

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 Jatol, s. r. o.,** se sídlem Na Návsi 87, Brťov-Jeneč, zastoupeného JUDr. Vladimírem Hodboděm, CSc., advokátem se sídlem Veveří 46, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 17, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 7. 2008, čj. 6402/2008-14130, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 5. 2010, čj. 6 Ca 308/2008 - 31,

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 17. 12. 2007, čj. SZIF/2007/0396158, zamítl žádost žalobce o poskytnutí dotace pro rok 2006 v rámci 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“). Správní orgán prvého stupně tak učinil na základě zjištění, že rozhodnutím Ministerstva zemědělství ze

dne 5. 6. 2007, čj. 21410/2007-14130, nebyl žalobce zařazen do programu Zakládání skupin výrobců, jelikož byl společností s jediným společníkem a 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 v daném rozhodnutí dále vyslovilo, že účinky tohoto rozhodnutí nastávají ve smyslu § 99 odst. 3 správního řádu ke dni právní moci přezkoumávaného rozhodnutí.

[2] Ministerstvo zemědělství rozhodnutím ze dne 9. 7. 2008, čj. 6402/2008-14130, zamítlo odvolání žalobce proti shora vymezenému správnímu rozhodnutí.

## II.

[3] Žalobce napadl rozhodnutí ministerstva zemědělství žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 13. 5. 2010, čj. 6 Ca 308/2008 - 31, zamítl.

[4] Městský soud neshledal, že by žalobce splňoval podmínky pro jeho posouzení coby skupiny výrobců podle čl. 33d nařízení Rady a § 2 písm. c) a d) nařízení vlády. Skupina výrobců dle nařízení vlády musí podle městského soudu 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. Tomu odpovídá i znění § 2 písm. c) a § 4 odst. 2 písm. c) nařízení vlády. Skupina výrobců není vymezena jen formou svého založení, nýbrž i 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. V § 3 nařízení vlády jsou stanoveny podmínky pro zařazení skupin výrobců do programu, a to z hlediska hodnoty obchodovatelné produkce anebo počtu společníků či členů. Toto ustanovení již pro účely zařazení do programu pracuje s pojmem skupina výrobců vymezených v § 2 písm. c) citovaného nařízení a v podstatě upravuje, jaké skupiny výrobců lze zařadit do programu. 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. Výklad zastávaný stěžovatelem by zavedl proces spolufinancování z prostředků EU směrem, který by neodpovídal předmětu a záměru nařízení Rady.

[5] Žalobce nesplnil podmínky pro zařazení do programu Zakládání skupin výrobců. V důsledku toho nesplnil předpoklad pro přiznání dotace podle § 5 odst. 1 písm. a) nařízení vlády. Správní orgány tedy v souladu se zákonem odmítli žádost žalobce o přiznání této dotace.

[6] Městský soud jako nedůvodnou posoudil i námitku žalobce týkající se významu dřívějších stanovisek Státního zemědělského intervenčního fondu a ministerstva

zemědělství. Daná stanoviska nejsou výstupem rozhodovací činnosti správních orgánů a nezakládají správní praxi.

## III.

[7] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, 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.

[8] 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 byl porušen § 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.

[9] 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. Žalovaný pro podporu správnosti svých závěrů 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

[10] Nejvyšší správní soud přerušil řízení o kasační stížnosti usnesením ze dne 29. 6. 2011, čj. 8 As 72/2010 - 52, 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.

[11] 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

[12] 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.).

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Podstata 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.

[15] 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.

[16] 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).

[17] 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). I vnitrostátní předpis tedy zjevně předpokládá společný postup, společnou činnost několika přímých výrobců.

[18] 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. Stěžovatele coby obchodní společnost s jediným společníkem (družstvem) proto nebylo možno podřadit pod pojem skupiny výrobců podle nařízení vlády, ani pod pojem seskupení producentů podle nařízení Rady.

[19] Nařízení vlády v § 1 rozlišuje rozhodování o zařazení skupiny výrobců do programu Zakládání skupin výrobců a rozhodování o poskytnutí dotace v rámci tohoto programu. V rámci řízení o poskytnutí dotace je posuzováno, zda má osoba zařazená do programu Zakládání skupin výrobců nárok na poskytnutí dotace. Dotace z předmětného programu mohla být v souladu s § 1 a § 5 odst. 1 nařízení vlády poskytnuta pouze skupině výrobců. Jak bylo vyloženo výše, stěžovatele jakožto obchodní společnost s jediným společníkem nebylo možno pod tento pojem podřadit. Žalovaný ve zkráceném přezkumném řízení zamítl žádost stěžovatele o zařazení do předmětného programu. Dotace z uvedeného programu mu proto nebylo možno poskytnout.

[20] Stěžovatel v kasační stížnosti obecným tvrzením o porušení § 94 odst. 2, 4 a 5, § 96 odst. 1 a § 98 správního řádu zpochybnil možnost konání zkráceného přezkumného řízení. Nejvyšší správní soud se s ohledem na § 104 odst. 4 s. ř. s. nezabývá těmi kasačními námitkami, které stěžovatel poprvé uvedl až v kasační stížnosti, ačkoliv je mohl uplatnit již v řízení před městským soudem. Stěžovatel ve své žalobě pouze poukázal na porušení § 94 odst. 4 a odst. 5 správního řádu, a to v souvislosti s dřívější rozhodovací praxí a stanovisky Státního zemědělského intervenčního fondu a žalovaného. K této námitce Nejvyšší správní soud obecně uvádí, že samotná dobrá víra stěžovatele o oprávněnosti jeho zařazení do programu Zakládání skupin výrobců nezakládá nárok na poskytnutí dotace, a správní orgán nemůže zbavit povinnosti zkoumat naplnění podmínek pro poskytnutí dotace.

[21] Ve vztahu k ostatním námitkám procesního charakteru Nejvyšší správní soud upozorňuje, že v rámci rozhodování o poskytnutí dotace pro rok 2006 nebylo rozhodováno v režimu zkráceného přezkumného řízení dle § 98 správního řádu. Proto odkazy stěžovatele na uvedené ustanovení správního řádu nejsou v tomto řízení příhodné.

[22] 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.).

[23] 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