

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **Krůta logistic s. r. o.,** se sídlem Medlov 217, zastoupen Mgr. Václavem Kotkem, advokátem se sídlem třída Kpt. Jaroše 10, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství,** se sídlem Těšnov 17, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2017, č. j. 3 A 34/2014 – 44,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 4 114 Kč do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Václava Kotka, advokáta.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 14. 11. 2013, č. j. SZIF/2013/0398396, Státní zemědělský intervenční fond (dále jen „SZIF“) rozhodl o poskytnutí dotace žalobci v rámci programu „Zakládání skupin výrobců pro rok 2008“ ve výši 161 645 Kč 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 č. 655/2004 Sb.“).

[2] Rozhodnutím ze dne 5. 3. 2014, č. j. 15809/2014-Mze-14132, žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil výše uvedené rozhodnutí SZIF.

II.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu k Městskému soudu v Praze. Rozsudkem ze dne 30. 1. 2017, č. j. 3 A 34/2014 – 44, městský soud zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[4] V odůvodnění rozsudku městský soud konstatoval, že žalovaný nebyl oprávněn odchýlit se od závazného právního názoru vysloveného v rozsudku téhož soudu ze dne 4. 7. 2013, č. j. 10 A 154/2010 - 38, jímž bylo zrušeno jeho předchozí rozhodnutí, neboť rozhodoval za stejného skutkového stavu jako v předchozím řízení. Pokud správní orgány dospěly k závěru, že žalobce skupinou výrobců není, ačkoli byl do programu pravomocně zařazen, fakticky tím revidovaly pravomocné rozhodnutí o zařazení žalobce do programu „Zakládání skupin výrobců“. Taková revize však již při rozhodování o dotaci není možná. V této souvislosti odkázal zejména na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2012, č. j. 7 As 80/2010 – 100, a na rozsudky téhož soudu ze dne 12. 11. 2012, č. j. 2 As 103/2010 - 68, ze dne 21. 12. 2012, č. j. 8 As 30/2011 - 94, ze dne 29. 1. 2013, č. j. 8 As 103/2012 - 45, a ze dne 26. 9. 2012, č. j. 9 As 45/2012 - 36.

III.

[5] Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[6] 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 až do 6. 11. 2008, kdy přijal dalšího člena, neměl povahu skupiny výrobců podle § 2 písm. c) nařízení vlády č. 655/2004 Sb. 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 nedůvodnému zvýhodnění žalobce oproti ostatním (neúspěšným) žadatelům.

[7] Ačkoli tedy stěžovatel nijak nezpochybňuje závaznost právního názoru vyjádřeného v rozsudku městského soudu ze dne 4. 7. 2013, č. j. 10 A 154/2010 - 38, musí současně respektovat § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), z něhož vyplývá povinnost správního orgánu rozhodovat ve skutkově podobných případech stejně. V předmětné věci dochází ke konfliktu dvou právních úprav (§ 78 odst. 5 s. ř. s. na straně jedné a § 2 odst. 4 správního řádu na straně druhé), které jsou vyjádřením různých zákonem chráněných zájmů. Na jedné straně stojí zájem na ochraně právní jistoty účastníků v konkrétním řízení, na straně druhé zájem na ochraně právní jistoty všech ostatních jednočlenných žadatelů, jimž dotace nebyla poskytnuta, a s tím související zájem na zachování spravedlivého prostředí na trhu

se zemědělskými produkty. Stěžovatel je přesvědčen, že v předmětné věci je třeba posoudit zájem na ochraně právní jistoty žalobce jako slabší právní argument, neboť proti této právní jistotě žalobce (založené navíc na čistě formálních základech, neboť ke zrušení rozhodnutí o zařazení žalobce do programu nedošlo pouze z důvodu uplynutí lhůty pro provedení přezkumného řízení) stojí jednak velmi ucelená a obsáhlá rozhodovací praxe a zásada zakotvená v § 2 odst. 4 správního řádu, jednak i zájem na ochraně právní jistoty všech ostatních jednočlenných žadatelů, jimž dotace nebyla poskytnuta. Tito neúspěšní žadatelé musí mít jistotu, že nebyla-li poskytnuta dotace jim, nebude poskytnuta ani jinému (jednočlennému) žadateli. Jen tak lze předejít vytváření nerovnosti na trhu a neoprávněnému zvýhodňování některých zemědělských podnikatelů na úkor ostatních. V kontextu výše uvedených okolností považuje stěžovatel poskytnutí dotace žalobci za nepřípustné. Je-li v určité věci vytvořena natolik rozsáhlá a ucelená rozhodovací praxe s jednoznačným závěrem o nezpůsobilosti jednočlenných subjektů požadovat dotaci v rámci programu „Zakládání skupin výrobců“, nelze v jednotlivém případě připustit výjimku, a to i kdyby tím mohlo dojít k porušení právní jistoty žalobce.

[8] Na základě uvedených důvodů proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

IV.

[9] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že městský soud posoudil právní otázku správně. Z argumentace stěžovatele vyplývá, že pokud správní orgány rozhodují v určité věci a po určitou dobu nezákonně, tedy pokud vydávají nezákonná rozhodnutí (a porušují práva účastníků řízení ve prospěch státu, jak se stalo v případě žalobce), je třeba nezákonná rozhodnutí vydávat i nadále. A to bez ohledu na skutečnost, že nezákonné správní rozhodnutí bylo zrušeno nezávislým soudem v rámci správního soudnictví. Takový názor stěžovatele je však v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a potvrzení tohoto názoru soudním rozhodnutím by de facto vedlo k popření demokratického charakteru České republiky jako právního státu.

[10] Stěžovatel se dovolává aplikace § 2 odst. 1 správního řádu neoprávněně, resp. dovolává se „ucelené a obsáhlé“ rozhodovací praxe, která se týká něčeho jiného. Stěžovatelem zmíněná ucelená a obsáhlá rozhodovací praxe se totiž týká správního rozhodování ve věci zařazení žadatelů do programu „Zakládání skupin výrobců“. Zde se skutečně časem ustálila praxe, potvrzená i správními soudy, že jednočlenné společnosti by do tohoto programu zařazeny být neměly, přestože původně správní orgány zastávaly stanovisko, že do programu zařazeny být mohou. Z tohoto důvodu správní orgány využily institutu přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu a pravomocná rozhodnutí o zařazení jednočlenných společností do programu jako nezákonná rušily.

[11] Závěrem žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2012, č. j. 2 As 103/2010 – 68, a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V.

[12] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost 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] 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.

[15] Ze spisového materiálu vyplývá, že žalobce byl zařazen do programu „Zakládání skupin výrobců“ pravomocným rozhodnutím SZIF ze dne 6. 2. 2006, č. j. SZIF/2006/0028691. Toto rozhodnutí nebylo následně změněno ani zrušeno v přezkumném řízení či jiným procesně možným způsobem. Dne 11. 2. 2009 podal žalobce žádost o poskytnutí dotace v rámci programu „Zakládání skupin výrobců pro rok 2008“ podle nařízení vlády č. 655/2004 Sb. Rozhodnutím ze dne 16. 12. 2009, č. j. SZIF/2009/0456259, poskytl SZIF žalobci dotaci ve výši 161 654 Kč. SZIF v tomto rozhodnutí konstatoval, že vzhledem k tomu, že žalobce dne 6. 11. 2008 přijal druhého člena, byla zohledněna obchodovaná produkce žalobce od data, kdy zajišťoval společný odbyt, tj. od 6. 11. 2008. Při výpočtu dotace tak nebyly zohledněny faktury za období od 1. 1. 2008 do 5. 11. 2008. Rozhodnutí SZIF bylo potvrzeno rozhodnutím stěžovatele ze dne 16. 4. 2010, č. j. 3040/2010-11230. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce následně žalobu. Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 4. 7. 2013, č. j. 10 A 154/2010 - 38, toto rozhodnutí stěžovatele zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. SZIF následně dne 14. 11. 2013 vydal nové rozhodnutí ve věci č. j. SZIF/2013/0398396, kterým poskytl žalobci dotaci v rámci programu „Zakládání skupin výrobců pro rok 2008“ opět pouze ve výši 161 654 Kč. Dotace byla poskytnuta na obchodovanou produkci žalobce od data 6. 11. 2008, tj. ode dne, kdy došlo k přibrání dalšího společníka a tím došlo k naplnění podmínky zajištění společného odbytu zemědělské komodity. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které stěžovatel zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Rovněž toto rozhodnutí stěžovatele městský soud zrušil, a to kasační stížností napadeným rozsudkem.

[16] Ke stěžovatelově námitce, že o dotaci požádalo přes 150 jednočlenných subjektů a poskytnutím dotace žalobci by došlo k nedůvodnému zvýhodnění žalobce oproti ostatním neúspěšným žadatelům, Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že je třeba rozlišit, zda takový jednočlenný subjekt byl pravomocným rozhodnutím zařazen do programu „Zakládání skupin výrobců“ či nikoli. Nejedná se přitom 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 podle § 5 odst. 1 písm. a) nařízení vlády č. 655/2004 Sb. Nejvyšší správní soud zde odkazuje například na rozsudky zdejšího soudu ze dne 26. 9. 2012, č. j. 9 As 45/2012 – 36, ze dne 12. 11. 2012, č. j. 2 As 103/2010 – 68, ze dne 21. 12. 2012, č. j. 8 As 30/2011 - 94, a ze dne 29. 1. 2013, č. j. 8 As 103/2012 – 45.

[17] Pokud jde o právní hodnocení věci, Nejvyšší správní soud nejprve odkazuje na bod 29 usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 4. 9. 2012, č. j. 7 As 80/2010 -

100, publ. pod č. 2715/2012 Sb. NSS, 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.“*

[18] Na citované usnesení rozšířeného senátu navázal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 11. 2012, č. j. 2 As 103/2010 – 68. V jeho odůvodnění konstatoval, 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."

[19] Z uvedeného je tedy zřejmé, že městský soud v rozsudku ze dne 4. 7. 2013, č. j. 10 A 154/2010 - 38, respektoval shora uvedenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, přičemž vyslovil pro správní orgány závazný právní názor (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), 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 svá rozhodnutí nezákonností (srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 23. 9. 2004, č. j. 5 A 110/2002 – 25, publ. pod č. 442/2005 Sb. NSS).

[20] 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, podle 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 správního soudu v konkrétní věci správní orgán vázán, může být prolomeno rovněž v případě změny skutkových zjištění či právních poměrů nebo dojde-li k podstatné změně judikatury, např. tehdy, uváží-li v mezidobí o rozhodné právní otázce jinak 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 č. 655/2004 Sb., 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 městským soudem v rozsudku ze dne 4. 7. 2013, č. j. 10 A 154/2010 – 38, tak s právním názorem rozšířeného senátu nikterak nekoliduje a je v souladu s navazující ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudky uvedené v bodě 16 tohoto rozsudku). V této souvislosti Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že odkaz stěžovatele na rozsudek zdejšího soudu ze dne 6. 4. 2011, č. j. 1 As 23/2011 – 53, je nepřípadný, neboť tento byl vydán ještě před shora citovaným usnesením rozšířeného senátu.

[21] Lze tedy uzavřít, že městský soud nepochybil, zrušil-li nezákonné rozhodnutí stěžovatele pro nerespektování závazného právního názoru vysloveného v rozsudku téhož soudu ze dne 4. 7. 2013, č. j. 10 A 154/2010 - 38. 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).

[22] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[23] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Protože žalobce měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů, které mu vznikly v souvislosti s právním zastoupením. Náklady řízení sestávají z odměny advokáta za jeden úkon právní služby ve výši 3 100 Kč (vyjádření ke kasační stížnosti) podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, a náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 3 citované vyhlášky. Protože advokát je plátcem daně z přidané hodnoty (§ 14a citované vyhlášky), zvyšuje se jeho odměna o částku odpovídající této dani, kterou je povinen odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, tj. o 714 Kč. Celková částka náhrady nákladů řízení proto činí 4 114 Kč.

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

V Brně dne 25. ledna 2018

Mgr. David Hipšr
předseda senátu