239

N Á L E Z

Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 30/15 dne 15. března 2016 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy (soudce zpravodaj), Tomáše Lichovníka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu skupiny 38 senátorů Senátu Parlamentu České republiky, zastoupené JUDr. Hanou Marvanovou, advokátkou, se sídlem v Praze 1, Maltézské náměstí 12, na zrušení ustanovení § 11a odst. 1 písm. b) zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění zákona č. 41/2015 Sb., ve slovech „ve vlastnictví státu“, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a vlády České republiky jako vedlejšího účastníka řízení,

takto:

Návrh na zrušení ustanovení § 11a odst. 1 písm. b) zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění zákona č. 41/2015 Sb., ve slovech „ve vlastnictví státu“, se zamítá.

Odůvodnění

I.
Návrh na zrušení ustanovení zákona

1. Návrhem ze dne 31. 10. 2015, který byl Ústavnímu soudu doručen dne 2. 11. 2015, se skupina 38 senátorů Senátu Parlamentu České republiky podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky (ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, dále jen „Ústava“) domáhá, aby Ústavní soud zrušil ustanovení § 11a odst. 1 písm. b) zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, ve slovech „ve vlastnictví státu“, a to prvním dnem šestého kalendářního měsíce následujícího po vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.

2. Podle § 11 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění zákona č. 41/2015 Sb., (dále jen „zákon o ochraně zemědělského půdního fondu“) platí, že osoba, které svědčí oprávnění k záměru, pro který byl vydán souhlas s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu, je povinna za odňatou zemědělskou půdu zaplatit odvod ve výši stanovené podle přílohy k tomuto zákonu.

3. Navrhovatel je přesvědčen o rozporu napadeného ustanovení s principem rovnosti a zákazem diskriminace podle čl. 1, čl. 3 odst. 1 a čl. 4 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (vyhlášena pod č. 2/1993 Sb., ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb., dále jen „Listina“); představuje podle něj rovněž zásah do ochrany vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny, přičemž v případě pozemních komunikací jde o majetek ve smyslu odstavce 2 téhož článku, jehož vlastnictví je vyhrazeno zákonem. Navrhovatel zdůrazňuje, že neusiluje o obecné osvobození od placení odvodů pro veškeré stavby pozemních komunikací – konkrétně účelové komunikace pravidelně neslouží veřejnému, nýbrž soukro-

mému zájmu; navrhuje proto odklad vykonatelnosti zrušujícího nálezu tak, aby měl zákonodárce prostor k přijetí úpravy souladné s ústavním pořádkem.

4. Napadené ustanovení bylo do zákona začleněno novelou – zákonem č. 41/2015 Sb. s účinností od 1. 4. 2015. Jeho protiústavnost spatřuje navrhovatel v tom, že zakládá výjimku z povinnosti platit odvod za trvalé odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu pro stavby pozemních komunikací, která se ovšem vztahuje výhradně na komunikace ve vlastnictví státu. Zachovává naopak povinnost platit odvody pro komunikace ve vlastnictví krajů a obcí, byť podléhají totožné úpravě, slouží stejnému účelu a z pohledu veřejného zájmu se těší témuž postavení.

5. Navrhovatel nezpochybňuje ústavnost legislativního procesu – již v jeho rámci bylo nicméně poukazováno na deficity napadeného ustanovení. Vládní návrh zákona č. 41/2015 Sb. byl Senátem vrácen s pozměňovacím návrhem na sjednocení režimu krajských a obecních komunikací s komunikacemi státními, avšak Poslanecká sněmovna setrvala na původním znění.

II.
Vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka řízení

6. Veřejná ochránkyně práv podáním ze dne 12. 11. 2015 sděluje Ústavnímu soudu, že ve smyslu § 69 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, nevstupuje do řízení.

7. Senát Parlamentu České republiky ve vyjádření k návrhu ze dne 3. 12. 2015 sděluje, že rozhodnutí o ústavnosti předmětné části ustanovení ponechává na Ústavním soudu. Obsahově se zaměřuje na legislativní proces přijetí zákona č. 41/2015 Sb.; uvádí, že návrh novely byl Senátu postoupen Poslaneckou sněmovnou dne 17. 12. 2014. Organizační výbor jej jako senátní tisk č. 17 (10. funkční období 2014–2016) přikázal k projednání výboru pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí jako garančnímu výboru a dále výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu. Garanční výbor návrh zákona projednal na schůzi konané dne 8. 1. 2015 a přijal usnesení č. 13 (tisk č. 17/1), kterým doporučil vrátit jej Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, mj. na rozšíření výjimek podle § 11a odst. 1 písm. b) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu i na stavby pozemních komunikací ve vlastnictví krajů a obcí. Totožný postup navrhl i výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu na jednání konaném dne 13. 1. 2015 usnesením č. 37 (tisk č. 17/2).

8. Senát na 5. schůzi v 10. funkčním období konané dne 14. 1. 2015 přijal v hlasování č. 32, při kterém se z 59 přítomných senátorek a senátorů vyslovilo 52 pro a nikdo nebyl proti, usnesení č. 79, jímž návrh vrátil dolní komoře s pozměňovacími návrhy, mj. na úpravu napadeného ustanovení; Poslanecká sněmovna nicméně setrvala na původním znění. Následně byl zákon postoupen prezidentu republiky, který jej dne 24. 2. 2015 podepsal, poté byl vyhlášen ve Sbírce zákonů. Ohledně návrhu zákona byla na jednání výborů vedena poměrně rozsáhlá debata, při které bylo zmiňováno, že úprava navrhovaná Poslaneckou sněmovnou zakládá nerovný přístup k vlastníkům pozemních komunikací, neboť preferuje stát oproti jiným vlastníkům. Na jednání pléna Senátu k tomuto tématu vystoupil zejména senátor Radko Martínek jako garanční zpravodaj, který vyjádřil obavy, zda navržená úprava nebude znamenat ztížení či dokonce znemožnění realizace staveb pozemních komunikací ve vlastnictví krajů a obcí, zejména obchvatů sídelních útvarů.

9. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky ve vyjádření k návrhu ze dne 4. 12. 2015 uvádí, že zákon byl přijat ústavně předepsaným postupem; konstatuje, že je věcí Ústavního soudu, aby posoudil otázku namítané protiústavnosti napadeného ustanovení. Obsahově se i Poslanecká sněmovna zaměřuje na průběh legislativního procesu. Vládní návrh zákona byl poslancům rozeslán dne 8. 10. 2014 jako sněmovní tisk č. 339 (7. volební období od r. 2013). První čtení se uskutečnilo dne 21. 10. 2014, přičemž byl návrh přikázán k projednání celkem čtyřem výborům, konkrétně výboru pro životní prostředí, zemědělskému výboru, výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj a hospodářskému výboru. Zemědělský výbor projednal návrh ve dnech 30. 10. 2014 a 12. 11. 2014 a přijal

k němu usnesení tisk č. 339/2, hospodářský výbor jej projednal dne 20. 11. 2014 a přijal k němu usnesení tisk č. 339/3, výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj projednal návrh dne 11. 11. 2014 (usnesení tisk č. 339/4) a výbor pro životní prostředí jej projednal dne 26. 11. 2014 a přijal k němu usnesení tisk č. 339/5.

10. Poslanecká sněmovna dále uvádí, že druhé čtení návrhu zákona proběhlo dne 5. 12. 2014 a pozměňovací návrhy byly zpracovány jako tisk č. 339/6. Napadené ustanovení vychází z vládního návrhu zákona, přičemž k němu při jednání výborů ani v rámci rozpravy nebyly předloženy pozměňovací návrhy; zdůrazňuje, že vláda v důvodové zprávě konstatovala soulad navrhované úpravy s ústavním pořádkem. Třetí čtení proběhlo dne 12. 12. 2014, návrh byl Poslaneckou sněmovnou schválen ve znění přijatých pozměňovacích návrhů a následně byl postoupen Senátu. Usnesení, jímž byl návrh vrácen Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, bylo rozesláno poslancům dne 16. 1. 2015 jako sněmovní tisk č. 339/8. Sněmovna jej opětovně projednala na své 25. schůzi konané dne 10. 2. 2015 a vyjádřila souhlas s návrhem zákona v původním znění.

11. Podáním ze dne 9. 12. 2015 sděluje vláda Ústavnímu soudu, že usnesením ze dne 7. 12. 2015 č. 1013 rozhodla, že vstupuje do řízení podle § 69 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. Ve vyjádření k návrhu doručeném soudu dne 10. 12. 2015 vláda navrhuje zamítnutí návrhu. Nesdílí přesvědčení navrhovatele, že napadené ustanovení diskriminuje kraje a obce oproti státu; poukazuje na význam ochrany zemědělského půdního fondu, přičemž důvodem odnětí půdy z něj může být mj. veřejný zájem na rozvoji dopravní infrastruktury státu. Výjimky z odvodové povinnosti považuje za ústavně konformní – včetně napadené výjimky podle § 11a odst. 1 písm. b) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Je přesvědčena, že citované ustanovení obstojí i z pohledu principu rovnosti a zákazu diskriminace, neboť pro něj existují objektivní a rozumné důvody spočívající ve veřejném zájmu na urychlení výstavby strategických páteřních komunikací. Zrušení napadené části ustanovení by znamenalo osvobození všech pozemních komunikací od povinnosti platit odvod, včetně účelových komunikací i veřejně nepřístupných, např. odstavných a parkovacích ploch.

III.
Dikce a obsah napadeného ustanovení

12. Ustanovení § 11a odst. 1 písm. b) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu (pozn. red.: ve znění účinném do 27. 6. 2016) zní:

„§ 11a

(1) Odvody za trvale odňatou půdu se nestanoví, jde-li o odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu pro
b) stavby pozemních komunikací ve vlastnictví státu[35)], včetně jejich součástí a příslušenství,

35) § 9 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění zákona č. 132/2000 Sb.“

13. Navrhovatel se domáhá zrušení ustanovení ve slovech „ve vlastnictví státu“.

14. Napadené ustanovení stanoví výjimku z povinnosti platit odvod za trvalé odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu pro stavby pozemních komunikací, která se vztahuje výhradně na komunikace ve vlastnictví státu, tedy pojmově na dálnice a silnice I. třídy ve smyslu § 9 odst. 1 věty první zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění zákona č. 132/2000 Sb., (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). Naproti tomu zakotvuje *a contrario* povinnost platit odvody pro stavby pozemních komunikací II. a III. třídy, které jsou podle věty druhé téhož ustanovení ve vlastnictví krajů, a stavby místních komunikací ve vlastnictví obcí.

15. Vlastníkem účelových komunikací je podle § 9 odst. 1 věty třetí zákona o pozemních komunikacích právnická nebo fyzická osoba. Navrhovatel zdůrazňuje, že ohledně účelových komunikací se nedomáhá vynětí z povinnosti platit odvod, ba naopak je přesvědčen, že ohledně nich by měla být povinnost platit odvod zachována; na tento aspekt věci poukazuje i vláda.

IV.
Aktivní legitimace navrhovatele a podmínky řízení

16. Podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu je návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy oprávněna podat skupina nejméně 17 senátorů. Podmínka aktivní procesní legitimace byla splněna, neboť návrh podala skupina 38 senátorů, přičemž k němu ve smyslu § 64 odst. 5 zákona o Ústavním soudu byla připojena podpisová listina, na které jednotlivě každý ze senátorů potvrdil, že se k návrhu připojuje.

17. Návrh obsahuje veškeré zákonem požadované náležitosti, není nepřípustný ve smyslu § 66 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., a nejsou dány ani důvody pro zastavení řízení podle § 67 téhož zákona.

V.
Legislativní proces přijetí napadeného ustanovení

18. Ústavní soud předně v intencích § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., přezkoumal, zda byl § 11 odst. 1 písm. b), resp. zákon č. 41/2015 Sb. jako novela, kterou došlo k jeho zařazení do zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Dospěl k závěru, že v tomto směru nelze napadenému ustanovení nic vytknout, přičemž navrhovatel, další účastníci řízení ani vedlejší účastník řízení žádné deficity legislativního procesu neuvádějí; navrhovatel naopak výslovně uvádí, že nezpochybňuje ústavnost legislativního procesu. Ústavní soud pro stručnost poukazuje na průběh legislativního procesu, jak byl popsán ve výše rekapitulovaných vyjádřeních Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky.

VI.
Meritorní přezkum návrhu

19. Ústavní soud dospěl ve smyslu § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu k závěru, že nejsou dány důvody ke zrušení napadeného ustanovení zákona; rozhodl o návrhu bez nařízení ústního jednání, neboť neprováděl dokazování a v intencích § 44 věty první zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, nelze od jednání očekávat další objasnění věci.

VI./a
K povaze a účelu právní úpravy

20. Ústavní soud obecně k povaze a účelu dotčené právní úpravy předesílá, že úprava odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu je specifickou problematikou, která představuje esenciální opatření k ochraně zemědělského půdního fondu jako základního přírodního bohatství naší země, nenahraditelného výrobního prostředku umožňujícího zemědělskou výrobu a jedné z hlavních složek životního prostředí (§ 1 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí).

21. Právní úprava ochrany zemědělského půdního fondu je stěžejním prostředkem k realizaci

ústavním pořádkem reglementované ochrany přírodního bohatství; podle čl. 7 Ústavy je stát povinen dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství. Na úrovni ústavního pořádku na citované ustanovení navazuje čl. 11 odst. 3 věty druhá a třetí Listiny, podle něhož výkon vlastnického práva nesmí poškozovat přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem, a dále čl. 35 Listiny – podle jeho prvního odstavce má každý právo na příznivé životní prostředí a podle třetího odstavce nesmí nikdo při výkonu svých práv ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje či druhové bohatství přírody nad míru stanovenou zákonem.

22. V případě odvodů podle § 11 a násl. zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, se sice pojmově nejedná o peněžité plnění s charakterem daně (§ 2 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád), nýbrž o specifickou formu úhrady, jejímž účelem je regulovat rozsah (plochu) půdy odnímané ze zemědělského půdního fondu. Převážná část výnosu z odvodů ve výši 55 % je nicméně příjmem státního rozpočtu – v tomto rozsahu je na napadenou úpravu třeba pohlížet jako na součást rozpočtových výsad *(privilegia fisci),* a navíc jako na prostředky, které by byl stát v podstatné části v konečném důsledku povinen hradit sám sobě. Podle právního stavu před přijetím předmětné novely činil podíl státního rozpočtu na odvodech podle § 11 odst. 2 věty čtvrté zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění zákona č. 402/2010 Sb., dokonce 75 %. Zbývající část odvodů je investována zpět do životního prostředí; 15 % je příjmem rozpočtu Státního fondu životního prostředí a 30 % rozpočtu obce, na jejímž území se odňatá zemědělská půda nachází. Odvody, které jsou příjmem rozpočtu obce, pak mohou být použity jen pro zlepšení životního prostředí v obci a pro ochranu a obnovu přírody a krajiny (§ 11b odst. 5 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu).

23. Na řízení o odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu se subsidiárně použije zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a konkrétní výše odvodu se stanoví podle sazebníku odvodů – přílohy zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů. O odnětí, jakož i o stanovení odvodu rozhoduje orgán ochrany zemědělského půdního fondu, kterým je v prvním stupni místně příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností, krajský úřad či Ministerstvo životního prostředí, popř. správa národního parku, a to v závislosti na rozloze dotčené půdy (do 1 ha, do 10 ha, resp. nad 10 ha, § 15, 17 a 17a zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů).

24. Obecným argumentem proti osvobození od placení odvodu může být za určité konstelace okolnost, že o odnětí a stanovení odvodu rozhoduje orgán subjektu, v jehož správním obvodu se nachází největší část zemědělské půdy, která má být ze zemědělského půdního fondu odňata, a současně, v jehož prospěch je odnětí prováděno. Tento argument však nevedl Ústavní soud k zamítnutí návrhu, neboť se může vztahovat pouze na omezený rozsah případů, v nichž orgán ochrany zemědělského půdního fondu působí u obce s rozšířenou působností či kraje jako vlastníka pozemku, jehož odnětí je požadováno, resp. případů příslušnosti ministerstva pro řízení o odnětí pozemku ve vlastnictví státu. Orgán ochrany zemědělského půdního fondu je mimoto podroben působnosti odvolacího správního orgánu a působnost orgánů ochrany zemědělského půdního fondu je vykonávána v přenesené působnosti (§ 18a zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů), zatímco nakládání s dotčenou půdou se zpravidla děje v působnosti samostatné.

VI./b
Rovnost a zákaz diskriminace vs. ochrana přírodního bohatství

25. Při posouzení věci Ústavní soud vyšel ze své četné judikatury týkající se principu rovnosti a podmínek nerovného zacházení s různými skupinami nebo kategoriemi osob. V nálezu ze dne 21. 1. 2003 sp. zn. Pl. ÚS 15/02 (N 11/29 SbNU 79; 40/2003 Sb.; všechna zde uváděná rozhodnutí jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz) vyložil, že rovnost je kategorií relativní, pojmově vyžadující odstranění neodůvodněných rozdílů. K porušení principu rovnosti je třeba, aby se s různými subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, zacházelo rozdílným způsobem, aniž by však pro takový přístup existovaly objektivní a rozumné důvody. Zpravidla je navázáno na porušení i jiného

základního práva, např. práva vlastnit majetek podle čl. 11 Listiny [nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 6. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 4/95 (N 29/3 SbNU 209; 168/1995 Sb.) a ze dne 8. 11. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 5/95 (N 74/4 SbNU 205; 6/1996 Sb.)]. Z aktuální judikatury srov. např. nálezy ze dne 8. 10. 2015 sp. zn. III. ÚS 880/15, ze dne 10. 7. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 31/13 (N 138/74 SbNU 141; 162/2014 Sb.) nebo ze dne 15. 5. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 17/11 (N 102/65 SbNU 367; 220/2012 Sb.).

26. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že kraje a obce se mohou dovolávat výhradně zásahu do akcesorické rovnosti podle čl. 3 odst. 1 Listiny, tj. rovnosti ve vztahu k realizaci jiného základního práva nebo svobody. Naopak jim nesvědčí rovnost neakcesorická ve smyslu všeobecné rovnosti před zákonem; podle čl. 1 Listiny se jí výslovně těší pouze lidé, tj. jednotlivci jako důstojné lidské bytosti. K rozlišení akcesorické a neakcesorické rovnosti se Ústavní soud vyjádřil např. v nálezu ze dne 28. 3. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 42/03 (N 72/40 SbNU 703; 280/2006 Sb.) nebo v usnesení ze dne 15. 1. 2014 sp. zn. I. ÚS 2006/12; k přezkumu nerovnosti mezi obcemi (v daném případě mezi malými obcemi a velkými městy v důsledku rozpočtového určení daní) v nálezu ze dne 20. 11. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 50/06 (N 196/47 SbNU 557; 18/2008 Sb.).

27. Vedle navrhovatelem poukazovaného principu rovnosti a zákazu diskriminace ovšem hraje hlavní roli při posouzení věci závazek státu dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství, jak je zakotven v čl. 7 Ústavy. Interpretací tohoto ustanovení se Ústavní soud zabýval např. v nálezu ze dne 21. 11. 2007 sp. zn. IV. ÚS 652/06 (N 202/47 SbNU 613), v němž dospěl k závěru, že omezení vlastnického práva podle § 60 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění zákona č. 150/2010 Sb., spočívající v povinnosti vlastníků pozemků umožnit v nezbytném rozsahu vstup a vjezd na své pozemky, obstojí při poměřování kolidujících základních práv či veřejných statků. Vyložil, že ochrana životního prostředí, jejímž nedílným komponentem je provoz a údržba vodních děl, je veřejným statkem, pro jehož zájem je možno zákonem ústavně chráněné základní právo na vlastnictví omezit ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny.

28. V nálezu ze dne 13. 12. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 34/03 (N 226/43 SbNU 541; 49/2007 Sb.) Ústavní soud zdůraznil, že stát si vytkl za cíl chránit přírodní bohatství, přičemž závažnost této ochrany je podtržena tím, že ochrana přírodních hodnot se stala předmětem regulace přímo v Ústavě. V nálezu ze dne 10. 7. 1997 sp. zn. III. ÚS 70/97 (N 96/8 SbNU 375) se Ústavní soud, vycházeje z premisy, že životní prostředí je veřejným statkem (hodnotou) ve smyslu preambule Ústavy a Listiny a čl. 7 Ústavy, a v návaznosti na závěry nálezu ze dne 9. 10. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 15/96 (N 99/6 SbNU 213; 280/1996 Sb.), zabýval rozlišením pojmů základních práv a svobod a veřejných statků. Konstatoval, že veřejným statkem se určitý aspekt lidské existence stává za podmínky, kdy jej není možné pojmově, věcně i právně rozložit na části a ty přiřadit jednotlivcům jako podíly; nevykazuje prvek distributivnosti.

VI./c
Vlastní přezkum napadeného ustanovení

29. Předmětem přezkumu je ustanovení § 11a odst. 1 písm. b) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, které zvýhodňuje stát oproti osobám jiným, neboť zakotvuje výjimku z placení odvodu za trvalé odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu výhradně pro stavby pozemních komunikací ve vlastnictví státu, na rozdíl od krajů a obcí, popř. soukromých osob, tedy subjektů, které jsou ohledně pozemních komunikací ve svém vlastnictví povinny odvod platit.

30. Ústavní soud dospěl k závěru, že konkrétnímu zkoumání, zda v důsledku napadeného ustanovení dochází k porušení principu rovnosti a zákazu diskriminace podle čl. 3 odst. 1 Listiny, resp. ochrany vlastnického práva a míry jeho omezení ve smyslu čl. 11 odst. 1 a 2 ve spojení s čl. 4 odst. 3 Listiny, brání jiný závažný zájem, a sice závazek státu dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a chránit přírodní bohatství podle čl. 7 Ústavy. Pokud by totiž Ústavní soud napadené ustanovení zrušil, fakticky by podstatným způsobem rozšířil okruh výjimek z placení odvodů z pozemních komu-

nikací ve vlastnictví státu na veškeré pozemní komunikace, tj. jak ve vlastnictví státu, krajů či obcí, tak i ve vlastnictví soukromých osob. Navrhovatel totiž požaduje zrušení § 11a odst. 1 písm. b) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu výhradně ve slovech „ve vlastnictví státu“, a rozhodnutí podle petitu by tak znamenalo stanovení výjimky z placení odvodu pro veškeré stavby pozemních komunikací bez rozdílu.

31. Vyhovění návrhu by představovalo významný zásah do základního poslání zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, stavícího na tom, že zemědělský půdní fond je základním přírodním bohatstvím naší země, nenahraditelným výrobním prostředkem umožňujícím zemědělskou výrobu a jednou z hlavních složek životního prostředí (§ 1 odst. 1 věta první zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu). Podle věty druhé téhož ustanovení jsou jeho ochrana, zvelebování a racionální využívání činnostmi, kterými je zajišťována ochrana a zlepšování životního prostředí, čímž zákon významně přispívá k plnění závazku státu na úseku ochrany přírodního bohatství podle čl. 7 Ústavy. Pokud by Ústavní soud návrhu vyhověl, ve svém důsledku by jednal v rozporu s požadavkem čl. 7 Ústavy a rovněž se svým základním úkolem a postavením soudního orgánu ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy).

32. Ústavní soud je vázán petitem návrhu, jímž navrhovatel požaduje toliko zrušení napadeného ustanovení ve slovech „ve vlastnictví státu“, nikoli zrušení celého písmene b), tedy komplexní vypuštění výjimky z placení odvodů pro pozemní komunikace, což by bylo možné považovat za řešení podstatně příznivější z pohledu ochrany zemědělského půdního fondu, resp. ochrany přírodního bohatství (tak tomu ostatně bylo i podle právního stavu před přijetím novelizace provedené zákonem č. 41/2015 Sb., tedy úpravy účinné do 31. 3. 2015). Navrhovatel nicméně směřuje petitem k řešení opačnému, tedy k rozšíření výjimky z placení odvodů vedle státu i na územní samosprávné celky – a v případě derogačního zásahu Ústavního soudu nejen na ně.

33. Přestože si je Ústavní soud vědom i toho, že v současné době je v legislativním procesu další novela zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, zahrnující i změnu přezkoumávaného ustanovení § 11a, nepovažuje za vhodné vyčkávat na výsledek tohoto procesu. Stěžejním důvodem pro rozhodnutí Ústavního soudu je totiž ochrana zemědělského půdního fondu, na němž by nic nezměnila ani projednávaná novela zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, která by navrhovatelem tvrzenou diskriminaci fakticky odstranila.

34. Na výše uvedeném hodnocení nemůže nic změnit, ba naopak k němu přispívá argumentace samotného navrhovatele – že jeho cílem není dosáhnout obecného osvobození od placení odvodů ohledně veškerých staveb pozemních komunikací. Navrhovatel zdůrazňuje, že konkrétně účelové komunikace, které jsou podle § 9 odst. 1 věty třetí zákona o pozemních komunikacích ve vlastnictví právnických nebo fyzických osob, pravidelně neslouží veřejnému zájmu, nýbrž primárně zájmu soukromému. Jak na tento aspekt věci poukazuje rovněž vláda ve vyjádření k návrhu, zrušení ustanovení v napadené části by znamenalo mj. osvobození od placení odvodů pro účelové komunikace ve smyslu § 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, které slouží potřebám vlastníků přilehlých nemovitostí, např. kancelářských budov, obchodních center a jiných objektů sloužících k podnikání či obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Vztahovalo by se dokonce i na veřejně nepřístupné účelové komunikace, např. odstavné či parkovací plochy nacházející se v uzavřených areálech a podléhající využití podle rozhodnutí vlastníka.

35. Tento důsledek případného vyhovění návrhu by nebylo možné napravit prostým odkladem vykonatelnosti zrušujícího nálezu ve smyslu § 70 odst. 1 ve spojení s § 58 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., tak, aby měl zákonodárce prostor k přijetí nové ústavně konformní úpravy. Byť by totiž Ústavní soud mohl vykonatelnost nálezu odložit a potřebný časový prostor zákonodárci vytvořit, nemohl by předjímat a ovlivnit, že by zákonodárce tuto možnost skutečně využil a v mezidobí přijal úpravu novou – takovou, která by byla souladná s ústavním pořádkem, včetně čl. 7 Ústavy a tam zakotveného závazku státu při ochraně přírodního bohatství. Ústavní soud ze své pozice (výhradně) negativního zákonodárce nemá jakékoli prostředky k zajištění, že dojde k přijetí odpovídající nové právní úpravy, přičemž případné nepřijetí by vyústilo

v právní stav, který by se ostře příčil ochraně životního prostředí a přírodního bohatství.

36. K hodnocení věci přispívá i výše uvedená okolnost, že odvody za trvalé odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu sice pojmově nepředstavují peněžité plnění s charakterem daně, převážná část výnosu z nich ve výši 55 % je nicméně příjmem státního rozpočtu. V tomto ohledu je na odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu třeba nahlížet jako na fiskální příjem a napadenou právní úpravu jako na součást *privilegia fisci* (rozpočtových výsad), tedy prostoru vyznačujícího se zvýšenou diskrecí státu při utváření vlastního hospodaření, ohledně kterého je Ústavní soud povolán postupovat velmi zdrženlivě a zasahovat do něj pouze při závažných důvodech k takovému postupu. Mimoto se jedná o prostředky, které by byl stát v podstatné části v konečném důsledku povinen hradit sám sobě.

37. Pro úplnost lze v tomto směru metodologicky poukázat na modifikovaný test proporcionality ve smyslu vyloučení extrémní disproporcionality, který se stal součástí konstantní judikatury Ústavního soudu na úseku přezkumu ústavnosti zákonné úpravy daně, poplatku, příp. jiné obdobné zákonem stanovené povinné dávky, jakož i peněžitých sankcí [např. nálezy ze dne 30. 6. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 24/14 (187/2015 Sb.), ze dne 21. 4. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 29/08 (N 89/53 SbNU 125; 181/2009 Sb.), ze dne 18. 8. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.)]. Vzhledem k výše vyslovenému nicméně nebyly dány podmínky pro jeho aplikaci na projednávanou věc.

VII.
Závěr

38. Na základě výše uvedených důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že nejsou dány důvody ke zrušení napadeného ustanovení § 11a odst. 1 písm. b) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu ve slovech „ve vlastnictví státu“ a návrh podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítl.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Rychetský** v. r.

Odlišné stanovisko podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujal k rozhodnutí pléna soudce David Uhlíř.