



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Mgr. Barbory Berkové a soudců Mgr. Jiřího Gottwalda a JUDr. Michala Jantoše ve věci

žalobkyně: **Š. O. a.s., IČO X**
sídlem X
zastoupená advokátem Mgr. Martinem Lorencem
sídlem Krapkova 452/38, 779 00 Olomouc

proti

žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**
sídlem Jeremenkova 1191/40a, 779 00 Olomouc

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 3. 2020, č. j. KUOK 32107/2020, ve věci
odvodu za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

A. Vymezení věci, žaloba a vyjádření žalovaného

1. Žalobkyně se domáhala zrušení shora specifikovaného rozhodnutí žalovaného, kterým žalovaný zamítl její odvolání proti rozhodnutí Magistrátu města Olomouc ze dne 1. 11. 2019, č. j. SMOL/280149/2019/OZP/PKZ/Pol, jímž byl žalobkyni podle § 11 odst. 1 a 2 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ZPF“) předepsán odvod za trvalé odnětí zemědělské

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

půdy ze ZPF (pozemky par. č. X v k. ú. G., orná půda, o odnímané výměře 27 691 m², VIII/1. etapa, díl „B“, a IX. etapa, za účelem stavby „Těžební činnost – těžba šterkopísku) s dočasným odvodem v celkové výši 1 343 478 Kč.

2. Předně žalobkyně namítla prekluzi práva správních orgánů uložit jí povinnost zaplatit odvod za odnětí zemědělské půdy ze ZPF. Žalobkyně poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 25. 4. 2018, č. j. 4 As 37/2018-28, ve kterém NSS dospěl k závěru, že odvod za odnětí zemědělské půdy ze ZPF představuje obdobně jako daň veřejnoprávní zásah do majetkové sféry a vlastnického práva poplatníka. Proto je nutné za pomoci analogie na řízení o předsání povinnosti zaplatit odvod aplikovat lhůtu pro stanovení daně upravenou v § 148 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“). Její délka činí 3 roky. V této lhůtě musí být odvod pravomocně předsán. V nynější věci mohl být odvod nejdříve předsán dne 17. 7. 2012, kdy nabylo právní moci rozhodnutí o povolení hornické činnosti datované dnem 19. 6. 2012, č. j. SBS/13801/2012/OBÚ-5/1/511/Ing.Kt/2, resp. dne 20. 5. 2014, kdy nabylo právní moci rozhodnutí vydané Magistrátem města Olomouc ze dne 16. 4. 2014, č. j. SMOL/084266/2014/OS/US/Voj. V obou případech došlo k předsání odvodu až dne 26. 6. 2019, kdy byl žalobkyni doručen příkaz vydaný správním orgánem I. stupně datovaný dnem 18. 6. 2019, č. j. SMOL/146795/2019/OZP/PKZ/Pol. Úkon směřující k předsání odvodu byl tedy vůči žalobkyni učiněn až po uplynutí 7 let. Proto, dle názoru vyjádřeného ve zmíněném rozsudku NSS, došlo k prekluzi. Pokud snad NSS v rozsudku zmínil lhůtu 10 let, učinil tak v kontextu jím hodnoceného případu, neboť v něm byl odvod předsán až po 14 letech. Prekluzivní lhůta však 10 let netrvá, jedná se pouze o nejzazší dobu, ve které musí tříletá lhůta pro stanovení daně uplynout. Žalobkyně poukázala také na rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2009, č. j. 1 Afs 15/2009-105, č. 1837/2009 Sb. NSS, který se týkal rovněž aplikace lhůty pro stanovení daně do předpisu (celní zákon), který ji neobsahoval. I zde dospěl NSS k závěru, že její délka činí 3 roky.
3. Dále žalobkyně namítla absenci pravomoci správních orgánů rozhodnout o předsání odvodu zpětně za období před 1. 4. 2015. Žalobkyně poukázala na ustanovení § 11 odst. 7 zákona o ochraně ZPF, které bylo do uvedeného zákona vloženo novelou provedenou zákonem č. 41/2015 Sb. s účinností od 1. 4. 2015. Podle důvodové zprávy k této novele bylo předmětné ustanovení vloženo do § 11 s tím, že před tímto datem nebyla uzákoněna možnost správních orgánů rozhodnout o předsání odvodu zpětně. Předmětná novela měla ambici to změnit. Před 1. 4. 2015 tedy neexistovalo zákonné zmocnění správních orgánů rozhodnout o předsání odvodu za zábor zemědělské půdy zpětně a správní orgány mohou činit jen to, co jim zákon umožňuje. V projednávané věci byla realizace záměru zahájena před 1. 4. 2015.
4. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout a odkázal na napadené rozhodnutí. Nad rámec toho uvedl, že ani z přechodných ustanovení k zákonu č. 41/2015 Sb. neplyne, že by správní orgány nemohly předsat odvod za odnětí zemědělské půdy za realizaci záměrů zahájených před 1. 4. 2015.

B. Skutečnosti vyplývající ze správního spisu

5. Ze správního spisu pro účely soudního přezkumu krajský soud zjistil, že Ministerstvo životního prostředí dne 19. 8. 2011 udělilo žalobkyni souhlas s odnětím zemědělské půdy ze ZPF pro realizaci záměru „Š. G. – těžba šterkopísku, VIII a IX etapa“. Rozhodnutím Obvodního báňského úřadu ze dne 19. 6. 2012, č. j. SBS/13801/2012/OBÚ-

5/1/511/Ing.Kt/2 byla žalobkyni povolena hornická činnost – otvírka, příprava a dobývání výhradního ložiska šterkopísku v dobývacím prostoru G. (právní moc dne 17. 7. 2012). Územním rozhodnutím vydaným Magistrátem města Olomouc dne 16. 4. 2014, č. j. SMOL/ÚSO/77/1218/2012/Voj (právní moc dne 20. 5. 2014) bylo rozhodnuto o změně využití území k těžbě šterkopísku v P. G. Rozhodnutím Obvodního báňského úřadu ze dne 13. 10. 2014, č. j. SBS/24853/2014/OBÚ-05/8/511/Ing.Kt byla žalobkyni povolena činnost prováděná hornickým způsobem – dobývání ložiska nevyhrazeného nerostu, šterkopísku – G. (právní moc dne 12. 11. 2014).

6. Rozhodnutím Magistrátu města Olomouc č. j. SMOL/280149/2019/OZP/PKZ/Pol ze dne 1. 11. 2019 byl žalobkyni předepsán odvod za trvalé odnětí zemědělské půdy ze ZPF s dočasným odvodem v celkové výši 1 343 478 Kč. Proti tomuto rozhodnutí brojila žalobkyně odvoláním, které žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl.

C. Posouzení věci krajským soudem

7. Krajský soud přezkoumal v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) napadené rozhodnutí, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. U ústního jednání dne 9. 11. 2021 setrvali účastníci na svých stanoviscích.
8. Předně se krajský soud zabýval namítanou prekluzí práva správních orgánů předepsat odvod za odnětí zemědělské půdy ze ZPF.
9. Otázkou lhůty, ve které musí být odvod předepsán, se zabýval NSS v rozsudku ze dne 25. 4. 2018, č. j. 4 As 37/2018-28, ve kterém k samotné otázce délky lhůty, ve které je nutné o odvodu rozhodnout, uvedl, že „[z]ároveň je však zřejmé, že s ohledem na princip proporcionality, právní jistoty, ochrany legitimního očekávání a ústavním pořádkem zaručenou ochranu vlastnického práva musí nějaká lhůta pro vyměření předmětného odvodu existovat. V posuzovaném případě se tedy jedná o mezeru v zákoně nevědomou a nepravou (ohledně podrobnějšího výkladu k těmto kategoriím Nejvyšší správní soud pro stručnost odkazuje na rozsudek NSS ze dne 21. 1. 2016, č. j. 6 As 75/2015 – 17, č. 3383/2016 Sb. NSS). Taková mezera s ohledem na čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod musí být zaplněna pomocí analogie (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 10. 5. 2016, č. j. 8 As 79/2014 - 108, č. 3428/2016 Sb. NSS, bod 39 a tam citovaná další judikatura). Ve veřejném právu by přitom mělo být použití analogie pouze výjimečné (srov. např. rozsudek NSS ze dne 19. 8. 2015, č. j. 3 Ads 56/2014 – 31), zejména nemůže vést k dovození trestní či deliktní odpovědnosti jednotlivce nebo k založení pravomoci orgánu veřejné moci. [...] Zbývá určit délku lhůty pro stanovení odvodu za odnětí půdy ze ZPF a její konec. Právní prostředek k vyřešení této otázky podle Nejvyššího správního soudu představuje analogické užití prekluzivní lhůty pro stanovení daně, která v dříve platném a účinném zákoně o správě daní a poplatků i v nyní účinném daňovém řádu (bez ohledu na možné skutečnosti působící přerušení či stavění běhu lhůty) shodně činí maximálně 10 let (§ 47 odst. 2 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, § 148 odst. 5 daňového řádu). Takto analogicky dovozenou lhůtu považuje Nejvyšší správní soud za spravedlivé a vyvážené řešení v souladu s principy proporcionality, právní jistoty, ochrany legitimního očekávání a respektující i veřejný zájem na placení tohoto odvodu za odnětí půdy ze ZPF, neboť takto vymezený časový prostor je naprosto dostatečný pro vyměření předmětného odvodu a zároveň dostatečně chrání majetkovou sféru poplatníka tohoto odvodu“ (pozn. podtržení provedl krajský soud pro zdůraznění).

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

10. Krajský soud se s názorem vyjádřeným v citovaném rozsudku ztotožňuje, nicméně nesouhlasí s tím, jak jej vyložila žalobkyně. Podle názoru zdejšího soudu chtěl v citovaném rozsudku NSS za pomoci analogie určit nejzazší dobu, ve které musí být odvod předepsán. NSS nepochybně zná délku lhůty pro stanovení daně, která skutečně činí 3 roky, a proto lze předpokládat, že by zmínil právě ji, pokud by chtěl vyjádřit, že o odvodu musí být rozhodnuto ve lhůtě 3 let. Nicméně NSS za pomoci analogie hledal lhůtu o takové délce, která by chránila práva poplatníků odvodů za zábor zemědělské půdy a současně stanovila správním orgánům dostatečný časový prostor pro to, aby je zákonným způsobem a ve správné výši předepsaly. A pouze z hlediska podobnosti odvodu a daně se uchýlil k ustanovení § 148 daňového řádu. Z podtržené části textu je zřejmé, že NSS si byl vědom toho, že i tříletá prekluzivní lhůta bývá často prodlužována, avšak i ta uplyne nejpozději po 10 letech. Proto také dospěl k závěru, že desetiletá lhůta je adekvátní i v případě odvodu za zábor zemědělské půdy.
11. Je vhodné též zmínit, že se nejedná o přímou aplikaci § 148 daňového řádu. O tu šlo v žalobkyní zmíněném rozsudku NSS ze dne 19. 2. 2009, č. j. 1 Afs 15/2009-105, č. 1837/2009 Sb. NSS, ve kterém NSS dospěl k závěru, že v řízeních podle tehdy platného a účinného celního zákona lze subsidiárně aplikovat zákon č. 212/1992 Sb., o soustavě daní a jeho § 4 odst. 2, který tříletou prekluzivní lhůtu upravoval. Nejednalo se tedy o analogické použití ustanovení z jiného (na věc nedopadajícího) právního předpisu (srov. odst. 29 posledně uvedeného rozsudku).
12. V nyní projednávané věci počala lhůta pro předepsání odvodu plynout dne 17. 7. 2012, kdy nabylo právní moci rozhodnutí Obvodního báňského úřadu ze dne 19. 6. 2012, č. j. SBS/13801/2012/OBÚ-5/1/511/Ing.Kt/2. Pravomocně byl odvod za odnětí zemědělské půdy předepsán dne 6. 3. 2020. K prekluzi práva předepsat odvod za zábor zemědělské půdy tedy nedošlo. Námitka žalobkyně proto není důvodná.
13. K námitce ohledně nemožnosti předepsat odvod za zábor zemědělské půdy krajský soud uvádí, že podle § 11 odst. 7 zákona o ochraně ZPF ve znění účinném od 1. 4. 2015 platí, že *„není-li rozhodnutí o odvodech vydáno po zahájení realizace záměru, částka odvodů odpovídající období do vydání rozhodnutí o odvodech se přičte k první platbě odvodů, a to počínaje dnem zahájení realizace záměru“*.
14. Krajský soud se neztotožňuje s žalobkyní v tom, že by správní orgány podle právní úpravy účinné do 31. 3. 2015 nebyly oprávněny předepsat odvod za zábor zemědělské půdy po jeho realizaci. Zákon o ochraně ZPF ve znění účinném do 31. 3. 2015 v § 11 odst. 2 větě první stanovil, že *„o výši odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu rozhodne orgán ochrany zemědělského půdního fondu podle přílohy k tomuto zákonu v návaznosti na pravomocné rozhodnutí vydané podle zvláštních předpisů“*. Z tohoto ustanovení ani z výše citovaného § 11 odst. 7 zákona o ochraně ZPF vskutku nevyplývá, že by správní orgány nebyly oprávněny rozhodnout o předepsání odvodu za zábor zemědělské půdy i po zahájení realizace záměru. Naopak NSS v rozsudku ze dne 22. 5. 2014, č. j. 9 As 175/2012-25 dospěl k závěru, že k vydání rozhodnutí o předepsání odvodu za zábor zemědělské půdy by mělo dojít právě až po zahájení realizace záměru (srov. odst. 17 až 30 uvedeného rozsudku). Pro stanovení odvodu je totiž rozhodující skutečný zábor zemědělské půdy (faktické odnětí zemědělské půdy), nikoliv zábor uvedený v rozhodnutích vydaných podle stavebního zákona. Pokud žalobkyně dovozuje opak jen na základě důvodové zprávy k zákonu č. 41/2015 Sb., pak je k tomu nutné uvést, že právně závazné je samotné znění zákona, nikoliv důvodová zpráva k němu vydaná. Z žádného ustanovení zákona o ochraně

ZPF tedy nevyplývalo, že by snad realizace záměru měla být hranicí, do kdy může správní orgán předsat odvod za zábor zemědělské půdy. Nelze též přehlédnout, že v první námitce sama žalobkyně namítala, že odvod lze předsat až ve lhůtě 3 let od právní moci rozhodnutí vydaného podle stavebního zákona. Ani tuto námitku soud neshledal důvodnou.

D. Závěr a náhrada nákladů řízení

15. Vzhledem k výše uvedenému krajský soud podle § 78 odst. 7 s. ř. s. žalobu zamítl.
16. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobkyně v řízení úspěšná nebyla a žalovanému nad rámec jeho úřední činnosti žádné náklady nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015 č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu.

Olomouc 9. listopadu 2021

Mgr. Barbora Berková v. r.
předsedkyně senátu