ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Radana Malíka v právní věci **žalobkyně: KUNAMA s.r.o.**, se sídlem K Hoře 1123, Moravské Budějovice, zast. JUDr. Ivanem Werlem, advokátem se sídlem Vrchovecká 74/2, Velké Meziříčí, proti **žalovanému: Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 17, Praha 1, proti rozhodnutí ministra zemědělství ČR ze dne 27. 9. 2007, č. j. 30649/2007-10000, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2009, č. j. 10 Ca 377/2007 - 34,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) ze dne 30. 11. 2009, č. j. 10 Ca 377/2007 - 34, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí Ministra zemědělství ze dne 27. 9. 2007, č. j. 30649/2007 - 10000. Tímto rozhodnutím byl zamítnut rozklad stěžovatelky a bylo potvrzeno rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 5. 6. 2007, č. j. 21407/2007-14130, kterým bylo ve zkráceném přezkumném řízení změněno rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu (dále jen „SZIF“) ze dne 22. 11. 2006, č. j. SZIF/2006/0442078, tak, že žádost stěžovatelky o zařazení do programu Zakládání skupin výrobců podle nařízení vlády č. 655/2004 Sb. se zamítá. Důvodem bylo zjištění, že stěžovatelka byla do programu zařazena jako skupina výrobců zajišťujících společný odbyt zemědělské komodity přesto, že se jednalo o obchodní společnost s jediným společníkem.

Městský soud se v napadeném rozhodnutí zabýval zejména výkladem ustanovení § 2 písm. c) a § 3 písm. a) 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“) a čl. 33d odst. 1 a 2 Nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 ze dne 17. května 1999 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EZOZF) a o změně a zrušení některých nařízení (dále též „nařízení Rady“). Městský soud se ztotožnil se závěry žalovaného, že skupinou výrobců, ve smyslu výše uvedených ustanovení, byla zjevně zamýšlena pouze vícečlenná obchodní společnost, když nařízení vlády výslovně stanoví, že předmětem činnosti takové společnosti má být zajištění společného odbytu zemědělské komodity.

Pokud by cílem nařízení vlády bylo připustit do programu též jednočlenné společnosti, nebyl by důvod neuvést v ustanovení § 4 odst. 2 písm. c) nařízení vlády mimo společenskou smlouvu či stanovy též zakladatelkou listinu. V uvedených souvislostech je městský soud přesvědčen, že pojem „společenská smlouva“ nelze vykládat extenzivním způsobem, tedy tak, že zahrnuje i pojem „zakladatelské listiny“. Stěžovatelka zakladatelskou smlouvu požadovanou nařízením vlády nepředložila, a proto nesplnila podmínku uvedenou v ustanovení § 4 odst. 2 písm. c) citovaného nařízení. Jednočlenné společnosti nemohou plnit účel a cíle nařízení vlády i nařízení Rady. Tato skutečnost je dle městského soudu natolik zásadní, že ji nemohou zvrátit ani další argumenty týkající se dobré víry stěžovatelky. Rozhodujícím je fakt, že jeden producent skupinu producentů tvořit nemůže a pojmově je také vyloučeno společné uvádění zboží na trh pouze jedním producentem. Městský soud nemůže akceptovat ani tvrzení stěžovatelky, že předpisy v daném případě nevylučují možnost, že by ve vztahu ke stěžovatelce jednalo více osob, které by se sdružily za účelem společného odbytu do jedné osoby. Z obsahu správního spisu totiž plyne, že stěžovatelka je společnost s ručením omezeným, kterou založila akciová společnost, která je rovněž společností s jediným akcionářem. Přitom založením obchodní společnosti skupina producentů získá právní subjektivitu, kdy titulem pro poskytnutí podpory je právě existence této skupiny výrobců, nikoliv existence obchodní společnosti jako takové. Z uvedených důvodů neshledal městský soud napadená rozhodnutí nezákonnými a žalobu proto jako nedůvodnou dle ustanovení § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítl.

Důvody uvedené v kasační stížnosti podřadila stěžovatelka pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Namítá, že jádro sporu spočívá v tom, že SZIF nejprve stěžovatelku zařadil do programu Zakládání skupin výrobců podle nařízení vlády, když konstatoval, že splnila podmínky. Toto rozhodnutí však bylo změněno a žádost stěžovatelky o zařazení do tohoto programu byla zamítnuta. Z nařízení Rady, na které se žalovaný při svém rozhodování odvolával, v žádném případě neplyne, že by stěžovatelce nebylo možné v daném případě podporu poskytnout. Stěžovatelka jednala v dobré víře, kdy její společník je akciovou společností s akciemi na majitele, které jsou v současné době v držení více osob. Tyto osoby se sdružily za účelem společného odbytu příslušné zemědělské komodity, a proto nejde v konečném důsledku o osobu jedinou. Stěžovatelka považuje za nesmyslné rozlišovat mnohost subjektů, kterým může být poskytnuta podpora pouze podle toho, v

jaké pomyslné vzdálenosti se z hlediska účasti na právnické osobě, která je žadatelem, nacházejí. Požadavek na společný odbyt zemědělské komodity bez problémů splňují i současní akcionáři jediného společníka stěžovatelky. Z citovaných ustanovení nařízení vlády je rovněž zřejmé, že postačí naplnění podmínky buď roční obchodovatelné produkce v hodnotě nejméně 3 000 000 Kč nebo podmínky nejméně 5 společníků nebo členů skupiny výrobců. První z těchto podmínek stěžovatelka splňuje a druhá tedy již být splněna nemusí.

Městský soud se nevypořádal komplexně s argumentací stěžovatelky a nevyvrátil správnost jejích stanovisek. Názor městského soudu je projevem přepjatého formalismu, který de facto i de iure směřuje k odepření spravedlnosti. Dochází tak k porušení práva na spravedlivý proces. Tam, kde právní předpis dovoluje dvojí výklad, je v intencích zásad spravedlivého procesu dát přednost tomu z nich, který je nejvíce v souladu s ústavním pořádkem. Žalovaný ani městský soud však ústavně konformní výklad neprovedli a z tohoto důvodu stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že tato neobsahuje žádné nové skutečnosti, které by již nebyly vzneseny v podaném odvolání a nebyly žalovaným či městským soudem vypořádány. Rozhodujícím faktem je, že jeden producent nemůže tvořit skupinu, a rovněž je pojmově vyloučeno společné uvádění zboží na trh pouze jedním producentem. Na podporu svého názoru upozorňuje žalovaný na rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 87/2009 či 9 As 67/2009, v nichž kasační soud řešil obdobné případy tzv. jednočlenných společností. Žalovaný z uvedených důvodů 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 není 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 (dále jen „program“).

Usnesením ze dne 23. 2. 2011, č. j. 7 As 80/2010 - 82, předložil sedmý senát zdejšího soudu předmětnou otázku 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. 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 28. 4. 2011, č. j. 9 As 84/2010 - 63, proto rozhodla předsedkyně senátu podle ustanovení § 48 odst. 2 písm. f) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění účinném do 31. 12. 2011, o přerušení řízení o kasační stížnosti stěžovatelky, neboť zjistila, že probíhá jiné řízení, jehož výsledek může mít vliv na rozhodování soudu o věci samé.

S ohledem na to, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu usnesením ze dne 4. 9. 2012, č. j. 7 As 80/2010 - 100, o předložené otázce rozhodl, bylo rozhodnuto o pokračování v řízení (usnesení ze dne 12. 9. 2012, č. j. 9 As 84/2010 - 66).

V souladu se závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu se skupinou výrobců dle § 2 písm. c) nařízení vlády rozumí v souladu s čl. 33d odst. 1 a 2 nařízení Rady více subjektů sdružených ke společnému odbytu. Tímto závěrem je nyní rozhodující devátý senát vázán.

Podkladem pro vydání aplikovaného nařízení vlády je nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 ze dne 17. května 1999 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EZOZF) a o změně a zrušení některých nařízení. Její kapitola IXa (Zvláštní opatření pro nové členské státy) a podkapitola I (Dodatečná podpora pro všechny nové členské státy) v článku 33d, nazvaném Seskupení producentů, výslovně uvádí, že 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. 2. Podpora je 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 nařízení Rady jsou pak i podrobné podmínky pro poskytování podpory, délky jejího poskytování, jakož i procentuální vyjádření poměru poskytované podpory v jednotlivých letech. Tato část však již není pro souzenou věc podstatná. Podstatný pro posuzovanou věc je shora citovaný čl. 33d, který určuje cíl této právní úpravy a též z něho vychází a na něho odkazuje nařízení vlády.

Předně je nutno zdůraznit, že hlavním cílem tohoto „dotačního“ programu je podpora zemědělců v podmínkách společného evropského trhu, a to cestou vytváření společných skupin, a tím zvýšení konkurenceschopnosti a rovněž s tím související poskytnutí podpory určeným komoditám. Garantem tohoto programu je Státní zemědělský intervenční fond.

Předmětem úpravy vládního nařízení jsou dle § 1 v návaznosti na přímo použitelné předpisy Evropských společenství podmínky pro zařazení skupiny výrobců, zajišťujících společný odbyt zemědělské komodity (dále jen „skupina výrobců“), do programu a podmínky pro poskytnutí dotace skupině výrobců k podpoře jejich činnosti (dále jen „dotace“).

Již v tomto úvodním ustanovení užitá právní norma mimo jiné vymezuje v podstatě dvě fáze, jimiž je vlastní poskytnutí dotace ovládáno. První fází je zařazení žadatele do programu (po splnění požadovaných podmínek); druhou fází, navazující na předchozí, je pak vlastní poskytnutí dotace, rovněž k žádosti žadatele.

Rozšířený senát kasačního soudu se ve shora citovaném usnesení ztotožnil s názorem prvního senátu zdejšího soudu vysloveném v rozsudku ze dne 19. 1. 2010, č. j. 1 As 87/2009 - 72, který k předmětné otázce zaujal následující názor: „*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 a 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 její 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*.“ Pro posuzovanou věc to znamená, že do programu může být zařazena pouze skupina výrobců, která současně splňuje i další podmínky stanovené v § 3 vládního nařízení. Zařazení do programu probíhá na základě žádosti skupiny výrobců, jejíž nedílnou součástí, dle ustanovení § 4 nařízení vlády, je i „*seznam členů skupiny výrobců, včetně uvedení jejich adresy místa jejich podnikání, případně adresy sídel, s uvedením zemědělské komodity, kterou produkují a jejíž odbyt zajišťují prostřednictvím skupiny výrobců*“, a dále podle písmena c) téhož ustanovení nařízení vlády i „*společenská smlouva nebo stanovy*“.

Ze všech citovaných ustanovení je zřejmé, že primárním předpokladem pro účast žadatele v programu je splnění podmínky „mnohosti subjektů“, to znamená, že již žadatel je „skupinou výrobců“ ve smyslu výše uvedeném - jedná se o skupinu společně postupujících a sdružených subjektů, kteří společně zajišťují odbyt určené zemědělské komodity. Za „skupinu výrobců“ proto nelze považovat ani právnickou osobu, kterou vlastní jediný společník. Z logiky věci plyne, že posouzení otázky, zda je žadatel „skupinou výrobců“, lze zkoumat pouze ve vztahu k subjektu, který svým jménem o zařazení do programu žádá a kterému by, v případě schválení, byla dotace vyplacena. Jak uvedl rozšířený senát ve svém usnesení, „*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; vícečlennou 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.).“ Obdobné závěry je nutno z podstaty věci vztáhnout i ke společnosti s ručeným omezeným, jejímž jediným společníkem je akciová společnost s akciemi na majitele, i když jsou tyto akcie v držení více osob. Není proto možné přisvědčit názoru stěžovatelky, že postačuje, pokud podmínku „mnohosti subjektů“ splňuje odlišná právnická osoba, byť s žadatelem vzdáleně provázána.

Názor stěžovatelky, že k zařazení do programu postačuje dle § 3 písm. a) nařízení vlády splnění jedné ze dvou alternativních podmínek, tzn. buď podmínka roční obchodované produkce v hodnotě nejméně 3 000 000 Kč anebo podmínka nejméně 5 společníků, by byl správný pouze za splnění předpokladu, který stanoví úvodní část citovaného ustanovení, tedy v případech, kdy žádost podává skupina výrobců. Stěžovatelkou zmiňované podmínky dále úžeji vymezují subjekty oprávněné k podání žádosti. Základním předpokladem však nadále zůstává charakteristika žadatele jako „skupiny výrobců“ ve smyslu výše uvedeném. Teprve za splnění tohoto základního předpokladu je posuzováno, zda žadatel splňuje i jednu z výše citovaných dalších podmínek.

I přesto, že stěžovatelka jako jednočlenná obchodní společnost výše uvedenou podmínku nenaplnila, rozhodl SZIF o jejím zařazení do programu (rozhodnutí ze dne 22. 11. 2006, č. j. SZIF/2006/0442078, založené ve správním spise) a nezohlednil absenci jednoho z rozhodujících pojmových znaků nutných pro zařazení určitého subjektu do programu. Právě pro tuto absenci pak přikročil žalovaný k přezkoumání rozhodnutí o zařazení stěžovatelky do uvedeného programu a k následnému zamítnutí její žádosti. Z citovaných nařízení Rady (které je přímo aplikovatelné v tuzemském právním prostředí) i nařízení vlády totiž plyne, že skupina výrobců nemůže být tvořena jediným subjektem.

K upozornění stěžovatelky, že jednala v dobré víře a že by bylo na místě řešit otázku náhrady škody, která ji vznikla zdejší soud v obecné rovině poznamenává, že otázkou dobré víry se ve skutkově i právně obdobné věci zabýval rovněž první senát zdejšího soudu, který v rozsudku ze dne 22. 12. 2010, č. j. 1 As 68/2010 - 60, vyslovil, že *„Právo neexistuje ve vakuu, ale musí reagovat na praktické aspekty společenského a ekonomického života. To je také důvod, proč byl v daném případě využit správní institut přezkumného řízení, jenž na situaci, kdy orgán rozhodne v rozporu se zněním a cílem právního předpisu, reaguje, aby tuto vadu napravil …, stěžovatelka ale nemůže legitimně očekávat, že správní rozhodnutí contra legem nebude v přezkumném řízení změněno. Správní řád ukládá v § 94 zvláštní limity pro použití přezkumného řízení, když požaduje, aby správní orgán šetřil nabytá práva v dobré víře, zejména mění-li se rozhodnutí, která byla v rozporu s právními předpisy. Je tudíž nutné na základě principu proporcionality balancovat mezi zájmem na stabilizovaných právních vztazích, právní jistotě a ochraně nabytých práv, a mezi nápravou nezákonných rozhodnutí správního orgánu. Dobrá víra je zde ale vyvážena zájmem na tom, aby bylo rozhodnutí správního orgánu v souladu s předpisy objektivního platného práva. Rozhodnutí v přezkumném řízení je nutný korektiv nálezu protiprávnosti. Rozhodnou okolností se také stalo to, že v předmětném případu nedošlo k podstatnému zásahu do práv*

stěžovatelky, protože řízení se nacházelo ve své počáteční fázi, kdy se rozhodovalo pouze o zařazení stěžovatelky do dotačního programu. Nelze proto hovořit o materiální destrukci již nabytých práv, protože se zatím nejednalo o samotné poskytnutí konkrétních finančních prostředků.“

Námitku, že rozhodnutí městského soudu je výrazem přepjatého právního formalismu a došlo k porušení práva na spravedlivý proces, vznesla stěžovatelka pouze v obecné rovině. Nejvyšší správní soud je však toho názoru, že městský soud své rozhodnutí řádně odůvodnil, je z něj zřejmé, jakými úvahami se při rozhodování řídil, a její rozhodnutí nevykazuje jakékoliv známky svévole či libovůle. Výklad posuzované právní otázky městským soudem je zcela v souladu s rozhodnutím rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vztahující se k této otázce. O přepjatý formalismus by se mohlo jednat v případě, kdy by městský soud vycházel výhradně z prostého gramatického výkladu posuzovaných norem. V posuzované věci tak tomu nebylo. Výklad klíčové právní otázky byl naopak proveden s důrazem na smysl a účel posuzované právní úpravy (výklad teleologický), a to i se zohledněním nařízení Rady, z něhož vychází. Nejvyšší správní soud uzavírá, že přijetí argumentace stěžovatelky o možnosti zařazení jednočlenných společnostní do programu by bylo v rozporu se smyslem a podstatou příslušné právní úpravy, která akcentuje „součinnost“ vícečlenné skupiny výrobců a jejich podporu v rámci dotačního programu.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítnul. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 1 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Přestože Nejvyšší správní soud ze spisu náklady žalovaného zjistil, nejedná o náklady vynaložené nad rámec její úřední činnosti, a proto náhradu nákladů řízení žalovanému nepřiznává.

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

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu