

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců Mgr. Pavlíny Vrkočové a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce **BONAGRAIN, s.r.o.**, se sídlem Blažovice, Jiříkovická 340, zastoupeného Mgr. Petrem Pařilem, advokátem se sídlem Brno, Veveří 46, proti žalovanému **Ministerstvu zemědělství**, se sídlem Praha 1, Těšnov 65/17, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze, ze dne 24. 8. 2016, č. j. 6 A 232/2013 – 26,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žádnému z účastníků se nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 9. 10. 2013, č. j. 64302/2013-Mze-14132 (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl žalovaný odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 26. 2. 2013, č. j. SZIF/2013/0059514, kterým byla zamítnuta žalobcova žádost 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, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nařízení vlády“).

Žalobce napadl rozhodnutí žalobou a domáhal se jeho zrušení a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Poukazoval na skutečnost, že dříve vydané rozhodnutí

žalovaného ze dne 4. 7. 2008, č. j. 6279/2008 – 14130, bylo rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2012, č. j. 2 As 103/2010-68, zrušeno a věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Žalovaný následně zrušil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 3. 1. 2008, č. j. SZIF/2008/0002883. Správní orgán prvního stupně poté výše uvedeným rozhodnutím ze dne 26. 2. 2013 žádost žalobce opětovně zamítl.

Žalobce upozornil zejména na skutečnost, že jak rozhodnutí žalovaného, tak i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, se neřídila právním názorem uvedeným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2012, č. j. 2 As 103/2010-68, který se vypořádal i se závěry obsaženými v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2012, č. j. 7 As 80/2010-100 a uzavřel, že žalobce sice nenaplňuje znaky *„skupiny výrobců“*, nicméně předchozím správním rozhodnutím mu toto postavení již bylo přiznáno, přičemž správní orgány jsou vázány svým dřívějším pravomocným rozhodnutím a otázku splnění této podmínky tak již nemohou nyní přezkoumávat. Podle názoru žalobce je takový postup v rozporu se zásadami právního státu a popírá přezkoumatelnost správních rozhodnutí soudem, kdy správní orgány jsou tímto názorem za všech okolností vázány a nemohou ho o své vůli měnit. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se zabýval pouze výkladem pojmu *„skupina výrobců“* z hlediska zařazení do programu, nikoliv však z hlediska možnosti subjektu, který již byl do programu zařazen.

Žalovaný s žalobou nesouhlasil a navrhoval ji zamítnout jako nedůvodnou. Odkázal na závěry uvedené v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9.2012, č. j. 7 As 80/2010-100, poukázal přitom na body 29, 30, 33 a 34 tohoto usnesení při výkladu pojmu *„skupina výrobců“* podle ustanovení § 2 písm. c) nařízení vlády. Poukázal na to, že názor žalobce, že pro účely ustanovení § 5 nařízení vlády se za skupinu výrobců považuje každý subjekt, který byl pravomocně zařazen do programu *Zakládání skupin výrobců*, z obsahu závěrů citovaného usnesení nevyplývá.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 24. 8. 2016, č. j. 6A 232/2013-26 rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění rozsudku uvedl, že celá právní polemika mezi účastníky tkví v otázce vázanosti správního orgánu právním názorem soudu. Žalobce tvrdí, že žalovaný je právním názorem soudu zcela vázán a nemůže s ním polemizovat či jej dokonce měnit. Žalovaný však zastával názor, že rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2012, č. j. 2 As 103/2010-68, posuzuje věc jinak, než usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2012, č. j. 7 As 80/2010-100, a proto se přiklonil k právnímu názoru rozšířeného senátu. K tomu městský soud uvedl, že právní vázanost rozhodnutím soudu v dané konkrétní věci musí mít přednost před obecným principem a zásadou jednotného rozhodování skutkově stejných či podobných případů. Zásadním důvodem pro takový postup je dostatečná právní jistota účastníků v konkrétním řízení. Je-li nějaký názor vysloven, účastník musí mít jistotu, že bude i respektován.

Dle městského soudu je patrné, že zrušující rozsudek č. j. 2 As 103/2010-68, byl Nejvyšším správním soudem vydán dne 12. 11. 2012, tedy po usnesení rozšířeného senátu ze dne 4. 9. 2012, č. j. 7 As 80/2010-100, přičemž uvedený rozsudek na právní názor, vyslovený rozšířeným senátem, reaguje a dále jej argumentačně doplňuje v této konkrétní věci. Právní názor vysloven byl a tímto právním názorem je žalovaný, jako správní úřad, vázán a sám od sebe se od něj nemůže odchýlit. Podle názoru městského soudu tento

právní názor může změnit pouze Nejvyšší správní soud. Pokud se tak nestane, je žalovaný takovým právním názorem vázán a při svém rozhodování jej nemůže pominout.

Rozsudek městského soudu napadl žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), spočívajícího v nesprávném posouzení právní otázky soudem.

Stěžovatel v souladu s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2012, č. j. 7 As 80/2010-100, považuje za nesporné, že žalobce, jakožto jednočlenný subjekt, neměl povahu skupiny výrobců podle § 2 písm. c) nařízení vlády. Též považuje za nesporné, že podle § 5 téhož nařízení vlády pouze skupina výrobců může být (při splnění dále stanovených podmínek) příjemcem dotace v rámci programu *Zakládání skupin výrobců*. V rámci tohoto dotačního programu požádalo o dotaci přes 150 jednočlenných subjektů, přičemž žádný z těchto subjektů dotaci neobdržel (bezmála 50 z nich přitom napadlo postup stěžovatele správní žalobou). V případě žalobce by se tedy jednalo o vůbec první případ, kdy by dotace byla poskytnuta jednočlennému subjektu, jako skupině výrobců. Tím by došlo k významnému narušení rovnosti na trhu se zemědělskými produkty a nedůvodnému zvýhodnění žalobce oproti jeho konkurentům. Proto stěžovatel považuje poskytnutí dotace žalobci za nepřípustné. Podle něj nelze připustit výjimku, i kdyby tím mohlo dojít k porušení právní jistoty žalobce. Ochrana právní jistoty žalobce by měla ustoupit zásadě jednotnosti rozhodování ve skutkově obdobných případech (§ 2 odst. 4 správního řádu), a to zejména za situace, kdy žalobce byl zařazen do programu nesprávně.

Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil otázku splnění podmínek řízení o kasační stížnosti. Ověřil, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti (§ 102 s. ř. s.). V kasační stížnosti, kterou podal včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), uplatňuje přípustný důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a v řízení o kasační stížnosti je zastoupen zaměstnancem s právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost je tedy věcně projednatelná.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodu v ní uvedeného (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel namítá konflikt dvou právních úprav, na straně jedné § 78 odst. 5 s. ř. s., stanovící vázanost právním názorem soudu a na straně druhé § 2 odst. 4 správního řádu, tedy zásadu rozhodovat stejně skutkově shodné nebo podobné případy, aby nevznikaly nedůvodné rozdíly.

Ke stěžovatelově námitce, že o dotaci požádalo přes 150 jednočlenných subjektů a poskytnutí dotace takovému subjektu by narušilo rovnost na trhu se zemědělskými produkty, Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že je třeba rozlišit, zda takový jednočlenný

subjekt byl pravomocným rozhodnutím zařazen do programu *Zakládání skupin výrobců* či nikoli. Rozsudek zdejšího soudu č. j. 2 As 103/2010-68, se rozhodně nevztahuje na všechny jednočlenné subjekty, jak se stěžovatel domnívá. Nejedná se ani o ojedinělý případ, kdy jednočlenný subjekt byl pravomocným rozhodnutím zařazen do programu *Zakládání skupin výrobců*, je tedy považován za *„skupinu výrobců“* a splňuje podmínku pro poskytnutí dotace dle § 5 odst. 1 písm. a) nařízení vlády. Nejvyšší správní soud zde odkazuje například na rozsudky ze dne 21. 12. 2012, č. j. 8As 30/2011-94, a ze dne 29. 1. 2013, č. j. 8 As 103/2012-45.

Z obsahu správního spisu vyplývá, že žalobce byl zařazen do předmětného programu rozhodnutím správního orgánu prvého stupně ze dne 7. 2. 2006, č. j. SZIF/2006/0030965, a toto rozhodnutí je pravomocné; stěžovatel již v minulosti uvedl, že ač byl žalobce do programu zařazen nesprávně, nebylo již možné toto rozhodnutí odstranit v rámci přezkumného řízení, neboť již uplynula zákonná lhůta. Ke splnění podmínek pro poskytnutí dotace došlo, dle mínění stěžovatele, čistě formálně. Správní orgán prvního stupně v rámci řízení o poskytnutí dotace nezkoumal podmínky zařazení žalobce do programu *Zakládání skupin výrobců* a konstatoval, že žalobce plní podmínku dle § 5 odst. 1 písm. a) až f) nařízení vlády. Přesto nebylo možné dotaci přiznat, neboť žalobce nesplňuje definiční vymezení skupiny výrobců, a proto nemá nárok na poskytnutí dotace za rok 2006. Pouze u subjektu, který plní definiční vymezení skupiny výrobců, je posuzováno, zda dále splňuje podmínky dle § 5 odst. 1 písm. a) až f) nařízení vlády. Žalovaný v rozhodnutí o odvolání tento právní názor aproboval. Ohledně konstatování, že *„pro účely § 5 nařízení vlády se za skupinu výrobců považuje každý subjekt, který byl pravomocně zařazen do programu Zakládání skupin výrobců“*, obsaženého v odůvodněních rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012, č. j. 9 As 45/2012-36 a ze dne 12. 11. 2012, č. j. 2 As 103/2010-68, uvedl, že takový názor nevyplývá z usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu č. j. 7 As 80/2010-100, a navíc byl překonán rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2012, č. j. 5 As 55/2010-70, kterým byla ve skutkově totožné věci zamítnuta kasační stížnost subjektu, nacházejícího se ve stejné situaci, jako žalobce.

Pokud jde o právní hodnocení věci, Nejvyšší správní soud nejprve odkazuje na bod 29 usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2012, č. j. 7 As 80/2010-100, v němž konstatoval, že *„[n]ařízení 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 (...) 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.“*

Předcházející rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v této věci – rozsudek ze dne 12. 11. 2012, č. j. 2 As 103/2010-68 závěry vyslovené ve shora uvedeném rozhodnutí rozšířeného senátu reflektuje. V jeho odůvodnění se konstatuje, že: *„[z] citovaného závazného právního názoru rozšířeného senátu (...) plyne, 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 § 5 odst. 1 písm. c) nařízení vlády (poskytnutí dotace) nejsou oprávněny opětovně posuzovat správnost tohoto zařazení (splnění podmínek § 3 nařízení vlády) v tom smyslu, že by byly oprávněny ve fázi rozhodování o poskytnutí dotace přehodnotit, že žadatel skupinou výrobců není. Jinými slovy, předpoklad zařazení určitého subjektu do programu Zakládání skupin výrobců lze revidovat pouze na půdorysu řízení o zařazení do programu (například cestou přezkumného řízení zahájeného ex officio), nikoli však v rámci postupu podle § 5 odst. 1 nařízení vlády. V tomto navazujícím řízení nemohou správní orgány vycházet bez dalšího z toho, že stěžovatel není skupinou výrobců, neboť nemá vícečlennou základnu; zde jsou vázány svým předchozím pravomocným rozhodnutím, vydaným dle § 3 nařízení vlády. Správní orgány jsou naopak povinny zkoumat, zda žadatel o dotaci splňuje podmínky pro její poskytnutí definované v § 5 odst. 1 nařízení vlády, tj. zda byl do programu zařazen ve stanoveném období (což stěžovatel pravomocně byl), zda splňuje podmínku roční obchodovatelné produkce či alternativně počtu společníků či členů [§ 5 odst. 1 písm. c) nařízení vlády] a další. Je nutno vycházet z toho, že pro účely § 5 vlády se za skupinu výrobců považuje každý subjekt, který byl pravomocně zařazen do programu Zakládání skupin výrobců. K tomu srov. obdobně i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012, č. j. 9 As 45/2012 – 36.(...) Ač tedy městský soud správně vyhodnotil, že pojem skupina výrobců má zahrnovat obchodní společnost nebo družstvo, které má vícečlennou základnu, tj. více než jednoho společníka nebo člena, nesprávně vyhodnotil právní otázku vázanosti žalovaného pravomocným rozhodnutím o zařazení stěžovatele do programu Zakládání skupin výrobců. Stěžovatel, který byl pravomocně zařazen do programu ke dni 31. 12. 2006, splňuje podmínku podle § 5 odst. 1 písm. a) nařízení vlády a již není možné znovu posuzovat a revidovat, zda je skutečně skupinou výrobců. Při rozhodování o poskytnutí dotace je ve stěžovatelově případě nutno vycházet z toho, že je zařazen do programu, a to i přesto, že byl a je jednočlennou obchodní společností, tedy bez ohledu na to, zda toto zařazení bylo oprávněné. Skutečnost, že se žalovanému nepodařilo revidovat rozhodnutí o zařazení stěžovatele do programu v otevřené lhůtě, jde jen k jeho tíži a žalovaný se nemůže snažit tento, z jeho pohledu nežádoucí stav, napravovat až v řízení o poskytnutí dotace obcházením pravomocného rozhodnutí o zařazení stěžovatele do programu.“*

Z uvedeného je tedy zřejmé, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 11. 2012 č. j. 2 As 103/2012-68, respektoval názor vylovený ve shora uvedeném rozhodnutí rozšířeného senátu, přičemž vyslovil pro správní orgány závazný právní názor (§ 78 odst. 5 s. ř. s. – k tomu viz například rozsudek tohoto soudu ze dne 11. 1. 2012, č. j. 2 Afs 68/2011-212), že byl-li žalobce pravomocně zařazen do programu „Zakládání skupin výrobců“, je z tohoto zařazení nutno vycházet a správním orgánům již v řízení o poskytnutí dotace

nepřísluší tento závěr přehodnocovat. Fakt, že k takovému zařazení došlo neoprávněně, nemá na věc vliv a nemůže jít k tíži žalobce, jako žadatele o dotaci. Pokud správní orgány v dalším průběhu správního řízení tento právní názor nerespektovaly, zatížili tím *per se* svá rozhodnutí nezákonností (srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 23. 9. 2004, č. j. 5 A 110/2002-25).

Se stěžovatelem lze jistě souhlasit v tom, že vázanost závazným právním názorem soudu neplatí zcela absolutně, jak vyplývá například z rozsudku tohoto soudu ze dne 25. 5. 2016, č. j. 1 Azs 31/2016-36, dle kterého *„[v]výjimkou z povinnosti správního orgánu řídit se závazným právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku krajského soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.) je situace, kdy byl tento právní názor v mezidobí (ke dni nového rozhodování žalovaného správního orgánu) překonán judikaturou Nejvyššího správního soudu.“* Obecné pravidlo, podle kterého je již jednou vysloveným právním názorem kasačního soudu v konkrétní věci vázán nejen správní orgán, ale i krajský soud a Nejvyšší správní soud (stalo-li by se nově vydané správní rozhodnutí opětovně předmětem soudního přezkumu) může být prolomeno rovněž v případě, že se v mezidobí k rozhodné otázce vyslovil odlišně Ústavní soud, Evropský soud pro lidská práva, či Evropský soudní dvůr (k tomu viz usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007-56, publikované pod č. 1723/2008 Sb. NSS). O žádný z těchto případů však v nyní posuzované věci nešlo. V usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 4. 9. 2012, č. j. 7 As 80/2010-100, jehož se stěžovatel dovolává, se sice konstatuje, že jednočlenné subjekty nelze považovat za „skupinu výrobců“ ve smyslu § 2 písm. c) nařízení vlády, současně však rozšířený senát upozornil, že v řízení o poskytnutí dotace nelze provádět revizi podmínek, za nichž byl žadatel o dotaci zařazen do programu. Závazný právní názor vyslovený zdejším soudem v rozsudku ze dne 12. 11. 2012 č. j. 2 As 103/2012-68, tak s právním názorem rozšířeného senátu nikterak nekoliduje. Zcela nepřípadný je pak odkaz stěžovatele na rozsudek nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2005, č. j. 6 Ads 46/2003-282, neboť v tomto případě byla řešena zcela specifická procesní situace, související se změnou funkční příslušnosti správního orgánu poté, co bylo předcházející správní rozhodnutí odklizeno soudem.

Lze tedy uzavřít, že městský soud nepochybil, zrušil-li nezákonné rozhodnutí stěžovatele pro nerespektování závazného právního názoru vysloveného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2012, č. j. 2 As 103/2010-68. V dané věci byl vysloven konkrétní právní názor a tímto právním názorem je správní orgán vázán a vyjma výše uvedených případů se od něj nemůže odchýlit. Vázanost právním názorem soudu má přitom přednost před obecnou zásadou jednotného rozhodování ve věcech skutkově stejných či podobných (§ 2 odst. 4 správního řádu).

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou podle § 110 odst. 1, *in fine* s. ř. s. ji zamítl.

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto dle § 60 odst. 1 věta 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle 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. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud

jde o procesně úspěšného účastníka – žalobce, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto v jeho případě rozhodl tak, že se mu právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 28. února 2017

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu