiny výrobců, nemůže zajišťovat obchodní společnost s jedním společníkem. Stejně jako městský soud, žalovaný poukázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2010, čj. 1 As 87/2009 - 72, a ze dne 11. 3. 2010, čj. 9 As 67/2009 - 94.

V.I

[15] Nejvyšší správní soud přerušil řízení o kasační stížnosti usnesením ze dne 29. 6. 2011, čj. 8 As 58/2010 - 58, podle § 48 odst. 2 písm. f) ve spojení s § 120 s. ř. s., ve znění účinném do 31. 12. 2011. Učinil tak z důvodu, že sedmý senát Nejvyššího správního soudu usnesením ze dne 23. 2. 2011, čj. 7 As 80/2010 - 82, předložil na základě § 17 s. ř. s. rozšířenému senátu tohoto soudu k posouzení právní otázku, 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.

[16] Rozšířený senát v předložené věci rozhodl usnesením ze dne 4. 9. 2012, čj. 7 As 80/2010 - 100 (všechna rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). S ohledem na to, že odpadla překážka, kvůli níž bylo řízení přerušeno, Nejvyšší správní soud podle § 48 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. rozhodl o pokračování v řízení o kasační stížnosti.

V.II

[17] Nejvyšší správní soud poté posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[18] Kasační stížnost není důvodná.

[19] Předmět sporu mezi účastníky řízení spočívá v otázce, 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. Právě tuto otázku zodpověděl rozšířený senát v předmětném usnesení.

[20] Rozšířený senát vyložil, že nařízení Rady v čl. 33d předpokládá poskytování paušální podpory subjektu, který nazývá „seskupení producentů“. Podpora má sloužit k usnadnění zřizování a správního provozu tohoto seskupení; jednotliví členové budou společně postupovat při uvádění zboží na trh ve všech fázích tohoto procesu. Výčet těchto fází v čl. 33d odst. 1 písm. b) 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.

[21] Rozšířený senát se dále zabýval otázkou, zda pojem „skupina výrobců“ užitý v nařízení vlády odpovídá pojmu „seskupení výrobců“ ve smyslu Nařízení Rady. 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).

[22] Rozšířený senát dále poukázal na to, že nařízení vlády v názvu i 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 sice 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 § 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).

[23] Uvedené podmínky nemůže podle rozšířeného senátu naplnit ani jednočlenná společnost s ručením omezeným, ani jednočlenná společnost s ručením omezeným, jejímž jediným členem je zemědělské družstvo. 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. I vnitrostátní předpis tedy zjevně předpokládá společný postup, společnou činnost několika přímých výrobců.

[24] Rozšířený senát tak dospěl k závěru, že skupinou výrobců dle § 2 písm. c) nařízení vlády se rozumí v souladu s čl. 33d odst. 1 a 2 nařízení Rady pouze více subjektů sdružených ke společnému odbytu.

[25] Nejvyšší správní soud pro úplnost poukazuje, se rozšířený senát setrval na právních závěrech vyslovených v dřívějších rozsudcích ze dne 19. 1. 2010, čj. 1 As 87/2009 - 72, ze dne 11. 3. 2010 čj. 9 As 67/2009 - 94, ze dne 19. 7. 2010, čj. 2 As 47/2010 - 80 a ze dne 6. 1. 2011, čj. 9 As 74/2010 - 71.

[26] Podle shora vyložené argumentace rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu tedy nebylo možné stěžovatele coby obchodní společnost s jediným společníkem (družstvem) podřadit pod pojem skupiny výrobců podle nařízení vlády, ani pod pojem seskupení producentů podle nařízení Rady. Městský soud tedy dospěl ke správnému závěru, že stěžovatel nemohl být v rozhodné době zařazen do programu pro zakládání skupin výrobců.

[27] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnými ani kasační námitky směřující vůči procesnímu postupu žalovaného. Stěžovatel zpochybnil možnost konání zkráceného přezkumného řízení obecnými odkazy na ustanovení správního řádu, která měla být v jeho případě porušena.

[28] Zkrácené přezkumné řízení upravené v § 98 správního řádu se na rozdíl od „klasického“ přezkumného řízení nezahajuje vydáním usnesení podle § 96 odst. 1 správního řádu. Lhůty podle posledně uvedeného ustanovení se proto ve zkráceném řízení neuplatní. Prvním úkonem je zde až samotné rozhodnutí ve věci, které je třeba v souladu s § 97 odst. 2 správního řádu vydat do patnácti měsíců od právní moci přezkoumávaného rozhodnutí. Městský soud tuto otázku tedy posoudil správně. Sama skutečnost, že rozhodnutí žalovaného výslovně neobsahuje deklaraci, že bylo vydáno v zákonné lhůtě, nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost.

[29] Městský soud se řádně vypořádal také s námitkou, dle které bylo ve věci potřeba provést další dokazování. Stěžovatel neuvedl, co přesně mělo být předmětem tohoto dokazování. V daném případě bylo důvodem pro konání zkráceného přezkumného řízení posouzení charakteru žalobce coby společnosti s jedním společníkem. O skutkových otázkách nebylo v tomto řízení sporu. Jelikož se soulad přezkoumávaného správního rozhodnutí s právními předpisy posuzuje podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání, nebylo třeba s ohledem na obsah správního spisu provádět další dokazování. Ostatně, dokazování se ve zkráceném přezkumném řízení neprovádí (§ 98 správního řádu).

[30] Porušení právních předpisů, tj. nařízení Rady a nařízení vlády bylo v dané věci natolik zjevné a zásadní, že je nemohly vyvážit ani obecné argumenty týkající se dobré víry stěžovatele a ochrany jeho práv. Jak ostatně konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku

ze dne 21. 2. 2010, čj. 6 As 36/2009 - 162, je třeba dbát na zachování proporcionality mezi právy účastníka nabytými v dobré víře a právní jistotou na straně jedné a požadavkem na zákonnost na straně druhé. Ani dobrá víra nemůže zvrátit objektivní hmotněprávní předpoklady dané platným právem.

[31] Nejvyšší správní soud se ztotožnil s městským soudem i v tom, že rozhodnutí, na jehož základě byl stěžovatel zařazen do předmětného programu, nelze chápat jako souhlas k občanskoprávnímu, obchodněprávnímu nebo pracovněprávnímu úkonu ve smyslu § 94 odst. 2 správního řádu.

[32] Důvodnost kasační stížnosti nemohou založit ani úvahy stěžovatele, zda a do jaké míry mohou být zvýhodněny ty subjekty, kterých se již změna rozhodnutí v přezkumném řízení nemohla s ohledem na uplynutí zákonných lhůt dotknout. Nejvyšší správní soud považuje v případě stěžovatele za podstatné to, že původní rozhodnutí Státního zemědělského a intervenčního fondu bylo vydáno nezákonně. Bylo proto na místě, aby žalovaný v momentě, kdy tuto nezákonnost shledal, přistoupil ke změně těch rozhodnutí, u nichž to bylo možné.

[33] Nejvyšší správní soud neshledal kasační námitky důvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné jiné vady, k nimž by musel přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[34] Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 *a contrario* za použití § 120 s. ř. s.). Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.), soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu podle obsahu spisu žádné náklady nevznikly.

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

V Brně 2. listopadu 2012

JUDr. Jan Passer
předseda senátu