



ADVOKÁTNÍ KANCELÁŘ

Marvanová - Savič

Ústavní soud České republiky

Joštova 8
660 83 Brno 2

ÚSTAVNÍ SOUD ČR Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne: - 2 - 11 - 2015	3
3x-B-AY krát Přílohy: 8	
Čj.: viz číselný kód Vyřizuje: B	

V Praze dne 31.10.2015

Navrhovatelé: Skupina senátorů Senátu Parlamentu České republiky

Právně zastoupeni: JUDr. Hanou Marvanovou, advokátkou ev. č. 1812
sídlem Praha 1 – Malá Strana, Maltézské náměstí 481/12, PSČ 118 00
doručovat do datové schránky diugw3i



- Účastníci:**
- 1. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky**
sídlem Praha 1 – Malá Strana, Sněmovní 176/4, PSČ 11800
doručovat do datové schránky bykaigw
 - 2. Senát Parlamentu České republiky**
sídlem Praha 1 – Malá Strana, Valdštejnské náměstí 17/4, PSČ 11800
doručovat do datové schránky 44iaeqj

NÁVRH SKUPINY SENÁTORŮ

na zrušení ustanovení § 11a odst. 1 písm. b) v části „ve vlastnictví státu“ zák. č. 334/1992
Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů

Nepředchází

Trojmo

Přílohy:

38 plných mocí senátorů
Podpisová listina



ADVOKÁTNÍ KANCELÁŘ

JUDr. Hana Marvanová - Mgr. Dita Savič
Mgr. Ing. Ladislav Málek (spolupracující advokát)
Maltézské náměstí 12, PRAHA 1 - MALÁ STRANA, 118 00

hanamarvanova@gmail.com
marvanova@akmarsa.cz

www.akmarsa.cz

Tel.: +420 257 941 312
+420 725 889 377

I. Úvod

Zákon č. 41/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „novela“) rozsáhle modifikoval zákon o ochraně zemědělského půdního fondu (dále též „zákon“).

Novelou bylo do zákona zařazeno ustanovení § 11a, jehož část považují navrhovatelé za protiústavní. Napadené ustanovení zakládá pro stát výjimku z povinnosti platit odvod za odnětí pozemku ze zemědělského půdního fondu v případě stavby pozemních komunikací. Protiústavnost spatřují navrhovatelé v tom, že **výjimka je připuštěna čistě na základě kritéria vlastnictví státu** (dálnice a silnice I. třídy). V úplném kontrastu k tomu napadené zákonné ustanovení ponechává povinnost platit odvod za stavbu pozemních komunikací, pokud jde o veřejné stavby ve vlastnictví obcí a krajů (komunikace nižší třídy), byť slouží k témuž účelu a jde z hlediska veřejných hodnot o v podstatě totožný případ.

Navrhovatelé považují napadené ustanovení za protiústavní, neboť **stát si jím sám pro sebe schválil výjimku z povinnosti platit odvody**, čímž ve svém důsledku diskriminuje obce a kraje. Ty jsou stejně tak součástí veřejné správy jako stát a péči o vymezené pozemní komunikace vykonávají na základě zákona, který stát svými orgány vydal. Veřejné pozemní komunikace, jako jsou dálnice, silnice a místní komunikace, mohou být v souladu s čl. 11 odst. 2 Listiny pouze ve vlastnictví státu, krajů a obcí. Pro rozlišování mezi vlastnictvím státu a jiných veřejnoprávních korporací ve výjimce z odvodů při stavbě pozemních komunikací není dán rozumný důvod, ani ho stát přes upozornění nikdy neuvedl. Naopak **napadené ustanovení se jeví jako akt libovůle**, když jediným zřetelným důvodem výjimky je snížení nákladů státního rozpočtu jako jednoho z vlastníků veřejných pozemních komunikací.

Napadené ustanovení dokonce vede k absurdnímu důsledku, že stát nepřispěje při stavbě pozemních komunikací přes pozemky v obvodu obce na zvelebování obce ničeho, zatímco obec bude muset při stavbě nových pozemních komunikací platit státu vysoké odvody. Podle navrhovatelů není přijatelné, aby stát na jednu stranu stanovil obecné pravidlo vycházející z veřejného zájmu a na druhou stranu výslovně jen sám sobě stanovil výjimku, neboť by tím stát popřel obecnost zákona, která je pojmovým znakem právního státu. Pro **diskriminaci obcí a krajů jako vlastníků**, kteří podle státem vydaného zákona pečují o veřejné pozemní komunikace, **nejdou žádné racionální a legitimní důvody**.

II. Napadené ustanovení

a) Znění napadeného ustanovení

Navrhovatelé konkrétně napadají ústavnost části § 11a odst. 1 písm. b) zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon“), a to ve slovech „ve vlastnictví státu“. Napadená část ustanovení, která je předmětem

abstraktní kontroly ústavnosti (dále jen „napadené ustanovení“), zní včetně kontextu následovně:

„§ 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, včetně jejich součástí a příslušenství (...)

b) Procedura přijetí napadeného ustanovení

Vláda předložila sněmovně návrh novely dne 8. 10. 2014, přičemž jeho součástí bylo i napadené ustanovení.

Senát vyjádřil při projednání zákona pochybnosti ohledně ústavnosti napadeného ustanovení a vrátil návrh zákona Poslanecké sněmovně v pozměněném znění. K tomu **ministr Brabec dne 10. 2. 2015 uvedl, že s některými návrhy Senátu souhlasí:**

„Například požadavek na to, aby se pozemní obecní komunikace dostaly na stejnou úroveň jako komunikace státní z pohledu dopadu na tento zákon.“

Novela byla schválena tím, že poslanecká sněmovna setrvala na původním návrhu zákona. Zákon vyhlášen 6. 3. 2015 ve Sbírce zákonů v částce 19 pod číslem 41/2015 Sb.

Vzhledem k tomu, že navrhovatelé nezpochybňují, že zákon byl vydán Ústavou předepsaným způsobem, postačí již uvedené základní informace o proceduře.

Účastenství obou komor se opírá o praxi Ústavního soudu (viz např. náleží Pl. ÚS 23/04 ze dne 14. 7. 2005), podle níž jsou účastníky řízení o návrhu na zrušení zákona nebo jeho části obě komory Parlamentu.

c) Kontext úpravy

Napadené ustanovení zakládá výjimku z odvodu za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu (dále jen „odvody“). Odvody jsou v podstatě formou poplatku za využití omezeného přírodního zdroje. Odvody patří mezi ekonomické nástroje, které ovlivňují chování subjektů tím, že je ekonomicky odrazují od toho, aby kvalitní zemědělskou půdu využívaly např. pro stavebnictví. Vedle zákazů a jiných administrativních opatření stát využívá ekonomických nástrojů k dosažení cíle regulace zemědělského půdního fondu. Ten je vyjádřen v § 1 odst. 1 zákona:

„Zemědělský půdní fond je základním přírodním bohatstvím naší země, nenahraditelným výrobním prostředkem umožňujícím zemědělskou výrobu a je jednou z hlavních složek životního prostředí. Ochrana zemědělského půdního fondu, jeho zvelebování a racionální využívání jsou činnosti, kterými je také zajišťována ochrana a zlepšování životního prostředí. (...)

§ 11b odst. 5 zákona pak stanoví, jak se odvod se rozpočítává mezi stát, státní fond a obce:

„Část odvodů ve výši 55 % je příjmem státního rozpočtu, 15 % je příjmem rozpočtu Státního fondu životního prostředí České republiky a 30 % je příjmem rozpočtu obce, na jejímž území se odňatá zemědělská půda nachází. Odvody, které jsou příjmem rozpočtu obce, mohou být použity jen pro zlepšení životního prostředí v obci a pro ochranu a obnovu přírody a krajiny.“

Podle § 9 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, je vlastníkem dálnic a silnic I. třídy stát; jejich správu vykonává prostřednictvím Ředitelství silnic a dálnic (ŘSD). Vlastníkem silnic II. a III. třídy je kraj, na jehož území se silnice nacházejí, místní komunikace patří jednotlivým městům/obcím. **Osoba vlastníka je tedy pevně a nerozlučně spojena s kategorií komunikace**, přičemž jde o aplikaci ústavního zmocnění obsaženého v čl. 11 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož může zákon stanovit, že určitý majetek smí být jen ve vlastnictví obce či kraje.

d) Reálný dopad

Z výše uvedených norem jsou patrné vážné důsledky napadeného ustanovení. Za prvé, stát nemusí platit odvod za dálnice a silnice I. třídy, čímž **obce přijdou o 30 % částky z odvodu**, již měly být příjemcem a kterou v souladu se zákonem využívají jen **pro zlepšení životního prostředí v obci** a pro ochranu a obnovu přírody a krajiny. Za druhé **územní samosprávné celky musí i nadále platit odvod za silnice II. a III. třídy resp. místní komunikace**, přičemž **55 % z částky platí územní samosprávné celky státu do státního rozpočtu**. Tyto příjmy státního rozpočtu nejsou účelově určeny a stát může tyto příjmy vybrané od obcí a krajů za stavbu silnic a dalších komunikací využít libovolně.

Konkrétním dopadem se v číslech zabývá důvodová zpráva. Podle ní v letech 2004 až 2012 vzniklo přibližně 510 tis. m² komunikací II. třídy a 770 tis. m² komunikací III. třídy, které jsou ve vlastnictví kraje. Takovému navýšení by podle napadeného ustanovení odpovídal odvod v řádu stovek milionů korun (v závislosti na kvalitě půdy), který by musely zaplatit kraje, o odvodu obcí za nové místní komunikace ani nemluvě. Naopak kvůli výjimce obce a kraje přijdou o srovnatelnou částku, kterou by jinak z odvodu obdržely při stavbě státních dálnic a silnic jako příspěvek na zlepšení životního prostředí v obci a ochranu přírody a krajiny.

Lze tak do značné míry souhlasit s tvrzením některých poslanců v rozpravě dne 10. 2. 2015 (viz stenozáznam ze sněmovní rozpravy k novele), že napadené ustanovení přinese obcím a krajům značné výdaje. U stavby chodníků bude údajně stát srovnatelně stavba a odnětí půdy ze zemědělského původního fondu. **Příjemcem těchto částek z rozpočtů obcí a krajů bude z většiny státní rozpočet.**

e) Deklarovaný účel

Návrh byl odůvodněn kapitolou 6 důvodové zprávy (hodnocení dopadů regulace, str. 36). Z odůvodnění vyplývá, že návrh je **výsledkem dohody náměstků na úrovni ministerstva životního prostředí a dopravy**. Hlavním cílem výjimky z povinnosti státu platit odvod

za odnětí pozemků pro dopravní infrastrukturu bylo zjednodušení procesu žádosti o finanční prostředky na výstavby drah a pozemních komunikací ve vlastnictví státu. Tím se patrně rozumí **snaha ušetřit peníze ze státního rozpočtu při stavbě dopravní infrastruktury**.

Z dostupných materiálů není zřejmý žádný účel, proč se zákonodárce rozhodl rozlišovat mezi vlastnictvím státu a obce při povinnosti platit odvody a navrhovatelům ani takový účel není zřejmý. Naopak z citovaného vyjádření ministra Brabce vyplývá jeho souhlas s rozšířením osvobození na další veřejnoprávní vlastníky pozemků odjímaných pro účely stavby silnic. Jako jediné rozumné vysvětlení se tak jeví skutečnost, že **stát v legislativním procesu zohlednil svoje rozpočtové zájmy, ale na zájmy obcí a krajů již nedbal**.

III. Hlediska přezkumu

Z popsané situace je zřejmé, že u napadeného ustanovení se v podstatě jedná o ústavnost platby poplatku („odvodu“) stanoveného zákonem.

Navrhovatelé nijak nezpochybňují, že je pravomocí a odpovědností státu na základě zákona přenášet na obce povinnosti, příp. ukládat jim platby daní a poplatků. Zákonodárce je však povinen tak činit **ústavně konformním způsobem**, tj. zejména **je při tom vázán zákazem diskriminace a dalšími příkazy danými ústavním pořádkem**, jak o nich pojednává judikatura Ústavního soudu.

V této části tedy navrhovatelé vytyčují referenční kritéria pro obsahový přezkum ústavnosti napadeného ustanovení. Tato kritéria vyplývají z ústavního pořádku, zákona o Ústavním soudu a dále z bohaté judikatury Ústavního soudu a jeho předchůdců, která navrhovatelé považují za východiska svého návrhu na zrušení napadeného ustanovení.

Příslušná ustanovení Listiny základních práv a svobod znějí:

„Čl. 1

Lidé jsou svobodní a **rovní** v důstojnosti i v právech. (...)

Čl. 3

(1) Základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného **postavení**. (...)

Čl. 4 (...)

(3) Zákonná omezení základních práv a svobod musí platit **stejně pro všechny případy**, které splňují stanovené podmínky. (...)

„Čl. 11

(1) Každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má **stejný zákonný obsah a ochranu**. (...)

(5) Daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona.“

Ústavní soud s ohledem na citovaná ustanovení ústavního pořádku rozlišuje ve své judikatuře jednak obecný požadavek rovnosti (tzv. neakcesorická rovnost, vyplývající z čl. 1 a 4 odst. 3 Listiny) a jednak zákaz diskriminace na základě zakázaných kritérií při výkonu základních práv (tzv. akcesorická rovnost vyplývající z čl. 3 Listiny, v tomto případě ve spojení s čl. 11 odst. 1 Listiny). Konkrétním a specifickým příkladem akcesorické rovnosti je zákaz diskriminace v návaznosti na zakázaná kritéria týkající se osoby vlastníka, pokud jde o zákonný obsah a ochranu vlastnického práva, která je výslovně zmíněna v čl. 11 odst. 1 Listiny.

a) Neakcesorická rovnost

Zásada neakcesorické rovnosti v daňové a poplatkové legislativě státu podle Ústavního soudu spočívá v **zákazu libovůle při rozlišování mezi subjekty** (viz nálezy Pl. ÚS 42/03, Pl. ÚS 36/01, Pl. ÚS 22/92, Pl. ÚS 22/09, Pl. ÚS 29/08). Zákon pochopitelně vyžaduje rozlišování různých kategorií subjektů práv a povinností, nicméně jde o to, aby daňové povinnosti **nebyly ukládány libovolně, bez objektivních a racionálních kritérií** (Pl. ÚS 7/03, Pl. ÚS 29/08). Ústavní soud uvádí:

„Ne každé nerovné zacházení s různými subjekty lze kvalifikovat jako porušení principu rovnosti, tedy jako protiprávní diskriminaci jedněch subjektů ve srovnání se subjekty jinými. Aby k porušení došlo, musí být splněno několik podmínek: s různými subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, se zachází rozdílným způsobem, aniž by existovaly objektivní a rozumné důvody pro uplatněný rozdílný přístup.“ (Pl. ÚS 15/02).

Nálezy ústavního soudu ČR zde vycházejí z nálezu Ústavního soudu ČSFR, který uvedl:

„Je věcí státu, aby v zájmu zabezpečení svých funkcí rozhodl, že určité skupině poskytne méně výhod než jiné. Ani zde však nemůže postupovat libovolně (...) Pokud zákon určuje prospěch jedné skupiny a zároveň tím stanoví neúměrné povinnosti jiné, může se tak stát jenom na základě odvolání se na veřejné hodnoty.“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 22/92)

Ústavní soud tedy zřetelně vymezuje, že pokud zákon připouští odlišné zacházení, musí se tak dít na základě na základě účelu vycházejícího z veřejných hodnot, nikoliv např. jen podle identity subjektu, který je libovolně vybrán státem jakožto zákonodárcem.

Tomu odpovídá čl. 4 odst. 3 Listiny, který po zákonodárci vyžaduje, aby zákony formuloval obecně tak, aby dopadly na všechny případy, které splňují zákonem stanovené podmínky. Čl. 4 odst. 3 Listiny je třeba podle navrhovatelů rozumět tak, že ústavní pořádek České republiky od zákonodávce vyžaduje, aby podmínky formuloval přiměřeně obecně účelu

regulace, který chrání veřejné hodnoty, a vystříhal se při rozlišování libovůle a rozhodování bez racionálního a společensky srozumitelného účelu, který se v zásadě opírá o veřejné hodnoty (byť v konkrétním případě může být sporný).

b) Akcesorická rovnost

Druhým hlediskem je akcesorická rovnost, kterou se rozumí zákaz diskriminace podle kritérií uvedených v zákoně jako je rasa, majetek, původ a **jiné postavení**, pokud jde o přístup k základním právům a svobodám. Není pochyb o tom, že v případě majetku, původu a postavení lze požadavek rovnosti vztáhnout též na právnické osoby. V tomto konkrétním případě běží zejména o **akcesorickou rovnost ve vztahu k vlastníkům pozemků**.

Je základním ústavním principem vyjádřeným v čl. 11 odst. 1 Listiny, že obsah vlastnického práva je pro všechny vlastníky stejný. Součástí vlastnického práva je i právo užívání a tedy (pokud jsou splněny zákonné podmínky) též právo užívat pozemek pro nezemědělskou činnost po jeho odnětí ze zemědělského půdního fondu (při zaplacení zákonného ekologického poplatku v podobě odvodu).

Povinnost platit odvod za pozemek je obecně zásahem do vlastnického práva vlastníka, jak uvedl Ústavní soud v nálezu I. ÚS 2006/12 ze dne 15. 1. 2014:

„Podle čl. 3 odst. 1 Listiny se však akcesorická rovnost uplatní pouze, když důvodem odlišného zacházení je pohlaví, rasa, barva pleti, jazyk, víra a náboženství, politické či jiné smýšlení, národní nebo sociální původ, příslušnost k národnostní nebo etnické menšině, majetek, rod nebo jiné postavení. V dané věci zjevně o žádný z vyjmenovaných důvodů nejde. Namítaný diskriminační důvod nelze podřadit ani pod pojem „jiné postavení“. Toto jiné postavení musí totiž být obdobně demonstrativně vyjmenovaným kategoriím. Musí se tedy týkat nějaké osobní vlastnosti, kterou zpravidla nelze ovlivnit (např. pohlaví, rasa) (...)

*Obecně je na uvážení zákonodárce, jak právně reguluje určitou oblast pro různé kategorie subjektů – adresátů regulace. Nakonec podstatou většiny právních předpisů je rozlišování mezi jejich adresáty. Nicméně ani v tomto ohledu nemůže zákonodárce disponovat absolutní diskrecí. To zejména pokud takové odlišné zacházení se děje v rámci Listinou chráněného základního práva, jako zde práva vlastnit majetek. Podle Ústavního soudu je totiž povinnost stěžovatelů platit poplatek za odvod srážkové vody **zásahem do jejich majetkového práva**. Nebyli to totiž stěžovatelé, kteří si tuto službu objednali. Tato povinnost je jim stanovena přímo zákonem.“*

V tomto nálezu Ústavní soud jednak vymezil, co se rozumí postavením subjektu práva, které je zakázaným kritériem diskriminace. Ústavní soud dal také stěžovatelům za pravdu, že povinnost platit poplatek za odtok srážkové vody je zásahem do jejich vlastnického práva.

Obecně jsou takové zásahy přijatelné, protože rovnost v Ústavě není kategorie absolutní, ale relativní. K rozlišování zákona dle obecně zakázaných diskriminačních kritérií musí existovat legitimní veřejná hodnota.

V citovaném případě Ústavní soud neshledal, že by došlo k diskriminaci na základě postavení, neboť zákonodárce s ohledem na zřejmé sociální důvody pouze osvobodil od poplatku za odtok srážkové vody domácnosti, ale nikoliv majitele staveb technického vybavení. Ústavní soud se pak v důsledku odmítl zabývat připojeným návrhem na zrušení § 20 odst. 6 zákona o vodovodech a kanalizacích. Navrhovatelé na tuto skutečnost přesto upozorňují z toho důvodu, že citované ustanovení zákona o vodovodech a kanalizacích považují za **příklad, jak zákonodárce v jiných případech upravuje osvobození od poplatku:**

„Povinnost platit za odvádění srážkových vod do kanalizace pro veřejnou potřebu se nevztahuje na plochy dálnic, silnic, místních komunikací a účelových komunikací veřejně přístupných (...)“

Skutečnost, že uvedené ustanovení zákona o vodovodech, které je co do účelu obdobné jako napadené ustanovení zákona a je s ním plně srovnatelné, obstálo v testu Ústavního soudu v řízení o ústavní stížnosti považují navrhovatelé za doklad, že taková úprava nediskriminující na základě vlastnictví je ústavně konformní a nevyvolává žádné pochybnosti.

IV. Protiústavnost

V případě napadeného ustanovení je tomu však jinak, jak se podává z následujícího rozboru:

a) Porušení hlediska neakcesorické rovnosti

Navrhovatelé považují napadené ustanovení za protiústavní, neboť si jím stát sám pro sebe schválil výjimku z povinnosti platit odvody, čímž ve svém důsledku diskriminuje obce a kraje. Ty jsou stejně tak součástí veřejné správy jako stát a nesou zcela obdobné břemeno platby odvodu při stavbách komunikací ve veřejném zájmu jako stát. **Pro oprávněnost rozlišování ve výjimce z odvodů při stavbě veřejných pozemních komunikací není dán rozumný důvod, ani ho stát přes upozornění nikdy neuvedl, ba dokonce neférovost ustanovení ústy ministra Brabce akceptuje.**

Proto se napadené ustanovení se jeví jako akt libovůle, když **jediným důvodem výjimky je snížení nákladů státního rozpočtu, aniž by tím byla odůvodněna diskriminace mezi vlastníky.** Jsou tedy naplněny shodné znaky **libovůle státu jako právotvorného subjektu,** které v případě řízení Pl. ÚS 31/13 vedly ke zrušení části zákona o dani z příjmu, která bránila pracujícím důchodcům uplatnit slevu na dani, přičemž uvedené ustanovení neodůvodněně rozlišovalo z hlediska postavení mezi různými skupinami subjektů a jeho jediným cílem bylo zvýšit příjmy státního rozpočtu.

Napadené ustanovení zákona o ochraně zemědělského půdního fondu dokonce vede k absurdnímu důsledku, že **stát nepřispěje při stavbě pozemních komunikací přes pozemky v obvodu obce na zvelebování obce a ekologické účely ničeho** (viz citované rozdělení plateb výše), zatímco **obec bude muset při stavbě nových pozemních komunikací platit státu vysoké poplatky.** Podle navrhovatelů není přijatelné, aby stát

na jednu stranu stanovil obecné pravidlo vycházející z veřejného zájmu a na druhou stranu výslovně jen sám sobě stanovil výjimku, neboť pro to v tomto případě nejsou racionální důvody. Stát napadeným ustanovením **popírá obecnost zákona**, která je pojmovým znakem právního státu podle čl. 1 Ústavy České republiky.

Napadené ustanovení z imperativu právního státu zřetelně vybočuje. Stát udělil svým zákonem sám sobě výjimku, ale jiným ne, aniž by uvedl racionální a ospravedlňující důvod. Pouhá úspora finančních prostředků za platbu sice ospravedlňuje výjimku pro stát, ale **neospravedlňuje diskriminaci mezi veřejnoprávními vlastníky v rámci skupiny vlastníků veřejně přístupných pozemních komunikací**, kteří se nacházejí ve stejné situaci.

Napadené ustanovení je aktem libovůle státu, který je v právním státě nepřijatelný. **V nálezu Pl. ÚS 35/13 prohlásil Ústavní soud za protiústavní** obecně závaznou vyhlášku obce o ohňostrojích, kterou obec schválila obecně závaznou regulací, ale sama pro sebe si udělila výjimku. Neboť nebylo žádné racionální kritérium této diskriminace (a navíc tím došlo ke zkrácení práv osob ohňostroji dotčených), Ústavní soud vyhlášku zrušil. Uvedl přitom:

*„Jde o nedůvodně nerovný přístup města Cheb k sobě samému na straně jedné a k ostatním fyzickým a právnickým osobám na straně druhé, jestliže je zaveden odlišný právní režim pro druhově obdobné či shodné akce pouze na základě osoby pořadatele obce. Chybí totiž **jakýkoliv racionální a přípustný účel**, ať již explicitně vyjádřený či dovoditelný, proč by město Cheb nemělo být při provádění činností téhož druhu podrobena své vlastní regulaci, jaká se vztahuje na ostatní subjekty.“*

V tomto řízení je obecná právní otázka v podstatě obdobná, protože rovněž **chybí racionální a přípustný účel**, proč by stavba státních silnic neměla být podrobena obecné ekologické regulaci (omezující plýtvání drahocennou zemědělskou půdou) a stavba krajských silnic naopak ano. Je samozřejmě pravdou, že státní pozemní komunikace (dálnice, rychlostní komunikace) jsou typicky rozlehlejší a jejich budování je průměrně nákladnější, nicméně tyto parametry jsou vztaženy k jednotce délky komunikace, nikoliv k agregované ploše zabrané půdy, která je z hlediska cíle zákona o zemědělském půdním fondu relevantní, kde jsou typy komunikací různé úrovně v zásadě srovnatelné.

Samotná nákladnost na jednotku délky komunikace nemůže ospravedlnit diskriminaci podle vlastníka, zvláště když existuje řada příkladů, ve kterých kraje staví srovnatelně nákladné či nákladnější pozemní komunikace na jednotku délky (městský okruh v Ostravě).

b) Porušení akcesorické rovnosti

V případě napadeného ustanovení **není zásah do vlastnického práva legitimní a ústavně konformní ani z hlediska akcesorické rovnosti**, jak vyplývá z dalšího rozboru.

Tím, že stát sám sebe při stavbě pozemních komunikací osvobodil, aby ušetřil peníze na ekologické poplatky, a obce a kraje zatížil při využití jejich vlastnického práva (čímž je dále zároveň zkrátil na příjmu z ekologických poplatků, které jsou účelově určeny) je **diskriminoval čistě na základě jejich právního postavení**, které nemohou ovlivnit, zasáhl

do vlastnického práva ke stavebním pozemkům, a zneužil zákonodárný monopol k aktu libovůle.

Stát má v rámci právního řádu specifické postavení, kdy je zároveň zákonodárcem a primárním subjektem veřejné správy, od něhož jsou odvozeny veřejnoprávní korporace, jako jsou kraj či obec, které zákon povolává k životu. V rámci něho také vykonávají primární moc udělenou státem, a to buď v široké autonomii bez vázanosti příkazy orgánů výkonné moci (tzv. samostatná působnost) nebo v podřízenosti vůči výkonným orgánům státu (tzv. přenesená působnost).

Kraje České republiky jsou veřejnoprávní korporací **vzniklou na základě ústavního zmocnění samostatným ústavním zákonem** č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávních celků. Obce vznikají rovněž veřejnoprávním způsobem na základě zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Specifickým případem je Praha, která má postavení kraje, obce i hlavního města (§ 1 zákona č. 131/2000 Sb.). Ostatně jediná část zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, je pojmenována „**Postavení hl. m. Prahy a městských částí**“. Není tedy pochyb o tom, že **charakter územně samosprávného celku je postavením**, neboť je tak zákonem výslovně označen.

Navrhovatelé mají v souladu s citovanými judikáty Ústavního soudu ve věci platby za srážkovou vodu a slevy na dani pro pracující důchodce, že postavení územně samosprávného celku je dále postavením, které spadá do výčtu v čl. 3 odst. 1 Listiny. Je tomu tak proto, že územní obec či kraj nemohou takové své postavení nijak ovlivnit, neboť je jim dáno zákonem. (Tato „danost“ vynikne tím spíše, pokud vezmeme v úvahu, že ustanovením zákona bez ohledu na vůli konkrétního samosprávného celku a jeho občanů a k tíži jeho rozpočtu jsou do vlastnictví obcí a krajů přikázány i v zákoně vyjmenované kategorie pozemních komunikací, aniž by si je územní samospráva objednala či o ně žádala.) Tím samozřejmě navrhovatelé nijak nezpochybňují, že zákon může a má stanovit zvláštní pravidla pro obsah a ochranu vlastnictví veřejnoprávních korporací, ale tato pravidla musí naplňovat ústavní kautely právního státu, zejména musí být rozumná, odůvodněná a přiměřená rozdílům mezi charakterem různých právnických osob.

Obec i stát ke stavbě pozemních komunikací využívají soukromoprávního institutu vlastnického práva, u něhož je zásada akcesorické rovnosti zmíněna v Listině výslovně v čl. 11 odst. 1. Je nepřijatelné, aby stát sám sebe osvobodil od ekologických daní své činnosti spočívající ve využití vlastnického práva s důvodem, který **není opřen o veřejný účel stavby, ale jeho postavení „státu“, tedy jediného a absolutně konkrétního subjektu práva**. Naproti tomu kraje a obce, které jsou ve vztahu ke stavbě a vlastnictví pozemních komunikací v naprosto srovnatelné situaci (dokonce vykonávají moc, k níž byly státem zmocněny), **jsou z důvodu svého postavení diskriminovány**. Takové ustanovení nepochybně naplňuje znaky porušení akcesorické rovnosti ohledně vlastnického práva, protože je zakázanou diskriminací obcí a krajů na základě jejich postavení. Zákonodárce mohl a měl při uložení ekologické daně postupovat neutrálně vzhledem ke konkrétnímu vlastníkovi, jak to učinil např. v citovaném § 20 odst. 6 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích, neboť pro odlišení neexistuje racionální důvod. **Pozemní komunikace ve vlastnictví státu, krajů a obcí jsou z hlediska rozlohy (tj. zabraného půdního fondu) naprosto srovnatelné, přičemž**

nákladnost na jednotku délky ani odlišná pravidla provozu na různých třídách komunikací nemohou být z hlediska veřejných hodnot racionálním kritériem osvobození od odvodu.

Z výše uvedených důvodů porušení akcesorické rovnosti ve vztahu k vlastnickému právu i porušení neakcesorické rovnosti, podle níž je rozlišování mezi vlastnictvím státu, obcí a krajů k pozemkům pro stavbu silnic **aktem libovůle**, jehož jediným smyslem je získat diskriminací prostředky pro státní rozpočet, navrhujeme **zrušení napadeného ustanovení a narovnání protiústavní diskriminace obcí a krajů vůči státu** ve věci odvodu za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu při stavbě pozemních komunikací.

Při formulaci závěrečného návrhu přihlédli navrhovatelé k tomu, aby měl zákonodárce dostatek času na přijetí ústavně konformní a nediskriminační úpravy. Navrhovatelům totiž jde o to, aby výjimka z platby odvodů při stavbě pozemních komunikací uvedená v § 11a zákona **nebyla diskriminační podle postavení osoby vlastníka pozemní komunikace mezi veřejnoprávními korporacemi**. Rozhodně tímto návrhem nesledují zájem, aby byla obecně každá pozemní komunikace osvobozena od odvodu (např. účelová komunikace k obchodním domům sloužící soukromému, nikoliv veřejnému zájmu). Proto navrhují půlroční lhůtu, ve které by zákonodárce uvedl znění zákona o zemědělském půdním fondu do souladu s ústavním pořádkem, aby nebylo diskriminační vůči obcím a krajům, a na druhou stranu mohl být zachován odvod za odnětí pozemků pro účelové komunikace sloužící soukromému zájmu, bude-li to zákonodárce považovat za vhodné.

V. Závěrečný návrh

V souladu s § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu navrhujeme, aby Ústavní soud rozhodl následujícím

n á l e z e m :

Slova „ve vlastnictví státu“ v § 11a odst. 1 písm. b) zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, se zrušují prvním dnem šestého kalendářního měsíce následujícího po vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů, a to pro rozpor s čl. 1, 3 odst. 1, 4 odst. 3 a 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Skupina senátorů Senátu Parlamentu ČR:

Jan Horník
Jiří Šesták
Jiří Vosecký
Luděk Jeništa
Zbyněk Linhart
Leopold Sulovský
Petr Šilar

František Bradáč
Zdeněk Papoušek
 Jiří Carbol
 Patrik Kunčar
Alena Šromová
 Václav Hampl
 Jiří Čunek
 Zdeněk Brož
 Miluše Horská
Radko Martínek
 Martin Tesařík
 Josef Táborský
 Zdeněk Besta
Veronika Vrecionová
Alena Dernerová
 Jitka Seitlová
Jaroslav Zeman
 Pavel Eybert
 Milan Štěch
 Ivo Bárek
František Bublan
Miroslav Nenutil
 Jan Látka
 Jaroslav Malý
Antonín Mašťalíř
 Petr Gawlas
 Petr Vícha
 Miloš Vystrčil
Lubomír Franc
 Petr Bratský
 Jiří Burian