



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Rutsche a soudců JUDr. Ivony Šubrtové a JUDr. Pavla Kumprechta v právní věci

žalobců: a) JUDr. M. H.
b) P. H.

proti
žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**
se sídlem v Hradci Králové, Pivovarské náměstí 1245

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. května 2017, č. j. KUKHK-13667/ZP/2017

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalovaný shora označeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Dvůr Králové nad Labem ze dne 15. 2. 2017, č. j.: MUDK-OŽP/14806-2017/nyp 2059-2017, kterým bylo dle § 11 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „zákon o ochraně ZPF“), rozhodnuto o finančních odvodech za trvalé odnětí zemědělské půdy (části pozemku p. č. x v k. ú. x) pro stavbu rodinného domu žalobců a staveb

souvisejících a žalobcům byl předepsán finanční odvod za trvalé odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu (dále také jen „ZPF“) ve výši 204.575,40 Kč, a toto rozhodnutí potvrdil.

II. Obsah žaloby

2. Žaloba obsahovala v podstatě jedinou žalobní námitku. Podle žalobců bylo vydáním napadeného rozhodnutí nepřipustně zasaženo do jejich ústavně zaručených práv, neboť jím byl porušen zejména princip rovnosti v právech zakotvený v čl. 1 Listiny základních práv a svobod České republiky. Předmětná ustanovení zákona o ochraně ZPF nejsou dle jejich názoru v souladu s ústavním pořádkem České republiky a nelze dospět k jejich ústavněkonformnímu výkladu. Napadeným rozhodnutím bylo rovněž zasaženo do práva žalobců vlastnit majetek zakotveného v čl. 11 Listiny.
3. Žalobci uvedli, že v § 9 odst. 2 zákona o ochraně ZPF ve znění účinném do 31. 3. 2015 byla po dobu zhruba 16 let zakotvena výjimka spočívající v tom, že souhlasu orgánu ochrany ZPF s odnětím zemědělské půdy není třeba, pokud má být ze ZPF odňata půda na pozemcích, které jsou určeny pro stavby pro bydlení v zastavěném území, což byl i případ žalobců. Dne 1. 4. 2015 nabyl účinnosti zákon č. 41/2015 Sb., kterým se změnil zákon o ochraně ZPF tak, že tato výjimka byla zcela zrušena. Ke dni 28. 6. 2016 pak nabyl účinnosti zákon č. 184/2016 Sb., kterým byl novelizován zákon o ochraně ZPF tak, že se při výpočtu odvodu v případě, že se jedná o odnětí půdy pro výstavbu rodinného domu, bude zohledňovat pouze bonita půdy a nebude se zohledňovat ekologická váha vlivu odnětí na životní prostředí.
4. Žalobcům byly odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu vyměřeny podle právní úpravy účinné od 1. 4. 2015 do 27. 6. 2016. To pro ně v praxi mělo ten dopad, že podle původní právní úpravy účinné do 31. 3. 2015 by žádné odvody za odnětí půdy ze ZPF neplatili, podle právní úpravy účinné od 28. 6. 2016 by pak platili zhruba 6x méně, než kolik jim bylo vyměřeno. Podle propočtů žalobců novelou provedenou zákonem č. 184/2016 Sb. došlo k tomu, že odvod je minimálně 5x a v některých případech dokonce až 20x nižší, než byl odvod podle znění zákona o ochraně ZPF účinného v době od 1. 4. 2015 do 27. 6. 2016.
5. Žalobci tak vyjádřili přesvědčení, že právní úprava odvodu za odnětí půdy ze ZPF účinná od 1. 4. 2015, tj. zejména ustanovení § 11 odst. 1 zákona o ochraně ZPF ve spojení s přílohou k tomuto zákonu a ustanovení § 9 odst. 2 téhož zákona, představuje diskriminační zacházení ve vztahu k určité skupině osob a porušuje princip rovnosti osob zakotvený v čl. 1 Listiny. V souvislosti s tím považovali žalobci za zásadní, že v rámci legislativního procesu směřujícího k přijetí zákona č. 41/2015 Sb. zákonodárce nijak nevysvětlil a neodůvodnil (ani v rámci důvodové zprávy) potřebu takto zásadního zásahu do práv subjektů, které mají v plánu žádat o odnětí půdy ze ZPF.
6. Dodali, že původní návrh zákona č. 184/2016 Sb. počítal s obnovením výjimky pro stavby pro bydlení v zastavěném území. K tomu ale nedošlo v důsledku přijímání pozměňovacích návrhů, důvody zákonodárce k tomuto kroku rovněž objasněny nebyly. Dle žalobců se tak v dané věci nejedná o volné uvážení státu, ale o jeho libovůli porušující shora zmiňovaný a ústavně zakotvený princip rovnosti.
7. Za situace, kdy přijatá právní úprava je v rozporu se základními zásadami stanovenými ústavním pořádkem České republiky, nemělo být dle žalobců žalobou napadené

rozhodnutí vůbec vydáno. Proto navrhli, aby je krajský soud zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

8. V reakci na obsah žaloby žalovaný uvedl, že odvod byl stanoven v souladu se zákonem o ochraně ZPF a v podrobnostech odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí.
9. Dále uvedl, že nepopírá, že před přijetím zákona č. 41/2015 Sb. se odvod za trvalé odnětí zemědělské půdy pro výstavbu rodinného domu neplatil, že teprve na základě tohoto zákona byla výstavba zpoplatněna a že následnou novelou č. 184/2016 Sb. došlo ke snížení poplatků za trvalé odnětí zemědělské půdy pro výstavbu rodinných domů. Uvedl ale, že komentovat úvahy a závěry zákonodárce mu nepřísluší.
10. Navrhl proto žalobu zamítnout.

IV. Skutkové a právní závěry krajského soudu

11. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Vyšel přitom ze skutkového a právního stavu, který byl dán v době rozhodování správního orgánu. Věc projednal a rozhodl bez nařízení jednání při splnění podmínek dle § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), neboť k takovému postupu udělili žalobci souhlas postupem dle § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s. a žalovaný na výzvu ponechal postup soudu v tomto směru na jeho úvaze.
12. V dané věci je nesporný její skutkový i právní stav, nebylo tedy třeba provádět či doplňovat dokazování, vyřešení věci závisí výlučně na posouzení právní otázky, nic tedy nebránilo tomu, aby byla podaná žaloba projednána bez nařízení jednání.
13. Není sporu o tom, že věcně a místně příslušný orgán ochrany zemědělského půdního fondu Městský úřad Dvůr Králové nad Labem vydal dne 24. 6. 2015 pod č. j. OŽP/68670-2015/nyp 302-2015 závazným stanoviskem souhlas s trvalým odnětím pozemku p. č. x v k. ú. xze zemědělského půdního fondu o výměře 0, 0178 ha za účelem výstavby rodinného domu žalobců a stanovil orientační výši odvodů za trvalé odnětí zemědělské půdy ve výši 204 575,40 Kč. Není také nikým zpochybňována skutečnost, že prvním povolovacím aktem vydaným ve věci podle zvláštních předpisů ve smyslu § 11 odst. 3 zákona o ochraně ZPF bylo rozhodnutí vydané ve společném územním a stavebním řízení Městským úřadem Dvůr Králové nad Labem dne 22. 9. 2015, č. j. VÚP/102765-2015/mai28688-2015/mai, které nabylo právní moci dne 13. 10. 2015.
14. Podle právního stavu k tomuto dni pak vydal Městský úřad Dvůr Králové nad Labem v bodě I. tohoto rozsudku specifikované rozhodnutí, kterým předešel žalobcům odvod za odnětí půdy ze ZPF dle tehdy účinné právní úpravy ve výši 204 575,40 Kč.
15. Žalobci nikterak nezpochybnili správnost a zákonnost postupu žalovaného při výpočtu výše odvodů. Podle jejich názoru ale přesto nemělo být napadené rozhodnutí (potažmo rozhodnutí správního orgánu I. stupně) vydáno, protože tehdy účinná znění § 9 odst. 2 a § 11 odst. 3 zákona o ochraně ZPF byla protiústavní. Žalobci tedy netvrdili, že správní orgány postupovaly v rozporu se zákonem, ale že aplikovaly protiústavní znění zákona.
16. Dle čl. 95 odst. 1 Ústavy České republiky je soudce při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu; je oprávněn posoudit soulad

jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou. Dle odst. 2 dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu.

17. Žalobci se žalobním petitem domáhali toho, aby krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného, přičemž jediný důvod pro takový postup shledávali v tom, že správní orgány postupovaly podle zákona, jehož v žalobě specifikovaná ustanovení měla být v rozporu s ústavním pořádkem České republiky. S ohledem na shora uvedenou citaci čl. 95 Ústavy ČR ale nemohl krajský soud, pokud by se s uvedeným závěrem žalobců ztotožnil, žalobě vyhovět bez toho, aby před vydáním rozhodnutí ve věci nepředložil věc Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení předmětných (neústavních) zákonných ustanovení.
18. Krajský soud si tedy v první řadě musel položit otázku, zda žalobci rozporovaná ustanovení § 9 odst. 2 a § 11 odst. 1 (ve spojení s přílohou) zákona o ochraně ZPF, ve znění účinném od 1. 4. 2015 do 27. 6. 2016, považuje za rozporná s ústavním pořádkem. Pokud by dospěl ke kladné odpovědi, byl by povinován věc předložit se shora uvedeným návrhem Ústavnímu soudu. Pokud by dospěl k odpovědi záporné, nezbylo by mu, než žalobu zamítnout, protože, jak již konstatoval shora, žalobci žádnou jinou nezákonnost napadeného rozhodnutí ani vady jemu předcházejícího správního řízení v žalobě nenamítali.
19. Krajský soud v souvislosti se shora uvedeným zdůrazňuje, že mohl posuzovat ústavnost ustanovení § 9 odst. 2 a § 11 odst. 1 (ve spojení s přílohou) zákona o ochraně ZPF toliko ve znění účinném od 1. 4. 2015 do 27. 6. 2016, tedy dle novely zákona o ochraně ZPF realizované zákonem č. 41/2015 Sb. Soud totiž může posuzovat soulad toho kterého zákonného ustanovení, resp. podat návrh na zrušení takového zákonného ustanovení dle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky, pouze, je-li toto ustanovení v jím posuzované věci aplikováno. V dané věci provedly správní orgány výpočet odvodů za odnětí půdy ze ZPF dle zákona o ochraně ZPF ve znění účinném ve shora uvedeném období, tedy ve znění jeho novely č. 41/2015 Sb. Ústavnost zákona o ochraně ZPF ve znění jeho novely č. 184/2016 Sb. tedy již krajský soud posuzovat nemohl, v tomto znění zákon o ochraně ZPF při vydání napadených rozhodnutí správních orgánů aplikován nebyl.
20. Pokud se žalobci dovolávali tzv. testu diskriminace, odkazovali především na usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 8. 2010, sp. zn. III. ÚS 1267/10. Krajský soud proto považuje za vhodné, relevantní pasáže tohoto rozhodnutí týkající se dané problematiky ocitovat:

„11. Namítal-li navrhovatel porušení principu rovnosti a zákazu diskriminace v případech, kdy méně zdatným žalobcům byli určeni zástupci, ale jemu nikoli, pak zdejší soud zdůrazňuje, že již v řadě rozhodnutí (např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS33/96 ze dne 4. 6. 1997) vyložil obsah ústavního principu rovnosti, kdy odmítl jeho absolutní chápání a pojal rovnost jako kategorii relativní, jež vyžaduje zejména odstranění neodůvodněných rozdílů a vyloučení libovůle. Rozlišování v přístupu k určitým právům nesmí být projevem libovůle, neplyne z něj však kategorický závěr, že by každému muselo být přiznáno jakékoli právo (srov. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/02 ze dne 21. 1. 2003). Čl. 1 Listiny základních práv a svobod nelze ostatně vykládat izolovaně od dalších obecných článků 2 až 4 Listiny základních práv a svobod; naopak je třeba je pojímat jako celek. Z těchto obecných ustanovení je zřejmé, že ani základní chráněné hodnoty dle čl. 3 Listiny základních práv a svobod nekoncepoval ústavodárce jako absolutní.

12. Princip rovnosti je právně filozofickým postulátem v rovině pozitivního práva garantovaným zákazem diskriminace. Aby k porušení došlo, musí být splněno několik

podmínek, zejména musí jít o situaci, že se s různými subjekty, nacházejícími se ve stejné nebo srovnatelné situaci, zachází rozdílným způsobem, aniž by existovaly objektivní a rozumné důvody pro uplatněný rozdílný přístup. 13. Vyjde-li se z rozhodovací praxe Evropského soudu pro lidská práva, jež vytvořila postupně poměrně podrobný systém kritérií, podle nichž tento soud posuzuje porušení zákazu diskriminace podle evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ze strany vysoké smluvní strany, pak je diskriminací (podle níže uvedených kritérií) jen takové rozdílné zacházení, jež postrádá rozumné odůvodnění. Při zjišťování, zda je rozdílné zacházení rozumně odůvodněno, se podrobuje tvrzený diskriminační zásah ustálenému testu: Došlo k rozdílnému zacházení s jednotlivci v analogické nebo obdobné situaci? Má toto rozdílné zacházení objektivní a rozumné odůvodnění? Zašlo rozdílné zacházení za hranice volného uvážení daného státu?....“

21. Pokud jde o popis právní úpravy odvodů za odnětí půdy ze ZPF dle zákona o ochraně ZPF v období do 31. 3. 2015, v období od 1. 4. 2015 do 27. 6. 2016 a v období od 28. 6. 2016, tak jak jej provedli žalobci v žalobě, nemá proti němu krajský soud žádných výhrad. Tuto skutečnost potvrdil i žalovaný ve svém vyjádření k žalobě. Stejně jako fakt, že právní úpravy účinné v každém z těchto období znamenaly pro žadatele o odnětí půdy ze ZPF, kteří tak činili z důvodu výstavby rodinného domu, jinou povinnost ohledně (výše) platby odvodů za odnětí půdy ze ZPF. V prvním z uvedených období tyto odvody vůbec platit nemuseli, v dalším období je platili v určité výši, v následném období pak ve výši výrazně nižší.
22. V souvislosti s odpovědí na první z otázek uvedeného testu lze tedy konstatovat, že uvedeným postupem zákonodárce došlo k rozdílnému zacházení s dotčenými adresáty zákona o ochraně ZPF nacházejícími se v obdobné situaci.
23. Žalobci zákonodárci vytkli, že z důvodové zprávy k zákonu č. 41/2015 Sb. není možné seznat důvody vedoucí ke změně § 9 odst. 2, kterou došlo k vypuštění výjimky, že souhlasu orgánu ZPF není třeba, má-li být ze ZPF odňata půda na pozemcích, které jsou určeny pro stavby pro bydlení v zastavěném území.
24. Nutno připustit, že k vypuštění této výjimkové položky se navrhovatel této zákonné úpravy v důvodové zprávě skutečně konkrétně nevyjádřil. Nelze však přehlédnout, že důvodová zpráva k zákonu č. 41/2015 Sb., kterou byl novelizován zákon o ochraně ZPF, ve svém úvodu zdůrazňuje, co je jejím hlavním účelem. Tím bylo snižování úbytků půdy nepřiměřeným zastavováním, následná rekultivace půdy po ukončení nezemědělské činnosti a ochrana před erozí a kontaminací. Tedy v podstatě zvýšená ochrana ZPF, zpřísnění podmínek pro odnímání půdy ze ZPF. V tomto kontextu již pak dává vypuštění shora uvedené výjimky smysl a zapadá logicky do celkové koncepce uvedené novely.
25. Krajský soud tedy nemůže odpovědět kladně na žádnou z dalších otázek prováděného testu diskriminace. Dle jeho názoru měla posuzovaná novela § 9 zákona o ochraně ZPF svoje objektivní odůvodnění, svoje ratio. Žalobcům lze přisvědčit, že důvodová zpráva k přijímané právní úpravě by měla být preciznější a podrobnější, to ale není nedostatek týkající se pouze posuzované novely, jedná se o problém obecné povahy. O to více je nutno akcentovat obecné důvody, pro které je ten který zákon, resp. jeho novela, přijímán, co je jeho hlavním smyslem a posláním. V posuzované věci se zákonodárce vypuštěním shora uvedené výjimky, přestože před tím po mnoho let platila, onomu stěžejnímu smyslu přijímané novely zákona o ochraně ZPF č. 41/2015 Sb. nezpronevěřil.

Rozdílné zacházení s dotčenými adresáty této novely ohledně posuzované otázky spočívající ve vypuštění této výjimky ohledně platby odvodů za odnětí půdy ze ZPF tak hranice volného uvážení daného státu nepřekročilo.

26. Za této situace neshledal krajský soud, že by žalobci vymezené ustanovení § 9 odst. 2 a § 11 odst. 1 (ve spojení s přílohou) zákona o ochraně ZPF, ve znění účinném od 1. 4. 2015 do 27. 6. 2016, tedy ve znění novely zákona o ochraně ZPF č. 41/2015 Sb., bylo v rozporu s ústavním pořádkem. Nenarušilo princip rovnosti práv zakotvený v čl. 1 Listiny ani v důsledku něho nebylo zasaženo do vlastnického práva žalobců ve smyslu čl. 11 Listiny. Neměl tedy důvod postupovat dle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky.
27. Krajský soud obiter dictum dodává, že ke změnám právních úprav, které pro jejich adresáty znamenají značné rozdíly, ať už pokud jde o jejich peněžní příjmy či peněžní výdaje, dochází velmi často. Jistě by se našlo mnoho příkladů např. v oblasti daňových povinností, sociálních dávek, rodičovského příspěvku apod., které pro účely tohoto rozsudku jistě není třeba podrobně specifikovat, kdy od určitého okamžiku subjekty práva musí platit něco, co před tím nemusely, nebo naopak nemusí platit to, co před tím musely, že od určitého okamžiku se stávají příjemci určitých plnění, nebo naopak jsou jim tato plnění odejmuta. Tyto změny však samy o sobě nelze označit za protiústavní, jedná se o projev svrchovanosti zákonodárce a jeho volného uvážení. Pokud pak postup zákonodárce nevybočí z kritérií vymezených judikaturou Ústavního soudu (viz např. shora vymezený test diskriminace), není důvod tuto vůli zákonodárce nerespektovat.
28. Ze shora uvedených důvodů tedy krajskému soudu nezbylo, než žalobu pro její nedůvodnost dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítnout.

V. Náklady řízení

29. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Dle něj má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.
30. Ve věci měl úspěch žalovaný, ten však náhradu nákladů řízení nepožadoval, ostatně krajský soud ze správního spisu ani nezjistil, že by mu nějaké náklady nad rámec jeho úřední činnosti v souvislosti se soudním řízením vznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Hradec Králové 3. června 2019

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu