

## Pl. ÚS 39/01

*Právo vlastnit majetek a svoboda podnikání jsou sice zařazeny Listinou základních práv a svobod a chápány jako práva různých kategorií, první jako základní oproti druhému jako hospodářskému a sociálnímu, přesto spolu úzce souvisí. Svoboda podnikání bývá dokonce označována jako svoboda odvozená od práva na vlastnictví. Tomuto názoru lze dát za pravdu jen částečně. Podnikání a další hospodářská činnost představuje jistě zejména činnost zaměřenou na vytváření majetkových hodnot potřebných k zajištění životních potřeb. Jejich každodenním výsledkem je majetek ( v moderním hospodářství peníze), jež chrání základní právo na vlastnictví. Vlastnictví majetku (kapitálu) bývá navíc předpokladem zahájení podnikání a pokračování v něm. Vedle toho ovšem podnikání představuje způsob osobní i skupinové seberealizace. Dokonce vlastnické právo, nemá-li být pojímáno samoučelně, samo zprostředkovává využití jiných základních a dalších práv.*

### **Plénum Ústavního soudu**

rozhodlo o návrhu skupiny poslanců na zrušení § 13 zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu), a § 4 odst. 3, § 5 odst. 3, § 7 a § 13 nařízení vlády č. 114/2001 Sb., o stanovení produkčních kvót cukru na kvótové roky 2001/2002 až 2004/2005, za účasti Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky a vlády České republiky jako účastníků řízení a Veřejného ochránce práv jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

Ustanovení § 4 odst. 3, § 5 odst. 3, § 7 a § 13 nařízení vlády č. 114/2001 Sb., o stanovení produkčních kvót cukru na kvótové roky 2001/2002 až 2004/2005, se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Návrh na zrušení § 13 zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu), se zamítá.

### **Odůvodnění I.**

Skupina poslanců ve svém návrhu podaném podle čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy České republiky (dále jen "Ústava") a § 64 odst. 1 písm. b) a odst. 2 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, tvrdí, že zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu), zakazuje výrobu zemědělského zboží. V jeho úpravě nachází rozpor se svobodou podnikání podle čl. 26 Listiny základních práv a svobod ( dále jen "Listina"). Svobodu podnikání jako výkon určitých povolání a činností lze podle Listiny zákonem pouze omezit nebo pro ně stanovit podmínky, úplný zákaz však možný není. Takový zákaz podle navrhovatele představuje sankční odvod ve výši 115 % minimální nebo regulované ceny zemědělského výrobku za překročení individuální produkční kvóty (§ 13 zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu). Jde přitom o sankci, jež dopadá na jednání zákonem výslovně nezakázané. Regulace prostřednictvím produkčních kvót vedla k vymezení preferované kategorie tzv. strategických výrobců cukru, aniž by výběr mohli ostatní výrobci ovlivnit. Ve spojení této diferenciaci se svobodou podnikání nastává nerovnost podle čl. 1 a čl. 3 odst.1 Listiny. Tu odráží bezplatné rozdělení produkčních kvót mezi současné výrobce a na ostatní potenciální výrobce zbývá k rozdělení jen malá rezerva. Opomenuti mohou podle skupiny poslanců být i ti výrobci - vlastníci zařízení, kteří je s vysokými finančními náklady v období před účinností zákona renovovali a v referenčním období cukr nevyrobili. V obdobném postavení jsou i ti, již zařízení zakoupili. Diskriminace mezi podnikateli s přidělenou produkční kvótou a podnikateli, kteří ji nemají, vytváří diskriminaci v právu na vlastnictví. To má totiž podle čl. 11 Listiny stejný zákonný obsah a ochranu. Zmíněným vlastníkům výrobního zařízení je zákonem fakticky zakázáno vyrábět příslušnou komoditu rozhodnutím státu, a to bez náhrady. Jejich

vlastnictví je uplatňováním produkčních kvót znehodnoceno, a tím se mu dává jiný obsah a snižuje jeho ochrana. Skupina poslanců připomíná, že vláda se už dříve pokusila regulovat výrobu cukru nařízením č. 51/2000 Sb., kterým se stanoví opatření a podíl státu na tvorbě podmínek pro zajištění a udržení výroby cukrovky a cukru a stabilizaci trhu s cukrem. Tento předpis Ústavní soud nálezem č. 96/2001 Sb. sice zrušil, nicméně od 14.3.2000 do 12.3.2001 platil. Za toto období vytvořil pro případné nové žadatele nepříznivé podmínky pro zahájení výroby a posléze pro přidělení kvóty podle nařízení vlády č. 114/2001 Sb.

Skupina poslanců připouští, že zákonodárce má při vydávání běžných zákonů brát v úvahu obecný zájem na úpravě poměrů v hospodářských odvětvích, na druhé straně však má zvažovat existenci veřejného zájmu. Zásah ovšem musí respektovat rovnováhu mezi obecným zájmem a individuálními právy. Mezi použitými prostředky a sledovanými cíli musí být proporcionalita. Jinak, jak zdůraznil Ústavní soud již nálezem z 15.2.1994 sp. zn. Pl. ÚS 35/93 (vyhlášen pod č. 49/1994 Sb.), se příslušná regulace dostává do rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny. Regulaci zemědělské produkce podle skupiny poslanců svědčí veřejný zájem, a to nejen v souvislosti s přípravou na vstup do Evropské unie. Zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu ovšem určuje omezení svobody podnikání v zemědělství pomocí produkčních kvót nepřiměřeně obecně, neboť nestanoví okruh zemědělských výrobků, jež lze regulaci podrobit. Zmocňuje tak Státní zemědělský intervenční fond (dále jen "Fond") k zásahu do práv producentů bez bližšího zákonného vymezení. Tím hrozí jeho zneužití. Zákonný poukaz na mezinárodní smlouvy (§ 1 odst. 2) chápe skupina poslanců jako odkaz na předpisy Evropského společenství, zejména nařízení Rady ES č. 2038/1999. Jimi vytvářená regulace výroby cukru se uplatňuje pouze po omezenou dobu, zatímco zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu předpokládá opakované, a tím neomezené uplatňování kvót.

Skupina poslanců dovozuje odepření soudního přezkumu (čl. 36 Listiny) ve výslovném omezení (§ 5 odst. 5 zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu) použití správního řádu pouze na žádosti o podpory a nikoli na ostatní rozhodování, mimo jiné rozhodování o přidělování kvót nebo uložení sankčního odvodu.

Skupina poslanců připomíná, že za neústavní je třeba považovat podzákonnou delegaci k tvorbě práva (§ 4 odst. 3 nařízení vlády č. 114/2001 Sb.), jestliže Fond stanoví výši rezervy, jež se zveřejní ve Věstníku Ministerstva zemědělství. Za neústavní též považuje pověření Ministerstva financí k určování minimální ceny cukru. V obou případech se odvolává na nález Ústavního soudu č. 96/2001 Sb., podle nějž zákonodárce nemůže oblast úpravy vztahů určených pro úpravu zákonem delegovat na moc výkonnou a tím vlastně rezignovat na svoji zákonodárnou povinnost; tím spíše si výkonná moc nemůže právo na tuto úpravu přisvojit sama. Obě ustanovení jsou proto v rozporu s čl. 79 Ústavy a první také s § 12 odst. 3 a druhé s § 12 odst. 4 zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu.

Napadené nařízení vlády dále nevymezuje žádné jakostní znaky cukru, na který se stanoví produkční kvóty. Za ně nelze považovat odkaz v poznámce pod čarou na vyhlášku č. 334/1997 Sb., kterou se provádí § 18 písm. a), d), j) a k) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, pro přírodní sladidla, med, nečokoládové cukrovinky, kakaový prášek a směsi kaka a s cukrem, čokoládu a čokoládové cukrovinky, ve znění vyhlášky č. 94/2000 Sb. Ústavní soud judikoval, že účelem poznámek pod čarou je jen zpřehlednění předpisů a že nemají žádný právní význam. Vymezení soustavy produkčních kvót jako neúplné nesplňuje požadavek zákona.

V rozšíření návrhu, jež Ústavní soud připustil, skupina poslanců žádá též zrušení § 7 nařízení vlády č. 114/2001 Sb. Důvodem je podle navrhovatele nedostatek zákonného zmocnění pro delegaci rozdělování produkčních kvót cukru a rezervy z vlády na Fond, aniž jej zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu k tomu výslovně zmocňuje. Jasně zmocnění obsahují až § 4, 7 a 16 nařízení vlády č. 114/2001 Sb. Za nedostatečné považuje navrhovatel oprávnění Fondu soustavy kvót využívat podle § 1 odst. 2. písm. d) zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu. Ve vztahu k produkčním kvótám jsou naopak nejrozmanitější kompetence svěřeny vládě [§ 3 odst. 3 písm. a), § 12 zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu]. Ustanovení § 4, 6 a 7 nařízení

vlády č. 114/2001 Sb. jsou neústavní, neboť zakládají nezákonnou delegaci k výkonu veřejné moci. Postavení orgánu veřejné správy se navíc Fondu výslovně přiznává jen při rozhodování o podpoře (§ 5 zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu). Skupina poslanců navrhla zrušení § 13 nařízení vlády č. 114/2001 Sb. pro jeho rozpor s čl. 79 Ústavy, neboť vláda delegovala svou zákonnou povinnost na jiný orgán, když zmocnila Ministerstvo financí, aby stanovilo minimální cenu cukru uváděného na trh v České republice, čímž byl porušen § 12 odst. 4 zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu.

## II.

Poslanecká sněmovna ve svém vyjádření uvádí, že návrh skupiny poslanců je neopodstatněný, neboť každý má možnost se svobodně rozhodnout, zda a za jakých podmínek bude v určité oblasti podnikat. Zasahování státu musí respektovat přiměřenou rovnováhu mezi požadavkem obecného zájmu a požadavkem na ochranu základních práv. Musí existovat rozumný vztah proporcionality mezi použitými prostředky a sledovanými cíli. Zavedení sankcí v rámci systému produkčních kvót nesleduje omezení zaručeného práva podnikat pro všechny bez rozdílu, cílem je garance vyváženosti mezi produkcí a odbytem. Ani v Evropské unii není chápána regulace zemědělství jako porušení zásady rovného práva podnikat. Zákonodárce proto může v mezích daných garantovanými základními právy vymezit nebo ovlivnit druh a počet subjektů působících v určitém odvětví anebo poněkud omezit smluvní svobodu při uplatňování produkce na trhu. Poslanecká sněmovna poukazuje na limity určené čl. 41 odst. 1 Listiny. Tato práva jsou zásadně odlišná od základních práv a možnost zákonodárce stanovit jejich omezení je větší. Poslanecká sněmovna se ztotožňuje se stanoviskem k problematice regulace, která Ústavní soud zaujal v nálezech č. 231/2000 Sb. a č. 410/2001 Sb. Připomíná, že § 13 zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu přijala jako pozměňovací návrh. Vládní návrh byl podle jejího hodnocení těžko v praxi realizovatelný. I proto nepovažuje návrh za odůvodněný. Právní stav v rámci systému produkčních kvót by se zrušením tohoto ustanovení nezlepšil. Poslanecká sněmovna uvádí, že zákon byl řádně schválen, podepsán příslušnými ústavními činiteli a vyhlášen ve Sbírce zákonů. Je přesvědčena, že přijatý zákon je v souladu s Ústavou, ústavním pořádkem a naším právním řádem.

Senát ve vyjádření k návrhu připomíná, že v průběhu projednání návrhu zákona nebyly vznášeny ústavní námitky, a proto v tomto ohledu nejednal. Sankce podle § 13 zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu považuje za nástroj, jímž stát předvídanou stabilizaci agrárního trhu vynucuje. Sankce nepředstavují podle něj prostředek diskriminace mezi podnikateli. Rovnost je zaručena § 12 odst. 7 zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu, jenž umožňuje novým subjektům vstup na trh. Neztotožňuje se s názorem, že správní řád se na rozhodování o odvodu podle § 13 zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu neuplatní. Rozhodnutí jsou též přezkoumatelná soudem podle čl. 36 Listiny.

Vláda České republiky ve svém vyjádření k návrhu uvádí, že hlavním cílem systému produkčních kvót cukru je stabilizace trhu a ochrana všech jeho účastníků před negativními výkyvy. Ke spornému nařízení vlády uvádí, že úprava je zcela v souladu s pravidly uplatňovanými v Evropské unii a zakládá se na tuzemském a vývozním podílu kvóty. Hlavní motivací je snaha udržet výrobu cukrovky na historicky nedávné úrovni včetně určité nadvýroby. Jiný systém regulace by byl v rozporu s modelem uplatňovaným v Evropské unii. Tím by Česká republika nedodržela aproximační závazek podle Evropské dohody zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé č. 7/1995 Sb. (čl. 69 až 71). Vláda dále uvádí, že stanovila způsob naplňování a uvolňování rezervy. Zveřejňování souvisejících údajů ve Věstníku Ministerstva zemědělství má pouze informační charakter. K údajné diskriminaci mezi podnikateli, kteří vyráběli nebo nevyráběli cukr, uvádí, že je obecně možné kvótu odkoupit nebo požádat o poskytnutí kvóty z rezervy. Přísnější podmínky pro ty, kteří cukr nevyráběli, jsou pochopitelné, neboť není osvědčena jejich schopnost cukr vyrábět. K ustanovení § 5 odst. 3 nařízení vlády č. 114/2001 Sb. uvádí, že obsahuje jen povinnost uvádět určité údaje v žádosti. Vláda poukazuje v této souvislosti na argumentaci o povaze a mezích rovnosti

vyjádřené v nálezů Ústavního soudu č. 410/2001 Sb. K návrhu na zrušení ustanovení o zmocnění Ministerstva financí poukazuje na jeho příslušnost podle zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů. Tvrdí proto, že napadená ustanovení nařízení vlády č. 114/2001 Sb. neporušují ústavně zaručená práva výrobců. Navrhuje proto zamítnutí návrhu.

Ve vyjádření k rozšířenému návrhu vláda připomíná, že důvodem pro vytvoření soustavy produkčních kvót cukru je zavedení principů komunitárního práva do českého právního řádu jak kvůli požadavkům asociační dohody, tak z důvodu předcházení nepříznivým vlivům na citlivé zemědělství po připravovaném vstupu do Evropské unie, a připomíná přitom institut národních produkčních kvót. K námitce vyslovené v rozšíření návrhu vláda uvádí, že Fond je výkonným orgánem, jenž bez prostoru pro volnou úvahu provádí politiku určenou nařízením vlády. K takovému uplatňování produkčních kvót je povolán nejen nařízením vlády č. 114/2001 Sb., ale především zákonem o Státním zemědělském intervenčním fondu, jehož § 1 odst. 2 písm.d) stanoví, že v souladu s tímto zákonem a mezinárodními smlouvami a na základě nařízení vlády vydaných k provedení tohoto zákona provádí opatření a zavádí tržní pořádky pro stabilizaci trhů se zemědělskými výrobky a potravinami také využíváním produkčních kvót. Vláda poukazuje na akceptaci soustavy produkčních kvót mléka Ústavním soudem, jenž samotný způsob stanovení produkčních kvót neústavním neshledal. Proto navrhuje, aby návrh byl zamítnut v celém rozsahu.

K návrhu zaujaly stanovisko také Ministerstvo zemědělství (dále jen "ministerstvo") a Státní zemědělský intervenční fond. Obě stanoviska jsou obsahově totožná. Oba úřady připomínají, že cílem systému produkčních kvót cukru je stabilizace trhu s ohledem na jeho zvláštnosti, které ještě deformují vnější vztahy. Základním krokem pro zavedení systému bylo přijetí zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu, jenž dále pověřuje vládu k jeho konkretizaci v rámci harmonogramu sjednaného v souvislosti s jednáním o vstupu České republiky do Evropské unie. Zákonný rámec je tedy dán. Vláda je zmocněna k vydávání nařízení vedle zákona i Ústavou (čl. 78). Cílem stabilizace je snaha o zachování určitého objemu výroby i pro vývoz. Systém vychází ze systému uplatňovaného v Evropské unii (nařízení Rady č. 1260/2001/ES o společné organizaci trhů v sektoru cukru). Česká republika vytvořením identického systému naplňuje ujednání vyplývající z Evropské dohody zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé (č. 7/1995 Sb.) o závazku převzít tzv. *acquis communautaire* v oblasti zemědělství (čl. 69 až 71). K námitce, že produkční kvóty cukru představují protiústavní omezení svobody podnikání, připomíná, že toto právo je právem výběru. Ústavní soud v nálezů ze 3.4.1996 sp. zn. Pl. ÚS 32/95 (vyhlášen pod č.112/1996 Sb.) základní práva kategorizoval. Hospodářských, sociálních a kulturních práv se lze domáhat jenom v mezích zákona, který je vymezuje (čl. 41 Listiny). Totéž je stanoveno přímo u svobody podnikání (čl. 26 odst. 2 Listiny). Zkoumaná úprava je přitom předmětem právě této zákonné a na jejím základu a v souladu s Ústavou vydané podzákoné úpravy. Dosud zavedené kvótové systémy (mléko a cukr) odpovídají poměrům v Evropské unii. Každý subjekt, který má zájem vyrábět cukr, může nabyt kvóty od jiného producenta nebo požádat o přidělení z rezervy. Není pravda, že přístup na trh je uzavřen. K námitkám skupiny poslanců k sankčnímu odvodu ministerstvo i Fond poukazují na názor vyslovený Ústavním soudem v nálezů č. 410/2001 Sb. Zákonodárce podle něj i dalších smí podle své úvahy regulovat produkci v určitém odvětví a stanovit druh a počet subjektů zde působících nebo omezit smluvní svobodu. To je především úkolem zákonodárce. Úřady poukazují na to, že smyslem sankčního odvodu je právě odrazování od nadbytečné produkce. Pokud ji stát může zakázat, může od ní také odrazovat sankčním odvodem. Sankce jsou nezbytným doplňkem soustavy produkčních kvót. Ministerstvo i Fond připomínají, že i v Evropské unii se při rozdělování kvót berou v potaz pouze nynější výrobci. Podzákoná úprava nevybočuje proto z mezí stanovených zákonem. Při rozlišení kvóty přidělené skupině dosavadních výrobců byla vzata na zřetel minulá produkce. Novým ani stávajícím producentům není bráněno v nabytí kvót koupí od jiného producenta či rozdělením z rezervy. Upřednostnění současných výrobců při prvním rozdělení kvót je nezbytné pro vyloučení spekulantů. I s ohledem na nutnost jistého znevýhodnění nových výrobců poukazují ministerstvo i Fond na nález Ústavního soudu o kvótách mléka. Stejně tak reagují na námitku porušení základního práva na vlastnictví. Systém kvót představuje formu

