

Zemědělská půda

Pro stanovení odvodu za odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu podle zákona č. [334/1992](#) Sb. se použije lhůta v § 148 zákona č. [280/2009](#) Sb., daňový řád, jako celek, včetně základní lhůty upravené v § 148 odst. 1 daňového řádu.

(Nález Ústavního soudu České republiky sp.zn. III.ÚS 2331/23 ze dne 18.6.2024)

Ústavní soud rozhodl o ústavní stížnosti stěžovatelky Štěrkovny Olomouc, a. s., sídlem O., zastoupené Mgr. M.L., advokátem, se sídlem O., proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. června 2023, č. j. 8 As 378/2021-34, a rozsudku Krajského soudu v Ostravě - pobočky v Olomouci ze dne 9. listopadu 2021, č. j. 65 A 41/2020-32, za účasti Nejvyššího správního soudu a Krajského soudu v Ostravě - pobočky v Olomouci, jako účastníků řízení, a Krajského úřadu Olomouckého kraje, se sídlem Jeremenkova 1191/40a, Olomouc, jako vedlejšího účastníka řízení, tak, že rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 29. června 2023, č. j. 8 As 378/2021-34 a rozsudkem Krajského soudu v Ostravě - pobočky v Olomouci ze dne 9. listopadu 2021, č. j. 65 A 41/2020-32, byla porušena stěžovatelčina ústavní práva podle čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. června 2023, č. j. 8 As 378/2021-34 a rozsudek Krajského soudu v Ostravě - pobočky v Olomouci ze dne 9. listopadu 2021, č. j. 65 A 41/2020-32, se ruší.

Z odůvodnění:

I. Skutkové okolnosti posuzované věci a obsah napadených rozhodnutí

1. Ministerstvo životního prostředí stěžovatelce dne 19. 8. 2011 udělilo souhlas s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu (dále jen "ZPF"). Rozhodnutím, které nabylo právní moci v červenci 2012, jí Obvodní báňský úřad povolil blíže specifikovanou hornickou činnost. Magistrát města Olomouc rozhodnutím ze dne 1. 11. 2019 předepsal stěžovatelce odvod za trvalé odnětí zemědělské půdy ze ZPF v celkové výši 1 343 478 Kč. Proti tomuto rozhodnutí stěžovatelka podala odvolání, které vedlejší účastník zamítl. Stěžovatelka rozhodnutí vedlejšího účastníka napadla žalobou u Krajského soudu v Ostravě - pobočky v Olomouci, který žalobu ústavní stížností napadeným rozsudkem zamítl. Kasační stížnost stěžovatelky Nejvyšší správní soud ústavní stížností napadeným rozhodnutím rovněž zamítl. Shodně s krajským soudem se neztotožnil zejména s argumentem stěžovatelky, že pro předepsání odvodů za zábor zemědělské půdy se podle § 148 zákona č. [280/2009](#) Sb., daňový řád (dále jen "daňový řád"), uplatní tříletá prekluzivní lhůta, nýbrž pomocí analogie iuris dovodil, že se pro tyto případy uplatní prekluzivní lhůta desetiletá.

2. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen "Ústava") a § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. [182/1993](#) Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o Ústavním soudu"), se stěžovatelka domáhá zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí s tvrzením, že jimi byla porušena její základní práva zaručená čl. 90 Ústavy, čl. 11 odst. 5 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina") a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

II. Argumentace stěžovatelky

3. Stěžovatelka namítá, že úkon směřující ke stanovení a rozhodnutí o odvodu za odnětí zemědělské

půdy ze ZPF byl učiněn až po uplynutí nepřiměřeně dlouhé doby (nejméně) sedmi let, tj. až po marném uplynutí tříleté prekluzivní lhůty. Jelikož zákon č. [334/1992](#) Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen "zákon o ochraně ZPF"), lhůtu, po jejímž uplynutí by nebylo možné vydat rozhodnutí o vyměření odvodu za odnětí půdy ze ZPF, výslovně nestanoví, odvozuje stěžovatelka délku prekluzivní lhůty od § 148 odst. 1 daňového řádu. Stanovením prekluzivní lhůty v délce deseti let za analogického použití § 148 odst. 5 daňového řádu správní soudy vytvořily neakceptovatelně širokou časovou mez pro vyměření příslušného odvodu, jež odporuje zásadám daného právního odvětví. Podle názoru stěžovatelky lze lhůtu deseti let považovat za pouhé maximum, kdy běh tříleté prekluzivní lhůty nejpozději skončí. Správní soudy tak mezeru v zákoně vyplnily nesprávně a nepřipustně.

III. Vyjádření účastníků řízení a replika stěžovatelky

4. K výzvě Ústavního soudu se k ústavní stížnosti vyjádřil Nejvyšší správní soud, který uvedl, že ústavní stížnost směřuje téměř výhradně proti výkladu zákona o ochraně ZPF (tedy podústavního práva), jenž stěžovatelka považuje za svévolný, a jeho vyjádření se proto zabývá právě touto otázkou. V obecné rovině nejprve připomněl, že zákon o ochraně ZPF chrání ZPF jako základní přírodní bohatství naší země, a to jednak prostřednictvím mechanismu souhlasu s odnětím půdy ze ZPF a jednak stanovením odvodů za odnětí půdy ze ZPF. Zákon o ochraně ZPF však neobsahuje žádnou prekluzivní (či promlčecí) lhůtu pro stanovení odvodů za odnětí půdy. Tuto skutečnost Nejvyšší správní soud považoval za problematickou již v rozsudku ze dne 25. 4. 2018, č. j. 4 As 37/2018-28, ve věci Vysoká nad Labem (dále jen "rozsudek ve věci Vysoká"), ve které analogicky k § 148 odst. 5 daňového řádu dovodil použití desetileté lhůty. V posuzované věci tudíž aplikoval již existující judikaturu, přičemž přihlédl mimo jiné i ke skutečnosti, že správní orgány z desetileté prekluzivní lhůty vycházely. V oblasti prekluzivních či promlčecích lhůt by měl být soud opatrný při změnách judikatury, které by vedly k výraznému zkrácení již běžících lhůt. To platí i v případě, že je věřitelem stát. V tomto případě se navíc nejedná o situaci, v níž by státní moc hájila své vlastní výsostné zájmy, ale v podstatné míře hájí také právo všech osob na příznivé životní prostředí.

5. Pro použití analogie považuje Nejvyšší správní soud za rozhodující, aby výsledek (tedy dotvořená norma) byl spravedlivý a přiměřeně vyvážil veškerá dotčená práva a chráněné zájmy. V této souvislosti dospěl k závěru, že tříletou prekluzivní lhůtu stanovenou v § 148 odst. 1 daňového řádu s ohledem na rozdílný charakter plnění, rozdílný účel a především rozdílné řízení o těchto platbách bez dalšího použít nelze. S rozvedením důvodů uvedených v napadeném rozhodnutí opětovně konstatoval, že většina důvodů pro prodloužení, přerušeni či stavení dle § 148 daňového řádu by při postupu podle zákona o ochraně ZPF použitelná nebyla. K tomu přistupuje skutečnost, že daňový řád (logicky) nemyslí na specifika procesu stanovení odvodů ze zákona o ochraně ZPF (např. na potřebu vyčkat na skutečný rozsah zabrané půdy). Jelikož jsou lhůty postavené na určitém zobecnění, je třeba vycházet z toho, že lhůta by měla poskytnout dostatečný prostor pro uplatnění nároku či práva i v komplikovaných případech. Při stanovení lhůty pro zákon o ochraně ZPF musel soud zohlednit, že v řadě případů má správní orgán se stanovením odvodů určitou (nezanedbatelnou) dobu vyčkat. Mechanickým použitím lhůt z daňového řádu by byla prekluze dle zákona o ochraně ZPF podstatně přísnější než podle daňového řádu, k čemuž není důvod.

6. Přestože zákonodárce nezřídka stanovil kratší lhůtu v kombinaci s řadou důvodů pro přerušeni, stavení či prodloužení lhůty, desetiletá lhůta je i v těchto případech často použita jako maximální doba, po jejímž uplynutí k prekluzi dojde. Tento komplexnější přístup by byl jistě ze strany zákonodárce možný i v případě zákona o ochraně ZPF. Ze strany soudu však bylo vhodnější použít "jednoduchou" lhůtu, která se již dále nepřerušuje, nestaví ani neprodlužuje. Taková lhůta pak pochopitelně musí být delší.

7. Nejvyšší správní soud analogickým použitím desetileté prekluzivní lhůty překlenul mlčení zákona,

svůj postup z výše uvedených důvodů považuje za souladný s ústavním pořádkem. Navrhl proto, aby Ústavní soud ústavní stížnost odmítl jako zjevně neopodstatněnou, případně aby ji nálezem zamítl.

8. Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci prostřednictvím soudce zpravodaje sdělil, že se k ústavní stížnosti vyjadřovat nebude.

9. Krajský úřad Olomouckého kraje jakožto vedlejší účastník uvedl, že zejména s ohledem na skutečnost, že zákon o ochraně ZPF prekluzivní lhůtu ke stanovení odvodu nikterak nevynechává, je třeba desetiletou prekluzivní lhůtu vnímat ve prospěch poplatníka, a nikoli k jeho tíži, jak opačně na několika místech uvádí stěžovatelka. Doplnil, že souhlas s odnětím zemědělské půdy ze ZPF je vydáván příslušným orgánem ochrany ZPF na žádost žadatele a již v době jeho vydání v něm je orientačně vymezena částka, kterou bude žadatel povinen při realizaci svého záměru zaplatit. Žadatel je tedy s touto zákonnou povinností obeznámen ještě před započítáním realizace záměru. Dále zdůraznil, že stěžovatelka nesplnila zákonem stanovenou povinnost v čl. II bodu 7 zákona č. [41/2015](#) Sb., novelizujícího zákon o ochraně ZPF, písemně oznámit realizaci záměru do šesti měsíců ode dne účinnosti novely, tedy od 1. 4. 2015. Kdyby tuto povinnost stěžovatelka splnila, je více než pravděpodobné, že by došlo ke stanovení výše odvodu za odnětí ze ZPF ve lhůtě výrazně kratší, než bylo přibližně po sedmi letech od vydání souhlasu s odnětím. Ohledně použití analogie dle § 148 daňového řádu se vedlejší účastník plně ztotožnil s názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeném v napadeném rozhodnutí.

10. Stěžovatelka v replice k vyjádření Nejvyššího správního soudu konstatovala, že zde je důvod pro změnu výkladu stávající judikované prekluzivní lhůty. Neztotožňuje se se snahou Nejvyššího správního soudu "pokusit se vyhledat" co nejvíce rozdíly mezi instituty odvodu za odnětí půdy ze ZPF a daní a z daného dovodit nemožnost analogického použití prekluzivní lhůty pro stanovení daní (§ 148 daňového řádu). Argument, že příjem z odvodu za odnětí půdy ze ZPF je i dílem příjmem obcí a hájením práva na příznivé životní prostředí, není důvodem pro jiné právní posouzení, než je tomu u daní, neboť i ty dílem "končí u obcí" a je z nich podporována řada minimálně stejně důležitých zájmů (zdraví, bezpečnost atd.). Tvrzená rozdílnost procesních postupů při stanovení daně a odvodů nezavádá důvod pro závěr, že pro stanovení odvodu za odnětí půdy ze ZPF je třeba mnohem více času (ba naopak). Stěžovatelka trvá na tom, že úprava lhůt pro stanovení daně dle daňového řádu je skutkově nejbližší a plně aplikovatelnou normou.

11. Stěžovatelka má dále za to, že rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2017, č. j. 2 Afs 62/2017-39, ve věci ACE Trade, představuje ojedinělý případ, kdy lhůta tří let pro vyměření odvodu za odnětí půdy ze ZPF (v kontextu důsledků pro stavebníky v režimu provádění staveb) může být "šibeniční". Ve všech ostatních případech je lhůta tří let plně komfortní a dostačující. Lhůta deseti let je nepřiměřená, neobvyklá a vymykající se standardům. K analogii provedené Nejvyšším správním soudem stěžovatelka zdůraznila, že je primární povinností hledat právní normu, která je svou podstatou nejbližší danému skutkovému stavu, a tak v logicky podobném případě dojít k logicky podobnému výsledku aplikace. Až když daný postup není možný, pak teprve je přípustné "stát se zákonodárcem" a postupovat "podle vlastního nejlepšího svědomí a vědomí". Postup Nejvyššího správního soudu, který se snažil aplikovat své subjektivní přesvědčení o tom, co by mělo a mohlo být, považuje za nepřipustný.

12. Práva repliky k vyjádření vedlejšího účastníka stěžovatelka nevyužila.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

13. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas k tomu oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastnicí řízení, v němž byla vydána rozhodnutí napadená ústavní stížností. Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný.

Stěžovatelka je právně zastoupena v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu. Ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatelka před jejím podáním vyčerpala veškeré zákonné procesní prostředky ochrany svých práv (§ 75 odst. 1 téhož zákona a contrario).

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

14. Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně zdůrazňuje, že není součástí soudní soustavy a nepřísluší mu proto ani právo vykonávat dohled nad rozhodovací činností obecných soudů [srov. např. náleze ze dne 1. 2. 1994, sp. zn. III. ÚS 23/93 (N 5/1 SbNU 41)]. Do jejich rozhodovací činnosti je oprávněn zasáhnout pouze tehdy, došlo-li pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byl stěžovatel účastníkem, k porušení jeho základních práv či svobod chráněných ústavním pořádkem. Skutečnost, že se obecný soud opřel o právní názor (resp. o výklad zákona, případně jiného právního předpisu), se kterým se stěžovatel neztotožňuje, nezakládá sama o sobě relevantní důvod k podání ústavní stížnosti [náleze ze dne 26. 6. 1995, sp. zn. IV. ÚS 188/94 (N 39/3 SbNU 281)]. Ústavní soud však na druhé straně konstatuje, že výklad a následná aplikace právních předpisů obecnými soudy mohou být v některých případech natolik extrémní, že vybočí z mezí hlavy páté Listiny, jakož i z principů ovládajících demokratický právní stát, a zasáhnou tak do některého ústavně zaručeného základního práva.

15. Proces interpretace a aplikace podústavního práva je zatížen uvedenou vadou zpravidla tehdy, jestliže obecné soudy nezohlední správně (či vůbec) dopad některého ústavně zaručeného základního práva či svobody na posuzovanou věc nebo se dopustí - z hlediska řádně vedeného soudního řízení - neakceptovatelné libovůle, spočívající buď v nerespektování jednoznačně znějící kogentní normy, nebo ve zjevném a neodůvodněném vybočení ze standardů výkladu, jenž je v soudní praxi respektován, resp. který odpovídá všeobecně akceptovanému (doktrinálnímu) chápání dotčených právních institutů [srov. náleze Ústavního soudu ze dne 25. 9. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 85/06 (N 148/46 SbNU 471); všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz/>].

V.1 Obecná východiska

16. V projednávané věci je sporná otázka, zda správní orgány a soudy při výkladu a aplikaci zákona o ochraně ZPF a daňového řádu respektovaly ústavněprávní limity, jež se váží zejména k zákazu nepřípustných zásahů do autonomní sféry jednotlivce (viz dále).

17. Státní moc si při stanovení a vybírání daní a poplatků musí počínat v mezích stanovených zákonem. Přitom i toto ustanovení, podobně jako ustanovení čl. 11 odst. 5 Listiny, je třeba vykládat nikoliv pouze v tom smyslu, že orgán veřejné moci je oprávněn uplatnit vůči jednotlivci zákonem konstituovanou pravomoc, a to jakýmkoliv způsobem, nýbrž je rovněž třeba jej vykládat v materiálním smyslu, tj. tak, aby orgán veřejné moci při výkonu své pravomoci co nejvíce respektoval ochranu základních práv jednotlivce [srov. náleze sp. zn. II. ÚS 703/06 ze dne 21. 4. 2009 (N 92/53 SbNU 181) či obdobně náleze sp. zn. IV. ÚS 29/05 ze dne 1. 6. 2005 (N 113/37 SbNU 463)].

18. Odvod za odnětí půdy ze ZPF představuje podobně jako daň či poplatek veřejnoprávní zásah do majetkové sféry a vlastnického práva poplatníka, přičemž zásahy veřejné moci do soukromých práv jsou zásadně časově limitovány. Přestože tedy zákon o ochraně ZPF výslovně neupravuje lhůtu, ve které je správní orgán povinen o odvodu rozhodnout, stejně jako v případě daňové povinnosti nemůže časový prostor k určení této veřejnoprávní povinnosti zůstat bez jakéhokoliv ohraničení. Opačný přístup by ohrožoval právní jistotu adresátů právních norem (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Institut prekluze, jakožto jeden z klíčových právních následků marného uplynutí času v právu, snižuje u nároků veřejné moci možnost svévolných zásahů státu do právní sféry fyzických a právnických osob (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2009, č. j. 1 Afs 15/2009-105, zveřejněn pod č. 1837/2009 Sb. NSS).

19. Podstatou ochrany vlastnického práva v oblasti stanovení a vybírání daní a poplatků není pouze formální podřazení určité platby konkrétnímu ustanovení zákona, tj. zákonné zakotvení určitého typu daně či poplatku (odvodu), tato ochrana se v materiálním právním státě (čl. 1 odst. 1 Ústavy) musí vztahovat také na případy aplikace a interpretace určitého zákonného ustanovení, jež stanoví povinnost odvodu do veřejných rozpočtů (srov. nálezn. sp. zn. IV. ÚS 29/05). Nesprávná aplikace ustanovení, které upravuje časový rozměr povinnosti uhradit daň, poplatek či odvod, je způsobilá porušit ústavně zaručené právo dle čl. 11 odst. 5 Listiny.

V.2 Posouzení projednávané věci

20. V projednávané věci není sporné, že vzhledem k absenci lhůty pro odvod za odnětí zemědělské půdy v zákoně o ochraně ZPF se na rozhodnutí o odvodech aplikuje lhůta pro vyměření daně upravená v daňovém řádu. Nejvyšší správní soud v rozsudku ve věci Vysoká k tomu výslovně vedl, 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" (bod 34 rozsudku ve věci Vysoká). Oba správní soudy z tohoto závěru vycházely i v nyní posuzované věci. Spornou otázkou tedy zůstává, zda je namíste použít § 148 daňového řádu jako celek, tj. včetně jeho odstavce 1, který upravuje tříletou prekluzivní lhůtu (čehož se domáhá stěžovatelka), nebo pouze § 148 odst. 5 daňového řádu, jenž stanoví maximální desetiletou lhůtu k vyměření daně (jak tvrdí správní soudy).

21. Ustanovení § 148 daňového řádu je komplexní úpravou lhůty pro vyměření daně, které upravuje v odstavci 1 základní tříletou lhůtu pro stanovení daně, v dalších odstavcích (2 - 4) stanoví pravidla pro její prodloužení, přerušování nebo stavení, a následně v odstavci 5 určuje maximální dobu deseti let, která ohraničuje časové období, ve kterém je možno s délkou lhůty pro vyměření daně běžící podle předchozích odstavců nakládat. Jednotlivé odstavce § 148 daňového řádu tedy nelze vykládat tak, že obsahují jednotlivé na sobě nezávislé lhůty či skutečnosti. Jedná se o soubor souvisejících a vzájemně propojených pravidel, která se uplatní při posouzení skutečnosti, zda daň byla vyměřena v zákonem vymezeném časovém období.

22. Ani v případě analogického použití pro odvod za odnětí zemědělské půdy ze ZPF nelze výše popsanou komplexnost a provázanost úpravy § 148 daňového řádu pomíjet a izolovaně vykládat jednotlivé odstavce tohoto ustanovení (v neprospěch plátců odvodů). Použití ustanovení § 148 daňového řádu jako celku pro lhůtu upravující odvod podle zákona o ZPF nebrání ani rozsudek ve věci Vysoká, jak nesprávně dovodil krajský i Nejvyšší správní soud. Podle jejich názoru je v tomto rozhodnutí vysloven závěr, že pro odvod za trvalé odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu (dále jen "odvod") je nutno použít výhradně desetiletou lhůtu uvedenou v § 148 odst. 5 daňového řádu, ustanovení § 148 odst. 1 daňového řádu se nepoužije. Odkazují na bod 38 rozsudku ve věci Vysoká, podle něhož: "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 přerušování či stavení 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: zdůraznění v tomto textu doplnil Ústavní soud).

23. Z výše citovaného rozhodnutí podle Ústavního soudu nelze dovodit, že by Nejvyšší správní soud v rozsudku ve věci Vysoká odmítl použití § 148 daňového řádu jako celku, ani to, že by bylo vyloučené

pro odvod podle zákona o ochraně ZPF použít obecnou tříletou prekluzivní lhůtu. Jak Ústavní soud opakovaně zdůrazňuje, judikaturu je nutno používat s ohledem na specifické okolnosti věci, ve které bylo aplikované rozhodnutí vydáno. Ve věci Vysoká je takovou okolností zejména doba v délce 14 let, po které byl odvod za odnětí zemědělské půdy vyměřen. Jestliže v dané věci Nejvyšší správní soud konstatoval, že je nutné analogické užití prekluzivní lhůty pro stanovení daně, jejíž maximální délka činí 10 let, je zřejmé, že se vzhledem k okolnostem zabýval pouze zjevnou skutečností, že i maximální doba, která pro vyměření přicházela v úvahu, uplynula. Za této situace Nejvyšší správní soud konstatoval, že maximální lhůta dle § 148 odst. 5 daňového řádu byla překročena, aniž se logicky zabýval dalšími otázkami, včetně běhu základní lhůty. Nelze se tedy ztotožnit s tím, že Nejvyšší správní soud ve věci Vysoká omezil aplikaci § 148 daňového řádu výhradně na jeho odstavec 5 a vyloučil použití obecné lhůty upravené v odstavci 1.

24. Nejvyšší správní soud si byl ostatně nemožnosti izolovaného použití lhůty v § 148 odst. 5 daňového řádu vědom (bod 24 odůvodnění napadeného rozsudku). Následně se zabýval možností použití základní lhůty dle § 148 odst. 1 daňového řádu (bod 26) a dospěl k závěru, že pro odvod za odnětí zemědělské půdy ze ZPF ji nelze použít, neboť by nebylo možné použít pravidla pro prodloužení, přerušování a stavení lhůty, které upravuje § 148 odst. 2 až 4 daňového řádu pro vyměření daně. Závěr o nemožnosti analogického použití uvedených pravidel však pouze konstatuje a nijak neodůvodňuje. Následně uvádí, že by základní tříletá lhůta mohla být v řízení o odvodu za odnětí půdy ze ZPF nedostatečná, a z toho dovozuje nemožnost jejího použití. Takový závěr je však nesprávný. Jednak odmítá základní tříletou prekluzivní dobu pouze na základě obavy, že by správní orgán nemusel stihnout odvod stanovit, což samo o sobě nemůže být (k tíži osob povinných o odvodu) důvodem k odmítnutí jinak použitelného ustanovení. Dále tento závěr bez odůvodnění odmítá analogické použití ustanovení § 148 daňového řádu jako celku, tj. včetně možností prodloužení, přerušování či stavení prekluzivní lhůty, tj. bez náležitého rozboru řešení, která by v případě běhu lhůty pro stanovení odvodu přicházela v úvahu.

25. Tento rozbor Nejvyšší správní soud naznačil ve vyjádření k ústavní stížnosti (bod 12). Dospěl sice k závěru, že většina důvodů uvedených v § 148 daňového řádu pro prodloužení, přerušování či stavení lhůty by při postupu podle zákona o ochraně ZPF nebyla použitelná, čímž však jednak a contrario připouští, že některé části ustanovení jsou použitelné, a navíc jednotlivé úvahy o nepoužitelnosti relativizuje tím, že tato nepoužitelnost je "pravděpodobná". Ústavní soud si je vědom toho, že při analogickém použití určitého ustanovení na situace, pro které nebylo primárně určeno, může docházet k dílčím nesrovnalostem, které si vyžadují další analogické úvahy. To je logický důsledek užití analogie a není sám o sobě důvodem pro selektivní přístup při aplikaci analogicky použitého ustanovení. Z napadených rozhodnutí (ostatně ani z vyjádření Nejvyššího správního soudu k ústavní stížnosti) nemožnost použití lhůty upravené v § 148 daňového řádu pro odvod za odnětí půdy ze ZPF nevyplývá.

26. Z mnoha myslitelných výkladů zákona je třeba použít pouze takový, který respektuje ústavní principy, je-li takovýto výklad možný (nálezy Pl. ÚS 19/98). Při výkladu a aplikaci právních předpisů nelze pomíjet jejich účel a smysl, který není možné hledat jen ve slovech a větách toho kterého předpisu, neboť v každém z nich je třeba nalézat i právní principy uznávané demokratickými právními státy (nálezy I. ÚS 50/03, II. ÚS 1287/14, bod 18). Výklad procesních norem v řízení, kde se osoba domáhá ochrany svého základního práva, musí být veden způsobem, který toto právo účinně chrání. Je-li k dispozici více výkladů veřejnoprávní normy, je třeba volit ten, který vůbec, resp. co nejméně zasahuje do toho kterého základního práva či svobody - princip *in dubio pro libertate* (srov. nálezy I. ÚS 643/06, bod 50, sp. zn. ÚS 741/06, Pl. ÚS 14/07, II. ÚS 1375/11, bod 36). Při respektování výše citovaných zásad je namísto aplikovat pro vyměření odvodu za odnětí zemědělské půdy ze ZPF lhůtu upravenou § 148 daňového řádu jako celek, rozsudek ve věci Vysoká není s tímto závěrem v rozporu.

27. Nesprávnou aplikací prekluzivní doby pro vyměření povinnosti k odvodu za odnětí zemědělské půdy ze ZPF správní soudy porušily právo stěžovatelky podle čl. 11 odst. 5 Listiny, podle něhož lze ukládat daně a poplatky jen na základě zákona.

VI. Závěr

28. Ústavní soud dospěl ze shora uvedených důvodů k závěru, že napadenými rozhodnutími správních soudů došlo porušení základního práva stěžovatelky podle čl. 11 odst. 5 Listiny. Proto Ústavní soud podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu napadená rozhodnutí zrušil.

29. Ústavní soud podotýká, že přezkoumával na základě ústavní stížnosti napadená rozhodnutí správních soudů, která se převážně zabývala právním výkladem prekluzivní lhůty ke stanovení odvodu. Nehodnotil tedy postup správních orgánů, které v dalším řízení posoudí správní soudy na základě závěrů uvedených v tomto nálezu. Ani chování stěžovatelky ve správním řízení, na které poukazuje vedlejší účastník (krajský úřad) ve svém vyjádření.

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Majetková podstata \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Náhrada škody \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Odpovědnost státu za újmu \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Předběžné opatření](#)
- [Valná hromada \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Pracovní doba](#)
- [Exekuce](#)
- [Důkazní břemeno](#)
- [Dokazování, neúčinnost právního jednání](#)
- [Katastr nemovitostí](#)
- [Náhrada za ztrátu na výdělků \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)