

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci **žalobkyně: OSEMPO s.r.o.,** se sídlem Osek u Rokycan 400, zast. JUDr. Karlem Kulhánkem, advokátem se sídlem Janáčkovo nábř. 57, Praha 5, proti **žalovanému: Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 17, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 7. 2008, č. j. 3661/2008 - 14130, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 11. 2011, č. j. 5 Ca 310/2008 - 38,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 11. 2011, č. j. 5 Ca 310/2008 - 38, **se zrušuje.**

II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 7. 2008, č. j. 3661/2008 - 14130, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti ve výši 18 520 Kč, a to k rukám jejího zástupce, JUDr. Karla Kulhánka, advokáta se sídlem Janáčkovo nábř. 57, Praha 5, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta její žaloba proti v záhlaví uvedenému rozhodnutí žalovaného. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání stěžovatelky a potvrdil rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu (dále jen „SZIF“) ze dne 13. 12. 2007, č. j. SZIF/2007/0396817, kterým byla zamítnuta žádost stěžovatelky o poskytnutí dotace

v rámci programu Zakládání skupin výrobců pro rok 2006 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“).

Důvodem pro zamítnutí žádosti bylo zjištění, že stěžovatelka sice byla do programu zařazena pravomocným rozhodnutím příslušného orgánu jako skupina výrobců, pro účely poskytnutí dotace však nesplnila podmínku společného odbytu skupiny výrobců příslušné zemědělské komodity podle ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) nařízení vlády, neboť stěžovatelka, třebaže byla zařazena do programu, není skupinou výrobců ve smyslu citovaného ustanovení. Dalšími důvody byly věcné i formální nedostatky v samotné žádosti stěžovatelky.

Městský soud shledal žalobu proti shora uvedenému rozhodnutí žalovaného nedůvodnou, a proto ji podle ustanovení § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ s. ř. s.“), zamítl. Vycházel přitom z rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 23/2011, v němž se kasační soud vyjádřil k totožným otázkám, jak jsou vznášeny v žalobě. Městský soud potvrdil názor žalovaného, že dotace z programu Zakládání skupin výrobců může být v souladu s § 1 a § 5 odst. 1 nařízení vlády poskytována pouze skupinám výrobců, kterou však stěžovatelka jako obchodní společnost s jediným společníkem není. Na to nemá podle městského soudu vliv ani skutečnost, že stěžovatelka byla rozhodnutím SZIF ze dne 3. 1. 2006 zařazena do uvedeného programu a toto rozhodnutí nebylo zrušeno. Při rozhodování o poskytnutí dotace skupině výrobců k podpoře jejich činnosti podle nařízení vlády správní orgán nepostupuje „automaticky“ a nepřiřkne dotaci každému subjektu, který se programu účastní, ale posuzuje i splnění podmínek § 5 nařízení vlády. To znamená, že mimo jiného posuzuje i otázku, zda žadatel o dotaci je skupinou výrobců jako vícečlenná společnost. Pouze za splnění této podmínky správní orgán dále hodnotí, zda je splněna podmínka podle ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) nařízení vlády, tedy zda taková skupina výrobců splňuje podmínku roční obchodovatelné produkce v hodnotě nejméně 3 000 000 Kč, anebo podmínku nejméně 5 společníků nebo členů. S ohledem na skutečnost, že stěžovatelka nebyla v době podání žádosti vícečlennou společností, je nepodstatné, že naplnila stanovený objem roční obchodovatelné produkce.

Dobrá víra stěžovatelky ve věci oprávněnosti jejího zařazení do programu Zakládání skupin výrobců rovněž nezakládá nárok na poskytnutí dotace, ani nezbavuje správní orgány povinnosti zkoumat naplnění podmínek pro poskytnutí finančních prostředků.

Proti rozsudku městského soudu brojí stěžovatelka kasační stížností, jejíž důvody spatřuje v nesprávném posouzení právní otázky městským soudem a v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisovém materiálu. Uplatňuje tak důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

Má za to, že odkaz městského soudu na shora uvedený rozsudek prvního senátu Nejvyššího správního soudu není případný, neboť v projednávané věci stěžovatelka

všechny podmínky pro přiznání dotace splnila. Správní orgán by měl postupovat v souladu se zásadou *ne bis in idem* a být tak vázán pravomocným rozhodnutím o zařazení stěžovatelky do programu Zakládání skupin výrobců. Stěžovatelka přitom splňuje podmínku stanovenou ustanovením § 5 odst. 1 písm. c) nařízení vlády, a to že její roční obchodovatelná produkce přesahuje hodnotu 3 000 000 Kč. Tuto skutečnost stěžovatelka řádně doložila a toto nebylo správními orgány zpochybněno. Nařízení vlády přitom výslovně uvádí, že u žadatelů zařazených do programu do 31. 12. 2006 se pro účely poskytnutí dotace zkoumají pouze podmínky uvedené pod písm. b) – e) § 5 odst. 1 tohoto předpisu. Pokud by správní orgán byl oprávněn otázku, zda žadatel představuje skupinu výrobců znovu hodnotit, postrádalo by zcela smysl předcházející řízení u SZFI, v němž bylo právě posuzováno, zda je žadatel skupinou výrobců. Závaznou normou je přitom nařízení vlády, a to i za situace, kdy by se odchýlilo od znění nařízení Rady (ES) č. 1257/1999. Nařízení vlády přitom ve znění účinném do 31. 7. 2007 v ustanovení § 2 písm. c) a § 3 písm. a) stanovilo, že skupinou výrobců je obchodní společnost nebo družstvo - bez ohledu na počet členů, splňuje-li stanovenou podmínku roční obchodovatelné produkce.

Rozsudkem městského soudu došlo též k zasažení do právní jistoty stěžovatelky, která se mohla důvodně domnívat, že má nárok na získání dotace v souladu s právním předpisem, když byla rozhodnutí SZIF pravomocně zařazena do programu Zakládání skupin výrobců.

Z uvedených důvodů stěžovatelka kasačnímu soudu navrhuje, aby napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný využil svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti. Uvádí, že ačkoliv byla stěžovatelka pravomocně zařazena do programu Zakládání skupin výrobců, nebylo možné dotaci poskytnout, neboť stěžovatelka nesplnila podmínku podle ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) nařízení vlády. Podle tohoto ustanovení musí být žadatel skupinou výrobců a stěžovatelka, která skupinou není, tak tuto podmínku nesplňuje. Odkazuje přitom na judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se problematiky tzv. jednočlenných společností zařazených do programu Zakládání skupin výrobců a posuzování splnění podmínek § 5 nařízení vlády. Tento právní názor, že předmětem činnosti jednočlenné společnosti nemůže být společný odbyt zemědělské komodity, byl aprobován i Ústavním soudem, konkrétně usnesením ze dne 17. 1. 2011, sp. zn. I. ÚS 2943/10, na něž žalovaný rovněž odkazuje.

Z uvedených důvodů žalovaný Nejvyššímu správnímu soudu navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Meritem kasační stížnosti je výklad pojmu „skupina výrobců“, kdy spornou je otázka, zda lze pod tento pojem podřadit i obchodní společnost s jediným společníkem a zda je tak případně možné tuto jednočlennou společnost zařadit do programu pro zakládání skupin výrobců. Rovněž je otázkou, za jakých okolností lze splnění této podmínky znovu přezkoumávat ve vztahu k posuzování podmínek pro poskytnutí dotace podle § 5 nařízení vlády za situace, kdy je taková obchodní společnost již pravomocně zařazena do programu Zakládání skupin výrobců.

Usnesením ze dne 23. 2. 2011, č. j. 7 As 80/2010 - 82, předložil sedmý senát zdejšího soudu otázku výkladu pojmu „skupiny výrobců“ k posouzení rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Sedmý senát totiž nesouhlasil se závěry vyslovenými v rozhodnutí prvního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2010, č. j. 1 As 87/2009 - 72, publikovaném pod č. 2047/2010 Sb. NSS (dostupné též na www.nssoud.cz), který dospěl v tomto rozhodnutí k závěru, že do dotačního programu podle čl. 33d nařízení Rady a § 2 písm. c) nařízení vlády lze zařadit pouze takovou právnickou osobu, která má alespoň dva společníky, členy či akcionáře. Sedmý senát byl však toho názoru, že výklad předmětné otázky provedený prvním senátem, založený na úvaze, že má-li být předmětem činnosti žadatele zajištění společného odbytu, pak je jeho nutným předpokladem mnohost subjektů, je úvahou zkratkovitě spojující účel dotace s formálním mechanismem distribuce dotace jejím ekonomickým příjemcům. Má zato, že předmět činnosti, který je u skupiny výrobců předepsán v ustanovení § 2 písm. c) nařízení vlády, může být naplňován, též smyslu a účelu dotace bude velmi dobře dosaženo zcela nezávisle na tom, jakou vlastnickou strukturu má právnická osoba, jež má být skupinou výrobců. Podle názoru sedmého senátu může být předmětem činnosti jednočlenné společnosti společný odbyt zemědělské komodity, zcela v souladu se smyslem a účelem dotačního programu podle čl. 33d nařízení Rady.

Usnesením ze dne 29. 6. 2012, č. j. 9 As 45/2012 - 25, rozhodl předseda senátu podle ustanovení § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. o přerušení řízení o kasační stížnosti stěžovatelky, neboť zjistil, že probíhá jiné řízení, jehož výsledek může mít vliv na rozhodování soudu o věci samé.

Usnesením ze dne 4. 9. 2012, č. j. 7 As 80/2010 - 100, pak rozšířený senát o předložené otázce rozhodl, a to tak, že skupinou výrobců dle § 2 písm. c) nařízení vlády se rozumí v souladu s čl. 33d odst. 1 a 2 nařízení Rady více subjektů sdružených ke společnému odbytu. Usnesením ze dne 11. 9. 2012, č. j. 9 As 45/2012 - 29, proto předseda senátu rozhodl o pokračování v řízení.

Rozšířený senát se ve shora citovaném usnesení vyjádřil také k otázce výkladu pojmu „skupina výrobců“ v souvislosti s otázkou opětovného posuzování této podmínky podle § 5 nařízení vlády při posuzování podmínek pro poskytnutí dotace za kalendářní rok. Citované ustanovení v odst. 1 stanoví, že *„Dotace za příslušný kalendářní rok se poskytne skupině výrobců na základě žádosti, jestliže tato skupina výrobců a) byla zařazena do programu do 31. prosince 2006, b) zajišťuje odbyt příslušné zemědělské komodity, uvedené v příloze k tomuto nařízení, c) splňuje podmínku roční obchodované produkce v hodnotě nejméně 3 000 000 Kč, anebo podmínku nejméně 5 členů, d) nakupuje příslušnou zemědělskou komoditu,*

uvedenou v příloze k tomuto nařízení, od třetí osoby pouze 1. pokud množství této zemědělské komodity nepřesáhne 10 % objemu celkové obchodované produkce zemědělské komodity od členů za příslušný kalendářní rok, nebo 2. v případě splnění povinnosti dodavatelských závazků za svého člena, který nesplnil tyto závazky, pro něj vyplývající ze společenské smlouvy, stanov nebo smluv o výši objemu obchodované produkce, e) všichni členové jsou podnikajícími fyzickými nebo právnickými osobami, které produkují alespoň 1 zemědělskou komoditu uvedenou v příloze k tomuto nařízení, jejíž odbyt zajišťují prostřednictvím skupiny výrobců, za kterou má být této skupině výrobců vyplacena dotace, f) všichni členové prodávají na trh celou svou tržní obchodovanou produkci zemědělské komodity prostřednictvím skupiny výrobců, pro kterou má být skupině výrobců vyplacena dotace.“

Spornou otázkou v projednávané věci je výklad podmínky uvedené pod písm. c) tohoto ustanovení. K tomu rozšířený senát pod bodem 29 výše specifikovaného usnesení konstatoval, že „*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.*“

Z citovaného závazného právního názoru rozšířeného senátu nelze než uzavřít, že už samotné rozhodnutí o zařazení do programu Zakládání skupin výrobců je rozhodnutím o veřejném subjektivním právu žadatele a správní orgány při posuzování splnění podmínek podle ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) nařízení vlády nejsou oprávněny opětovně posuzovat totožné skutečnosti, jako při zařazení určitého subjektu do uvedeného programu samozřejmě za předpokladu, že se v mezidobí tyto skutečnosti nezměnily. Jinými slovy, nedošlo-li z hlediska podmínek pro zařazení určitého subjektu do uvedeného programu k žádným změnám a rozhodnutí o zařazení určitého subjektu do tohoto programu nelze žádným způsobem změnit, nemohou správní orgány své původní posouzení revidovat v rámci postupu dle ustanovení § 5 odst. 1 nařízení vlády. Správní orgány jsou povinny naopak zkoumat, zda žadatel o poskytnutí dotace splňuje podmínky

pro její poskytnutí podle § 5 odst. 1 nařízení vlády, tj. zda byl do programu zařazen ve stanoveném období, zda splňuje podmínku roční obchodovatelné produkce či počtu členů a další. Platí proto, že pro účely § 5 nařízení vlády se za „skupinu výrobců“ považuje každý subjekt, který byl pravomocně zařazen do programu Zakládání skupin výrobců. Námitky stěžovatelky uplatněné v kasační stížnosti jsou proto důvodné.

S ohledem na shora uvedené Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo, než rozsudek městského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušit.

V posuzovaném případě dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že již v řízení před městským soudem byly důvody pro to, aby rozhodnutí žalovaného bylo zrušeno. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil kasační stížností napadený rozsudek městského soudu, věc mu však nevrátil k dalšímu řízení, neboť současně konstatoval, že pro zrušení rozhodnutí žalovaného byly důvody již v řízení před městským soudem, který by v dalším řízení, při respektování názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem v tomto rozhodnutí a vzhledem k charakteru vytýkaných pochybení, nemohl vady napadeného rozhodnutí žalovaného nikterak zhojit. Nejvyšší správní soud proto současně se zrušením rozhodnutí městského soudu rozhodl také o zrušení žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

V případě, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a současně zrušil i rozhodnutí žalovaného dle § 110 odst. 2 s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházely zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 3, věta druhá, s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98).

Žalovaný ve věci úspěch neměl, náhrada nákladů řízení mu proto nenáleží. Stěžovatelka měla ve věci plný úspěch, proto jí zdejší soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., přiznal náhradu nákladů řízení proti žalovanému. Tyto náklady řízení jsou tvořeny částkou 7 000 Kč za soudní poplatky (soudní poplatek za žalobu ve správním soudnictví proti rozhodnutí správního orgánu ve výši 2 000 Kč a soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč). Stěžovatelka měla zástupce již v řízení před městským soudem, celkové náklady řízení jsou proto dále tvořeny částkou 9 600 Kč. Zástupce stěžovatelky učinil ve věci celkem čtyři úkony právní služby, kterými jsou převzetí a příprava zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)], dvakrát písemné podání soudu nebo jinému orgánu ve věci samé [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], jimiž jsou žaloba a kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, a dále účast na jednání u městského soudu dne 2. 11. 2011 v délce nepřevyšující 2 hodiny [§ 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu]. Za každý úkon právní služby v dané věci náleží mimosmluvní odměna ve výši 2 100 Kč [§ 9 odst. 3 písm. f), ve spojení s § 7 bodem 4. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Celkem tedy za jeden úkon právní služby náleží 2 400 Kč, vzhledem k tomu, že ve věci byly učiněny čtyři úkony právní služby, náleží stěžovateli již výše zmíněná částka 9 600 Kč (4 × 2 400 Kč). Zástupce

stěžovatelky doložil Nejvyššímu správnímu soudu osvědčení o tom, že je plátcem daně z přidané hodnoty, částka 9 600 Kč se proto zvyšuje o daň z přidané hodnoty 20 %. Výše odměny za provedené úkony právní služby tedy činí celkem 11 520 Kč.

Celková částka náhrady nákladů řízení před městským soudem a před Nejvyšším správním soudem tak činí 18 520 Kč (7 000 Kč + 11 520 Kč), kterou je žalovaný povinen zaplatit stěžovatelce k rukám jejího právního zástupce, JUDr. Karla Kulhánka, advokáta se sídlem Janáčkovo nábř. 57, Praha 5, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 26. září 2012

JUDr. Radan Malík
předseda senátu