kontroly užívání majetku ve veřejném zájmu. V moderním tržním hospodářství demokratických států západní Evropy jsou taková opatření běžná. Veřejným zájmem je stabilizace trhu s cukrem a udržení výroby cukrovky za přijatelnou cenu pro pěstitele. Ministerstvo i Fond považují použitý nástroj za přiměřený. Připomínají, že nedochází k žádnému vyvlastnění. Nad kvótu vyrobený cukr je pouze zatížen odvodem, není výrobcem odnímán. K údajnému rozporu s úpravou v Evropské unii poukazují ministerstvo i Fond na nové nařízení Rady ES č. 1260/2001. Nástroje tam užívané jsou shodné s nástroji uplatňovanými v České republice. Rovněž polemizují s tvrzením skupiny poslanců, že v Evropské unii se provádí regulace cenou. Odmítají tvrzení, že úprava platná v Evropské unii je časově omezená, zatímco v České republice nikoli. Ministerstvo i Fond nesdílejí stanovisko skupiny poslanců o vyloučení správního řádu z rozhodování o přidělení kvót nebo o sankčních odvodech ani o vyloučení soudního přezkumu. Z použití anebo vyloučení uplatnění správního řádu stanoveného pro rozhodování o jednotlivých druzích zemědělských podpor nelze vyvozovat nic pro jiné rozhodování podle zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu. Vyloučen výslovně v žádném právním předpisu není ani soudní přezkum příslušných rozhodnutí. Ministerstvo i Fond mají za to, že vláda nemusí výši rezervy určit vůbec. Publikování stanoveného údaje ve Věstníku Ministerstva zemědělství má pro daný kvótový rok informační charakter o rozdělování kvót v daném kvótoovém roce. Ministerstvo i Fond mají za to, že jakostní znaky cukru jako regulovaného výrobku jsou stanoveny nezávisle na předpisech o tržní regulaci zemědělství vyhláškou č. 334/1997 Sb. Odmítají tvrzení, že odkaz na tuto vyhlášku pod čarou je v rozporu s judikaturou Ústavního soudu. Ke způsobu stanovování minimální ceny cukru poukazují na skutečnost, že Ministerstvo financí je kompetentní k jejímu stanovování podle zákona č. 526/1990 Sb. Uvádějí, že není žádoucí stanovovat cenu na pět kvótoových roků. Navrhují proto zamítnutí návrhu skupiny poslanců.

Veřejný ochránce práv sdílí přesvědčení o neústavnosti kompetence Fondu stanovovat rezervu produkčních kvót stejně jako zmocnění Ministerstva financí ke stanovení minimální ceny cukru, obojí s poukazem na znění § 12 odst. 3 a 4 zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu. Je přesvědčen o porušení zásady rovného přístupu a požadavku objektivního způsobu výpočtu kvót podle § 12 odst. 6 zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu. Zdůrazňuje, že poškozuje výrobce, kteří cukr ve více než třech letech z rozhodných pěti nevyráběli či jej vyráběli jen v malém množství. Odmítá v tomto ohledu argumentaci opřenou o takovou interpretaci judikatury Ústavního soudu, která umožňuje faktické rozdělení žadatelů do skupin se zcela nerovnoprávným postavením. Schopnost vyrábět cukr je dána ne minulou produkcí, ale dispozicí zařízením splňujícím zákonné požadavky. Připomíná, že § 7 nařízení vlády č. 114/2001 Sb. vytváří neobjektivní způsob rozdělení produkčních kvót, kdy není vzata na zřetel možnost prodeje či pronájmu výrobního zařízení. Veřejný ochránce práv míní, že zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu zmocňuje Fond kvóty jen využívat, nikoli určovat.

### III.

#### **Procesní předpoklady pro řízení před Ústavním soudem jsou splněny.**

Návrh byl podán oprávněným navrhovatelem, napadené právní předpisy byly přijaty a vydány v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu platí v původním znění, nařízení vlády č. 114/2001 Sb. bylo sice změněno nařízením vlády č. 296/2002 Sb. vyhlášeným 2.července 2002 a od toho dne také účinným, napadená ustanovení jím však nebyla dotčena.

### IV.

Ústavní soud se v plénu k problematice zemědělských produkčních kvót vyjádřil nálezy o návrzích na zrušení právních předpisů dvakrát.

Nálezem č. 96/2001 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 ze 14.2.2001) vyhověl návrhu Cukrovaru V., s.r.o., na zrušení nařízení vlády č. 51/2000 Sb. Podle Ústavního soudu vláda nevydala nařízení k

provedení a v mezích zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, jak jí určuje čl. 78 Ústavy. Úvodní ustanovení zákona (§ 1 až 2) omezení podnikání v zemědělství (čl. 26 a 41 Listiny) v podobě produkčních kvót nepředpokládají. Ústavní soud tak učinil s vědomím, že zatím Parlament České republiky přijal zákon č. 256/2000 Sb., jenž produkční kvóty zná, ale zkoumané nařízení vlády nebylo přijato k jeho provedení.

Nálezem č. 410/2001 Sb. (sp. zn. Pl.ÚS 5/01 ze 16.10.2001) Ústavní soud rozhodl o návrhu skupiny poslanců na zrušení nařízení vlády č. 445/2000 Sb., o stanovení produkčních kvót mléka na léta 2001 až 2005. Návrhu vyhověl částečně a zrušil jeho § 4 odst. 2 kvůli nedostatku zákonného zmocnění pro omezení rozdělování produkčních kvót z rezervy na zemědělce hospodařící v systému ekologického chovu skotu a § 14 odst. 2 kvůli neústavnosti a nezákonnosti delegace rozhodování o výši rezervy na Ministerstvo zemědělství (ministra). Produkční kvóty mléka samotné neústavními a nezákonnými Ústavní soud ovšem neshledal. V odůvodnění nálezu Ústavní soud shledal sankční odvod podle § 13 zákona č. 256/2000 Sb. ústavním, přičemž ovšem zdůraznil, že příslušné ustanovení skupina poslanců v odůvodnění návrhu sice označila za neústavní, ke zrušení je ale nenavrhl (vzhledem k velikosti skupiny poslanců tak ani úspěšně učinit nemohla).

V současném řízení Ústavní soud bude hodnotit právní úpravu, která se podobá úpravě, již se už zabýval. Argumentace dnešní skupiny poslanců je podobná. Nežádá ovšem zrušení celého prováděcího nařízení vlády, ale jenom jeho vybraných ustanovení. Navíc je navrženo zrušení ustanovení zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu. Ústavní soud by proto při svém rozhodování měl vycházet ze svého dřívějšího hodnocení, ledaže shledá zásadní odlišnosti anebo změni právní názor. Hodnocení řešené věci proto bude navazovat na odůvodnění nálezu č. 410/2001 Sb.

Smyslem uplatňování produkčních kvót je omezování nemonopolizované výroby na sledovaný objem. Pohnutkou pro něj bývá snaha po stabilizaci cen na trzích, aniž by se prosazovala regulace cen a odběratelům ukládal smluvní přímus. Stabilizace trhu nenastává působením tržních sil, jestliže je ochromují masivní státní subvence a protekcionismus. Základem úpravy je národní (státní) produkční kvóta, jež se podle určitého klíče rozděluje mezi současné výrobce. Těm se pak výroba (odběr, zpracování) produkce nad kvótu zakazuje nebo jsou od ní odrazováni sankčním odvodem. Nové kvóty se neudělují vůbec nebo jen málo a staré se mohou krátit. Užití kvót v moderním demokratickém státě s tržní ekonomikou je vzácné. V západní Evropě se uplatňují v zemědělství a části potravinářského průmyslu, jež ovlivňuje celní protekcionismus a rozsáhlé subvencování, vyvolané jak politickým uznáním obecného zájmu na jeho prosperitě, tak působením zemědělců a zemědělských podniků jako silné zájmové skupiny. V rámci společné zemědělské politiky Evropského společenství (Evropské unie) se používá dnes jen u mléčných výrobků a cukru. Podobné cíle a účinky jako produkční kvóty má zákaz obdělávání půdy nebo rozšiřování pěstitelských kultur, například vína.

Klíčovou otázkou řešeného případu, stejně jako případu rozhodnutého nálezem č. 410/2001 Sb., je ústavní přijatelnost omezení množství zemědělské výroby prosazovaná sankčním odvodem za nadprodukcí. Jejich hodnocení ve světle základních (ústavních) právních zásad a základních lidských práv nezbytně sklouzává k oddělenému hledání odpovědí na jednotlivé otázky, jak naznačuje současný návrh skupiny poslanců i citovaný nález.

Ústavní soud přitom ve své judikatuře odmítá odtrhávat základní zásady právního státu, jakými jsou rovnost (čl. 1 Listiny) a přiměřenost právní úpravy (čl. 4 Listiny) od jednotlivých lidských práv a svobod, jakými jsou zde základní právo na vlastnictví (čl. 11 Listiny) a svoboda podnikání (čl. 26 Listiny). Porušení základních zásad shledal důvodem pro svůj zásah jen tehdy, pokud nebyly respektovány při úpravě výkonu základních práv a svobod.

Dotčená základní práva jsou sice zařazena Listinou i vnímána jako práva různých kategorií (první jako základní oproti druhému jako hospodářskému a sociálnímu), přesto spolu úzce souvisejí. Svoboda podnikání bývá dokonce označovaná jako svoboda odvozená od práva na vlastnictví. Tomuto názoru lze dát za pravdu jen částečně. Podnikání a další hospodářská činnost představuje jistě zejména činnost zaměřenou na vytváření majetkových hodnot potřebných k zajištění životních potřeb. Jejich každodenním výsledkem je majetek (v moderním hospodářství peníze), jež chrání na

ústavní i mezinárodní evropské úrovni základní právo na vlastnictví. Vlastnictví majetku (kapitálu) bývá navíc předpokladem zahájení podnikání a pokračování v něm. Vedle toho ovšem podnikání představuje způsob osobní i skupinové seberealizace. Dokonce vlastnické právo, nemá-li být pojímáno samoučelně, samo zprostředkovává využití jiných základních a dalších práv.

## V.

Při posuzování soustavy produkčních kvót cukru jako úpravy dotýkající se svobody podnikání lze vycházet z hodnocení nálezu č. 410/2001 Sb. Podle čl. 26 odst. 1 Listiny má každý právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost. Podle odstavce 2 zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností. Ústavní soud dále zdůraznil, že ani ústavní pořádek ani mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách nezakazují zákonodárci omezení množství produkce, distribuce nebo spotřeby statků. Zákonodárce proto smí (v mezích daných ústavně garantovanými základními zásadami, lidskými právy a svobodami) podle své úvahy zavést cenovou nebo kvantitativní regulaci produkce v určitém odvětví hospodářství, vymezit či ovlivnit druh a počet subjektů v něm působících či omezit smluvní svobodu při uplatňování produkce na trhu či při nákupu surovin a výrobních zařízení. Tvrzení skupiny poslanců, že omezení mohou být jen kvalifikační a podobné předpoklady, označil za nepřiměřeně úzký výklad tohoto ustanovení. Z čl. 41 odst. 1 Listiny je navíc zřejmé, že hospodářských, sociálních a kulturních práv, k nimž patří i svoboda podnikání, se lze domáhat pouze v mezích zákonů. Ústavní soud neshledal jako hodnotu ústavní důležitosti volný trh prostý veškeré regulace. Poukázal přitom na meze svobody podnikání v Evropské unii, kde se tržní hospodářství přímo deklaruje jako ústavní zásada ve zřizovací smlouvě. Odmítl názor, že každé omezení svobody podnikání lze provést jedině zákonem. K provedení zákona Ústava připouští z praktických důvodů přijímání podzákonných předpisů, pohybují-li se jimi stanovená pravidla v mezích zákonů. Ústavní soud připomněl, že produkční kvóty se uplatňují v zemědělství demokratických států západní Evropy, v zemích Evropské unie pak podle společného modelu, přičemž nebyly shledány neslučitelné s celosvětovým ani evropským mezinárodním, případně u státních systémů s vnitrostátním ústavním standardem lidských práv.

O svobodě podnikání jako základním právem celosvětové mezinárodní pakty o lidských právech mlčí. Ani evropský poválečný standard Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a dodatkových protokolů ji nezná. Její odvozování z garance vlastnického práva a osobní svobody představuje nepřiměřeně široký výklad, který nenachází jakoukoli oporu v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva. Ten se ostatně podobnou odvětvovou právní úpravou hospodářských činností nikdy nezabýval. Teprve Charta základních práv Evropské unie zná svobodu podnikání (hospodářské aktivity), ovšem počítá s jejími omezeními evropským i národním právem. Charta navíc nezískala charakter mezinárodní smlouvy, je jen politickou deklarací. K vymezení pojetí české garance svobody podnikání podle čl. 26 Listiny je tedy povolán jen Ústavní soud.

Současné zahraniční vzory přitom spíše potvrzují Ústavním soudem zastávané omezené pojetí svobody podnikání jako práva, které smí zákonodárce poměrně široce omezovat.

V Německu Spolkový ústavní soud neodmítá poukazy na svobodu povolání (čl. 12 Základního zákona) v souvislosti se způsobem úpravy výkonu povolání, nicméně uznává široký prostor daný pro úpravu zákonodárce. Přísnější postoj, v jehož světle by česká legislativní praxe mnohdy asi neobstála, zaujímá jen vůči mnohým omezením a nárokům spojeným s přístupem do obor u. Spolkový ústavní soud se ovšem nezabýval regulací zemědělské nebo jiné produkce prostřednictvím produkčních kvót nebo podobných opatření, neboť je upravuje přednostní a přímo účinné právo Evropského společenství.

Pojetí ústavně vyjádřené svobody podnikání, o které by se mohla opřít skupina poslanců, by bylo možno hledat v judikatuře Nejvyššího soudu USA do 30. let 20. století. Jeho pojetí smluvní svobody a práva na vlastnictví nepřipouštělo v podstatě jakákoli hospodářsko-politická opatření. Od doby velké hospodářské krize ovšem Nejvyšší soud proti nediskriminačním politickým zásahům do poměrů v jednotlivých hospodářských odvětvích přestal zasahovat.

V nálezu č. 410/2001 Sb. Ústavní soud již na okraj konstatoval, že sankční odvod podle § 13 zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu ve výši 115 % minimální nebo regulované ceny představuje nezbytnou součást soustav produkčních kvót. Představuje přiměřený postih za výrobu překročivší individuální kvótu. K tomu lze dodat, že možný podstatně méně účinný postih za nadprodukcí představuje jen odepření veřejné podpory.

K námitce skupiny poslanců, že výroba cukru nad produkční kvótu není zakázána, lze uvést, že právní úprava mnohé činnosti výslovně nezapovídá, nicméně je znevýhodňuje a tím od nich odrazuje. Připomenout lze zpoplatnění provozu výherních automatů anebo spotřební daně. Znevýhodňování určité činnosti je běžným právním nástrojem, zvláště když by přímý zákaz prosazovaný správními nebo trestními sankcemi (pokutami, zákazem výkonu povolání nebo odnětím svobody) byl přehnaný. Ústavní soud v citovaném nálezu uvedl, že je-li možný zákaz nadprodukce, znamená to samozřejmě otevření prostoru pro její znevýhodňování. Konečně lze uvést, že ani běžná formulace ustanovení o skutkových podstatách trestných činů ("Kdo ., bude potrestán .") v trestním zákoně trestné činy doslovně nezakazuje. O jejich zákazu však není pochyb. Poukaz na neústavnost sankčního odvodu bez výslovného zákazu jednání, od kterého se sankčním odvodem odrazuje, lze proto odmítnout.

## VI.

V nálezu č. 410/2001 Sb. Ústavní soud zrekapituloval evropské i vnitrostátní pojetí základního práva na vlastnictví. Odmítl stanovisko, že omezení produkce představuje vyvlastnění, které není odůvodněno veřejným zájmem, bez náhrady. Konstatoval, že navrhovateli není vlastnictví k mléku vyrobenému nad produkční kvótu odňato. Sankční odvod podporující soustavu produkčních kvót samozřejmě znesnadňuje nebo dokonce znemožňuje prodej nadprodukce. Zdůraznil, že nárok na dosažení určité ceny na trhu však není základním právem. Připomněl, že soustava produkčních kvót představuje formu kontroly užívání majetku, jež je zavedena kvůli veřejnému zájmu. Ústavní soud zdůraznil, že použité omezující prostředky mají být přiměřené sledovaným cílům. Akceptoval, že existuje veřejný zájem pro stabilizaci trhu s mlékem, a použité nástroje shledal jako přiměřené. Připomněl, že rovněž jiná opatření upravující podnikání nebo jinou hospodářskou činnost mají zásadní dopady na jeho (její) rentabilitu. Odmítl názor, že soustava produkčních kvót zcela znemožňuje vstup do odvětví s poukazem na možnost jejich získání koupí nebo přidělením z rezervy. Ústavní soud se necítil být povolán k posouzení, zda soustava produkčních kvót představuje řešení optimální a ekonomicky nejvýhodnější. Připomněl, že soustava produkčních kvót má bránit nadvýrobě, již vyvolávají rozsáhlé státní subvence do zemědělství. Ústavní soud zdůraznil, že uplatňování soustavy produkčních kvót (omezení množství výroby) sleduje veřejný zájem na odrazování od investic v odvětví s nadprodukcí. Ve své argumentaci Ústavní soud připomněl, že ani Evropský soudní dvůr (orgán ES) neshledal v podobném komunitárním opatření - zákazu výsadby vinic - narušení evropského standardu vlastnictví podle čl.1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

Argumentace použitá v nálezu č. 410/2001 Sb. v obecné rovině platí i pro posouzení soustavy produkčních kvót cukru podle nařízení vlády č. 114/2001 Sb. Skupina poslanců v současné věci nezdůrazňuje, na rozdíl od předchozího návrhu, odnětí vlastnictví k cukru vyrobenému nad limit. K odmítnutí argumentace o odnětí vlastnictví k vyrobenému mléku Ústavním soudem v citovaném nálezu lze jen dodat, že v odvětvích, jejichž objem výroby je regulován soustavami produkčních kvót, se výroba přesahující limity objevuje jen v minimální míře, neboť odbyt je uložením sankčního odvodu v podstatě znemožněn.

Současnou námitkou skupiny poslanců je pouze poukaz na diskriminaci mezi těmi vlastníky cukrovarnického zařízení, kteří produkční kvótu obdrží a mohou vyrábět bez faktických omezení, a těmi, kteří jí nedisponují a jejich produkce je následkem uplatňování sankčního odvodu znemožněna. Otázku nerovnosti ve vlastnictví je proto třeba řešit v souvislosti s otázkou obecné rovnosti při uplatňování soustavy produkčních kvót cukru.

Jenom na okraj a v podobě dalšího rozvíjení argumentace Ústavního soudu v nálezu č. 410/2001



Sb. je proto možno odkázat na judikaturu Evropského soudního dvora. Ten ve svém rozsudku o žalobě Metallurgiki Halyps proti Komisi (258/81) zdůraznil, že komunitární omezení produkce oceli ve veřejném zájmu, byť dokáží ohrozit rentabilitu podniku, nepředstavují žádné porušení práva na vlastnictví. Lze také zdůraznit, že Evropský soud pro lidská práva nikdy nehodnotil obecná právní opatření členských států Rady Evropy, jež regulovala objem hospodářské produkce s ohledem na jejich slučitelnost se evropským standardem základního práva na vlastnictví.

Omezené uplatňování soustav produkčních kvót zejména v zemědělství je obvyklé v Evropské unii a v některých dalších vyspělých státech se sociálně tržní ekonomikou. Současná judikatura ústavních a nejvyšších soudů členských států Evropské unie ani dalších demokratických právních států nenaznačuje, že by omezení výroby z důvodů stabilizace cen na trhu na určité výši, jsou-li spravedlivě uložena všem stávajícím výrobcům, byla považována za neslučitelná s národním standardem vlastnictví. Toto konstatování samozřejmě nevyklučuje jejich politickou kritiku, jež je silná. Užívání této formy řízení hospodářství je vzácné. Není ovšem důvod, aby Ústavní soud vykládal čl. 11 Listiny jinak. Nelze přehlédnout, že jedním z hlavních pohnutek pro zavedení soustavy produkčních kvót některých zemědělských a potravinářských výrobků bylo vytvoření rámce, který se uplatňuje v Evropské unii. Radikální zásah Ústavního soudu proti soustavám produkčních kvót by představoval krok k takovému pojetí vnitrostátně garantovaných základních práv, které by neobstálo po připravovaném vstupu České republiky do Evropské unie.

Je třeba zdůraznit, že soustavu produkčních kvót cukru (mléka), resp. sankční odvod za nadprodukcí, jímž je prosazována, není vhodné srovnávat s cenovou regulací ve prospěch odběratelů, je-li spojena se smluvním přímusem nebo nuceným zachováním dosavadních smluvních vztahů. Ústavní soud prohlásil nálezem č. 231/2000 Sb. (sp. zn. Pl.ÚS 3/2000 z 21.6.2000) za neslučitelnou se základním právem na vlastnictví regulaci bytového nájemného podle vyhlášky č. 176/1993 Sb., o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu, ve znění pozdějších předpisů, s poukazem na skutečnost, že majitelům bytů neumožňuje nyní placené nájemné ani jejich údržbu, a tak se znehodnocuje jejich vlastnictví. V případě produkčních kvót zemědělské výroby nikdo není nucen vyrábět tak, aby musel odvod platit. Smyslem odvodu je naopak odrazovat výrobce od společensky nežádoucí nadvýroby. Sankční odvod proto lze srovnat spíše s daněmi a poplatky, jejichž smyslem je zvýšení ceny určitého zboží nebo služby a snížení jejich spotřeby (spotřební daně na alkoholické nápoje, cigarety či uhlovodíková paliva nebo poplatky za provoz výherních hracích automatů). Dovolávání se ústavní a mezinárodní garance vlastnictví v těchto případech, kdy část užívaných zařízení po zavedení nebo zvýšení uvedených daní nebude moci být využívána jako dosud a ztratí na ceně, neboť po zvýšení cen poklesne poptávka, by jistě bylo považováno za neodůvodněné. Hodnocení regulace zemědělství nemůže být opačné, byť společenské a z něj se odvíjející právní ohodnocení zemědělské nadvýroby není tak příkré.

Přitom je třeba připomenout, že pokles využitelnosti výrobních zařízení - a tak jejich ceny - není výrazný, jestliže zavedená omezení produkce nenutí dosavadní výrobce ke snížení současné výroby. Tak je tomu obecně také u posuzovaných produkčních kvót cukru.

## VII.

Ústavní soud v nálezu č. 410/2001 Sb. odmítl názor, že neústavní diskriminaci představuje rozdílné právní postavení těch výrobců, kteří kvótu obdrží, a těch, kteří o ni nežádají. Diference je věcí volby. Požadavek na žádost o kvótu představuje administrativní registraci výrobců.

Ústavní soud rovněž nepřisvědčil tvrzení o neústavní nerovnosti mezi současnými a novými výrobci. Připomněl, že znevýhodnění nových podnikatelů (kteří si musí kvóty koupit od současných výrobců nebo doufat v jejich nejisté přidělení z rezervy, přičemž ovšem soupeří s nynějšími výrobci) je nedílnou součástí jakéhokoli omezování množství produkce. Cílem znevýhodnění vstupu do odvětví je zájem na znemožnění nežádoucího rozšiřování výrobních kapacit.

Nelze ovšem vyloučit diskriminaci mezi výrobci, kteří o kvótu požádají a dostanou ji v plné výši, a výrobci, kterým bude odepřena nebo udělena jenom zčásti. Ustanovení § 12 odst. 6 zákona o

Státním zemědělském intervenčním fondu požaduje, aby se způsob prvotního rozdělení produkčních kvót mezi žadatele řídil zásadou rovnosti a objektivního způsobu výpočtu. Tento obecný pokyn, jenž není než odrazem zásady rovnosti podle čl. 1 Listiny a čl. 1 Ústavy, musí mít na paměti vláda při určování způsobu výchozího rozdělení kvót v rámci jednotlivých soustav produkčních kvót s ohledem na rysy a zvláštnosti výroby komodit, jejichž výroba je předmětem omezení. Ústavní soud proto může posoudit klíč použitý při původním rozdělování kvót.

Ústavní soud v nálezu č. 410/2001 Sb. jednorocní referenční období spolu s obecně stanovenými dílčími úpravami uznal za přiměřené. Přiznal přitom, že ani podrobně propracovaný klíč, jenž pamatuje na pravidelné příčiny výkyvů objemu výroby, nemůže vzít zřetel na všechny okolnosti. V jednotlivých případech proto může dojít i k nespravedlnosti, jež však nedosahuje ústavní závažnosti. Postavil se přitom s ohledem na možné zneužití zdrženlivě ke zmírňování tvrdosti na základě správního uvážení.

U výroby cukru vláda předpokládá určení individuální produkční kvóty na základě objemu výroby tří z hlediska množství nejúspěšnějších výrobních sezón z posledních pěti (§ 7 odst. 1 nařízení vlády č. 114/2001 Sb.), a pokud se nevyrábělo více než tři sezóny, podle sezón, kdy se vyrábělo. V této souvislosti nelze opomenout skutečnost, na kterou poukazuje skupina poslanců. Postavení jednotlivých provozovatelů cukrovarů totiž ovlivnila právní úprava podle nařízení vlády č. 51/2000 Sb. před svým zrušením Ústavním soudem. To bylo zrušeno pro nedostatek zákonné opory. Dodatečně lze ovšem konstatovat, že jím předpokládané rozlišování cukrovarů na strategické a nestrategické včetně taxativního výčtu prvních přímo v textu, jejichž provozovatelé se těší okamžitému udělení produkční kvóty přímo, lze důvodně považovat za podezřelou kvalifikaci (suspect qualification podle metodiky Nejvyššího soudu USA). Představuje svévolné a stěžejí odůvodnitelné rozlišování mezi jednotlivými provozovateli cukrovarů. Na tomto místě je ale třeba popřít tvrzení skupiny poslanců, že také současná úprava zavádí takovéto rozlišení.

Způsob výpočtu individuálních produkčních kvót nežádoucí dopady jak z formálních důvodů neústavní, tak věcně diskriminační podle minulé právní úpravy jen zmírňuje tím, že neodvozuje rozhodnou průměrnou roční kvótu od objemu výroby ze všech pěti sezón, který je předmětem hlášení v žádosti dle § 5 odst. 3 nařízení vlády č. 114/2001 Sb., nýbrž počítá se skutečností, že některé cukrovary nebyly po všechny sezóny v provozu, a bere v úvahu tři sezóny, kdy se vyrábělo nejvíce, nebo ty sezóny, kdy se vyrábělo, pokud se vyrábělo po tři nebo méně sezón.

Je ovšem zřejmé, že nerovnost se neodstraňuje. Vyvolává ji již skutečnost, že na základě opatření již z formálních důvodů neústavního a věcně diskriminačního mohli někteří výrobci výrobu zvýšit, neboť byli chráněni před konkurencí, jež produkční kvótu neměla a nemohla tak bez zátěže sankčním odvodem vyrábět. Vláda dnešní formálně korektní úpravou pro budoucnost zachovává nežádoucí stav, jež vyvolala svou dřívější jak formálně, tak materiálně neústavní úpravou.

Opomenout nelze ani skutečnost, na kterou skupina poslanců poukazuje letmo již odmítnutou argumentací o diskriminaci mezi dosavadními a novými výrobci. Regulace výroby cukru provedená nařízením vlády č. 114/2001 Sb. nijak nepamatuje na případy, kdy jeden cukrovar (závod) provozoval v minulosti jiný subjekt než dnes. K výrobě převzatého závodu v rozhodném období se nepřihlíží. Prodeje podniků a závodů a fúze společností přitom nelze vyloučit.

Zvolený klíč rozdělování individuálních produkčních kvót se tak ocitá v rozporu se zákonným požadavkem objektivního způsobu výpočtu (§ 12 odst. 6 zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu) a zejména ústavním požadavkem rovnosti podle čl. 1 Listiny, což zároveň zakládá ústavně nepřijatelný nestejný zákonný obsah vlastnictví výrobních zařízení podle čl. 11 odst. 1 Listiny a neospravedlnitelné rozlišování mezi jednotlivými podniky, jež se těší stejné (tedy stejně upravované) svobodě podnikání podle čl. 26 Listiny.

Za neústavní lze ovšem stěžejí mít samu o sobě povinnost žadatelů sdělit v žádosti o produkční kvótu svoji výrobu cukru v cukrovarnických sezónách 1996/97 až 2000/01 podle § 5 odst. 3 nařízení vlády č. 114/2001 Sb.

## VIII.

V nálezu č. 410/2001 Sb. Ústavní soud shledal, že zavedení produkčních kvót mléka je

odůvodněné, neboť sleduje veřejný zájem. Tím je garance minimální ceny v prostředí, kde státní subvence přispívají ke zvyšování výroby, které by poptávka nevyvolávala. Státní zásahy do zemědělství jsou motivovány jeho sociálními, ekonomickými a ekologickými zvláštnostmi. Ústavní soud uznal, že soustavy produkčních kvót zemědělských výrobků existují v Evropské unii, a odmítl, že by vnitrostátní standard lidských práv požadoval čistou tržní ekonomiku, prostou státních zásahů. Vyjádřil se přitom zdrženlivě k požadavku, aby podroboval přísné kontrole z hlediska její nezbytnosti a skutečné potřeby právní úpravy, jíž stát zasahuje do hospodářství. Zdůraznil, že k volbě hospodářské politiky je příslušný Parlament České republiky jako politický orgán, jenž nese politickou odpovědnost vůči voličům za rozpoznávání problémů v hospodářství a za výběr nástrojů k jejich řešení.

Obdobně se o přednostním povolání politických orgánů při vytváření soustav produkčních kvót pěstování pšenice ve věci *Wickard v. Filburn* [317 U.S. 111(1942)] vyjádřil také Nejvyšší soud USA. Jeho rozhodnutí je příkladem zdrženlivosti soudní kontroly (judicial restraint).

Ústavní soud se touto argumentací, již lze v podstatě uplatnit i pro posouzení produkčních kvót cukru, přihlásil k přístupu, který zaujímá např. Nejvyšší soud USA od 30. let 20. století, kdy skončil s praxí označování hospodářských a sociálních předpisů za neslučitelné s absolutizovanou smluvní svobodou a právem na vlastnictví a uznal, že obecné formování hospodářské politiky včetně restrikcí podnikání je především věcí politických orgánů. Při hodnocení právní úpravy postačí *rational basis test*, tedy zběžné ověření, zda zavedené opatření může vést ke sledovanému cíli. Soustava produkčních kvót sleduje omezení produkce, jež je narušena státní subvenční politikou. To platí i tehdy, jde-li o opatření potřebná pouze při přípravě na vstup do Evropské unie, kde takové poměry existují.

Příklon k přísnému hodnocení soustavy produkčních kvót by nutil Ústavní soud k hodnocení nezbytnosti a užitečnosti státní politiky subvencování a privilegování zemědělství. Ústavní soud by se musel v takovém případě přiklonit k některé ekonomicko-politické doktríně, zde k liberalismu. Takový krok ale neodpovídá relativní politické neutralitě Listiny a Ústavy.

## IX.

Úvahy o odůvodněnosti a přiměřenosti uplatňování soustavy produkčních kvót cukru nelze vést bez srovnání s modelem jednotně uplatňovaným v Evropské unii, zvláště s ohledem na přípravu České republiky na vstup do ní. Omezení množství výroby cukru má v Evropském společenství již dlouhou tradici. Poprvé byla jako odpověď na nadprodukcí zavedena v 60. letech. Tímto i v zemědělství výjimečně přísným společným opatřením odpovědělo Evropské společenství na nadprodukcí, kterou ovšem zapříčinila dílem společná zemědělská politika i zásahy členských států zahrnující subvence, dotace a intervence na trzích, dílem intenzifikace a koncentrace cukrovarnictví, jež vedla k rušení cukrovarů. Základem úpravy jsou nařízení Rady ES o jednotném tržním řádu přijímaná na více let. Na to navazují prováděcí nařízení Evropské komise. Pro sezóny 2001/2002 až 2005/2006 je základním předpisem nařízení Rady ES č. 1260/2001 o společné organizaci trhů v sektoru cukru. Bylo přijato v rámci dílčí reformy společné zemědělské politiky. Jeho cílem je snížit její fiskální náročnost a omezit nadprodukcí. Zahrnuje snížení produkčních kvót cukru.

Nařízení určuje národní kvóty pro jednotlivé členské státy. Vyráběný cukr je pro účely produkčních kvót rozdělen na skupiny. Cukr A a cukr B se smějí vyrábět, přestože i je tíží odvody. U cukru A činí zanedbatelná 2 % intervenční ceny. Výrobu cukru B zatěžuje odvod výraznější, jenž produkci jistě dokáže ovlivnit, ve výši 30 -37,5 % intervenční ceny. Jeho výroba se netěší takové podpoře a ochraně jako výroba cukru A, ale naopak ji nestihá osud nadprodukcí. Ta se označuje jako cukr C. Ten se smí sice vyrábět, nesmí se však uvádět na trh ES. Jediné legální využití cukru C je tedy jeho vývoz. Případné nevyvezení se postihuje odvodem. Jeho výši a způsob určení upravuje natrvalo přijaté prováděcí nařízení Komise č. 2670/81 tak, že cukr C, jehož výroba je doložena, ale chybí doklad o vývozu do třetích států, se zatěžuje odvodem odpovídajícím nejvyššímu celnímu zatížení dovozů ze třetích států. Toto celní zatížení je vysoké, neboť jednotná vnější obchodní politika ES

zůstává přes liberalizační kroky WTO (World Trade Organisation - Světová obchodní organizace) ve spojení se společnou zemědělskou politikou ochranná. Stejně jak se obecně nevyplácí dovoz cukru do Společenství, nevyplácí se ani nadvýroba cukru. Rozdílný přístup k cukru A, B a C se navíc odráží v protikladné subvenční a intervenční politice. Výroba, zpracování, skladování, odbyt a vývoz cukru C se oproti cukru A a B netěší žádným intervencím k udržení žádoucí vysoké intervenční ceny ani subvencím k zajištění dostatečných příjmů zemědělců a zpracovatelů.

V České republice se pro cukr využívá jednotný model sankcionování nadprodukce ve výši 115 % minimální ceny (ta je srovnatelná s intervenční cenou). Vzorem tohoto způsobu určení odvodu za nadprodukcí byla úprava produkčních kvót mléka ve Společenství podle nařízení Rady č. 3950/92. Zpoplatnění nadprodukce cukru v ES je tedy ve svém výsledku srovnatelné s opatřeními dnes uplatňovanými v České republice, byť způsob postihu nadprodukce není stejný. Česká republika dnes například na rozdíl od Polska neprosazuje srovnatelnou soustavu produkčních kvót, nicméně záměr ES omezovat produkci cukru z důvodů ochranných se sleduje a výsledky jsou srovnatelné. Výroba cukru nad stanovené kvóty se nevyplácí, a proto se od ní upouští.

Jestliže Česká republika v následujících letech vstoupí do Evropské unie, pak se, nedojde-li k zásadní reformě společné zemědělské politiky v oblasti cukru, komunitární standard se srovnatelnými účinky postupně (vzhledem k řadě předpokládaných přechodných období) začne uplatňovat i na ni. V těchto měsících se dokončuje jednání o přístupu. Jedna z nejtěžších kapitol jednání je č. 7 "Zemědělství". Tu dosud žádný z kandidátských států neuzavřel předběžnou shodu o způsobu a rozvrhu zapojení svého zemědělství do společného zemědělského trhu a zavedení společné zemědělské politiky. Hlavní spor se vede o objem přímých dotací zemědělců kandidátských států. U zemědělských komodit, jejichž výroba se omezuje produkčními kvótami, ovšem též nepanuje shoda. Kandidátské státy chtějí, aby jejich zemědělství smělo bez sankcí vyrábět více, než dnes Evropské společenství a současné členské státy chtějí povolit.

V případě výroby cukru v České republice rozdíl nepředstavuje násobek, ale není ani zanedbatelný. Česká republika požaduje 505 tisíc tun národní produkční kvóty cukru, což odpovídá dnešní souhrnné produkční kvótě a rezervě podle nařízení vlády č. 114/2001. Evropské společenství nabízí pro cukr A 441 tisíc tun a pro cukr B cca 4 tisíce tun. Zemědělství je bezpochyby politicky mimořádně citlivé jak v západní, tak ve východní Evropě. Výroba cukru v České republice i jinde vykazuje nemalé sezónní výchylky (v tisíci tunách 1996/7 610, 1997/8 532, 1998/9 470, 1999/2000 395, 2000/1 434 a 2001/2 491). V posledních dvou sezónách přitom produkci už tlumily soustavy produkčních kvót. V České republice se vyrábí nadbytek cukru. Objem vyváženého cukru soustavně převyšuje objem dováženého cukru (počítá se i cukr v potravinách a nápojích). Důvoz cukru do České republiky je přitom omezován dovozními cly i kvótami, naopak vývoz se podporuje.

Soustava produkčních kvót cukru zavedená dnes v České republice přes své zvláštnosti není nesouměřitelná se soustavou ES. Tlak na snižování výroby cukru v České republice z jeho strany trvá, což poskytuje důvod pro zavedení a uplatňování českých produkčních kvót cukru.

Je proto třeba odmítnout názor, že každá soustava produkčních kvót cukru opřena o zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu a zajištěná sankčním odvodem podle jeho § 13 představuje z hlediska mezinárodního a evropského srovnání neobvyklou úpravu.

Na základě ustanovení společného všem soustavám produkčních kvót v českém zemědělství se navíc zakládá soustava produkčních kvót mléka, přičemž zde je sankční odvod určen a ukládán stejně jako v Evropském společenství. Ke zrušení § 13 zákona proto není důvod.

## X.

Ústavní soud ve svém nálezu č. 410/2001 Sb. nepřipustil další podzákonou delegaci, podle níž dle dikce posuzovaného nařízení o publikaci výše rezervy pro následující roky ve Věstníku Ministerstva zemědělství stanoví ministerstvo (ministr). Současná situace je obdobná. Ustanovení § 4 odst. 3 nařízení vlády č. 114/2001 Sb. povolává k určování výše rezervy k rozdělení Fond. Názor Ústavního soudu nemůže být opačný. Výše rezervy k rozdělení je náležitostí soustavy produkčních

kvót podle § 12 odst. 3 a 4 zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu, kterou má vytvářet vláda svým nařízením.

Tvrzení některých účastníků řízení o příslušnosti Ministerstva financí k určování minimální ceny cukru na základě zákona č. 526/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů, je nesprávné. Přehlíží výslovné ustanovení § 12 odst. 4 zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu. Tato kompetenční norma je jednoznačně *lex specialis* k obecným cenovým předpisům. Kompetence k určování minimální ceny přísluší vládě, která tak má učinit svým nařízením. Poukaz na nevhodnost takového způsobu stanovení ceny nařízením uplatňovaným po dobu více let je bezpředmětný. Úsilí o přenos kompetence na jiný orgán, který používá právně problematickou formu cenového výměru, je jen výsledkem neochoty respektovat doporučení § 12 odst. 5 zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu, aby se nařízení o soustavách produkčních kvót přijímala "zpravidla" na období jednoho roku.

Hodnocení kompetence Fondu není ve světle zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu jednoznačné. Ten sice nepovolává Fond k rozdělování kvót, stanovuje však, že soustav produkčních kvót využívá [§ 1 odst. 2 písm. d)], čímž provádí opatření a zavádí tržní pořádky ke stabilizaci trhu se zemědělskými a potravinářskými výrobky (§ 1 odst. 2). Zmocnění k rozdělování produkčních kvót přinejmenším vyplývá z kontextu zákona a obecných ustanovení o činnosti Fondu. Ustanovení § 7 nařízení vlády č. 114/2001 Sb., jež je na základě námitky nekompetence navrhováno ke zrušení, se přitom jeví jako neústavní především kvůli konzervaci neospravedlnitelného rozlišování mezi jednotlivými výrobci.

## XI.

Skupina poslanců zpochybňuje model, kdy vláda nařízením může zavádět soustavy produkčních kvót v rozsahu, který výrazně přesahuje jejich používání v Evropské unii. Lze potvrdit, že zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu neurčuje blíže zemědělské a potravinářské výrobky, jejichž výroba může být omezována soustavami produkčních kvót. Míra prostoru pro uplatňování závažných omezení, jakými jsou produkční kvóty, se dostává na samu hranici přijatelnosti z hlediska ústavních zásad dělby moci. Pouze právně nezřetelné omezení představuje poukaz na závazky vyplývající z jednání o přistoupení do Evropské unie podle § 12 odst. 3 zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu. O přílišném sklonu k úpravě podzákonými předpisy svědčí i srovnání se zahraničím. Například Polsko, jež také usiluje o vstup do Evropské unie, zavádí soustavy produkčních kvót zemědělské produkce a činí tak zvláštním zákonem (Ustawa o regulacji rynku cukru z roku 2001). Skupina poslanců však nenavrhuje zrušení příslušných ustanovení zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu o věcné působnosti zákona (rozsahu hospodářského odvětví podrobeného regulaci).

## XII.

Oproti nařízení vlády č. 445/2000 Sb., jež specifikuje kvalitativní znaky kravského mléka, nařízení vlády č. 114/2001 Sb. v poznámce pod čarou odkazuje na jiný právní předpis. Nelze sdílet stanovisko skupiny poslanců o absenci definice cukru, neboť tento právní předpis určuje ústavně zcela přijatelným způsobem (vyhláška Ministerstva zemědělství č. 334/1997 Sb., vydaná na základě a v mezích zákona č. 110/1997 Sb.) kvalitativní znaky cukru, pochopitelně tedy vyráběného v objemech určených produkčními kvótami.

Nelze sdílet stanovisko, že § 5 odst. 5 zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu vylučuje uplatnění správního řádu pro rozhodování Fondu o kvótách tím, že omezuje jeho použití pouze na rozhodování o žádostech o podporu podle § 1 odst. 2. Skupina poslanců opomíjí systematické zařazení uvedeného ustanovení, jež se uplatňuje pouze na poskytování podpor. Vyloučení správního řádu nijak samo o sobě neotvírá prostor pro správní uvážení a z něj vyvozovanou nemožnost soudního přezkumu. Ústavní soud již dříve uvedl, že v případech výkladové nejasnosti mají správní i soudní orgány volit takový výklad, jenž zajišťuje větší respekt k základním právům a svobodám,

kam náleží též právo na řádné správní řízení a spravedlivý soudní proces.

Jak již bylo řečeno, vláda při koncipování nařízení vlády č. 114/2001 Sb. pominula zákonné doporučení k vydávání nařízení na jeden rok. Není ovšem důležité, zda soustava produkčních kvót může být zaváděna nařízeními vlády opakovaně či nikoli bez zásahu zákonodárce.

Skupina poslanců nežádá ani po Ústavním soudu zrušení těch ustanovení zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu nebo nařízení vlády č. 114/2001 Sb., jež podle ní zakládají nepřijatelnou formu vymezení cukru, vyloučení soudního přezkumu ani nedostatek časového omezení uplatňování soustav produkčních kvót. I kdyby Ústavní soud uznal tyto námitky, nemohl by v tomto rozsahu rozhodnout.

### XIII.

Z uvedených důvodů rozhodlo plénum Ústavního soudu podle § 70 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění zákona č. 48/2002 Sb., o zrušení § 4 odst. 3, § 5 odst. 3, § 7 a § 13 nařízení vlády č. 114/2001 Sb., a to u § 4 odst. 3 pro rozpor s čl. 78 Ústavy, u § 7 pro rozpor s čl. 1 Listiny, čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny a také § 12 odst. 6 zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu a u § 13 pro rozpor s čl. 79 odst. 3 Ústavy a také s § 12 odst. 4 zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu.

Ustanovení § 5 odst. 3 nařízení vlády č. 114/2001 Sb. sice samo o sobě v rozporu s ústavním zákonem nebo zákonem být nemusí, Ústavní soud však zrušil i je, protože s ostatními uvedenými ustanoveními úzce souvisí. Tento osud by mohl potkat řadu jiných ustanovení nařízení vlády č. 114/2001 Sb., jejich zrušení však nebylo navrženo a Ústavní soud je při svém rozhodování vázán návrhem.

Návrh na zrušení § 13 zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu byl z důvodů uvedených v odůvodnění nálezu zamítnut podle § 70 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb.

Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 30. října 2002

#### **Odlišné stanovisko**

**soudců JUDr. P. H. a JUDr. V. J. k výroku nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/01, jímž se zamítá návrh skupiny poslanců na zrušení § 13 zák. č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském fondu)**

Odlišné stanovisko, podané k výroku nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/01, jímž se zamítá návrh skupiny poslanců na zrušení § 13 zákona o Státním zemědělském fondu, se zakládá na těchto důvodech:

V nálezu ve věci stanovení hodnoty bodu ve zdravotním pojištění (sp. zn. Pl. ÚS 24/99) Ústavní soud vyjádřil ústavněprávní kvalifikaci cenové regulace restriktivním způsobem: "Nezbytnou součástí demokratického právního státu je i ochrana svobody smluvní vůle, jež je derivátem ústavní ochrany práva vlastnického dle čl. 11 odst. 1 Listiny (jehož základním komponentem je ius disponendi). Cenová regulace je proto opatřením výjimečným a akceptovatelným pouze za zcela omezených podmínek."

V nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 Ústavní soud opakovaně řešil otázku cenové regulace, tentokrát v souvislosti s posuzováním ústavnosti právní úpravy nájemného. Vycházel přitom zejména z čl. 1 odst. 2 Dodatkového protokolu č. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jež poskytuje státům právo přijímat takové zákony, které považují za nezbytné ke kontrole užívání majetku v souladu s obecným zájmem, a dále z judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Podle ní jsou takové zákony obzvláště potřebné a obvyklé v oblasti bydlení, jež se v moderních společnostech stává ústřední otázkou sociální a hospodářské politiky, přičemž za tím účelem musí legislativa mít široký prostor k úvaze (hodnocení) ("margin of appreciation"), a to jak při zjišťování, zda existuje veřejný zájem opravňující k uplatnění usměrňujících (kontrolních)

opatření, tak rovněž co se týče výběru podrobných pravidel pro uskutečnění takových opatření. Jak Evropský soud pro lidská práva zdůraznil v případě James et al., zasahování státu musí respektovat princip přiměřené (spravedlivé) rovnováhy ("fair balance") mezi požadavkem obecného zájmu společnosti a požadavkem na ochranu základních práv jednotlivce. Musí zde existovat rozumný (opodstatněný) vztah proporcionality mezi použitými prostředky a sledovanými cíli.

Ústavní soud v této věci tudíž akceptoval možnou cenovou regulaci nájemného, avšak za podmínky uplatnění principu proporcionality (komplexně ke všem komponentům principu proporcionality viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/94, Pl. ÚS 15/96, Pl. ÚS 16/98). Jakkoli Ústavní soud uznal přítomnost prvního z komponentů, tj. vhodnosti použitého prostředku ve vztahu ke sledovanému cíli, konstatoval nedodržení zásady potřebnosti, tj. subsidiarity použitého prostředku ve vztahu k jiným možným prostředkům, a to z pohledu tím omezeného základního práva (v dané věci vlastnického): "Aby již konstатовaným povinností vlastníci nájemních domů mohli dostát a aby se tak reálně dostalo ke slovu i právo jednotlivce na řádné bydlení ve smyslu čl. 11 Mezinárodního paktu o hospodářských a sociálních právech, mohla být kupříkladu zvolena cesta, kterou šlo již prvorepublikové zákonodárství, které v ustanovení § 9 odst. 4 zákona č. 32/1934 Sb., ve znění pozdějších předpisů, umožňovalo zvýšení nájemného z důvodu úhrady nákladu učiněného na občasnou nebo mimořádnou nutnou opravu a obnovu domu." Na základě uvedené argumentace dospěl Ústavní soud k závěru o porušení čl. 4 odst. 3 a 4 Listiny, a to ve spojení s čl. 11 odst. 1 Listiny.

Z obecného hlediska Ústavní soud v předmětném nálezu formuloval i další kritérium posuzování ústavnosti cenové regulace: "Cenová regulace, nemá-li přesáhnout meze ústavnosti, nesmí evidentně snížit cenu tak, aby tato vzhledem ke všem prokázaným a nutně vynaloženým nákladům eliminovala možnost alespoň jejich návratnosti, neboť v takovém případě by vlastně implikovala popření účelu a všech funkcí vlastnictví." Rozhodoval-li Ústavní soud o otázce produkčních kvót cukru, a to při posuzování ústavnosti nařízení vlády č. 51/2000 Sb., v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 se omezil ve své argumentaci toliko na otázku dodržení kautel, obsažených v čl. 78 Ústavy, v nálezu dalším, ve věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 5/01, pak v důsledku absence příslušného návrhu protiústavnost § 13 zákona o Státním zemědělském fondu nebyla posuzována.

Systém produkčních kvót mléka dle zák. č. 256/2000 Sb. a nařízení vlády č. 445/2000Sb. je založen na sankční cenové regulaci dle § 13 uvedeného zákona, dopadající na tu část produkce, jíž výrobce překračuje stanovené kvóty. Z obecného pohledu považuje zákon o cenách za akceptovatelné důvody zavedení cenové regulace ohrožení trhu účinky omezení hospodářské soutěže nebo mimořádnou tržní situací (§ 1 odst. 6 zák. č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů). V tomto směru plně koresponduje i paradigmatickým demokratickým ekonomickým myšlením (viz P. A. Samuelson - W. Nordhaus, *Ekonomie*, Praha 1991). Zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu, pokud zakládá možnost cenové regulace v oblasti zemědělství, představuje k zákonu o cenách *lex specialis*. Z hlediska dosavadní judikatury Ústavního soudu odůvodnění obsažené ve většinovém vótu nedostalo všem kautelám, jež z principu proporcionality vyplývají. Neanalyzovalo zejména naplnění podmínky subsidiarity k možným alternativním prostředkům, umožňujícím dosažení sledovaného cíle tak, jak to Ústavní soud učinil kupř. ve věci sp. zn. Pl. ÚS 3/2000. Ve věci sp. zn. III. ÚS 31/97 Ústavní soud aplikoval evropské komunitární právo v postavení interpretačního nástroje vnitrostátního práva, a to když konstatoval, že vychází ze stejných hodnot a principů, na nichž je založen i ústavní řád České republiky, a představuje tudíž vyjádření evropských standardů demokratického právního myšlení.

V nálezu ve věci Pl. ÚS 5/01 Ústavní soud za podmínky dodržení ústavních kautel připustil možnost cenové regulace i v systému svobody vlastnictví a tržního hospodářství. Cenová regulace, obsažená v § 13 zákona o Státním zemědělském fondu, zakotvuje však výrazně intenzivnější sankční systém a představuje tím výrazně závažnější zásah do vlastnického práva, než srovnatelná evropská úprava, jež je dána nařízením Rady ES č. 1260/2001. Z uvedeného plyne danost plurality alternativních prostředků cenové regulace, přičemž český zákonodárce, aniž by svůj postup transparentním způsobem zdůvodnil, neakceptoval požadavek subsidiarity, dle něhož lze-li zákonodárcem sledovaného účelu dosáhnout alternativními normativními prostředky, je pak ústavně

konformní ten, jenž danou ústavně chráněnou hodnotu omezuje v míře nejmenší. Dle názoru autorů tohoto odlišného stanoviska je tímto, čili porušením principu proporcionality, dán důvod zrušení § 13 zákona o Státním intervenčním fondu pro jeho rozpor s čl. 11 Listiny základních práv a svobod a s čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

V Brně dne 30. října 2001

**Odlišné stanovisko soudců JUDr. E. W.,**

**JUDr. V. Č. a JUDr. E. Z. k části výroku nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/01, jímž se zamítá návrh skupiny poslanců na zrušení § 13 zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu)**

Zaujímáme odlišné stanovisko k části výroku shora uvedeného nálezu, jímž se zamítá návrh na zrušení ust. § 13 zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu.

Připouštíme, že systém kvót představuje svou povahou a efektem nástroj odlišný od prosté cenové regulace, která je spojena s nucenými zásahy do obsahu smluvních vztahů.

Již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/01 Ústavní soud judikoval, že samotný sankční odvod ve stanovené výši odvozené od minimální ceny mléka za dodávku produkce v množství překračujícím individuální produkční kvótu podle § 13 zákona č. 256/2000 Sb. představuje nutný nástroj, kterým musí stát disponovat při prosazování jakékoliv - tedy i kvantitativní - regulace hospodářského života.

Přesto se domníváme, že zvolený způsob a zejména míra sankcionování produkce nad úroveň přidělené kvóty či bez přidělené kvóty podle § 13 porušuje princip proporcionality, a to zvláště v komparativní perspektivě s právní úpravou prováděnou v rámci evropského práva (nařízení Rady ES č. 1260/2001). Pokud je hlavním argumentem pro zachování systému produkčních kvót a sankcionování jejich překročení skutečnost, že se podobný systém uplatňuje v rámci práva Evropských společenství, pak považujeme za nutné, aby právní úprava v ČR zachovávala stejnou míru a intenzitu zásahů do vlastnického práva.

S ohledem na to nemůžeme ani akceptovat názor, že radikální zásah Ústavního soudu by v daném případě představoval krok k takovému pojetí vnitrostátně garantovaných základních práv, které by neobstálo po připravovaném vstupu ČR do Evropské unie. Postup aproximace českého práva má být prováděn tak, aby byly zachovány stejné principy, které jsou uplatňovány v rámci práva evropského. To platí také pro případ zachování proporcionality právní úpravy, tj. sladování jak účelů, tak také prostředků, jichž je využíváno. Ostatně samotný závazek aproximace a recepce evropského práva je vystavěn na zásadě přibližování a postupného sladování, nikoliv vytváření přísnějších režimů, jež zasahují do základních práv a svobod jednotlivců ve větší míře. V takovém případě navíc považujeme odkaz na evropskou úpravu za přinejmenším neseriózní a například i politicky kontraproduktivní.

Samotný odkaz na úpravu produkčních kvót v rámci evropského práva tak ukazuje, že zákonodárce měl jinou, přiměřenější alternativu.

Nerespektování zásady proporcionality je v daném případě o to závažnější, že zákonodárce ponechal výběr komodit, u nichž je stanovován systém kvót, na orgánech výkonné moci. Tímto dle mého názoru zákonodárce rezignoval na svou kompetenci, kterou nezdůvodnitelně přenechal moci výkonné. Přitom postulátu proporcionality rovněž odpovídá stav, kdy je systém sankčních odvodů bezprostředně vázán na soustavu kvótování té které produkce, u níž to ospravedlňuje veřejný zájem na stabilizaci daného tržního sektoru. Za daného legislativního stavu se však jednotný a paušální systém sankčních odvodů může uplatňovat na jakékoliv komodity, jejichž kvótování stanoví výkonná moc. I v tomto aspektu právní úpravy není reflektován systém uplatňovaný uvnitř práva ES.

Princip proporcionality byl jako princip veřejného práva dovozen Soudním dvorem Evropských společenství z principu právního státu za účelem ochrany osob před zásahy státních orgánů ES a národních orgánů veřejné moci. Soudní dvůr ES (rozhodnutím č. 4/73 Nold v. Commission /1974/)



navázal především na judikaturu německou a francouzskou, jejíž vývoj lze charakterizovat jako soudní odpověď na růst moci správních orgánů a jako prostředek mírnící volnou správní úvahu (T. Tridimas, *The General Principles of EC Law*, Oxford University Press, 2000).

Při interpretaci principu proporcionality a důsledně vzato především principu právního státu, nemůže Ústavní soud ČR přehlížet evropský rozměr těchto principů, má-li jeho judikatura plnit i integrační funkci.

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem se domníváme, že byl dán důvod k tomu, aby Ústavní soud zrušil také navrhovateli napadený § 13 zákona č. 256/2000 Sb., a to pro rozpor s čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 11 Listiny základních práv a svobod.

V Brně dne 30. října 2002