



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **VERITAS, spol. s r. o.**, se sídlem Vrchní 7, Bošovice, zastoupeného Mgr. Bc. Vítězslavem Jírou, advokátem se sídlem Rooseveltova 564/6, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 17, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 10. 2010, čj. 26556/2010-17220, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 5. 2013, čj. 3 A 152/2010 – 61,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 5. 2013, čj. 3 A 152/2010 – 61, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

1. Rozhodnutím ze dne 5. 8. 2010, čj. SZIF/2010/0230500, Státní zemědělský intervenční fond (dále jen „SZIF“) zamítl žádost žalobce o vyplacení podpory na restrukturalizaci a přeměnu vinic na opatření „změna odrudové skladby vinice“, „snížení produkce révy vinné na jednom keři révy vinné při současném zachování produkčního potenciálu zvýšením počtu keřů révy vinné“ a „ochrana proti poškození keřů révy vinné způsobovanému zvěří“.

2. Žalovaný zamítl odvolání žalobce rozhodnutím ze dne 5. 10. 2010, čj. 26556/2010-17220.

II.

3. Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 22. 5. 2013, čj. 3 A 152/2010 – 61, zamítl. Rozsudek městského soudu je, stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí správních soudů, dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost zcela odkazuje.

III.

4. Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

5. Městský soud měl pochybit v názoru na konstitutivnost povahy rozhodnutí SZIF. Naopak stěžovatel dovedl z § 5 odst. 7 nařízení vlády č. 245/2004 Sb., o stanovení bližších podmínek při provádění opatření společné organizace trhu s vínem (dále jen „nařízení vlády“), ve znění účinném do 14. 7. 2010, že se podpora při splnění stanovených podmínek poskytne. O „nároku“ na podporu hovořil § 8f odst. 2 nařízení vlády, ve znění účinném od 15. 7. 2010, ze kterého v případě dodržení termínu podání přihlášky *a contrario* vyplýval nárok žadatele na poskytnutí podpory. SZIF pouze posuzoval, zda žadatel splnil stanovené podmínky. Nemohla nastat situace, kdy by žadatel splnil podmínky pro poskytnutí podpory a SZIF rozhodl o neposkytnutí podpory. Rozhodnutí SZIF mělo deklaratorní povahu, nezakládalo nárok žadatele na poskytnutí podpory, ale pouze ověřilo, zda nárok vznikl splněním podmínek předpokládaných nařízením.

6. Nařízení vlády neznalo „přiznání podpory“, ale „poskytnutí podpory“. Aktu přiznání podpory nebylo třeba, nárok na poskytnutí podpory vyplýval přímo z nařízení vlády a vznikl splněním stanovených podmínek (včetně včasného podání žádosti). Označení tiskopisu žádosti jako „Žádost o vyplacení podpory na restrukturalizaci a přeměnu vinic“ nebylo chybou, jak uzavřel městský soud, ale naopak důkazem, že ji SZIF chápal jako žádost o vyplacení podpory.

7. Stěžovatel zpochybnil i závěr, že mu nevznikl nárok na výplatu podpory podle nařízení vlády ve znění účinném do 14. 7. 2010, proto aplikace nařízení vlády v novelizovaném znění nepředstavovala pravou retroaktivitu. Stěžovatel podal žádost o poskytnutí podpory dne 30. 4. 2010. Splnil přitom všechny podmínky stanovené nařízením vlády v tehdy účinném znění, proto mu k tomuto dni vznikl nárok na poskytnutí podpory, jejíž vyplacení legitimně očekával. SZIF zamítl žádost stěžovatele na základě nesplnění podmínky stanovené v § 8f odst. 2, který byl do nařízení vlády včleněn novelou s účinností od 15. 7. 2010. Tímto postupem SZIF porušil již vzniklá práva stěžovatele. Novela provedená nařízením vlády č. 214/2010 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 245/2004 Sb., o stanovení bližších podmínek při provádění opatření společné organizace trhu s vínem, ve znění pozdějších předpisů, byla vyhlášena dne 28. 6. 2010 a stěžovatel o ní v době podání žádosti nemohl vědět. Pokud SZIF hodnotil žádost stěžovatele za použití § 8f odst. 2 nařízení vlády, porušil tím správní řád, nařízení vlády i základní principy právního státu, zejména zásady právní jistoty a předvídatelnosti práva.

8. Městský soud nepřipadně argumentoval rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, čj. 1 As 24/2011 – 79, podle něž je pro rozhodování správního orgánu rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí, nikoliv v době zahájení řízení. Tento rozsudek byl vydán v řízení o povolení k dlouhodobému pobytu. Nárok na vydání povolení k dlouhodobému pobytu nevzniká okamžikem splnění zákonných podmínek, ale rozhodnutím. Nadto žadatel v době od podání žádosti do vydání rozhodnutí přestal splňovat zákonné podmínky pro vydání povolení k dlouhodobému pobytu. V nyní posuzované věci se nezměnily poměry na straně stěžovatele, ale podmínky pro poskytnutí podpory.

9. Dále stěžovatel poukázal na judikaturu Nejvyššího soudu (rozhodnutí ze dne 27. 9. 2007, sp. zn. 29 Odo 1224/2005, ze dne 28. 5. 2009, sp. zn. 23 Cdo 2914/2007, a ze dne 23. 7. 2009, sp. zn. 23 Cdo 5444/2007) a Ústavního soudu (nález ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96), podle níž se při střetu staré a nové právní úpravy řídí vznik právních vztahů existujících před nabytím účinnosti nové právní normy, nároky vzniklé z těchto vztahů i již vykonané právní úkony starou právní normou. Opačný přístup by znamenal nepřipustnou pravou retroaktivitu, které se dopustil SZIF.

10. Svým postupem SZIF porušil také princip rovnosti účastníků. Žádosti o podporu na opatření provedená v uplynulých dvanácti měsících bylo nutno podat do 30. 4. 2010. Kdyby SZIF na žádosti aplikoval nařízení vlády ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí, mohl o dvou žádostech podaných za stejných podmínek rozhodnout různě podle toho, zda rozhodl před 15. 7. 2010 nebo poté.

11. Městský soud se nevypořádal s námitkami, že rozhodnutí SZIF je v rozporu s právními předpisy a zásadami správního řízení, zejména se zásadou rovnosti účastníků, předvídatelnosti a právní jistoty.

12. Dále stěžovatel nesouhlasil s názorem, že nařízení vlády ve znění účinném do 14. 7. 2010 podmiňovalo poskytnutí podpory pouze včasným podáním příslušných prohlášení a tím bylo přísnější než novelizované znění. Tento závěr městský soud dovodil z § 5 odst. 7 nařízení vlády ve znění účinném do 14. 7. 2010, podle kterého „*[p]odporu na restrukturalizaci a přeměnu vinic lze poskytnout žadateli, který za 3 hospodářské roky předcházející podání žádosti podal prohlášení o sklizni nebo prohlášení o produkci a prohlášení o zásobách podle zákona o vinohradnictví a vinařství, pokud k tomu měl zákonnou povinnost.*“

13. Správní orgány opřely rozhodnutí o neposkytnutí dotace výhradně o § 8f odst. 2 nařízení vlády ve znění účinném od 15. 7. 2010. Městský soud měl posoudit, zda správní orgány pochybily aplikací nového znění nařízení vlády na žádost stěžovatele. Výklad nařízení vlády ve starém znění nebyl předmětem řízení, stěžovatel se k němu nemohl vyjádřit a prokázat, že mu podle nařízení vlády ve starém znění vznikl nárok na podporu. Městský soud svým závěrem nahradil rozhodování správního orgánu a nepřipustně překročil rámec prezkumné činnosti.

14. Městský soud navíc nevyložil § 5 odst. 7 nařízení vlády ve znění účinném do 14. 7. 2010 správně. Odkaz na zákon č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o vinohradnictví a vinařství), ve znění pozdějších předpisů, má pouze identifikační funkci. Upřesňuje, o jaké prohlášení se jedná. Stanoví podání prohlášení, nikoliv jeho podání ve lhůtách určených zákonem o vinohradnictví a vinařství. Výklad městského soudu je nepřipustně rozšiřující a rozporný s praxí SZIF, který stěžovateli v minulých třech letech podporu vždy poskytl, přestože stěžovatel podal předmětná prohlášení po lhůtě stanovené v zákoně o vinohradnictví a vinařství.

15. Dále se stěžovatel ohradil proti závěru, že nemůže očekávat přiznání zvýhodnění za porušování právních předpisů. V nařízení vlády nebyla do 14. 7. 2010 stanovena žádná sankce za prodlení s podáním prohlášení. Porušení této povinnosti proto nemůže jít stěžovateli k tíži a nemůže vést k uložení sankce, opačný přístup by představoval libovůli státní správy.

16. Ustanovení § 179 odst. 1 správního řádu zakotvuje obecný princip, podle něž se správní řízení, která nebyla pravomocně skončena před účinností nového zákona, dokončí podle dosavadních předpisů. Tímto pravidlem se měl řídit i SZIF, jelikož podle § 13a zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o SZIF“), se na řízení o žádosti o poskytnutí dotace vztahoval správní řád s odchylkami stanovenými v § 11 odst. 3 zákona o SZIF.

17. K tvrzení městského soudu, že v posuzované věci nebyla hlavní otázkou problematika výměr osázených ploch vinic, ale včasné předložení prohlášení, stěžovatel podotkl, že podstatou věci bylo, podle jaké právní úpravy měly správní orgány postupovat. Stěžovatel považoval otázku výměr za nepodstatnou a nebylo mu zřejmé, proč ji žalovaný v rozhodnutí zmínil.

18. Stěžovatel se neztotožnil ani se závěrem soudu, podle nějž zákonnost rozhodnutí správních orgánů nebyla ovlivněna zkoumáním, jestli byl stěžovatel povinen podat prohlášení o sklizni. Povinnost podat prohlášení v určité lhůtě se může vztahovat pouze na subjekty, které mají povinnost prohlášení podávat, nikoliv na subjekty, které jej podaly dobrovolně.

19. Závěrem stěžovatel uvedl, že § 8f odst. 2 nařízení vlády je v rozporu s nařízením Rady (ES) č. 479/2008, o společné organizaci trhu s vínem, o změně nařízení (ES) č. 1493/1999, (ES) č. 1782/2003, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 3/2008 a o zrušení nařízení (EHS) č. 2392/86 a (ES) č. 1493/1999 (dále jen „nařízení č. 479/2008“), a nařízením Komise (ES) č. 436/2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 479/2008, pokud jde o registr vinic, povinná prohlášení a shromažďování údajů pro sledování trhu, průvodní doklady pro přepravu vinařských produktů a evidenční knihy vedené v odvětví vína (dále jen „nařízení č. 436/2009“). Stěžovatel nesouhlasil s názorem soudu, že čl. 8 nařízení Komise (ES) č. 555/2008, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 479/2008 o společné organizaci trhu s vínem, pokud jde o programy podpory, obchod se třetími zeměmi, produkční potenciál a kontroly v odvětví vína (dále jen „nařízení č. 555/2008“), který členským státům dává pravomoc stanovit pravidla pro podrobný rozsah a výši podpory, která má být poskytnuta, umožňuje členským státům stanovit další podmínky, při jejichž nesplnění bude poskytnuta podpora v nulové výši.

20. Povinnost podávat jednotlivá prohlášení je zakotvena v čl. 8 až 11 nařízení č. 436/2009. V čl. 18 jsou stanoveny sankce za nečasné podání prohlášení: *„Osoby povinné podávat prohlášení o sklizni, produkci nebo zásobách, které nepodají tato prohlášení do termínů uvedených v článku 16 tohoto nařízení, nemohou s výjimkou případů vyšší moci využívat opatření podle článků 12, 15, 17, 18 a 19 nařízení (ES) č. 479/2008 pro běžný hospodářský rok ani pro následující hospodářský rok. Při překročení termínů stanovených v článku 16 tohoto nařízení, které nepřesáhne 10 pracovních dnů, se však částka, která má být vyplacena za běžný hospodářský rok, snižuje v procentním poměru, který stanoví příslušný orgán v závislosti na délce překročení termínu, aniž by tím byly dotčeny vnitrostátní sankce.“* Opatření na restrukturalizaci a přeměnu vinic jsou upravena v čl. 11 nařízení č. 479/2008, proto se na ně tyto sankce neuplatní. Ustanovení § 8f odst. 2 nařízení vlády, které vztahuje sankci za nečasné podání prohlášení i na opatření na restrukturalizaci a přeměnu vinic, je v rozporu s právem EU. V souladu s principem nadřazenosti práva EU měl SZIF povinnost neaplikovat ustanovení vnitrostátního práva, které je v rozporu s právem EU.

IV.

21. Žalovaný odkázal na vyjádření k žalobě s tím, že stěžovatel zopakoval stejné námitky. Nadto zpochybnil názor stěžovatele na deklaratorní povahu rozhodnutí SZIF. SZIF podle § 11 odst. 2 zákona o SZIF rozhoduje o poskytování dotací, nedeklaruje zpětně splnění podmínek pro jejich poskytnutí. Podle čl. 9 nařízení č. 555/2008 se podpora vyplácí až po ověření, že akce byly provedeny a na místě zkontrolovány. Ke každé žádosti je prováděna administrativní kontrola a kontrola na místě, která zároveň určuje výměru, na níž jsou podmínky splněny. Rozhodnutí SZIF není osvědčením k vyplacení podpory, ale zakládá právní vztah – nárok na vyplacení podpory. Stejně tak může SZIF tento právní vztah zrušit rozhodnutím o vrácení dotace podle § 11 odst. 5 zákona o SZIF. Žalovaný se ztotožnil s názorem soudu, že rozhodnutí SZIF má konstitutivní povahu, nárok na výplatu podpory nevznikl za účinnosti staré právní úpravy a aplikace nařízení vlády ve znění účinném v době vydání rozhodnutí nepředstavovala pravou retroaktivitu.

22. Správní orgán byl povinen posuzovat žádost podle právních předpisů platných a účinných v době vydání rozhodnutí a nemohl aplikovat zrušená ustanovení. V posuzované věci vůbec

nedošlo ke střetu staré a nové právní úpravy. Akceptace názoru stěžovatele by vyloučila nutnost existence přechodných ustanovení. Stěžovatel by mohl například podat žádost o výplatu podpory na dlouhé období do budoucna a tím zabránit jakémukoliv účinnému legislativnímu zpřísnění podmínek pro poskytnutí dotace či ukončení dotačního programu.

23. Žalovaný se ztotožnil i s názorem, že stará právní úprava stanovila povinnost podat prohlášení v předepsané lhůtě. Stěžovatel této povinnosti nedostal. Nemělo by smysl stanovit lhůty, pokud by splnění povinností nebylo vázáno na jejich dodržení.

24. Nedošlo ani k porušení principu nadřazenosti práva EU, jelikož rozhodnutí bylo vydáno v souladu s nařízením č. 555/2008.

V.

25. 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 přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

26. Kasační stížnost je důvodná.

27. Podstata věci spočívá v posouzení, zda měl SZIF postupovat ve věci žádosti stěžovatele podle nařízení vlády ve znění účinném do 14. 7. 2010.

28. Nařízení vlády ve znění účinném do 14. 7. 2010 v § 6 odst. 1 stanovilo, že: „Podpora na opatření změna odrůdové skladby vinice se vyplácí na celý půdní blok nebo jeho díl, pokud a) restrukturalizovaná část vinice má nejméně 50 % keřů révy vinné starších 10 let k roku podání žádosti, b) výměra osázené plochy nebo součet plochy takto restrukturalizovaných vinic žadatele v daném hospodářském roce neklesne pod 0,2 ha, c) nová vinice se osází jinou odrůdou než odrůdou na restrukturalizované části vinice, d) výsadba se provede odrůdou uznanou v České republice nebo v jiném členském státě Evropských společenství při počtu keřů nejméně 3 000 ks na 1 ha; v případě přesunu vinice do svahu při počtu keřů nejméně 2 500 ks na 1 ha.“

29. Podle § 8 odst. 1 nařízení vlády se podpora na opatření snížení produkce révy vinné na jednom keři révy vinné při současném zachování produkčního potenciálu zvýšením počtu keřů révy vinné na 1 ha „vyplácí na celý půdní blok nebo jeho díl, pokud a) restrukturalizovaná část vinice má nejméně 50 % keřů révy vinné starších 10 let k roku podání žádosti, b) výměra osázené plochy nebo součet plochy takto restrukturalizovaných vinic žadatele v daném hospodářském roce neklesne pod 0,2 ha, c) zvýšení počtu keřů činí nejméně 1 000 ks keřů na 1 ha nad původní počet kusů keřů na 1 ha, d) zvýšení počtu keřů se provede odrůdou uznanou v České republice nebo v jiném členském státě Evropských společenství při konečném počtu keřů nejméně 3 000 ks na 1 ha.“

30. Podpora na opatření ochrana keřů révy vinné proti poškození způsobovanému zvěří se podle § 8a odst. 1 nařízení vlády „vyplácí na celý půdní blok nebo jeho díl, pokud a) výměra osázené plochy nebo součet plochy takto restrukturalizovaných vinic žadatele v daném hospodářském roce neklesne pod 0,2 ha, b) se opatření 1. hromadné ochrany provádí oplocením vinice, přičemž za oplocenou vinici se považuje vinice, jejíž oplocení zabrání průniku zvěře na vinici, nebo 2. individuální ochrany provádí ochranou jednotlivých keřů při počtu keřů nejméně 1 000 ks na 1 ha; individuální ochranou se nerozumí použití chemického postřiku chránící keře révy vinné proti okusu zvěří.“

31. Dále nařízení vlády stanovilo obsah žádostí o podporu na jednotlivá opatření, které podle § 5 odst. 1 nařízení pěstitele měli podávat SZIF na jím vydaných formulářích.

32. Nařízení vlády bylo novelizováno nařízením vlády č. 214/2010 Sb. Podle novelizovaného znění stačilo, aby podmínka minimálního stáří keřů vinné révy ve smyslu § 6 odst. 1 písm. a) a § 8 odst. 1 písm. a) byla splněna v době klučení. Vedle toho novela přidala nový § 8f zavádějící sankci snížení podpory. Podle § 8f odst. 2 „[p]okud žadatel o podporu podle § 6 až 8c, který má povinnost podat prohlášení o sklizni, produkci nebo zásobách, překročí stanovený termín pro jeho nebo jejich podání, Fond sníží podporu podle § 6 až 8c o 1 % za každý pracovní den překročení termínu podání prohlášení. Pokud žadatel o podporu podle § 6 až 8a překročí termín podání jakéhokoliv z prohlášení podle věty první o více než 10 pracovních dnů, nemá nárok na podporu pro běžný hospodářský rok a ani pro hospodářský rok následující.“ Došlo také k vypuštění § 5 odst. 7 nařízení vlády („Podporu na restrukturalizaci a přeměnu vinic lze poskytnout žadateli, který za 3 hospodářské roky předcházející podání žádosti podal prohlášení o sklizni nebo prohlášení o produkci a prohlášení o zásobách podle zákona o vinohradnictví a vinařství, pokud k tomu měl zákonnou povinnost.“). Novela nabyla účinnosti dne 15. 7. 2010 a ve vztahu k podporám na opatření, o něž žádal stěžovatel, neobsahovala přechodná ustanovení.

33. Nejvyšší správní soud se již v minulosti zabýval otázkou rozhodného znění právního předpisu pro posouzení žádosti o dotaci. V rozsudku ze dne 17. 6. 2011, čj. 7 As 95/2010 – 55, soud vážil, podle jakého znění měla být stanovena výše dotace podle § 5 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 č. 655/2004“). Soud odlišil nárok na dotaci, který vznikl kumulativním splněním podmínek obsažených v § 5 odst. 1 písm. a) až f), od nároku na poskytnutí dotace. Podmínkou vzniku nároku na poskytnutí dotace bylo podání žádosti. Nařízením vlády č. 332/2007 Sb., kterým se mění 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, novelizovalo způsob stanovení výše dotace. Novela obsahovala v čl. II přechodné ustanovení, podle kterého se nároky na dotace vzniklé před dnem její účinnosti posuzovaly podle dosavadních právních předpisů. Výše dotace proto měla být spočítána podle dřívějšího znění nařízení vlády č. 655/2004 Sb., bez ohledu na to, že žádost byla podána až po tomto datu. Soud tedy uzavřel, že nárok na dotaci vznikl kumulativním splněním stanovených podmínek a následným podáním žádosti vznikl nárok na poskytnutí dotace. Stanovení výše dotace podle novelizovaného znění nařízení vlády č. 655/2004 Sb. by v případě nároků na dotaci vzniklých před datem účinnosti novely představovalo nepřipustnou pravou retroaktivitu.

34. V tomto kontextu soud *obiter dictum* hodnotil i stanovení výše dotace, pokud by novela neobsahovala přechodné ustanovení: „Lze proto dovést, že při neexistenci přechodného ustanovení v podobě čl. II novely nařízení vlády č. 332/2007 Sb. by stanovení výše dotace podle novelizovaného nařízení vlády v případě nároků na dotaci vzniklých před 31. 12. 2007 bylo v rozporu se zákazem pravé retroaktivity, neboť v jejím důsledku dochází ke změně obsahu právního vztahu (nároku na dotaci) mezi účastníkem programu a státem do minulosti, nikoliv do budoucna. (...)“ Poukázal přitom na judikaturu Ústavního soudu definující pojem pravé a nepravé retroaktivity.

35. Ústavní soud se k rozlišení pravé a nepravé retroaktivity vyjádřil v nálezu ze dne 12. 3. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 33/01 (všechna citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>): „Právní teorie i praxe rozlišuje mezi pravou a nepravou retroaktivitou. Podstatou pravé zpětné působnosti je, že podle určité současné právní normy je možno posoudit právní skutečnosti, či právní vztahy, které se uskutečnily dříve, než právní norma nabyla účinnosti, resp. to, že nová právní norma může změnit právní následky, které podle práva nastaly přede dnem její účinnosti. Pro nepravou retroaktivitu platí, že právní vztahy vzniklé za platnosti práva starého se spravují tímto právem až do doby účinnosti práva nového, poté se však řídí tímto novým právem. Vznik právních vztahů existujících před nabytím účinnosti nové právní

úpravy a právní nároky z nich vzniklé se řídí původní, zrušenou, právní normou. Obecně platí, že v případech časového střetu staré a nové právní normy se použije nepravá retroaktivita.“ Obdobné závěry učinil v nálezu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96: „*Obecně v případech časového střetu staré a nové právní normy platí nepravá retroaktivita, tj. od účinnosti nové právní normy se i právní vztahy, vzniklé podle zrušené právní normy, řídí právní normou novou. Vznik právních vztahů, existujících před nabytím účinnosti nové právní normy, právní nároky, které z těchto vztahů vznikly, jakož i vykonané právní úkony, se řídí zrušenou právní normou (důsledkem opačné interpretace střetu právních norem by byla pravá retroaktivita).“*

36. V rozsudku ze dne 13. 2. 2004, čj. 6 A 6/2002 – 65, kasační soud posoudil vznik nároku na poskytnutí dotace podle nařízení vlády č. 505/2000 Sb., kterým se stanoví podpůrné programy k podpoře mimoprodukčních funkcí zemědělství, k podpoře aktivit podílejících se na udržování krajiny, programy pomoci k podpoře méně příznivých oblastí a kritéria pro jejich posuzování (dále jen „nařízení vlády č. 505/2000“): „*Z jeho ustanovení § 1 odst. 1 mimo jiné vyplývalo, že na základě podpůrných programů podle § 2 odst. 3 nebo programů pomoci podle § 2 odst. 4 zákona o zemědělství poskytuje stát dotace, případně vyrovnávací příspěvky při splnění kritérií stanovených tímto nařízením fyzickým nebo právnickým osobám. V ustanovení § 2 odst. 1 téhož nařízení vlády pak bylo kromě jiného uvedeno, že Ministerstvo zemědělství poskytne dotaci, případně vyrovnávací příspěvek na žádost osoby uvedené v § 1 („žadatel“), pokud žadatel splňuje kritéria stanovená tímto nařízením. V souvislosti s výše citovanou právní úpravou soud konstatuje, že v roce 2001 měla fyzická či právnická osoba právní nárok na poskytnutí dotace nebo vyrovnávacího příspěvku dle nařízení vlády, a to na základě žádosti a při splnění stanovených kritérií – předpokladů.“*

37. V nyní posuzované věci nařízení vlády ve znění účinném do 14. 7. 2010 upravovalo vznik nároku na dotaci (a nároku na její poskytnutí) obdobně jako nařízení vlády č. 655/2004 Sb. a nařízení vlády č. 505/2000 Sb. Podle ustanovení věnovaných jednotlivým opatřením se podpora vyplácela při splnění daných podmínek [např. pro podporu na opatření změna odrůdové skladby vinice při splnění podmínek daných § 6 odst. 1 písm. a) až d)]. Společnou podmínkou pro všechna opatření bylo podání prohlášení o sklizni nebo prohlášení o produkci a prohlášení o zásobách podle zákona o vinohradnictví a vinařství za tři předcházející hospodářské roky, pokud měl žadatel povinnost toto prohlášení podat (§ 5 odst. 7 nařízení vlády). Obecnou podmínkou pro poskytnutí podpory bylo podání žádosti se stanoveným obsahem.

38. Formulace „*Podpora na opatření (...) se vyplácí (...), pokud: a), b), c).“* vypovídá o vzniku nároku k okamžiku kumulativního splnění příslušných podmínek. Nařízení vlády č. 655/2004 Sb. vyjádřilo stejné pravidlo v § 5 odst. 1 a 2: „*Dotace za příslušný kalendářní rok se poskytne skupině výrobců na základě žádosti (§ 6), jestliže tato skupina výrobců [vyjmenovány podmínky a) až f)]. Dotace se poskytne skupině výrobců po dobu trvání 5 kalendářních let ode dne, kdy byla skupina výrobců zařazena do programu.“* Obdobně nařízení vlády č. 505/2000 v § 2 odst. 1: „*Ministerstvo zemědělství (dále jen "ministerstvo") nebo, jde-li o podniky v působnosti Ministerstva obrany, Ministerstvo obrany poskytne dotaci, případně vyrovnávací příspěvek na žádost osoby uvedené v § 1 (dále jen "žadatel"), pokud žadatel splňuje kritéria stanovená tímto nařízením.“*

39. Stěžovatel podal žádost o vyplacení podpory na restrukturalizaci a přeměnu vinic na příslušném formuláři dne 30. 4. 2010. Podání žádosti bylo z časového hlediska poslední podmínkou nutnou k tomu, aby mu vznikl nárok na poskytnutí podpory. Nárok na podporu mohl vzniknout jedině předtím, a to kumulativním splněním ostatních podmínek stanovených nařízením vlády. SZIF rozhodnutím ze dne 5. 8. 2010, čj. SZIF/2010/0230500, zamítl žádost stěžovatele z důvodu nesplnění podmínky podle § 8f odst. 2 nařízení vlády. Tato podmínka byla do nařízení vlády přidána novelou č. 214/2010 Sb. s účinností od 15. 7. 2010. Novela neobsahovala přechodná ustanovení ve vztahu k podporám na opatření, o něž žádal stěžovatel.

40. Kasační soud shledal posouzení žádosti stěžovatele podle nařízení vlády v novelizovaném znění rozporným se zákazem pravé retroaktivity. Nárok na podporu mohl stěžovateli vzniknout pouze do 30. 4. 2010 a nárok na poskytnutí podpory mu za předpokladu splnění všech podmínek vznikl podáním žádosti. Městský soud proto pochybil, pokud dospěl k závěru, že SZIF měl hodnotit žádost stěžovatele podle nové právní úpravy včetně § 8f odst. 2 nařízení vlády.

41. Podle městského soudu by stěžovateli nevznikl nárok na poskytnutí podpory ani podle nařízení vlády ve znění účinném do 14. 7. 2010, protože nesplnil podmínku včasného podání příslušných prohlášení. Stará úprava byla dle městského soudu ještě přísnější, protože § 5 odst. 7 („Podporu na restrukturalizaci a přeměnu vinic lze poskytnout žadateli, který za 3 hospodářské roky předcházející podání žádosti podal prohlášení o sklizni nebo prohlášení o produkci a prohlášení o zásobách podle zákona o vinobradnictví a vinařství, pokud k tomu měl zákonnou povinnost.“) na rozdíl od nového § 8f nepřipouštěl žádné prodloužení s podáním příslušných prohlášení. Prohlášení musela být podána „podle zákona o vinobradnictví a vinařství“, tedy v zákonem stanovených termínech. Stěžovatel s hodnocením městského soudu nesouhlasil.

42. Kasační soud dal za pravdu stěžovateli, že neměl příležitost vyjádřit se k výkladu staré právní úpravy. Je-li v dalším řízení městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), že správní orgány měly posoudit žádost stěžovatele podle nařízení vlády ve znění účinném do 14. 7. 2010, přihlédně také k tvrzení stěžovatele (bude-li prokázáno), že SZIF ve své aplikační praxi akceptoval podání předmětných prohlášení nezávisle na jejich včasnosti. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu připomíná judikaturu k významu ustálené správní praxe, například usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, čj. 6 Ads 88/2006 – 132: „Správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Lze ji změnit, pokud je změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi.“

43. Soud se nezabýval námitkou stěžovatele, že § 8f odst. 2 obsažený v novelizovaném znění nařízení vlády je v rozporu s právem EU, protože dospěl k závěru, že toto ustanovení nemělo být aplikováno na stěžovatelovu žádost o poskytnutí podpory.

44. Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto rozsudek městského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení (§110 odst. 1. s. ř. s.). V něm tento soud rozhodne vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

45. Městský soud rozhodne v novém rozhodnutí rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně 16. března 2015

JUDr. Jan Passer
předseda senátu