

ÚSTAVNÍ SOUD	
Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	25-11-2024 3
<i>Mgr. Jiří Nezhybou</i> krát Přílohy: <i>2x</i>	
Vyřizuje:	<i>o. h. k.</i>

Osobně

V Brně, 25.11.2024

Navrhovatelé: Skupina senátorů podepsaných na připojené podpisové listině

Zastoupení: Mgr. Jiří Nezhybou, advokátem, ev. č. ČAK 16406, společníkem ve Frank Bold Advokáti, s.r.o., se sídlem Údolní 567/33, 602 00 Brno, IČO: 283 59 640, ID DS: c856xp8

Účastník řízení: Vláda České republiky, se sídlem nábřeží Edvarda Beneše 128/4, 118 01 Praha 1 - Malá Strana

**Návrh skupiny senátorů na zrušení § 9 nařízení vlády
č. 83/2023 Sb., o stanovení podmínek poskytování
přímých plateb zemědělcům a bodu 03.29
Strategického plánu Společné zemědělské politiky na
období 2023–2027**

Návrh na skupiny senátorů na zrušení části jiného právního předpisu podle
§ 64 odst. 2 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

s žádostí o přednostní projednání

Nepředchází

US CKDP 0019044/24



US24074390



Přílohy:

- *Podpisová listina*
- *Dopadová studie k nastavení Strategického plánu ČR ke Společné zemědělské politice na české zemědělce, KPMG Česká republika s.r.o., srpen 2022 (dále jen „analýza dopadů“)*
- *Ilustrativní výpočet dopadu nového nastavení podpory na Zemědělské družstvo Ostaš*



I. Předmět návrhu

Navrhovatelé tímto Ústavnímu soudu předkládají **návrh na zrušení právního předpisu podle § 64 odst. 2 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), a to konkrétně § 9 nařízení vlády č. 83/2023 Sb., o stanovení podmínek poskytování přímých plateb zemědělcům (dále jen „nařízení vlády“), který upravuje doplňkovou redistributivní podporu příjmu pro udržitelnost (dále jen „doplňková redistributivní podpora“).** Současně s tím navrhovatelé spojují i **návrh na zrušení bodu 03.29 Strategického plánu Společné zemědělské politiky na období 2023–2027 (dále jen „Strategický plán“), který stanovuje výši prostředků alokovaných na doplňkovou redistributivní podporu v zemědělství.**

Vláda ČR prostřednictvím nařízení vlády a Strategického plánu vyčlenila z celkového objemu finančních prostředků určených na podporu příjmu zemědělských podniků (tzv. přímé platby) část ve výši 23 % tohoto objemu na doplňkovou redistributivní podporu. Současně omezila poskytnutí doplňkové redistributivní podpory na prvních 150 ha půdy obhospodařovaných jedním zemědělským podnikatelem.

Cílem doplňkové redistributivní podpory je zmírnit nevýhody menších zemědělců, kteří nemohou využívat úspor z rozsahu v takové míře jako větší podniky¹. Alokace výrazně vyššího podílu prostředků na doplňkovou redistributivní podporu z celkového objemu prostředků na přímé platby a současné omezení této platby na prvních 150 ha půdy obhospodařovaných jedním zemědělským podnikatelem však **vychýlí rovnováhu v dosavadním systému podpor významně ve prospěch malých podniků.** Uvedené nastavení o to **více znevýhodní zemědělské podnikatele či vlastníky zemědělských podniků, kteří kolektivně podnikají prostřednictvím družstva či jiné právnické osoby,** jelikož limit 150 ha obhospodařované zemědělské půdy se na tyto sdružené zemědělské podnikatele či vlastníky uplatní jako celek (tj. uplatní se na právnickou osobu, v níž jsou sdružení).

¹ Srov. https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/income-support/additional-optional-schemes/redistributive-payment_cs



II. Shrnutí skutkového stavu

Jedním z nástrojů nové Společné zemědělské politiky EU na období 2023 až 2027² je poskytování přímých plateb, které mají zajistit stabilitu příjmů zemědělců. Mezi přímé platby oddělené od produkce patří v souladu s čl. 16 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2115 ze dne 2. prosince 2021 o strategických plánech státní zemědělské politiky (dále jen „nařízení EU“): mj. základní podpora příjmu pro udržitelnost a doplňková redistributivní podpora příjmu pro udržitelnost. Podmínky, za kterých se uvedené podpory poskytují, rámcově stanoví nařízení EU. Podrobnosti poté v souladu s nařízením EU upřesňují členské státy ve strategických plánech společné zemědělské politiky.

Podle čl. 21 a násl. nařízení EU poskytují členské státy základní podporu příjmu formou roční platby oddělené od produkce na způsobilý hektar vykázaný aktivním zemědělcem. Podpora je vyplácena formou jednotné částky na hektar. Jedním ze základních principů společné zemědělské politiky je poskytovat cílenější podporu menším zemědělským podnikům, kterou má zajistit mj. doplňková redistributivní podpora.

Na základě čl. 29 odst. 3 nařízení EU zajistí členské státy přerozdělení přímých plateb z větších zemědělských podniků na menší nebo střední podniky tím, že zemědělcům, kteří mají nárok na platbu v rámci základní podpory příjmu, poskytnou redistributivní podporu příjmu formou roční platby oddělené od produkce na způsobilý hektar. Nařízení EU ukládá členským státům povinnost určit částku na hektar nebo různé částky za různý počet hektarů, jakož i maximální počet hektarů na zemědělce, na který je redistributivní podpora příjmu vyplácena.

V recitálech nařízení EU se uvádí, že vzhledem ke všeobecně uznávané nutnosti prosazovat vyváženější rozdělování podpory malým a středně velkým podnikům viditelným a měřitelným způsobem by členské státy měly uplatňovat doplňkovou redistributivní podporu příjmu pro udržitelnost a vyčlenit na takovou podporu alespoň 10 % finančního rámce pro přímé platby. Stejně pravidlo je potom obsaženo v čl. 98 nařízení EU.

Na tomto místě považují navrhovatelé za nutné zdůraznit, že čím vyšší procento z přímých plateb je poskytnuto v rámci doplňkové redistributivní podpory, tím se úměrně snižuje částka vyplácená všem zemědělcům v rámci základní podpory. Celková hodnota prostředků vyčleněných na přímé platby poskytnutá členskému státu ze strany Evropské unie je totiž neměnná.

² Společná zemědělská politika EU je prováděná nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2116 ze dne 2. prosince 2021 o financování, řízení a monitorování společné zemědělské politiky a zrušení nařízení (EU) č. 1306/2013, nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2115 ze dne 2. prosince 2021 o strategických plánech a nařízením 2021/2117 ze dne 2. prosince 2021 o společné organizaci trhu.



Dne 12. října 2022 přijala vláda ČR usnesení č. 806, kterým schválila Strategický plán pro Českou republiku na období 2023–2027 a pověřila ministra zemědělství předložit jej Evropské Komisi ke schválení.

Přestože původní verze Strategického plánu se počítala s vyčleněním 10 % prostředků určených na přímé platby na doplňkovou redistributivní podporu, konečná verze Strategického plánu schváleného vládou uvádí již 23 %, tedy více než dvojnásobek. Platba bude poskytována všem žadatelům maximálně na prvních 150 hektarů jimi obhospodařované zemědělské plochy. Hranice 150 ha byla Strategickým plánem odůvodněna následovně: „Podle analýzy provedené ÚZEI je ve všech podnicích nad 150 ha příjem na pracovníka v zemědělství vyšší oproti průměrné mzdě v národním hospodářství.“³

Evropská komise schválila Strategický plán Provděcím rozhodnutím Komise ze dne 24. 11. 2022. Vláda následně obsah Strategického plánu provedla napadeným nařízením vlády č. 83/2023 Sb., o stanovení podmínek poskytování přímých plateb zemědělcům a několika dalšími předpisy.

Doplňkovou redistributivní podporu upravuje **§ 9 nařízení vlády**:

„Podmínky poskytnutí doplňkové redistributivní podpory příjmu pro udržitelnost

(1) Fond poskytne žadateli doplňkovou redistributivní podporu příjmu pro udržitelnost na zemědělskou půdu, na níž žadatel v roce podání žádosti splnil podmínky pro poskytnutí základní podpory příjmu pro udržitelnost podle § 7.

(2) V případě snížení nebo neposkytnutí základní podpory příjmu pro udržitelnost se stejným způsobem sníží nebo neposkytne doplňková redistributivní podpora příjmu pro udržitelnost.

(3) Doplňkovou redistributivní podporu příjmu pro udržitelnost lze poskytnout na výměru nejvýše 150 hektarů zemědělské půdy, na kterou lze poskytnout základní podporu příjmu pro udržitelnost.“

Nařízením vlády stanovuje hranici 150 ha zemědělské půdy pro příjem dotace, celkový poměr prostředků alokovaných z přímých plateb na doplňkovou redistributivní podporu upravuje bod 03.29 Strategického plánu:

„Vzhledem ke všeobecně uznávané nutnosti prosazovat vyváženější rozdělování podpory malým a středně velkým zemědělcům, bylo na tuto podporu alokováno 23 % z přímých plateb.“

Navrhovatelé se domnívají, že výše popsany postup vlády a zejména vydané nařízení vlády ve spojení se Strategickým plánem je v rozporu s ústavním pořádkem, konkrétně s čl. 1, 11, 20, a 26 odst. 1 ve spojení s čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 11 a 14 Úmluvy o ochraně lidských

³ Str. 237 Strategického plánu



práv a základních svobod (dále jen „**Evropská úmluva**“) a čl. 1 Dodatkového protokolu k Evropské úmluvě (dále jen „**Dodatkový protokol**“).

Své závěry navrhovatelé nyní blíže vysvětlí:

III. Důvody rozporu právního předpisu s ústavním pořádkem

1. Rozpor s čl. 20 Listiny a čl. 11 Evropské úmluvy (právo sdružovací)

Navrhovatelé se domnívají, že **nařízení vlády ve spojení se Strategickým plánem nepřiměřeně zasahuje do sdružovací svobody zemědělských družstev**. Nastavením redistributivní podpory prostřednictvím parametru 23 % celkového objemu finančních prostředků určených na přímé platby **za současného omezení této platby pouze na prvních 150 ha obhospodařovaných jedním podnikatelem dochází k diskriminaci drobných zemědělců sdružených v družstvu či jiné právnické osobě oproti nesdruženým drobným zemědělcům**.

Navrhovatelé se obávají, že takto nastavené parametry redistributivní podpory budou mít **tzv. „chilling effect“ na sdružování zemědělců**, tedy že budou nepřímo nutit zemědělce k tomu, aby sdružení vůbec nevytvářeli a podnikali samostatně, třebaže je **kolektivní výkon zemědělské činnosti ze strany vlády jinak podporován**, stejně tak je podporován i společnou zemědělskou politikou Evropské unie. Podpora kolektivního výkonu zemědělské činnosti (například ve formě družstev) je upravena jako tzv. podpora organizacím producentů v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1308/2013, v účinném znění a dalších souvisejících předpisech. Podniky sdružené v tzv. odbytových družstvech mají možnost čerpat z dalších dotačních titulů v rámci Společné zemědělské politiky EU.

Sdružování vlastníků zemědělské půdy do kolektivních právnických osob je přitom navíc přirozeným a v řadě případů i nezbytným krokem jednotlivých vlastníků, neboť ti sami mnohdy nemají podmínky a prostředky pro udržení, využívání a další rozvoj svého majetku – zemědělské půdy.

Dopad napadeného nastavení redistributivní podpory na sdružené zemědělce je po ekonomické stránce **likvidační** a lze jej vhodně ilustrovat na příkladu Zemědělského družstva Ostaš, IČO: 00126918, se sídlem č.p. 141, 549 55 Žďár nad Metují, které sdružuje 40 drobných zemědělců. Při přepočtení přímých plateb na 1 ha zemědělské půdy činí **rozdíl** mezi částkou přímých plateb, které na hektar inkasuje Zemědělské družstvo Ostaš (4.043 Kč) a které inkasuje malý zemědělec s výměrou obhospodařované půdy 150 ha (7.796 Kč), **celkem 3.753 Kč** (viz



přiložený ilustrativní výpočet). Jednotliví zemědělci, sdružení v Zemědělském družstvu Ostaš, tedy **získají pouze v důsledku svého sdružení v tomto družstvu podporu na hektar půdy o 48 % nižší**, než jakou by získali, pokud by vykonávali činnost jako samostatní zemědělci. Takto dramatický, takřka dvojnásobný rozdíl v podpoře, není rozumně odůvodnitelný, vzhledem k tomu, že se podpora týká stejných subjektů (tj. zemědělců obhospodařujících půdu do 150 ha), kteří se liší pouze v tom, zda k výkonu zemědělské činnosti využili svého sdružovacího práva či nikoliv.

Jak bylo v tomto návrhu již demonstrováno a jak dokládá i analýza dopadů k němu přiložená, **s ohledem na likvidační dopady změn v přímé podpoře bude pro některé zemědělce nemožné ve sdružení dále setrvávat a budou přinuceni právnícké osoby zrušit a podnikat nadále pouze samostatně.**

Součástí hodnocení proporcionality opatření musí být i zhodnocení výše zmíněného „tlumivého účinku“ na výkon určité svobody. Právě ve vztahu k právu sdružovacímu na nebezpečí „chilling effect“ upozornil i Soudní dvůr Evropské unie ve věci Komise proti Maďarsku (rozsudek Soudního dvora ze dne 18. 6. 2020, sp. zn. C-78/18).

Sdružovací právo zahrnuje nejen možnost založit nebo zrušit sdružení, ale také možnost sdružení jednat během své existence, což zejména znamená, že toto sdružení musí mít možnost dále vyvíjet svoji činnost a působit bez neodůvodněného zásahu státu (viz rozsudek ESLP ze dne 5. 10. 2006, věc Moskevská pobočka Armády spásy v. Rusko, body 73 a 74).

Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva také vyplývá, že **právní předpisy, které značně znesnadňují činnost nebo fungování sdružení, mimo jiné právě i tím, že omezují jejich schopnost přijímat finanční zdroje, musí být kvalifikovány jako zásahy do práva na svobodu sdružování, a tudíž jako omezení tohoto práva** (viz rozsudek ESLP ze dne 7. 6. 2007, věc Iparralde v. Francie, body 37 a 38).

1. Rozpor s čl. 1 Listiny (princip rovnosti a zákaz libovůle)

Nařízení vlády je rozporné s principem rovnosti garantovaném v čl. 1 Listiny. Podle tohoto článku nesmí právní úprava činit neodůvodněné rozdíly mezi různými skupinami osob nacházejícími se ve srovnatelném postavení. Článek 1 Listiny tak odporuje, pokud právní úprava mezi osobami vytváří zcela iracionální rozdíly (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 24. 8. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 40/17, a předchozí judikatura tam citovaná).



Rovnost osob před zákonem je maxima, která musí být naplněna při jakékoliv činnosti státu. Stát se musí libovůli, tedy nedůvodnému rozlišování mezi subjekty právní úpravy, vyhnout v jakékoliv situaci, a to bez ohledu na to, zda předmětem právní úpravy jsou záležitosti týkající se základních práv, či nikoli.

I např. v oblasti daňové úpravy, ve které Ústavní soud důsledně uplatňuje doktrínu sebeomezení, je posouzení naplnění principu rovnosti součástí tzv. testu přímé diskriminace. Podle Ústavního soudu nesmí být právní úprava ani v této oblasti s principem rovnosti nikdy v rozporu, a to „*ať již v podobě zákazu libovůle při stanovení povinností, resp. při odlišování subjektů a práv dle čl. 1 Listiny, či v podobě rovnosti při uplatňování základních práv a svobod dle čl. 3 odst. 1 Listiny* (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 5. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 87/20).“

Stejným pohledem je podle názoru navrhovatelů nutné pohlížet i na oblast veřejné podpory, která je také do určité míry vyjádřením politického směřování státu. Ani zde není možné rezignovat na ochranu základních ústavních principů.

Navrhovatelé shledávají **porušení principu rovnosti v neproporčně nastavené distribuci prostředků vyhrazených na přímé platby**, kdy více než zdvojnásobení částky vyhrazené na doplňkovou redistributivní podporu jde k tíži jiných než malých zemědělských podniků a zejména těch zemědělských podnikatelů, kteří jsou pro účely výkonu podnikatelské činnosti sdruženi v jedné právnické osobě (zejm. družstvu). Pro ty bude mít náhlá změna legislativy mnohdy i likvidační dopady. Uvedené je třeba vnímat v kontextu politiky státu, která, jak bylo popsáno výše, vytvořila prostředí, ve kterém jsou zemědělci na přidělování přímé podpory de facto finančně závislí. Ostatně cílem přímých plateb je zajištění finanční stability zemědělských podniků. Nezbytným průvodním aspektem „finanční stability“ je i řádné finanční plánování zemědělských podniků, přičemž ty v souladu s legitimním očekáváním zajištění finanční stability kalkulovaly s inkasováním určitého objemu prostředků z přímých plateb (vč. doplňkové redistributivní podpory).

Jak Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně dovozuje, **stát sice může rozhodnout, že jedné skupině poskytne méně výhod než jiné, nesmí však postupovat libovolně a z jeho rozhodnutí musí být patrné, že tak činí ve veřejném zájmu** (viz nálezy ze dne 1. 12. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 17/99, nálezy ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 2/02, nálezy ze dne 10. 7. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 31/13).

Právě nedostatek odůvodnění zvoleného postupu shledávají navrhovatelé problematické jak ve vztahu k principu rovnosti, tak i s ohledem na zásah do jiných lidských práv, jakými jsou právo vlastnit majetek a svoboda podnikání. Vláda svůj postup nijak neodůvodnila a lze se jenom domýšlet, jaký zájem tím sledovala. V případě, kdy opatřením státu dochází k vytvoření nerovných



podmínek, je přitom **absence takového odůvodnění protiústavní**. Navíc, v daném případě došlo nastavením podpory k **vytvoření neodůvodněného rozdílu mezi kvalitou výkonu vlastnického práva formou obhospodařování půdy, kdy jeden vlastník (nesdružený) je výrazně zvýhodněn oproti vlastníku jinému (sdruženému), ačkoliv formálně vykonávají stejná vlastnická práva k totožnému typu majetku**. Tím došlo k **nepřípustnému zásahu do rovnosti ochrany vlastnického práva**.

Jak potvrzuje i judikatura Ústavního soudu, racionální a pochopitelné odůvodnění opatření, které vyvolá mezi srovnatelnými subjekty rozdílné dopady, je nezbytné a je součástí testu diskriminace, srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 16. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20. V citované kauze Ústavní soud konstatoval porušení čl. 26 odst. 1 Listiny společně s čl. 1 odst. 1 právě v důsledku nedostatečného odůvodnění zásahu do práv.

3. Porušení zásady proporcionality a rozpor s čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu ve spojení s čl. 3 odst. 1 Listiny a čl. 14 Evropské úmluvy (ochrana vlastnictví a zákaz diskriminace)

Stát dlouhodobým uplatňováním Společné zemědělské politiky EU vytváří u příjemců zemědělských dotací legitimní očekávání, že prostředky z veřejné podpory budou v přiměřené výši přijímat stabilně a budou tak na nich moct založit své finanční plánování.

Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva vyplývá, že **pojem „majetek“ uvedený v čl. 1 Dodatkového protokolu může zahrnovat jak „existující majetek“, tak majetkové hodnoty včetně pohledávek, na jejichž základě může stěžovatel tvrdit, že má přinejmenším „legitimní očekávání“ dosáhnout účinného užívání vlastnického práva** (viz věc Gratzinger a Gratzingerová proti České republice z r. 2002 nebo věc Zvolský a Zvolská proti České republice z r. 2001). Shodně vykládá obsah objektů chráněných pod čl. 11 Listiny i Ústavní soud.

Pod rozsah čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu tedy spadá i právo zemědělských podniků získat od státu majetek, jehož nabytí mohly legitimně očekávat, neboť jím je prováděna podpora podniků a zajišťována jejich finanční stabilita. Charakter přímých plateb a podmínky pro jejich získání výrazně přibližují tyto dotační tituly garantovaným příjmům.

Jestliže zákonodárce motivuje určité subjekty k nějaké činnosti (v tomto případě k vytvoření finančního modelu podniku, který spoléhá na příjmy z veřejné



podpory), **vyvolává tím u těchto subjektů legitimní očekávání a v případě změny takového režimu musí být toto očekávání chráněno.**⁴

Stejně závěry potvrzuje i Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 2/02, ve kterém se předmětem řízení stala novela občanského zákoníku. Původní znění zákona umožňovalo po uplynutí jednoleté lhůty nabytí vlastnictví určitých subjektů ke stanoveným pozemkům. Den před uplynutím lhůty byla právní úprava změněna a některé subjekty měly namísto vlastnického práva získat pouze dočasné užívací právo. Podle Ústavního soudu se zákonodárce náhlou změnou pravidel dopustil svévole, již zasáhl do práva vlastnit majetek dotčených subjektů.

Obdobně náhle a významně byla změněna i právní úprava poskytování přímých plateb. Jak bylo popsáno výše, stát prostřednictvím své dlouholeté politiky vytvořil prostředí, ve kterém i na první pohled nepřilíší velká změna zemědělské dotační politiky způsobí vychýlení rovnováhy podnikatelského prostředí takovým způsobem, který u některých zemědělských podniků povede ke znemožnění jejich další činnosti.

Vytvořením odlišného režimu pro různé subjekty a následným prohloubením rozdílů ve výši přijímané podpory mezi nimi **je zasažení do svobody podnikání rovněž diskriminační podle čl. 3 odst. 1 Listiny a čl. 14 Evropské úmluvy.**

Opatření přijaté vládou pak nespĺňuje ani podmínku proporcionality, která vyplývá z čl. 4 odst. 4 Listiny. Vláda v první řadě nevysvětlila legitimní cíl, který omezením základních práv některých subjektů sleduje. **Opatření dále nespĺňuje ani kritérium nezbytnosti,** jelikož finanční podpora malých zemědělských podniků mohla být ze strany státu nepochybně provedena i jinými prostředky. Vláda místo toho zvolila cestu, kterou vytvořila **propastný rozdíl** mezi jednotlivými zemědělskými podniky, kdy **přímá podpora malých podniků je prováděna na úkor ostatních podniků a zemědělských sdružení.** Přestože na podpoře malých zemědělců má stát a společnost nepochybně zájem, nebylo ze strany vlády patřičně zdůvodněno, proč je navýšení objemu jejich podpory oproti předcházejícím rokům **více než dvojnásobné.** Rovněž nebylo zdůvodněno, z jakých příčin dopadá toto zvýhodnění extrémně negativně právě na sdružené zemědělce podnikající formou družstva, kteří jsou přitom ve sdružování rovněž podporováni opatřeními v rámci Společné zemědělské politiky EU (viz podpora organizací producentů upravená nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1308/2013, v účinném znění). **Je**

⁴ KOVALČÍK, Michal, Ústavněprávní legitimní očekávání aneb co můžeme legitimně očekávat od zákonodárce?, 2020, str. 16, dostupné z:
https://www.iusetasocietas.cz/fileadmin/user_upload/Vitezne_prace/2020_Kovalcik_magister_Ustavnepravni_okekavani.pdf



absurdní a vymyká se racionálnímu uplatňování práva, aby dva zemědělství podnikatelé, kteří obhospodařují stejnou výměru půdy (tj. do 150 ha), měli naprosto jiné podmínky pro své podnikání, vytvářené diametrálně odlišnou výší podpory, a to jen proto, že jeden z těchto zemědělců se rozhodl vykonávat zemědělskou činnost kolektivně s jinými zemědělci formou zemědělského družstva. Opatření proto není přiměřené a nemůže v testu proporcionality uplatňovaném Ústavním soudem obstát.

4. Rozpor s čl. 26 odst. 1 ve spojení s čl. 3 odst. 1 Listiny (svoboda podnikání a zákaz diskriminace)

Právo svobodně podnikat zaručené v čl. 26 odst. 1 Listiny patří mezi práva hospodářská, jež se na základě čl. 41 odst. 1 Listiny lze domáhat pouze v mezích zákonů. **Zákonná (natož pak podzákonná) provedení práv nesmí být ovšem sama v rozporu s ústavními principy a nesmí ústavně zaručená hospodářská práva popřít.**

Zákonodárce má sice relativně širokou, nicméně nikoliv absolutní dispozici pro konkrétní vymezení obsahu tohoto práva. **Zákonodárce je vázán především čl. 4 odst. 4 Listiny, který brání tomu, aby se omezení práva podnikat dotýkalo samotné jeho podstaty a smyslu** (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 23. 5. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 24/99, nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 11/2000 či nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 10. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 19/13). **Zákonodárce je také povinen respektovat zásadu rovnosti v právech ve smyslu čl. 1 Listiny, resp. čl. 3 odst. 1 Listiny** (nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 1/12).

Podle názoru navrhovatelů **zasahuje nařízení vlády ve spojení se Strategickým plánem do samotného jádra práva na podnikání**, jakož i práva opatřovat si prostředky pro své životní potřeby prací. Razantní navýšení prostředků vyčleněných na doplňkovou redistributivní podporu **bude mít na některé zemědělské podniky fatální dopady, neboť bude prakticky znemožněno pokračování ve výkonu jejich podnikatelské činnosti.**

I v rozsahu práva na podnikání je proto nutné přistoupit k provedení testu proporcionality protichůdných zájmů. Jak uvedli navrhovatelé výše, právní úprava v testu není úspěšná, a to především s ohledem na nesplnění kritéria nezbytnosti a přiměřenosti zásahu.

Změnou pravidel veřejné podpory výše popsáním způsobem, kdy určitá skupina zemědělských podniků bude výrazně zvýhodněna oproti ostatním, dochází také k narušení pravidel hospodářské soutěže. Malé zemědělské



podniky, které inkasují zvýšenou podporu, mají nedůvodně zvýhodněný přístup k základním prostředkům pro svou činnost. Tyto zvýhodněné podniky na trhu s omezeným statkem, jimiž jsou například propachtovávané zemědělské pozemky, zcela nepochybně finančně „přetlačí“ zemědělské podniky, které jsou v důsledku svého sdružení v družstvu znevýhodněny. Na těchto trzích pak vznikne výrazná nerovnováha a dominance zvýhodněných subjektů, neboť ty si s ohledem na takřka dvojnásobně vyšší příjem podpory na jeden hektar půdy mohou dovolit nabídnout vyšší pachtovné za hektar půdy.

Ochrana svobodné hospodářské soutěže mezi podnikateli přitom spadá pod rozsah čl. 26, jak potvrdil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 22. 10. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 19/13, ve kterém rozhodl o zrušení vyhlášky Ministerstva zdravotnictví pro rozpor se svobodou podnikání a principu předvídatelnosti práva: **„Z ústavně zaručeného práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost sice neplyne právo mít zisk, stát je však povinen vytvářet takové podmínky, které umožní jednotlivcům reálně usilovat o jeho dosažení. Ve vztahu k předmětu přezkoumávané regulace to znamená nastavit spravedlivě podmínky nákupu zdravotních služeb, a to z hlediska jejich ceny i rovného postavení subjektů smluvního vztahu, chránit svobodnou soutěž mezi nimi a adekvátně vyrovnávat případné deformace.“**

Stejně jako v případě práva vlastnit majetek i zde navrhovatelé spatřují **diskriminační přístup ze strany vlády zakázaný čl. 3 odst. 1 Listiny a čl. 14 Evropské úmluvy**, kdy je do svobody podnikání zasaženo pouze některým subjektům, a to k přímému prospěchu subjektů jiných.

5. Rozpor s čl. 17 (ochrana vlastnictví) a čl. 20 (princip rovnosti) Listiny základních práv Evropské unie

Nařízení vlády bylo vydáno v návaznosti na přímo použitelné předpisy Evropské unie a Strategický plán Společné zemědělské politiky Evropské unie v České republice. Podle čl. 51 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „**Listina EU**“) jsou její ustanovení určena členskými státy, pokud uplatňují právo Unie. Soudní dvůr Evropské unie vykládá působnost předpisu tak, že se **Listina EU uplatní ve všech situacích, které se řídí unijním právem** (rozsudek velkého senátu ze dne 26. února 2013, sp. zn. C-617/10). **Na oblast doplňkové redistributivní podpory proto dopadá rovněž Listina EU, a i s ohledem na její obsah je proto nutné posuzovat zásah do výše uvedených práv, zejména práva vlastnit majetek (čl. 17 Listiny EU) a zákaz diskriminace (čl. 20 Listiny EU)**



Navrhovatelé závěrem podotýkají, že Strategický plán Společné zemědělské politiky Evropské unie v České republice byl sice ze strany Evropské komise již schválen, to ovšem nemění nic na skutečnosti, že záměr dosud nebyl podroben řádnému přezkumu měřítkem ústavněprávní ochrany a Ústavní soud by proto měl společně s porušením ústavně zaručených práv přihlídnout i k současnému porušení uvedených ustanovení Listiny EU.

IV. Rozsah návrhu na zrušení právního předpisu

Navrhovatelé tímto návrhem napadají též Strategický plán, který *stricto sensu* nemá parametry právního předpisu ve smyslu § 64 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu. Důsledky diskriminačního nastavení doplňkové redistributivní podpory se však naplno projeví při aplikaci § 9 nařízení vlády právě v kombinaci s aplikací bodu 03.29 Strategického plánu, v němž je upravena alokace prostředků vyhrazených na doplňkovou redistributivní podporu z celkového objemu prostředků určených na přímé platby. Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že k výše uvedenému účinku je nutné přihlídnout a na Strategický plán je v rámci přezkumu nutné nazírat z materiálního hlediska jako na právní předpis, jehož soulad s ústavním pořádkem lze na základě tohoto návrhu přezkoumat, spolu s nařízením vlády. Uvedený postup zcela odpovídá konstantní rozhodovací praxi Ústavního soudu v otázce materiálního pohledu na právní předpis a jeho přezkoumatelnost v řízení před Ústavním soudem, srov. např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 55/2000 ze dne 18. 4. 2001 a Pl. ÚS 24/04 ze dne 28. 6. 2005.

V. Závěrečný návrh

Navrhovatelé na základě výše uvedených důvodů Ústavnímu soudu navrhují, aby vydal tento náleze:

- I. § 9 nařízení vlády č. 83/2023 Sb., o stanovení podmínek poskytování přímých plateb zemědělcům se dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů zrušuje.
- II. Bod 03.29 Strategického plánu Společné zemědělské politiky na období 2023–2027 se dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů zrušuje.

VI. Žádost o přednostní projednání a konání ústního jednání

Navrhovatelé tímto žádají Ústavní soud, aby jejich návrh projednal přednostně ve smyslu § 39 zákona o Ústavním soudu, a to z důvodu hrozící vážné a neodvratitelné újmy na majetku velkého množství příjemců přímých plateb,



vůči kterým je právní úprava diskriminační a popírá jejich základní práva, zejména právo vlastnit majetek, svobodu podnikání a sdružovací svobodu.

Napadené nařízení vlády se stalo účinným ke dni 1. 4. 2023, a to pouze o jeden den později, než nastala jeho platnost. Sběr žádostí o přímé platby byl ukončen dne 15. 5. 2023 a **rozdělování prostředků tedy probíhá již v tomto okamžiku.**

Jak dokládá analýza dopadů přiložená k tomuto návrhu, **realizace napadených právních předpisů bude mít pro některé zemědělské podniky likvidační dopad. Důsledky nepochybně pocítí i spotřebitelé, pro které bude nerovnováha na trhu znamenat další zvýšení finančních nákladů na nákup zemědělských produktů.** Jedná se proto o věc, která svým významem podstatně zasáhne značné množství obyvatel a která by proto měla být co nejdříve vyjasněna.

Současně navrhovatelé sdělují, že ve smyslu § 44 zákona o Ústavním soudu považují za nutné konat ve věci ústní jednání, na němž provede Ústavní soud dokazování v navrženém rozsahu. I pokud by Ústavní soud dokazování neprováděl, jsou navrhovatelé přesvědčeni o tom, že ústní jednání skutečnosti prezentované na ústním jednání přispějí k objasnění věc a proto je důvodné ústní jednání ve věci nařídit.



Skupina senátorů dle přiložené podpisové listiny
právně zastoupená Mgr. Jiřím Nezhbou, advokátem

Doložka z automatizované konverze dokumentu do elektronické podoby – z moci úřední

Dokument (název vstupního souboru nebyl uveden) vznikl převedením listinného dokumentu do elektronického dokumentu pod pořadovým číslem **6505364-000-241125123603**. Vzniklý dokument obsahem odpovídá vstupnímu dokumentu. Počet stran dokumentu: **14**

Vstup neobsahoval viditelný prvek, který nelze plně přenést na výstup.

Konverzi provedl subjekt: Ústavní soud, IČ: 48513687

Datum vyhotovení: **25.11.2024**

Poznámka:

Konverzí dokumentu se nepotvrzuje správnost a pravdivost údajů obsažených v dokumentu a jejich soulad s právními předpisy. Kontrolu doložky lze provést v centrální evidenci doložek na adrese <https://www.czechpoint.cz/overovacidolozky>.



6505364-000-241125123603