



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobců: **a) JUDr. M. H., b) P. H.**, zastoupena JUDr. Michalem Hruškou, advokátem se sídlem Svatojánské náměstí 47, Trutnov, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 3. 6. 2019, č. j. 30 A 110/2017 – 53,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

### Odůvodnění:

#### I.

[1] Rozhodnutím ze dne 9. 5. 2017, č. j. KUKHK-13667/ZP/2017, žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Dvůr Králové nad Labem ze dne 15. 2. 2017, č. j. MUDK-OŽP/14806-2017/nyp 2059-2017, kterým bylo podle § 11 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ZPF“), rozhodnuto o finančních odvodech za trvalé odnětí zemědělské půdy (části pozemku p. č. X v k. ú. B.) pro stavbu rodinného domu žalobců a staveb souvisejících a žalobcům byl předsán finanční odvod za trvalé odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“) ve výši 204.575,40 Kč.

#### II.

[2] Žalobci podali proti výše uvedenému rozhodnutí žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové, který ji zamítl rozsudkem ze dne 3. 6. 2019, č. j. 30 A 110/2017 – 53.

[3] Krajský soud poukázal na to, že žalobci netvrdili, že správní orgány postupovaly v rozporu se zákonem, ale že aplikovaly protiústavní znění zákona. Krajský soud se proto zabýval otázkou ústavnosti 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 podle novely zákona o ochraně ZPF realizované zákonem č. 41/2015 Sb. Krajský soud v této souvislosti citoval usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 8. 2010, sp. zn. III. ÚS 1267/10, kde tento soud stanovil kritéria tzv. testu diskriminace. V dané věci je nesporné, že právní úpravy účinné v období do 31. 3. 2015, v období od 1. 4. 2015 do 27. 6. 2016 a v období od 28. 6. 2016 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. V tomto ohledu krajský soud konstatoval, že uvedeným postupem zákonodárce došlo k rozdílnému zacházení s dotčenými adresáty zákona o ochraně ZPF nacházejícími se v obdobné situaci. Podle názoru krajského soudu však nelze odpovědět kladně na žádnou z dalších otázek prováděného testu diskriminace. Posuzovaná novela § 9 zákona o ochraně ZPF měla svoje objektivní odůvodnění. 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. Důvodová zpráva ve svém úvodu zdůrazňuje, že hlavním účelem novely 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 posuzované věci se zákonodárce vypuštěním 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 v odstranění této výjimky ohledně platby odvodů za odnětí půdy ze ZPF tak hranice volného uvážení daného státu nepřekročilo. 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 porušeno do vlastnického práva žalobců ve smyslu čl. 11 Listiny. Neměl tedy důvod postupovat podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky. Krajský soud dále *obiter dictum* dodal, 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 (např. v oblasti daňových povinností, sociálních dávek, rodičovského příspěvku apod.). 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, není důvod tuto vůli zákonodárce nerespektovat.

### III.

pokračování

[4] Proti tomuto rozsudku podali žalobci (dále jen „stěžovatelé“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[5] Stěžovatelé úvodem rekapitulovali obsah žaloby, ve které namítali, že vydáním napadeného rozhodnutí bylo nepřípustně zasaženo do jejich ústavně zaručených práv, když rozhodnutí žalovaného zejména porušuje princip rovnosti v právech zakotvený v čl. 1 Listiny základních práv a svobod České republiky (dále jen „Listina“). Podle názoru stěžovatelů totiž předmětná ustanovení zákona o ochraně ZPF, podle nichž byl odvod vyměřen, nejsou v souladu s ústavním pořádkem České republiky a nelze při jejich aplikaci dospět k jejich ústavně konformnímu výkladu. Napadeným rozhodnutím bylo rovněž zasaženo do práva stěžovatelů vlastnit majetek zakotveného v čl. 11 Listiny.

[6] Stěžovatelé dále vyjádřili souhlas se závěrem krajského soudu, který dovedl, že uvedeným postupem zákonodárce došlo k rozdílnému zacházení s dotčenými adresáty zákona o ochraně ZPF nacházejícími se v obdobné situaci. Nesouhlasili ale s tím, že by toto rozdílné zacházení mělo objektivní a rozumné odůvodnění. Z důvodové zprávy k zákonu č. 41/2015 Sb. není možné seznat důvody vedoucí ke změně § 9 odst. 2 zákona o ochraně ZPF. V tomto ohledu krajský soud řádně nezohlednil všechny aspekty změny předmětného zákona. Stěžovatelé souhlasí s tím, že důvodem pro přijetí zákona č. 41/2015 Sb. byla snaha o zvýšenou ochranu ZPF. Jako zcela opodstatněnou lze vnímat současnou právní úpravu, která by v jejich případě znamenala poplatkovou povinnost ve výši cca 20.000 Kč. Krajský soud však měl posuzovat nikoli jen obecné důvody k přijetí novely zákona, ale v celém kontextu to, zda rozumné a objektivní odůvodnění má to, aby byl původně nulový poplatek skokově navýšen na částku přesahující 200.000 Kč. Podle názoru žalobců toto objektivně a rozumně nepochybně odůvodnit nelze a rozdílné zacházení v tomto případě zašlo za hranice volného uvážení státu. Ostatně to, že takové navýšení nemá rozumné a objektivní odůvodnění, si nepochybně následně uvědomil i sám zákonodárce, který velmi rychle diskriminační právní úpravu změnil. Krajský soud má jistě pravdu v tom, že v každém státě často dochází k zavedení nových poplatků či jejich zvýšení. Není ale běžné a standardní, aby docházelo k takto drastickému navýšení. Stěžovatelé jsou proto nadále přesvědčení, že v důsledku aplikace diskriminační právní úpravy, porušení principu rovného zacházení mezi subjekty, a zásahu do práva stěžovatelů vlastnit majetek, je napadené rozhodnutí nezákonné.

[7] Na základě výše uvedeného proto stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

#### IV.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že při svém rozhodování vycházel ze spolehlivě zjištěného stavu věci tak, jak mu to ukládají příslušná ustanovení správního řádu a zákona o ochraně ZPF. Podle jeho názoru byl odvod za trvale odnímanou zemědělskou půdu stanoven v souladu se zákonem o ochraně ZPF a vycházel z pravomocného rozhodnutí o společném územním a stavebním řízení pro stavbu rodinného domu a souhlasu s trvalým odnětím zemědělské půdy, kde byla stanovena orientační výše odvodu za trvalé odnětí zemědělské půdy a také postup tohoto výpočtu.

Z uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

## V.

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Podstatou kasační stížnosti je nesouhlas stěžovatelů se závěrem krajského soudu, který neshledal důvody pro postup podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky, tedy pro předložení návrhu Ústavnímu soudu na zrušení § 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 podle novely zákona o ochraně ZPF realizované zákonem č. 41/2015 Sb.

[12] V této souvislosti je třeba ve shodě s krajským soudem zdůraznit, že stěžovatelé nezpochybnili správnost a zákonnost postupu správních orgánů při výpočtu výše finančního odvodu za trvalé odnětí zemědělské půdy ze ZPF. Podle jejich názoru však neměla být napadená rozhodnutí vydána, protože tehdy účinná znění § 9 odst. 2 a § 11 odst. 1 zákona o ochraně ZPF byla protiústavní. Stěžovatelé tedy netvrdili, že správní orgány postupovaly v rozporu se zákonem. Je nesporné, že právní úprava odvodů za odnětí půdy ze ZPF podle zákona o ochraně ZPF účinná v období do 31. 3. 2015, v období od 1. 4. 2015 do 27. 6. 2016 a v období od 28. 6. 2016, v každém z těchto období znamenala 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.

[13] Krajský soud v daném případě aplikoval tzv. test diskriminace, jehož kritéria stanovil Ústavní soud v usnesení ze dne 3. 8. 2010, sp. zn. III. ÚS 1267/10 následovně: „*Namítal-li návrhovaatel 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. nálezy 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 nekoncipoval ústavodárce jako absolutní. 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. 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*

pokračování

*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? ...“*

[14] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem krajského soudu, že z důvodové zprávy k zákonu č. 41/2015 Sb. je možné seznat důvody, které vedly zákonodárce ke změně zákona o ochraně ZPF, tedy i ke změně ustanovení § 9 odst. 2, kterou došlo k odstranění 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. V důvodové zprávě je uvedeno, že „*předkládaný návrh novely zákona řeší jak snižování úbytků půdy nepřiměřeným zastavováním, následnou rekultivaci půdy po ukončení nezemědělské činnosti, tak ochranu před erozí a kontaminací. Je v souladu s Rozhodnutím Evropského parlamentu a Rady č. 1386/2013/EU o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2020, podle kterého je třeba usilovat o svět neutrální z hlediska znehodnocování půdy, chránit, zachovávat a rozvíjet přírodní bohatství a udržovat ekologicky cenná zemědělská území.*“ Jak správně uvedl již krajský soud, důvodem změny právní úpravy byla snaha zákonodárce o zvýšenou ochranu ZPF, které mělo být dosaženo zpřísněním podmínek pro odnímání zemědělské půdy ze ZPF. Ke změně zacházení s žadateli o odnětí půdy ze ZPF tedy došlo z objektivních a rozumných důvodů, kdy lze identifikovat obzvláště silný veřejný zájem, který aprobejme postup zákonodárce. Byť lze chápat výhrady stěžovatelů, kteří byli s ohledem na konkrétní časový okamžik realizace jejich stavebního záměru nuceni uhradit finanční odvod za trvalé odnětí zemědělské půdy ze ZPF, nelze tuto změnu právní úpravy bez dalšího chápat jako diskriminaci stěžovatelů či libovůli zákonodárce. Stěžovatelé se dobrovolně rozhodli uskutečnit svůj stavební záměr v určitém okamžiku, byli proto povinni se řídit právní úpravou platnou a účinnou v tomto rozhodném období (společné územní rozhodnutí a stavební povolení ze dne 22. 9. 2015, č. j. VÚP/102765-2015/mai28688-2015/mai, nabylo právní moci dne 13. 10. 2015 – srov. § 11 odst. 3 zákona o ochraně ZPF). Jak správně poukázal krajský soud, situace stěžovatelů není nijak neobvyklá. Poměrně často dochází ke změnám právní úpravy, kdy od určitého okamžiku její adresáti musí platit něco, co předtím nemuseli (příp. platit více než dříve), nebo naopak nemusí platit to, co předtím museli (např. v oblasti daňových povinností). Tyto změny nelze samy o sobě označit jako protiústavní, neboť se jedná o projev svrchovanosti zákonodárné moci a Nejvyšší správní soud neshledal, že by přijetím předmětné právní úpravy došlo k nepřijatelné diskriminaci určité skupiny jejích adresátů.

[15] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že krajský soud řádně odůvodnil, proč neshledal důvod pro postup podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky. Jeho závěr o tom, že stěžovateli vymezená 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 č. 41/2015 Sb., nebyla v rozporu s ústavním pořádkem, zdejší soud přitom shledal věcně správným.

[16] Souhrnně vzato se tak Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci plně ztotožnil s hodnocením a závěry krajského soudu v napadeném rozsudku, které považuje

za správné a náležitě vyargumentované. To, že s nimi stěžovatelé nesouhlasí a mají jiný názor, přirozeně samo o sobě neznamená, že je napadený rozsudek nezákonný. S ohledem na poměrnou podrobnost a obsažnost odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu, stejně jako odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaného a kdy nyní posuzované kasační námitky jsou ve značné míře opakováním či shrnutím námitek žalobních, Nejvyšší správní soud reagoval na stížní námitky koncentrovaněji, aby neopakoval již několikrát řečené.

[17] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[18] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nebyli v řízení o kasační stížnosti úspěšní, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 16. září 2021

Mgr. David Hipšr  
předseda senátu