

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **obec Vysoká nad Labem**, se sídlem Vysoká nad Labem 22, zast. Mgr. Martinem Boučkem, advokátem, se sídlem Dlouhá 103, Hradec Králové, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 9. 2016, č. j. KUKHK-28152/ZP/2016-2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 21. 12. 2017, č. j. 30 A 153/2016 – 49,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 21. 12. 2017, č. j. 30 A 153/2016 – 49, **se zrušuje.**

II. Rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje č. j. KUKHK-28152/ZP/2016-2 ze dne 27. 9. 2016, a rozhodnutí Magistrátu města Hradce Králové ze dne 1. 7. 2016, č. j. SZ MMHK/082185/2015/ŽP/Čer, MMHK/123147/2016, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci k rukám jeho zástupce na nákladech řízení o žalobě celkem 11.228 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

IV. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci k rukám jeho zástupce na nákladech řízení o kasační stížnosti celkem 9.114 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Hradce Králové ze dne 1. 7. 2016, č. j. SZ MMHK/082185/2015/ŽP/Čer, MMHK/123147/2016 (dále též „správní orgán prvního stupně“), kterým byl žalobci podle § 11 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále též „zákon o ochraně ZPF“), předepsán odvod za trvalé odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu (dále též „ZPF“) o celkové výměře 0,9261 ha, ve výši 513 986 Kč, z nichž 30 %, tj. 154.195,80 Kč bylo určeno jako příjem žalobce.

[2] Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí žalovaného žalobu, v níž upozornil na skutečnost, že souhlas k trvalému odnětí půdy ze ZPF dle ustanovení § 9 zákona o ochraně ZPF, pro výstavbu sportovního areálu byl udělen správním orgánem prvního stupně již dne 12. 8. 2002 pod sp. zn. 46995/2002/ŽP/Mar/51981 (dále též „souhlas“). V souhlasu bylo kromě dalších podmínek uvedeno, že finanční odvody za odnětí zemědělské půdy ze ZPF budou předepsány v rozhodnutí vydaném orgánem ochrany ZPF po nabytí právní moci územního rozhodnutí nebo stavebního povolení. Tato podmínka byla převzata i do územního rozhodnutí o využití území spojeného s rozhodnutím o umístění stavby ze dne 4. 11. 2002, č. j. 50551/2002/SD3/Koh (dále jen „územní rozhodnutí“), které nabylo právní moci dne 27. 11. 2002. Pokud tedy měl správní orgán prvního stupně za to, že žalobce je povinen k odvodu za odnětí půdy ze ZPF, měl vydat rozhodnutí o předpisu finančního odvodu po nabytí právní moci územního rozhodnutí tak, jak bylo stanoveno v podmínkách výše zmíněného souhlasu závazně převzatých do výroku územního rozhodnutí. Žalobce podotkl, že nebyl povinen doručit orgánu ochrany ZPF příslušnému k vydání rozhodnutí o odvodech kopii pravomocného územního rozhodnutí. Tuto povinnost měl dle právní úpravy účinné v roce 2002 stavební úřad.

[3] Žalobce dále argumentoval tím, že ustanovení § 12 zákona o ochraně ZPF odkazuje na zvláštní předpis, podle kterého se postupuje při správě placených odvodů, kterým byl v roce 2002 zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. Odvod měl podle žalobce být vyměřen podle § 47 tohoto zákona a to tak, že měl být předepsán do 3 let od vzniku daňové povinnosti, tedy cca do konce roku 2005. Žalobce je totiž toho názoru, že odvod za odnětí zemědělské půdy ze ZPF je třeba považovat za daň svého druhu a správní orgán, který byl povinen k jeho předpisu, měl postupovat v souladu se lhůtami uvedenými v zákoně o správě daní a poplatků. Byl proto povinen vydat rozhodnutí o předpisu finančního odvodu ve lhůtě 3 let od právní moci územního rozhodnutí a v následujících maximálně 10 letech od vyměření tento odvod prostřednictvím celního úřadu vybrat.

[4] Žalobce již celou věc považoval za uzavřenou a vyjádřil přesvědčení, že očividné prodlení správních orgánů nemůže jít k jeho tíži. Zahájení řízení téměř po 14 letech od právní moci územního rozhodnutí citelně zasáhlo do jeho právní jistoty. Závěr, že je pouze na správních orgánech, kdy zahájí správní řízení o stanovení finančních odvodů za odnětí ze ZPF, považuje žalobce za rozporný se základními principy právního státu, zásadou ochrany legitimního očekávání a zásadami činnosti správních orgánů, jako je například zásada legality a procesní ekonomie. Žalobce je navíc přesvědčen, že povinnost odvodu se na něj nevztahuje i z důvodu zákonných výjimek, které zmiňoval v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

[5] Žalobce dále namítal, že rozhodnutí žalovaného je v rozporu s ustanovením § 11 odst. 3 zákona o ochraně ZPF. Ustanovení § 11 odst. 1 zákona o ochraně ZPF až do 31. 12. 2010 stanovilo, že část odvodů ve výši 40 % je příjmem rozpočtu obce, v jejímž obvodu se odnímaná půda nachází. Žalované rozhodnutí ale chybně stanovilo, že příjmem rozpočtu žalovaného je část finančních odvodů ve výši 30 %. Závěrem žalobce uvedl, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné pro jeho celkovou nesrozumitelnost a pro nedostatek důvodů k jeho vydání.

[6] Krajský soud v Hradci Králové shora označeným rozsudkem žalobu zamítl. Krajský soud v prvé řadě nepřisvědčil námitce stěžovatele ohledně nepřezkoumatelnosti a nesrozumitelnosti rozhodnutí žalovaného, neboť shledal, že správní rozhodnutí splňuje všechny zákonem předepsané náležitosti a obsahuje relevantní právní argumentaci. Samotný žalobce ostatně jejich obsahu porozuměl, jelikož s jejich závěry věcně polemizuje v žalobě. Nesouhlas žalobce se závěry správních orgánů nepředstavuje důvod pro zrušení rozhodnutí pro údajnou nesrozumitelnost.

[7] Krajský soud dále popsal dosavadní vývoj věci, poukázal na relevantní právní úpravu a konstatoval, že o vlastním odvodu za odnětí půdy ze ZPF se rozhoduje podle § 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF v návaznosti na pravomocné rozhodnutí vydané podle stavebního zákona, na které již nemá navazovat další rozhodnutí. V případě žalobce bylo na základě územního rozhodnutí upuštěno ve smyslu ustanovení § 71 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) od vydání stavebního povolení a kolaudace terénních úprav. Nejdříve po právní moci tohoto územního rozhodnutí mohlo být vydáno rozhodnutí o odvodech za odnětí půdy ze ZPF podle § 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF. To však podle krajského soudu neznamená, že orgán ochrany ZPF měl vydat rozhodnutí o předpisu finančního odvodu ihned po nabytí právní moci územního rozhodnutí, jak dovozoval žalobce. Jak již judikoval NSS ve svém rozsudku ze dne 22. 5. 2014, č. j. 9 As 175/2012 - 25, orgán ochrany ZPF může vyměřit odvod za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu až ve chvíli, kdy lze předpokládat, že již nedojde k další úpravě záboru půdy. Při tom musí postupovat v návaznosti na rozhodnutí podle stavebního zákona a musí vycházet ze skutečného provedení záboru půdy.

[8] Krajský soud poukázal na smysl a účel odvodů za odnětí zemědělské půdy a konstatoval, že samozřejmě nepovažuje za vhodné, aby orgán ochrany zemědělského půdního fondu vydával rozhodnutí dle § 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF s tak velkým časovým odstupem jak tomu bylo v přezkoumávané věci. Přesto však s ohledem skutkový stav dospěl k závěru, že správní orgány zásadu legitimního očekávání neporušily. Neshledal totiž existenci žádné objektivní skutečnosti, na základě níž by žalobce důvodně mohl očekávat, že správní orgány od stanovení odvodu za odnětí předmětné půdy ze ZPF po vydání územního rozhodnutí upustily, tedy že nebude muset uvedený odvod, o jehož existenci dobře věděl jak ze souhlasu, tak z územního rozhodnutí, zaplatit. Poukaz žalobce na skutečnost, že neměl povinnost informovat správní orgán prvního stupně o vydání územního rozhodnutí, resp. nabytí právní moci tohoto rozhodnutí, nic nemění na skutečnosti, že žalobce stanovení odvodu legitimně musel očekávat.

[9] S poukazem na závěry uvedené v rozsudku NSS ze dne 22. 5. 2014, č. j. 9 As 175/2012 - 25, krajský soud nepřisvědčil argumentaci žalobce, že správní orgány měly při vyměření odvodu postupovat v souladu se lhůtami uvedenými v zákoně o správě daní a poplatků, tedy vydat rozhodnutí o předpisu finančního odvodu do 3 let od právní moci územního rozhodnutí. V posuzované věci se totiž nejednalo o vymáhání již stanoveného odvodu, a jednalo se tak o situaci spadající pod právní úpravu zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

[10] V případě námitky žalobce, v níž správním orgánům vytýkal pochybení spočívající v nesprávném stanovení části odvodu, která má být jeho příjmem, krajský soud poukázal na závěry uvedené v rozsudku NSS ze dne 28. 8. 2018, č. j. 7 As 38/2013 – 30, ustanovení § 11 odst. 3 zákona o ochraně ZPF a konstatoval, že správní orgány nepochybily, když při výpočtu výše odvodu vyšly z právního stavu ke dni nabytí právní moci územního rozhodnutí a při dělení odvodů vycházely ze zákonného stavu účinného v době zahájení správního řízení, tj. podle § 11b odst. 5 zákona o ochraně ZPF, kde bylo uvedeno, že příjmem obce je 30 % odvodu.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[11] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) včas kasační stížnost, v níž v prvé řadě namítal, že krajský soud sice odkazuje na rozsudek NSS sp. zn. 9 As 175/2012, v němž je mimo jiné uvedeno, že *„odvod smí být vyměřen jen v takové lhůtě, která dodrží spravedlivou rovnováhu mezi obecným zájmem na placení odvodu a ochranou základních práv a svobod“*, avšak tímto závěrem se nezabývá, přestože se sám neztotožňuje s délkou časového odstupu mezi rozhodnutím vydaným podle zvláštních předpisů a rozhodnutím o odvodech. Tato skutečnost podle názoru stěžovatele činí rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelným, neboť krajský soud neuvedl, jakými úvahami byl veden k závěru, že délkou lhůty nebyla porušena spravedlivá rovnováha a že práva stěžovatele nebyla porušena. Stěžovatel krajskému soudu dále vytknul, že uvedenou otázku nepodrobil testu proporcionality.

[12] Závěry uvedené v citovaném rozsudku NSS podle stěžovatele nic nemění na tom, že by snad mělo být plně legitimní vyměřit finanční odvod za odnětí ze ZPF po 14 letech po nabytí právní moci územního rozhodnutí. Stěžovatel dále argumentoval tím, že správní řád v § 71 stanoví lhůty pro vydání rozhodnutí a zdůraznil, že na jeho straně k žádnému pochybení ve věci dodržování lhůt nedošlo. Žalobce totiž nebyl povinen doručovat orgánu ochrany ZPF kopii pravomocného územního rozhodnutí. To měl učinit stavební úřad.

[13] Stěžovatel dále nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že stanovení odvodu musel legitimně očekávat. Legitimní očekávání stěžovatele však bylo takové, že mu odvod předepsán nebude. V tom stěžovatele utvrzovala více než jedno desetiletí trvající nečinnost správních orgánů, která nemůže jít k tíži stěžovatele.

[14] Podle stěžovatele si žalovaný ve svých úvahách a stanoviscích protiřečí, když na jednu stranu ve vyjádření k žalobě uvádí, že se neztotožňuje s praxí správního orgánu prvního stupně, který vydal rozhodnutí o stanovení odvodů za trvalé odnětí ze ZPF po 14 letech, nicméně že vycházel ze zásady legitimního očekávání. Naproti tomu ale na str. 4

svého rozhodnutí žalovaný zároveň uvádí, že pokud se žalobce domnívá, že mu nesprávným úředním postupem vznikla škoda tím, že obdrží pouze 30 % z předepsaných odvodů místo 40 %, pak nezbývá než se domáhat náhrady podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejném moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

[15] Další pochybení krajského soudu spatřuje stěžovatel v tom, že výše již citovaný závěr uvedený v rozsudku NSS č. j. 9 As 175/2012 – 25 aplikuje na dobu o délce 14 let, neboť v takto dlouhé době nelze spatřovat spravedlivou rovnováhu. Stěžovatel poukázal na nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 554/04 a skutečnost, že krajský soud sám shledal porušení práva, když vyslovil nesouhlas s vydáním rozhodnutí podle § 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF s časovým odstupem 14 let. Žádnou ochranu však stěžovateli neposkytl.

[16] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že není stanoven žádný konkrétní termín pro vydání rozhodnutí o odvodech ze ZPF. Žalovaný přitom vychází ze zásady legitimního očekávání, že v případě vyjmutí pozemku ze zemědělského půdního fondu se zaplatí adekvátní odvod. O této skutečnosti žalobce věděl a nijak tuto skutečnost nerozporoval.

III. Posouzení kasační stížnosti

[17] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[18] Kasační stížnost je důvodná.

[19] Z provedené rekapitulace je zřejmé, že v posuzované věci se jedná o posouzení, zda bylo možné vyměřit odvod za odnětí půdy ze ZPF po téměř 14 letech od nabytí právní moci územního rozhodnutí, kterým bylo rozhodnuto o odnětí půdy ze ZPF a o podmínkách tohoto odnětí.

[20] Nejvyšší správní soud se nicméně nejprve musel zabývat námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů, kterou stěžovatel spatřuje v tom, že soud neuvedl důvody, proč nedošlo k porušení práv stěžovatele ani k porušení spravedlivé rovnováhy, kterou zmínil Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 9 As 175/2012. Pokud by tato námitka byla důvodná, již tato okolnost samotná by musela vést ke zrušení rozsudku krajského soudu.

[21] Za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou považována zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem

je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 - 33).

[22] Nejvyšší správní soud konstatuje, že v tomto ohledu nelze považovat napadený rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Krajský soud totiž svůj výše uvedený závěr, že délkou doby od vydání územního rozhodnutí do vydání žalovaného rozhodnutí nedošlo k porušení práv stěžovatele, zdůvodnil tím, že nebyla dána žádná objektivní skutečnost, na základě níž by stěžovatel mohl důvodně očekávat, že správní orgány od stanovení odvodu upustily, tedy že stěžovatel nebude muset platit předmětný odvod, o jehož existenci dobře věděl ze souhlasu k trvalému odnětí půdy ze ZPF ze dne 12. 8. 2002 a z územního rozhodnutí. Přiléhavý je rovněž poukaz krajského soudu na skutečnost, že to byl stěžovatel, kdo požádal o stanovení výše odvodů za odnětí ze ZPF. Z odůvodnění rozsudku krajského soudu je také zřejmé, že si byl vědom výše uvedeného rozsudku NSS sp. zn. 9 As 175/2012, v němž zdejší soud poukázal na nutnost dodržovat spravedlivou rovnováhu při placení odvodů za odnětí půdy ze ZPF. S ohledem na smysl a účel odvodů za odnětí zemědělské půdy, veřejný zájem vybrání tohoto odvodu, nutnost ochrany, zvelebování a racionální využívání ZPF a zjištěný skutkový stav však krajský soud neshledal porušení zásady legitimního očekávání správními orgány, přestože označil za nevhodný velký časový odstup rozhodnutí o stanovení výše odvodu od nabytí právní moci rozhodnutí. Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce stěžovatele, že krajský soud neprovedl test proporcionality. Z uvedeného je totiž zřejmé, že krajský soud tento test provedl, byť se v tomto ohledu nevyjádřil podrobně a přesně. Krajský soud zvážil, zda vyměření odvodu za odnětí půdy ze ZPF bylo v posuzované věci vhodné, přiměřené a potřebné k dosažení sledovaného cíle.

[23] Stěžovatel v kasační stížnosti dále namítal, že žalovaný si ve svých úvahách a stanoviscích protiřečí. Ve vyjádření k žalobě se totiž neztotožnil s vydáním rozhodnutí po 14 letech. Ve svém rozhodnutí však uvedl, že pokud se žalobce domnívá, že mu nesprávným úředním postupem vznikla škoda tím, že obdrží pouze 30 % z předepsaných odvodů namísto 40 %, pak mu nezbývá než se domáhat náhrady podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejném moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Tato námitka je nepřípustná ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s., podle kterého není kasační stížnost přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 téhož zákona, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Stěžovatel totiž tuto námitku neuplatnil v řízení před krajským soudem, ačkoliv mu v tom nic nebránilo. Stěžovatel sice v žalobě namítal, že si žalovaný protiřečí, tuto rozporuplnost však spatřoval ve zcela jiných okolnostech, než posléze uvedl v kasační stížnosti. V žalobě stěžovatel totiž za protichůdné označil závěry žalovaného, že je plně na správním orgánu, kdy odvod vyměří, a odkaz na zákon o správě daní a poplatků, který však v okamžiku zahájení řízení již pozbyl platnosti. Pro úplnost Nejvyšší správní soud v případě této námitky uzavírá, že nespatřuje žádnou protichůdnost v závěrech žalovaného, na které stěžovatel poukazuje v kasační stížnosti, jelikož se tyto závěry netýkají stejné právní

otázky. O vadu rozhodnutí žalovaného se nejedná také proto, že stěžovatel porovnává závěry žalovaného uvedené v jeho rozhodnutí a ve vyjádření k žalobě.

[24] K poukazu stěžovatele na § 71 správního řádu Nejvyšší správní soud uvádí, že o povinnosti platit odvod za odnětí půdy rozhoduje orgán ochrany ZPF podle správního řádu, jak vyslovil NSS v již zmíněném rozsudku sp. zn. 9 As 175/2012. Lhůty uvedené ve správním řádu se tudíž v posuzované věci uplatní. Správní orgán prvního stupně řízení o stanovení odvodu za odnětí půdy ze ZPF zahájil oznámením ze dne 6. 5. 2015, které bylo stěžovateli doručeno dne 11. 5. 2015 a rozhodnutí vydal až dne 16. 3. 2016 (toto rozhodnutí bylo posléze rozhodnutím žalovaného ze dne 3. 5. 2016, č. j. KUKHK-12517/ZP/2016, zrušeno a správní orgán prvního stupně poté ve věci znovu rozhodl dne 1. 7. 2016 výše zmíněným rozhodnutím). Správní orgán prvního stupně tedy rozhodl víc jak 8 měsíců po zahájení řízení. Nebyly tak dodrženy lhůty pro vydání rozhodnutí stanovené v § 71 správního řádu a došlo rovněž k porušení zásady rychlosti řízení zakotvené v § 6 odst. 1 správního řádu. Skutečnost, že správní orgán prvního stupně nedodržel lhůty pro vydání rozhodnutí, představuje nesprávný úřední postup ve smyslu § 13 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. Výtce stěžovatele vůči postupu správního orgánu, v níž namítal nedodržení lhůty pro vydání rozhodnutí, je tudíž třeba plně přisvědčit. Tuto okolnost (průtahy v řízení před správním orgánem) samu o sobě však zpravidla nelze považovat za podstatnou vadu řízení, která by vedla k nutnosti zrušení rozhodnutí správního orgánu.

[25] Lhůty pro vydání rozhodnutí se však netýkají přímo otázky rozhodné pro tuto věc, neboť upravují prostor pro ukončení řízení počítaný od zahájení tohoto správního řízení. Ve věci však je rozhodná otázka, zda porušení práv stěžovatele není založeno tím, že správní orgány řízení o vyměření odvodu zahájily z moci úřední a ve věci rozhodly až po uplynutí excesivně dlouhé doby.

[26] K této stěžejní námitce stěžovatele, tedy že nelze legitimně vyměřit finanční odvod za odnětí ze ZPF po 14 letech po nabytí právní moci rozhodnutí o odnětí, kterým je v posuzované věci územní rozhodnutí, a realizaci samotného záměru, Nejvyšší správní soud v prvé řadě uvádí, že odvod za odnětí půdy ze ZPF představuje podobně jako daň veřejnoprávní zásah do majetkové sféry a vlastnického práva poplatníka, který je povinen vyměřené finanční prostředky odvést do veřejných rozpočtů. O povinnosti platit odvod za odnětí půdy rozhoduje orgán ochrany ZPF podle správního řádu, tj. nikoli dle právních předpisů upravujících správu daní a poplatků. Při placení odvodů se však již podle § 12 odst. 6 zákona o ochraně ZPF postupuje podle daňového řádu. Je přitom zjevné, že k vyměření odvodu za odnětí půdy ze ZPF s takto dlouhým časovým odstupem by vskutku nemělo docházet. Na tomto aspektu se ostatně shodují žalobce, žalovaný i krajský soud.

[27] Jak uvádí Ústavní soud, „[p]*odstatou ochrany vlastnického práva v oblasti stanovení a vybírání daní a poplatků není pouze formální podřazení určité daně konkrétnímu ustanovení zákona, nýbrž tato ochrana se v materiálním právním státě* [...] *musí vztahovat také na případy aplikace a interpretace určitého zákonného ustanovení, jež stanoví daňovou nebo poplatkovou povinnost*“ (nález ze dne 1. 6. 2005 sp. zn. IV. ÚS 29/05). V demokratickém právním státě platí, že nejen soukromoprávní subjekty ale i veřejná moc respektují obecná

pravidla právního řádu, mezi které mimo jiné patří prekluze, která stejně jako promlčení představuje právní důsledky plynutí času, resp. uplynutí určité doby.

[28] Nejvyšší správní soud považuje na tomto místě za vhodné poukázat na závěry, k nimž zdejší soud dospěl v rozsudku ze dne 19. 2. 2009, č. j. 1 Afs 15/2009 – 105, č. 1837/2009 Sb. NSS, v němž mimo jiné judikoval, že *„smyslem prekluze stejně jako promlčení je jednak přispívat k právní jistotě účastníků právních vztahů, jednak stimulovat věřitele (ať již jím je subjekt soukromého práva nebo veřejná moc) k včasnému uplatnění jeho práv. V případě nároků veřejné moci nadto prekluze, případně promlčení, snižuje možnost svévolných zásahů do právní sféry fyzických a právnických osob.“* V bodech 18 až 21 pak vyslovil, že *„neomezená možnost uplatnění určitých majetkových práv vůči dlužníkovi bez ohledu na běh času by jednak zásadním způsobem zvýšila transakční náklady adresátů veřejných subjektivních práv a povinností, a to již jen s ohledem na neomezenou dobu, po kterou by museli vést určitou evidenci relevantní pro potenciální uplatnění nároku, jednak by vytvořila totální právní nejistotu ohledně jejich majetkové situace a těch závazků, které vznikly třebas i velmi dávno v minulosti. Jak v daňovém kontextu judikoval Ústavní soud, lhůty k vyměření daně mají významný vliv na právní jistotu: „Účelem zavedení prekluzívních lhůt pro vyměření bylo stimulovat správce daně k včasnému výkonu jeho práv a povinností a z hlediska právní jistoty daňových subjektů pak nastolit situaci, kdy po jejich uplynutí zanikají i jejich povinnosti, které zejména pokud jde o povinnost prokazovat, jsou po uplynutí delší doby vždy spjaty s určitými problémy“ [viz nález sp. zn. II. ÚS 493/05 ze dne 11. 1. 2007, přístupné na http://nalus.usoud.cz/ (věc PRIOR ČESKÁ REPUBLIKA, a.s.)]. Časově neomezená možnost určitý druh závazků uplatnit by jistě vedla k problematickému rozhodování orgánů státní správy i soudů, které by byly nuceny rozhodovat i o velmi starých pohledávkách, na které již neexistují dostatečné důkazní prostředky, což by ohrozilo právní jistotu nejen dlužníka, ale v posledku i věřitele. V neposlední řadě by byla favorizace státní moci uplatnit určitou majetkovou pohledávku kdykoliv bez ohledu na běh času nepřípustná též s ohledem na ústavní požadavky rovnosti a zákazu diskriminace.*

Institut časově podmíněného uplatnění majetkových pohledávek se sice může zdát často nespravedlivý, jeho finalita by však neměla zastřít základní, a možno říci ústavní hodnotu, totiž, že přináší do společnosti stabilitu a jistotu, a umožňuje tak dlužníkům plánovat si své životy s vědomím, že v důsledku uplynutí času již proti nim nelze určitý nárok uplatnit. Prekluze nebo promlčení nejsou v tomto pojetí samoúčelné, ale naopak reflektují přirozený běh ekonomického života jako takového.

Nejen české právo proto vychází z pozice, že zásahy veřejné moci do soukromé sféry jsou v zásadě vždy limitovány během času. Pokud zákon směřuje k opaku a vytváří zvláštní skupinu majetkových pohledávek státu, jejichž uplatnění nepodléhá žádné časové limitaci, ohrožuje právní jistotu a oprávněná očekávání adresátů právních norem (čl. 1 odst. 1 Ústavy).

Pro ilustraci lze ukázat na právní úpravu běhu času a promlčení (event. prekluze) majetkových nároků v jiných právních odvětvích. Obecná promlčecí doba v občanskoprávní sféře je tři roky – tedy jen v této době může věřitel prostřednictvím soudu jako orgánu veřejné moci úspěšně uplatnit svou majetkovou pohledávku proti vůli dlužníka (§ 101 obč. zák.). Judikatura Nejvyššího soudu dnes podmiňuje v podstatě všechny občanskoprávní majetkové nároky promlčením (srov. např. rozsudek velkého senátu NS sp. zn. 31 Cdo 3161/2008

ze dne 12. 11. 2008, www.nsoud.cz, který dovozuje, že '[j]e-li obsahem nároku na náhradu nemajetkové újmy požadavek na zaplacení peněžní částky, pak princip právní jistoty vylučuje, aby plynutí času nebyly přiznány žádné právní účinky'). Podobné úvahy platí v právu veřejném. Podle daňového řádu nelze daň vyměřit ani doměřit či přiznat nárok na daňový odpočet po uplynutí tří let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání nebo hlášení nebo v němž vznikla daňová povinnost, aniž by zde současně byla povinnost daňové přiznání nebo hlášení podat (§ 47 odst. 1)."

[29] Podle § 11 odst. 2 věty první zákona o ochraně ZPF, ve znění účinném v době, kdy územní rozhodnutí nabylo právní moci, tj. do 31. 12. 2005, *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.*

[30] Podle § 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF ve znění účinném ke dni rozhodnutí žalovaného, *o výši odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu rozhodne orgán ochrany zemědělského půdního fondu podle přílohy k tomuto zákonu po zahájení realizace záměru. U záměrů prováděných po etapách vymezených v souhlasu s odnětím orgán ochrany zemědělského půdního fondu rozhoduje o odvodech samostatně za odnětí pro každou jednotlivou etapu po jejím zahájení.*

[31] Podle § 12 odst. 1 zákona o ochraně ZPF, *odvod placený jednorázově je splatný do třiceti dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o odvodu.*

[32] Zákon o ochraně ZPF tedy nestanoví a ani dříve nestanovil žádnou prekluzivní lhůtu (jako je tomu např. v případě daní v § 148 daňového řádu), po jejímž uplynutí by již nebylo možné vydat rozhodnutí o stanovení odvodu za odnětí půdy ze ZPF. Jedinou lhůtu, kterou zákon o ochraně ZPF ve vztahu k odvodu za odnětí ze ZPF stanoví, je lhůta k jeho splacení, která činí 30 dní ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o odvodu. S ohledem na výše uvedená východiska a závěry má Nejvyšší správní soud za to, že i když zákon o ochraně ZPF nestanoví žádné prekluzivní lhůty pro vydání rozhodnutí o odnětí půdy ze ZPF, nelze vycházet z toho, že v případě odvodu za odnětí půdy ze ZPF může být tento zásah veřejné moci do majetkové sféry subjektu povinného k zaplacení tohoto odvodu časově zcela neomezen. Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že není možné, aby správní orgán byl oprávněn o vyměření odvodu za trvalé odnětí zemědělské půdy ze ZPF rozhodnout s jakýmkoli časovým odstupem od tohoto odnětí.

[33] Skutečnost, že zákon o ochraně ZPF nestanoví žádné prekluzivní lhůty, po jejichž uplynutí by již nebylo možné vydat rozhodnutí o vyměření odvodu za odnětí půdy ze ZPF, proto podle Nejvyššího správního soudu představuje mezeru v zákoně o ochraně ZPF, v důsledku které tento zákon nepamatuje na řešení situace, kdy je o vyměření odvodu za odnětí půdy ze ZPF rozhodováno s velkým časovým odstupem od rozhodnutí o odnětí půdy ze ZPF.

[34] Zároveň 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.

[35] Nejvyšší správní soud se proto v posuzované věci rozhodl použít *analogii legis*, tj. použití zákonné normy, která sice na danou situaci přímo nedopadá, upravuje však nejpodobnější skutkovou situaci. Podle Nejvyššího správního soudu se jedná o právní předpis upravující lhůtu pro stanovení daně, a to s ohledem na výše již zmíněnou podobnost odvodu za trvalé odnětí půdy ze ZPF a daní a dále na skutečnost, že při placení tohoto odvodu se postupuje podle daňového řádu.

[36] Územní rozhodnutí ze dne 4. 11. 2002, č. j. 50551/2002/SD3/Koh, které nabylo právní moci dne 27. 11. 2002, v němž správní orgán prvního stupně rozhodl o odnětí půdy ze ZPF a stanovil podmínky tohoto odnětí, je posledním rozhodnutím vydaným podle zvláštního právního předpisu (stavebního zákona z roku 1976), ve smyslu § 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF, ve znění účinném do 31. 12. 2005, neboť stavební úřad ve smyslu § 71 stavebního zákona z roku 1976 upustil od vydání povolení a kolaudace terénních úprav. Správní orgán prvního stupně tudíž měl na základě pravomocného územního rozhodnutí podle uvedeného ustanovení zákona o ochraně ZPF rozhodnout o výši odvodu. Okamžik, kdy v posuzované věci počala plynout lhůta pro stanovení odvodu za odnětí půdy ze ZPF je proto den 27. 11. 2002, kdy územní rozhodnutí nabylo právní moci.

[37] Pro úplnost Nejvyšší správní soud konstatuje, že počátek lhůty pro stanovení odvodu za odnětí půdy ze ZPF nelze v posuzované věci určit podle § 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF ve znění účinném ke dni rozhodnutí žalovaného, který ukládá správním orgánům rozhodnout odvodu za odnětí půdy ze ZPF v návaznosti na zahájení realizace záměru. V době vydání územního rozhodnutí totiž zákon o ochraně ZPF povinnost rozhodnout o odnětí ze ZPF vázal na pravomocné rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů, kterým je právě toto územní rozhodnutí.

[38] 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.

[39] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že prekluzivní lhůta pro stanovení předmětného odvodu uplynula nepochybně nejpozději 10 let od nabytí právní moci územního rozhodnutí, kterým bylo rozhodnuto o odnětí půdy ze ZPF, tj. dne 27. 11. 2012. Řízení v této záležitosti však bylo zahájeno později (až 6. 5. 2015) a rozhodnutí o stanovení odvodu nabylo právní moci až 28. 9. 2016, tj. v době, kdy již odvod za odnětí půdy ze ZPF nepochybně nemohl být stanoven. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jsou proto nezákonná. Nejvyšší správní soud tedy přisvědčil námitce stěžovatele ohledně nezákonnosti rozhodnutí správních orgánů a ztotožnil se rovněž s argumentací stěžovatele, že ve stanovení předmětného odvodu po 14 letech nelze spatřovat spravedlivou rovnováhu zmíněnou v rozsudku NSS ze dne 22. 5. 2014, č. j. 9 As 175/2012 – 25.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[40] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil, neboť je zjevné, že stěžovatel se úspěšně dovolal důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nesprávného posouzení věci krajským soudem. Již v řízení o žalobě zde byly dány důvody pro zrušení rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a krajský soud by v novém žalobním řízení nemohl učinit nic jiného, než tato rozhodnutí zrušit. Proto povaha věci umožňuje, aby Nejvyšší správní soud o žalobě sám rozhodl a podle § 110 odst. 2 písm. a), § 78 odst. 1 věty první, odst. 3 a odst. 4 s. ř. s. současně se zrušením napadeného rozsudku zrušil pro nezákonnost také rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V něm bude žalovaný v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. použitým přiměřeně podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[41] Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel měl ve věci úspěch, a proto má vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení, a to jak za řízení před krajským soudem, tak i v řízení o kasační stížnosti.

[42] Uplatnitelné náklady řízení o žalobě se sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3.000 Kč za žalobu proti rozhodnutí žalovaného a dále z nákladů právního zastoupení. V řízení před krajským soudem má stěžovatel právo na náhradu odměny za právní zastupování za dva úkony jeho právního zástupce - převzetí zastoupení a podání žaloby [§ 11 odst. 1 písm. a) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif], ve výši po 3.100 Kč za úkon [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bod 5 advokátního tarifu], tj. celkem 6.200 Kč. Stěžovatel má též právo na náhradu hotových výdajů jeho zástupce za tyto dva úkony ve výši 2 x 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Zástupce stěžovatele již v řízení před krajským soudem doložil, že je plátcem DPH, proto se odměna a náhrada hotových výdajů zvyšují o částku odpovídající této dani, tj. o 21 % na 8.228 Kč. Za řízení před krajským soudem má tedy stěžovatel právo na náhradu nákladů v částce celkem 11.228 Kč.

[43] V řízení před Nejvyšším správním soudem má stěžovatel, vedle zaplaceného soudního poplatku za kasační stížnost ve výši 5.000 Kč, právo na náhradu odměny za jeden úkon jeho právního zástupce podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, tj. podání

kasační stížnosti ve výši 3.100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bod 5 advokátního tarifu. Stěžovatel má též právo na náhradu hotových výdajů jeho zástupce za tento úkon ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Zástupce stěžovatele je plátcem DPH, proto se odměna a náhrada hotových výdajů zvyšují o částku odpovídající této dani, tj. o 21 % na 4.114 Kč. Stěžovatel tak má nárok na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v částce celkem 9.114 Kč. K plnění soud určil přiměřenou lhůtu.

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

V Brně dne 25. dubna 2018

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu