

Zemědělské kvóty v ES a ČR a základní práva

Filip Křepelka*

Zavádění zemědělské politiky v České republice podle vzoru Evropského společenství (ES) vyvolalo třenice, jež nutí zamýšlet se nad významem základního práva na vlastnictví a svobody podnikání, jež se považují za jeden z pilířů moderního demokratického státu.

Liberální ideologové obviňují moderní západoevropské státy z potlačování hospodářské svobody a vzývají liberalismus 19. století. Mají část pravdy, státní zásahy do hospodářství ve 20. století narůstaly, rozvíjely se sociální a ekologické standardy, komplikovaly se nároky bezpečnostní, kvalitativní a kvalifikační. Kvůli

* Mgr. Filip Křepelka, Katedra mezinárodního a evropského práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

hospodářské integraci se takové standardy mezi státy sblíží a sjednocují a mnohdy se zdá, že dokonce proti vůli některých z nich. Tento proces ztělesňují ES, je ovšem širší.

Tito ideologové nicméně přehlížejí, že v posledních desetiletích západoevropské státy od přímého státního řízení velké části hospodářství ustoupily. To přinesla poválečná socializace, kořeny však mělo už v období meziválečném a předválečném. Evropské země s výjimkou Velké Británie ostatně nikdy neměly čistou liberální ekonomiku. Západoevropské státy po druhé světové válce naopak a navíc zavedly aktivní soutěžní politiku. Hospodářskou soutěž státy a od svého vzniku také Evropská společenství¹ nepotlačují, ale naopak prosazují administrativními nástroji: postihem kartelů i kontrolou fúzí. V posledních desetiletích se vedle toho začaly rozkládat a odstraňovat tradiční monopoly. Po mnoho desetiletí se privatizuje, nacionalizace se už 30 let neobjevují.

Výjimku z nastíněných trendů představuje zemědělství. Společná zemědělská politika ES² i národní politiky mnoha dalších vyspělých států počítají s nástroji, jejichž širší uplatnění je v průmyslu a službách dnes nepředstavitelné.

Důvodů zásahů do zemědělství je hned několik: snaha po soběstačnosti v zásobování potravinami, nízká produktivita zemědělců ve srovnání s konkurenční zemí s extenzivním zemědělstvím i těch s lacinou pracovní silou a ekologické ohledy. Opomenout nelze ani společenskou a politickou sílu zemědělců. Masivní podpora a ochrana v jednom státě k ní nutí další. Volný obchod zemědělské produkce ve světovém měřítku ani nyní, po řadě kol jednání GATT a WTO, jež uvolnila světovou ekonomiku od státního ochrannářství, neexistuje³.

Základním nástrojem státní zemědělské politiky je státní (veřejná) podpora. Má mnoho podob, od přímých subvencí, přes fiskální a administrativní zvýhodnění, státní intervence na trzích zemědělských produktů, poskytování zvláštních služeb, krytí rizik (úhradu škod způsobených počasím či nákazou)⁴ až po celní ochranu před zahraniční konkurencí⁵. Vzhledem k prolínání pohnutek a politickému vlivu zemědělců je omezení podpor obtížné všude ve světě, v ES navíc předpokládá shodu všech členů. Důsledkem podpor byla při rostoucí produktivitě, vyjádřené jak vůči pracovní

síle, tak vzhledem k půdě, a při stagnující spotřebě Evropanů, jejichž počet neroste, od 70.let nadprodukce mnoha zemědělských výrobků.

Jako odpověď na nadvýrobu se nabízí administrativní limitace produkce. Neviditelnou ruku trhu podpory ochromují, musí nastoupit viditelná ruka státu. Od řízení zemědělství kvůli poválečnému nedostatku státy rychle přešly k toleranci a podpoře kartelů a dokonce k vnučování množstevních stropů. Cenová regulace se převrátila: zaručují se a prosazují minimální ceny pro výrobce, nikoli maximální pro spotřebitele. Současná zemědělská politika v evropském prostoru a v Japonsku (už v menší míře v USA, Kanadě či Austrálii) představuje přímý opak aktivní soutěžní politiky, uplatněné v průmyslu, obchodu a službách. Tam stát kartely potlačuje, zde je naopak v podobě takzvaných *tržních rádu*⁶ zakotvených vnitrostátním a komunitárním právem vnučuje.

Vyjádřením takového řízení zemědělství jsou *produkční kvóty*⁷, administrativní vymezení maxim výroby. Objevují se též *instrumentální kvóty*, administrativními příkazy neužívání výrobních prostředků (nucené ponechání půdy ladem, povinné zatravňování a zalesňování). Příslušnou politiku ještě doplňuje *cenová regulace* v podobě předpisu minimálních cen ve spojení se snahou po dosažení cílových cen *veřejnými intervencí* na trzích. Národní politiku státní právo zakládá v ucelené podobě, v ES se společná zemědělská politika opírá o rozdělení *národních kvót* členským státům. Jejich další rozdělení na *individuální kvóty* mezi zemědělské podniky nemusí být a nebývá shora předepsáno do podrobností. V rámci společného modelu členským státům ES tedy zůstává nevelký prostor pro vlastní politiku.

Regulace se ustavuje v rámci jednotlivých tržních rádu odděleně pro jednotlivé komodity zemědělské prvovýroby (v ES mléko⁸) nebo základního zpracování (v ES cukr⁹). Instrumentální kvóty se v ES týkají například vína¹⁰. Zemědělská politika ve vztahu k většině zemědělských komodit a potravinářských výrobků tyto nástroje, jež představují poměrně závažný zásah do hospodářství, neužívá.

Pokud stanovená národní kvóta odpovídá současnému objemu výroby, pak jej všichni současní výrobci nesmějí zvyšovat. To umožní jen případná *rezerva produkčních kvót*. Bolestivější je prosazení produkčních

¹ Čl. 81–89 Smlouvy o založení Evropského společenství (dále „Smlouvy ES“).

² Čl. 32–38 Smlouvy ES.

³ Srovnaj Dohodu o zemědělství (*Agreement on Agriculture*) WTO.

⁴ Srovnaj výčet možných podpor dle § 1 odst. 2 Zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu.

⁵ Ta však dnes už nemůže být libovolná, omezují ji mezinárodní závazky.

⁶ Termín komunitárního práva, srovnaj čl. 34 odst. 1 Smlouvy SES.

⁷ Srovnaj § 2 odst. 5 Zákona č. 256/2000 Sb.

⁸ Nařízení Rady EHS (ES) č. 3950/92 stanovuje kvóty a sankční odvod, dotační pravidla stanoví řada předpisů ES, zmínit lze např. Nařízení Rady ES č. 1255/99., o společné organizaci trhu mléka a mléčných výrobců.

⁹ Nařízení Rady ES č. 1260/2001 o společné organizaci trhu cukru.

¹⁰ Nařízení Rady ES č. 1493/99 o společné organizaci trhu vína.

kvót spojených s krácením produkce: nevyužité a jinak nepoužitelné výrobní kapacity ztrácejí na hodnotě.

Nástrojem prosazení soustav produkčních kvót je v první řadě odepření veřejné podpory (subvence) výrobců či zpracovatelů, jež individuální kvótu překračuje. Mnohdy to postačí¹¹. Odnětí podpory může představovat takové znevýhodnění při odbytí, že si její výrobce nedovolí. Podporovaná konkurence jej vytlačí. V praxi však tvůrci zemědělské politiky spojené s produkčními a instrumentálními kvótami ukládají výrobcům a někdy též zpracovatelům a obchodníkům peněžní postih. Jeho výše se obvykle odvozuje od objemu nadlimitní produkce a skutečných či určených mezních nebo cílových cen¹².

Prosazování produkčních a instrumentálních kvót v rámci národní zemědělské politiky se svěřuje ministerstvu zemědělství, popř. agenturám či fondům¹³, jejíž rozhodování částečně ovlivňují sami zemědělci. Tyto orgány či tělesa mnohdy zároveň zabezpečují také subvence a jinou veřejnou podporu zemědělství a omezené také jeho další správu. Poměry v ES nejsou jiné. Společnou zemědělskou politiku prosazují vůči zemědělcům a zpracovatelům orgány a instituce členských států. ES si nevytváří aparát s místními úřadovými pro svou zemědělskou politiku.

Produkční kvóty bývají převoditelné za úplaty, takže lze, s ohledem na soustavné snižování zaměstnanosti v zemědělství, doufat v jejich alokaci v rukou hospodárnějších výrobců. Pokud mají nulovou cenu, jsou zbytečné (např. omezí-li se podpora a vejde-li se poptávaná produkce do souhrnné kvóty). Produkční kvóty jsou tedy v praxi licencí na podporovanou produkci.

Každý soustava produkčních i instrumentálních kvót sebou přirozeně nese ztížení vstupu do odvětví. Podnikatelé v zemědělství dělají na ty, kteří již působí v okamžiku zavedení soustavy produkčních kvót, a na nově příchozí. Po jejich zavedení lze začít jen koupí stávajícího podniku, převzetím kvót od podniku v likvidaci spolu s inventářem, jejich koupí nebo přidělením z rezervy. Vstup do odvětví jistě není masový: ze zemědělství už dvě století lidé odcházejí a tento trend neustává. Jednotliví noví zemědělci a nové podniky se ale také objevují. A právě ti, co chtějí začít, regulaci zemědělství kvótami vnímají jako tíživou.

Regulace zemědělské výroby pomocí produkčních kvót bezpochyby představuje omezení svobody podnikání. Moderní tržní hospodářství se přitom zakládá právě na ní. Tržní řád je *contradictio in adjec-tio*. Představuje zásadní narušení volného trhu admi-

nistrativním zásahem, které ve většině dalších odvětvích už málokdo pamatuje. Pravicoví kritici západoevropského hospodářského modelu ale v této souvislosti zapomínají na to, že to bylo právě ES, která na ústavní úrovni zavrhl *planification* francouzského stříhu, měkkou obdobu socialistického plánu, ve prospěch sociálně-tržního hospodářství. Evropské zemědělství je ovšem výjimkou. Zde ES v souladu s vůlí řady členských států z politických důvodů intervenuje nástroji, které jsou předmětem kritiky z mnoha stran. Vedle liberálů lze zmínit také námitky ekologů, že podpora prospívá zejména ekologicky a eticky necitlivé výrobě.

Přestože je svoboda podnikání v ES zásadou, vyjádřenou v požadavku, aby členské státy a společenství jako celek měly tržní hospodářství¹⁴, nestala se základním lidským právem. Komunitární právo samo v mnoha případech počítá s jejím omezením, a to přímo na úrovni ústavní. Velký prostor pro omezení také zůstává členským státům. Pokud se hovoří o svobodě podnikání, pak se myslí svolnění osob příslušných k některému členskému státu k hospodářské činnosti v jiném¹⁵. Ztělesňuje ji požadavek stejného zacházení¹⁶. Členským státům zůstává prostor pro omezování a úpravu podnikání z řady důvodů otevřený, byť je z části tato úprava komunitárním právem sladěna a sblížena. Volný oběh zboží, volné poskytování služeb a hrozba narušení hospodářské soutěže kvůli nestejným sociálním a ekologickým standardům si harmonizaci hospodářského práva členských států vynucují.

Přelom tisíciletí charakterizuje inflace lidských práv. Prosazování určité podoby společenských poměrů jde snáz, jestliže se současný stav představí veřejnosti jako popření nějakého základního práva. Ve vzývání lidských práv vede levice, socialisté a ekologové, feministky a bojovníci proti rasismu a všem dalším diskriminacím (podle pohlaví, věku, sexuální orientace či náboženství). I pravice však má svoji lidsko-právní umanutost: každý slyšel o posvátnosti vlastnictví, neomezené smluvní svobodě a volnosti podnikání. Ambicióznímu podnikateli nemá bránit nic.

Takové formy omezování svobody podnikání, jakou jsou zemědělské tržní řády podepřené produkčními nebo instrumentálními kvótami, jsou pro liberální pravici rudý šátek pro býka. Politická kritika tržních řádů a snaha po jejím politickém odstranění jsou jistě možné. Sami jejich tvůrci a udržovatelé, mají-li v paměti alespoň elementární ekonomické poučky, si musejí uvědomovat jejich vady. O tržních řádech hovoří rozpačitě

¹¹ Takové „slabé“ kvóty v ES existují například pro chov hovězího dobytka na maso nebo pro bramborový škrob. Podpora z fondů ES je omezena na určitý objem výroby.

¹² Srovnej § 13 zákona č. 256/2000 Sb.

¹³ V ČR Státní zemědělský intervenční fond, dříve Státní fond tržní regulace v zemědělství.

¹⁴ Čl. 4 odst. 1 Smlouvy ES.

¹⁵ Čl. 43 a další Smlouvy ES.

¹⁶ Čl. 6 Smlouvy ES.

jako o nouzových a obvykle přechodných opatřeních. Překrucování skutečností se nicméně pravicoví kritici kvót dopouštějí, pokud se dovolávají svobody podnikání jako mezinárodně zaručeného základního práva, jež podle nich může podléhat nanejvýš omezením z důvodů, jež se uvolí uznat.

Univerzální dokumenty o základních právech neznají svobodu podnikání, kterou by smluvní strany mohly omezit jen kvůli závažným důvodům a to jen v míře nezbytné. Mezinárodní pakt o právech hospodářských, sociálních a kulturních zná jen svobodu vydělávat si na živobytí kulturně zvolenou prací¹⁷. Široce pojatou svobodu osobního podnikání v tady nelze spatřovat. Mnohé smluvní státy v době přípravy paktu měly postátně hospodářství a soukromé podnikání nepřipouštěly vůbec nebo jen omezeně. Stěží by se zavázaly k ekonomické liberalizaci. Uvedené ustanovení nahrává „levicovému“ pojetí. Jde o právo na práci.

Ani evropský standard lidských práv Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a jejich dodatkových protokolů neříká nic o svobodě podnikání. Ani v evropském prostoru se nenašla obecná vůle považovat volnost v podnikání za mezinárodně uznané základní právo.

Teprve Charta základních práv Evropské unie zná svobodu podnikání (hospodářské aktivity), ovšem výslovně počítá s mezemi komunitárního a národního práva¹⁸. O zdrženlivém postoji k regulaci podnikání v ní nic neaždeme. Charta také není mezinárodní smlouvou, je jen politickou deklarací. Ani její možné budoucí povýšení na závazný katalog na úrovni primárního práva by nic nezměnilo na úpravě stejné právní síly, jež s omezeními podnikání počítá.

Národní ústavní garance svobody podnikání jsou v některých vyspělých demokratických státech s tržním hospodářství silnější. Mezi těmito státy jsou i současní¹⁹ i budoucí členové Evropské unie. Přepjatý důraz na svobodu podnikání, která by se plně garantovala až na vymezené výjimky, jejichž užívání by se podrobilo přísné kontrole, dnes nikde nenajdeme. Restriktivní přístup federální justice k legislativním omezením svobody podnikání se uplatňoval do 30.let jen v USA²⁰. Od tehdejší hospodářské krize i tam soudy otevřely legislativě a exekutivě pro státní hospodářské intervence dveře²¹. V evropském prostoru nikdy takové překážky státním zákonodárcům ústavní dokumenty nekladly. Dokonce ústavní soudy a nejvyšší soudy,

jež se po druhé světové válce vyvinuly v některých státech v mocné ochránce ústavních práv proti zásahům zákonodárce, zde ponechávají poměrně široký prostor pro regulaci. Stojí za tím přesvědčení, že ústavní dokumenty připravené na mnoho desetiletí neurčují hospodářskou orientaci země jinak než v nejhrušších rysech. Mají o ní rozhodovat výsledky voleb, jejichž nejdůležitějším tématem bývá právě stupeň a podoba angažmá státu v hospodářství. Rigorózní test hospodářské regulace by nebyl možný bez opuštění politicko-ideologické neutrality, jíž by se vrcholný justiční orgán měl přidržovat, pokud sama ústava nepojednává o státní hospodářské orientaci blíže. Jednotlivé ekonomické školy a politické směry se v náhledech na potřebnost a vhodnost regulačních opatření odlišují. O způsobilosti soudů posoudit účelnost a vhodnost konkrétní odborné regulace je také nutno pochybovat. Soudci jsou bezpochyby špičkovými právníky a úředníky, nicméně o technické regulaci a ekonomických i sociálních souvislostech mnoho vědět nebudou. Jejich dobré rozhodování by se muselo příliš opírat o závěry znalců.

Předpoklady pro uznání svobody podnikání jako společné právní zásady, jež by se vedle společného standardu základních práv uplatnila proti regulaci hospodářských činností předvídané už primárním právem ES tedy chybějí. Není proto divu, že Evropský soudní dvůr konkrétní hospodářskou regulaci ES s nějakým obecným pojetím svobody podnikání nepoměřoval.

Se svobodou podnikání se propojuje právo na vlastnictví (majetek). Podnikání představuje ve své podstatě tvorbu majetkových hodnot. Nejde-li přímo o výrobu, pak přinejmenším zprostředkovaně, v podobě zisku a příjmu. Sama podnikatelská aktivita představuje majetkovou hodnotu, jíž lze odvozovat od hodnoty souboru předmětů, pracovníků, metod, společenské pozice a očekávání úspěchu. Zákazy, omezení nebo každá jiná úprava podnikání sebou nutně přináší dopady na majetek podniku, konkrétně na jeho společenské ohodnocení, vyjádřené cenami. Závažné dopady přitom mají změny úpravy, neboť narušují očekávání s podnikáním spojená. Regulace podnikatelských aktivit se proto vnímá především jako narušování majetku, méně už jako omezování prostoru pro seberealizaci. Bylo by ovšem zjednodušením tvrdit, že svoboda podnikání je jen konkretizační práva na majetek.

V obou Mezinárodních paktech zmínka o majetku

¹⁷ Čl. 6 Paktu.

¹⁸ Čl. 16 v anglickém znění: „The freedom to conduct business in accordance with Community law and national laws and practices is recognised“.

¹⁹ Např. *Berufsfreiheit* dle čl. 12 odst. 1 Základního zákona Spolkové republiky Německo.

²⁰ Na základě mimořádně širokého pojetí práva na majetek, podnikání a neomezenou smluvní svobodu. Omezení přijatá státy se směla zavést pouze z úzce pojiňaných policejních a bezpečnostních důvodů. Rovněž kompetence unie v oblasti hospodářské regulace se dlouho ve všeobecnosti popírala (viz níže).

²¹ V oblasti zemědělské politiky akceptoval v roce 1942 Nejvyšší soud USA kvóty pěstování pšenice v případě *Wickard v. Filburn* (317 U.S. 111(1942))(citováno dle FISHER L., *American Constitutional Law*, Second Edition, McGraw-Hill, Inc., New York, 1995, str. 440-442, ISBN 0070211612). Jeho rozhodnutí je jedním z příkladů doktríny *judicial restraint*, kdy se soud necítí být povolán k přezkumu politických rozhodnutí.

nebo vlastnictví chybí. To potvrzuje nedostatek ani té nejmenší shody světového společenství o chápání a rozsahu soukromého vlastnictví. Dispozice s předměty spotřeby (třeba potravou) je nicméně předpokladem naplnění řady lidských, hospodářských a sociálních práv. Jenom v tomto ohledu lze tvrdit, že univerzální dokumenty znají právo na majetek.

Vstřícnější je standard evropský. Skutečnost, že ochranu vlastnictví žádá až první Dodatekový protokol, jež jen potvrzuje rozpory signatářů původní Úmluvy o rozsahu a dosahu garance vlastnictví. Výrazem obav z jednostranné preference vlastníka je otevření širokého prostoru pro omezení tradičních oprávnění spojených s vlastnictvím z důvodu veřejného zájmu, přičemž se zdůrazňují fiskální potřeby²². Judikatura Evropského soudu pro lidská práva jistě přispěla k posílení práv vlastníka při vyvlastňování. Pro omezování vlastnictví formulovala zásadu přiměřenosti. Regulaci hospodářských a podnikatelských aktivit však ve světle tohoto práva nikdy evropský soud nepřijatelnou neshledal, čímž uznal, že jeho jurisdikci podřazené státy mají pro volbu hospodářské politiky mimořádně široký prostor.

Přehled mezinárodních dokumentů, které se týkají podnikání, není úplný bez zmínky o úmluvách o ochraně investic²³. Ty dnes zakládají poměrně tvrdé limity státní regulace vůči přijaté a uskutečněné zahraniční investici a s ní spojenému podnikání. Jako poslední nástroj znají přiměřenou náhradu za znehodnocení. O ní rozhodují v krajním případě mezinárodní orgány či arbitráž. Stěží však lze tvrdit, že tyto úmluvy vytvářejí všeobecný standard přístupu k majetku a podnikání. Chráněn je jen cizí subjekt, příslušník druhé smluvní strany. Požadavek korektního národního zacházení omezuje prostor pro národní úpravu podnikání jen dílem. Státy ve všech případech běžně silně hájí svoji autonomii v oblasti hospodářského, sociálního a ekologického zákonodárství.

Zavedení produkčních nebo instrumentálních kvót ovšem představuje právě takový druh regulace, jehož střet s dvoustrannými pravidly o ochraně investic si

lze představit. Výsledky sporů jsou přitom vzhledem k rychlému vývoji mezinárodního práva investic nepředvídatelné. Některé trendy v judikatuře mezinárodních arbitrážních orgánů, například Střediska pro řešení sporů s investic (ICSID), předjímají širokou ochranu investora před státními zásahy. Silný důraz na ochranu investic by mohl podle mého mínění vyústit v jediný opravdu účinný mezinárodní zásah proti soustavám zemědělských produkčních nebo instrumentálních kvót. Právě v zemědělství ovšem větší zahraniční investice chybějí, takže pravděpodobnost není velká.

Evropský soudní dvůr se při několika příležitostech opakovaně vyjádřil k souvislosti komunitární hospodářské reglementace a celoevropského standardu práva na vlastnictví. Rozpor přísné regulace ocelářství se základním právem na vlastnictví odmítl v rozhodnutí *Metallurgiki Halyps*²⁴. Judikatura o komunitární regulaci zemědělství je rozsáhlá (níže) a k souvislostem produkčních kvót a svobody podnikání se komunitární justice vyjádřila asi nejvíce v případě *Kuehn v. Landwirtschaftskammer Weser-Ems*²⁵. V případě *Hauer*²⁶ Soudní dvůr označil instrumentální kvótu v zákazu výsadby vinice za odůvodněné vymezení vlastnického práva. S ní spojenou změnu hodnoty kvůli omezení užití přitom nezohledňoval.

Jenom na okraj lze proto připomenout nejdůležitější výroky Evropského soudního dvora o zemědělských kvótách. Smyslem komunitární soustavy produkčních kvót je stabilizace komunitárního trhu. Námitka členského státu, že na jeho území nadprodukce (zde mléka) nevzniká a kvóty jsou tedy pro něj zbytečné, nebyla uznána²⁷. Rozdělení národních produkčních kvót (zde cukru) podle minulé produkce je legitimní, přičemž rozhodný je zájem ES, nikoli členského státu²⁸.

Judikatura nadnárodních i vnitrostátních soudů o majetkoprávních souvislostech regulace hospodářských aktivit kvůli nastíněné neochotě k přísnému posuzování její odůvodněnosti neobsahuje rozborů dopadů na majetkové poměry. Nezbyvá, než se o ně pokusit spekulativně.

²² Čl. 1 (1.) Protokolu z roku 1952: [Protection of property]

Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law. The preceding provisions shall not, however, in any way impair the right of a State to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties.

²³ Nejlepší přehled této problematiky podává PAVEL ŠTURMA, *Mezinárodní dohody o ochraně investic a řešení sporů*, Linde Praha, a. s., Praha, 2001, 268 s.

²⁴ Rozsudek *Metallurgiki Halyps v. Komise* č. 258/81 zdůraznil, že komunitární omezení produkce oceli ve veřejném zájmu, přestože dokáže ohrozit rentabilitu podniku, nepředstavují porušení práva na majetek (dle DREIER H., BAUER, H. a kol., *Grundgesetz – Kommentar*, J. C. B. Mohr – P. Siebeck, Tübingen, 1996, str. 845).

²⁵ C-177/90. Srovnej *Tomkiewicz*, 2000, str. 70. Judikát nebývá bohužel citován jako *leading case* v učebnicích práva Evropské unie.

²⁶ V rozsudku č. 44/79 Soudní dvůr uvedl, že čl. 1 Dodatekového protokolu k Úmluvě o právu na vlastnictví neodstraňuje prostor pro státy (a tedy i ES) použít takových předpisů, jež se považují za nutné pro úpravu výkonu vlastnictví v souladu se všeobecným zájmem. Zde německé úřady při prosazování komunitárního práva, konkrétně nařízení Rady EHS č. 1162/76 o přizpůsobení vinic potřebám trhu, nepovolily vinařům ze země Porýní-Falc výsadbu vinné révy na jejím pozemku, aniž by zohlednili snížení jeho hodnoty kvůli nízké jiné využitelnosti.

²⁷ Rozsudek *Španělsko v. Komise*, č. 203/86.

²⁸ Rozsudek *Eridania Zuccheri v. Casa Conquaglio*, č. 250/84.

Každá právní úprava ovlivňuje majetek podniku. Požadavky na kvalifikaci pracovníků a jejich sociální zajištění, kvalitu použitého materiálu a nástrojů, marketingové praktiky nebo omezení z důvodu ochrany životního prostředí produkci zdražují. Obdobně působí daňová zátěž. Vyrobí se méně zboží a poskytne méně služeb, než kdyby jich nebylo. V krajním případě se upravovaná hospodářská aktivita neobjeví, neboť nebude za daných podmínek hospodárná.

Výraznější účinky než stálý právní rámec má na majetkové poměry podnikatele zavedení nebo zpřísnění podmínek²⁹. To může stát učinit z nejrůznějších důvodů. Právní úprava hospodářské činnosti se zpravidla nezavádí dopředu, ještě než se příslušná činnost objeví. Tvůrce práva obvykle vstupuje do proudu hospodářského života, reaguje na rozvoj určité hospodářské činnosti a na problémy s ní spojené. Činnost, která před zásahem byla hospodárná a zisková, se může stát ztrátovou. Podnikatel běžně musí vynaložit dodatečné náklady, aby dostal novým požadavkům. Nová úprava též běžně znesnadňuje další užití dosud používaných prostředků. Vynaložené finanční, materiální a osobní investice dokáže zhatit. Majetková podstata podniku je hospodářskou úpravou ohrožená. Vzešlou újmu lze nepochybně ohodnotit a vyjádřit v penězích³⁰. Veřejná moc ji ovšem jenom výjimečně uznává jako újmu právní, jíž se zavazuje nahradit či mírnit. Často ale spoň umožní účetní a daňové zohlednění znehodnocení majetku. Nikde ve světě se ovšem neprosadilo pojetí, že stát odškodňuje všechny majetkové důsledky nové přísnější právní úpravy hospodářských činností.

Podnikání je neoddělitelně spojené s riziky. Hlavním jistě je proměnlivý zájem spotřebitelů a odběratelů. Mnohé další lze připojit: dostupnost vstupů nebo různé nehody. Neexistuje právo na úspěch. Nezbytným rizikem je podle mě také proměna právního rámce, ve kterém se podnikání uskutečňuje. Je obtížné říct, zda legislativní praxe bere ohled na jistotu podnikatelů přinejmenším u opatření ohrožujících samotnou existenci podniku. V některých odvětvích vůbec, v jiných ano. Jiný postoj zákonodárce, jež právě zakázal výherní automaty, zaujme k jejich majitelům, jinak se postaví k národní elektrárenské společnosti, které právě přikázal ukončení provozu jaderných reaktorů. Ztráty prvních bude ignorovat, neboť jejich předchozí podnikání zákazem zhodnotil jako protisociální, druhé naopak vytvoří prostor pro překonání economic-

kých důsledků, protože zásobování elektřinou je nezbytné. Svou roli tedy sehraje společenské hodnocení jejich podnikání a případná hrozba nežádoucích celospolečenských důsledků. Významný bude též politický význam dotčených. Vlivnější podniky dokáží náhradu či úlevu prosadit, nevýznamní ne³¹. O stejném pojetí právní jistoty podnikatele nelze hovořit. Skutečná likvidační opatření jsou ovšem vzácná.

Konkrétní majetkové důsledky produkčních a instrumentálních kvót v zemědělství je třeba zvážit. Hovoří se o nich nepřipustně obecně. Sankční odvod spojovaný se soustavami produkčních kvót³² působí jako prohibitivní daň či clo³³. Nadprodukce sice není právně zapovězená, je ovšem výrazně znevýhodněná. Zemědělští výrobci po jejich zavedení jenom stěží budou vyrábět nad předepsané množství. Hovořit o zásahu do majetkového práva k něčemu, co s ohledem na nazznačené poměry nebylo vyrobeno, považují za absurdní. Jakákoli daňová diferenciacie má přece dopad na objem vyrobeného zboží a poskytnutých služeb. Bez spotřebních daní³⁴ by se jistě vypilo více alkoholu nebo projezdilo více benzínu. Jejich výrobcům by se to jistě líbilo, ale stěží přisvědčíme jejich tvrzení, že je příslušná daň vyvlastňuje, neboť nevyrobí tolik, kolik by dokázali bez daní.

Zásah do vlastnictví lze ovšem také vidět v dopadech na existující výrobní prostředky, v zemědělství tedy na půdu, porost, zvířectvo nebo zpracovatelská zařízení a budovy. Instrumentální kvóta v podobě zákazu určitého způsobu obdělávání snižuje cenu pozemku, jestliže ta byla vysoká právě v očekávání zisku z plodiny, jejíž pěstování se omezilo. Působení instrumentálních kvót se tak blíží působení veřejného územního plánování. Rozhodnutí o užití pozemků způsobují zásadní změny jejich cen: pozemek, na němž je povoleno stavět, má násobně větší cenu než chráněný les nebo pole. Dopady územního plánování, jež má vždy odbornou i politickou stránku, na majetkové poměry soukromých osob se proto zvažuje právě ve světle pojetí základního práva na majetek. Jen v některých státech ale existují formy nahrazování a vyrovnávání majetkových důsledků územního plánování. Produkční kvóty mají podobné účinky. Odpovídají-li současné produkci, přinášejí jen nemožnost využívat stávající majetek intenzivněji a tedy hospodárněji. Někdy to možné není, např. doživost nelze výrazněji zvyšovat. Velká očekávání proto chybějí. Naopak zpracovatelská

²⁹ Uvědomuji si však, že nepřiměřeně četné změny zákonodárství, jeho labilita a chaotičnost mohou příslušnou regulaci dostávat do rozporu se zásadou právního státu.

³⁰ Znehodnocení výrobních prostředků lze ocenit, ale měli bychom být opatrní při zvažování ušlého zisku.

³¹ Ve zvlášť křiklavých případech rozličné politiky ve vztahu k podnikům stejného či podobného druhu lze samozřejmě spatřovat ústavními dokumenty zapovězenou diskriminaci (v ČR čl. 1 Listiny základních práv a svobod).

³² V ČR ve výši 115 % regulované minimální nebo jiné ceny za jednotku produkce, pro který byla stanovena produkční kvóta, nad úroveň či bez přidělené produkční kvóty (§ 13 zákona č. 256/2000 Sb.).

³³ Záměrem prohibitivního cla je minimalizace dovozu. Dávka nebude přínosem pro státní pokladnu. Naopak fiskální cla slouží ke zvýšení státních příjmů, s dovozem se počítá.

³⁴ Zvaž dopad spotřebních daní z uhlovodíkových paliv a z lihu (ethanolu) dle sazeb určených § 22 a § 28 zákona č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních na běžné ceny motorového benzínu či destilátů.

zařízení, například cukrovar, lze využívat podstatně více, než bývá běžné³⁵. Očekávání spojená s jeho vlastnictvím může zavedení produkčních kvót zklamat.

Ještě bolestivější je zavedení produkčních kvót menších než stávající produkce. Část výrobních prostředků přestane být využitelná. Výraznému snížení jejich hodnoty zabrání jenom jejich jiné použití nebo dobrý výnos z likvidace. Máloco bývá možné.

Zásadní dopad na majetkové poměry podniků odvětví upravovaném produkčními, popř. instrumentálními kvótami, má způsob jejich rozdělení. Diskriminace u instrumentálních kvót může spočívat zejména ve nerovnoměrném uplatnění omezení obdělávání na jednotlivé zemědělce, ale také v nezohlednění některých zvláštností, zejména rozdílné kvality půdy³⁶. Při prvotním rozdělování produkčních kvót se obvykle zohledňuje předchozí produkce v určitém rozhodném období. Nepřiměřeně krátká i dlouhá období mohou vést k nespravedlivému výsledku. Důležitá je také pozornost k výpadkům v produkci (nákaza, technické odstávky zařízení, škodné události), přičemž je představitelné rozlišování mezi těmi, které si podnikatel zavinil a těmi, jež jsou důsledkem vyšší moci. Ani podrobná a složitá pravidla pro prvotní rozdělení kvót se však nemusejí vnímat jako dokonale spravedlivá ve všech jednotlivých případech. Spravedlnost bohužel nemůže být absolutní. Podrobná pravidla navíc otevírají prostor pro uvážení při hodnocení jednotlivých rozhodných skutečností. Jeho zneužití k diskriminaci nelze vyloučit. Také roste nebezpečí korupce pro získání neospravedlnitelné výhody. Klíčovou roli hraje povaha a postavení orgánu, který o určení prvotní individuální kvóty rozhoduje. Správné nedostatky mohou vyvolat nespravedlnost i při spravedlivé právní předloze. Důležitý je proto přístup k opravným prostředkům³⁷. Pochyby u zjevné nespravedlnosti jsou na místě. Diskriminace v oblasti majetkové a podnikatelské totiž nepochybně znamená narušení zásady rovnosti.

Československo bylo v 80. letech jedním z mála socialistických států s dostatkem potravin, jež zabezpečovalo kolektivizované družstevní zemědělství. Po roce 1990 se odvětví muselo vyrovnávat s řadou velkých změn: odstraněním socialistického subvencování zemědělské produkce nebo prudkým růstem cen, jež přispěl ke změně spotřebitelských preferencí. Další změny poplatky přinesl větší důraz na zdravý životní styl a širo-

ká nabídka lákavých potravin z dovozu a novinek. Počet pracovníků v zemědělství rychle poklesl, majetkové poměry družstev narušila administrativně náročná pozemková restituce, družstva se obtížně transformovala do nové podoby, objevili se soukromí zemědělci. Stát oslabil ochranu před dovozy ze západoevropských trhů s obrovskými přebytky. Zemědělská výroba přestala být rentabilní, přestože mzdy rostly pomaleji než v jiných odvětvích.

Proti liberální rétorice ODS začala v pravicových vládách let 1992–98 obhajovat zájmy zemědělců na posilování protekcionismu a vyšších subvencí KDU–ČSL. V jí započatém trendu pokračovala ČSSD, která přitom zdůraznila slučitelnost své politiky s evropskými trendy. Přibližování české zemědělské politiky společné zemědělské politice ES představuje rovněž přibližování standardu ES, jak s ním počítá Evropská dohoda zakládající přidružení mezi ČR na straně jedné a ES a jejich členskými státy na straně druhé (podepsána roku 1993 a účinná od roku 1995)³⁸, přestože zde jde o trend nikoli liberalizační, nýbrž opačný. Současná politika ČR se v dobrém i špatném od zemědělské politiky západoevropských států kvalitativně zásadně neodlišuje. Rozdílný zůstává jistě objem prostředků plynoucích do zemědělství. Zásadní vliv na stav českého zemědělství měly také liberalizační kroky předpokládané jak v rámci přidružení, tak Středoevropské zóny volného obchodu (CEFTA). Protekcionistická a subvenční politika okolí tím v ČR působí víc než dříve.

Právě v těchto měsících se ukázalo, že rozšíření nákladné společné zemědělské politiky ES v kandidátských zemích po jejich vstupu bude jedním z politicky nejtěžších úkolů. Krajiní modely jsou nepřijatelné. Sto procentní subvencování by ze zemědělců střední a východní Evropy udělalo boháče za peníze západoevropských států. Na to nikdo peníze nedá. Na druhé straně dočasné celkové odepření dotací by zemědělce postsocialistických států zruinovalo, záplavu dotovaných západoevropských výrobků by nepřežili. Výsledkem vyjednávání o jednací kapitole č. 7 – zemědělství proto nemohlo být nic jiného než kompromis o výši bruselských dotací, spojený s otevřením většího prostoru pro dotace státní, než je ve stávajících členských státech, jakož i jistá dočasná omezení volného obchodu se zemědělskými výrobky mezi stávajícími a novými

³⁵ Cukrovarnická sezóna trvá obvykle několik měsíců, málokdy více než půl roku. Vyrábět by se však dalo podstatně déle.

³⁶ Např. když se všem zemědělcům uloží zákaz obdělávat určité % půdy, ale nezohlední se rozdíly mezi poměry různé bonitní půdy u jednotlivých zemědělců. Ti, kteří mají určitý podíl málo úrodné půdy, netratí, pokud na půdě nepěstují.

³⁷ V ČR ke soudům pověřeným výkonem správního soudnictví. V některých členských státech ES se pro tuto speciální agendu ustavují zvláštní soudní a rozhodčí orgány.

³⁸ Zavedení národní zemědělské politiky v budoucnu odpovídající společné zemědělské politiky dohoda v demonstrativním výčtu čl. 69–71 neuvádí. Čl. 78 obsahuje klasické prohlášení o posilování spolupráce v zemědělském sektoru. Postupné zavádění mechanismů srovnatelných s komunitárními se však v rámci přístupového vyjednávání předpokládá. Dohoda v ČR zveřejněná v č. 7/1995 Sb.

³⁹ Jednání o kapitole č. 7 – zemědělství uzavřela skupina deseti kandidátských států, jejichž vstup se předpokládá v roce 2004 (Estonsko, Lotyšsko, Litva, Polsko, Česko, Slovensko, Maďarsko, Slovinsko, Malta a Kypr) až jako poslední v návaznosti na summit EU

členskými státy³⁹. Zdrojem těžkostí je také neshoda mezi stávajícími členy o reformě společné zemědělské politiky, jež je už neudržitelná. Některé (Velká Británie, Německo, Dánsko) chtějí škrtat a měnit, jiné, zejména Francie, o tom nechtějí slyšet. Součástí jednání s kandidátskými státy je též hledání kompromisu o budoucích národních produkčních kvótách nových členů⁴⁰.

S vytvářením systému produkčních kvót podle evropského vzoru začala ČR až v roce 1999. Jednotlivé kroky narazily na odpor některých dotčených podniků. Ten souvisí pravděpodobně s nestabilizovanými poměry v zemědělství, ale též s nespravedlivým rozdělením kvót dle nevhodných či svévolných kritérií. Většina zemědělců a zpracovatelů produkční kvóty asi akceptuje, alespoň masové protesty se neobjevily.

K posuzování zemědělských produkčních kvót a jejich dílčích aspektů byl vícekrát povolán Ústavní soud, a to jak jednotlivými dotčenými výrobci, tak ODS. Ta převzala roli jejich odpůrce.

Nález Ústavního soudu *Cukerné kvóty I.*⁴¹ dal za pravdu odpůrcům. Vláda pro nařízení, jímž vytvořila produkční kvóty cukru⁴², neměla v zákoně⁴³ dostatečný poklad. Ten s administrativními zásahy v podobě množstevních omezení nijak nepočítal. Regulační zmocnění jím předpokládaná byla vágní⁴⁴. Na návrh osobně dotčeného provozovatele cukrovaru soud razantně zasáhl a nařízení zrušil už z tohoto formálního důvodu. Vláda podle soudu narušila dělbu moci přisvojením si pravomoci, jež náleží jedině Parlamentu ČR jako zákonodárnému sboru. Přísné revizi soudců Ústavního soudu tak unikla křiklavá diskriminace jednotlivých cukrovarů jejich jmenovitým rozdělením na cukrovary strategické a ostatní, kdy produkční kvóta a tedy možnost vyrábět bez zátěže příslušela předem jen prvním⁴⁵. Rozdělení stanovenému přímo právním textem nepředcházelo žádné formální a kontrolovatelné výběrové řízení. Bývalou vládu lze podezírat, že ji ovlivnily dobré vztahy skupiny podniků s ministerstvem zemědělství. Pro výběr strategických cukrovarů přitom důvody snad existují: odběr cukrovky od pěstitelů se vyplatí jen v okolí desítek kilometrů. Vzdálenější pěstitelé dostanou výrazně méně. Zrušení cukrovaru může výrazně ohrozit pěstitele určité oblasti, jestliže v oblasti další není. Jistý veřejný zájem na zachování územně vyvážené sítě cukrovarů tedy možná existuje a jeho prosazování rozdělením cukrovarů na důležité a ostatní je představitelné. Zvolený způsob však byl ostudný.

Právní základ pro zemědělské produkční kvóty Parlament vytvořil až Zákonem č. 256/2000 Sb. o Státním zemědělském intervenčním fondu. Ten vymezuje v základní rovině produkční kvótu⁴⁶ a stanoví hlavní zásady kvótních soustav. Vládě výslovně ukládá, aby nařizením zavedla soustavu regulace zemědělské produkce prostřednictvím produkčních kvót podle konsensu s ES o krocích při přípravě na vstup⁴⁷. Způsob určení sankčního odvodu odvozuje zákon přímo od objemu nadprodukce a regulovaných minimálních cen. Vláda zákoněmu pokynu dostala a přijala nařízení, jež vytvářejí soustavu produkčních kvót pro komodity, pro něž je má též ES (cukr a mléko). Národní kvóta se přitom určila tak, aby se v nejbližších letech našla společná vůle mezi stávajícími členy ES a ČR ji uzнат jako kvótu budoucího členského státu v rámci společné zemědělské politiky ES. Dosažení shody o produkčních kvótách pro nové členské státy je totiž při vyjednávání o přístupu velmi obtížné.

Materiální úpravu regulace zemědělské výroby produkčními kvótami hodnotil Ústavní soud až na návrh skupiny poslanců ODS na zrušení některých ustanovení Nařízení č. 445/2000 Sb., o stanovení produkčních kvót mléka na léta 2001 až 2005. Navrhovatelé sice nežádali zrušení zákonných ustanovení, které představují

v Kodani v prosinci 2002, na kterém byl vyjednávací proces slavnostně završen. Výsledky kompromisu ještě musejí být zpracovány v podobě rozsáhlé (uvádí se 5000 stran textu) přístupové smlouvy.

⁴⁰ Dlouhodobě prezentovaná stanoviska stran naznačovala rozpor v rozměru 20 % a více, v některých případech šlo i o násobky. ES v jednání do jisté míry zneužívají výkyvy výroby v postsocialistických státech směrem dolů v souvislosti s komplikovanou transformací jejich zemědělství. Pro ČR a tento článek byly důležité následující výsledky kodaňského kompromisu: mléko v dodávkách a přímém prodeji 2682 tisíc tun (produkce 2001 2655 tisíc tun) a cukr 455 tisíc tun (produkce 2001 474 tisíc tun), viz Výsledky jednání v kapitole 7 zemědělství, dokument Ministerstva zemědělství, http://www.mze.cz/cz/eu/_download/vyjedvkap7.rtf U určených kvót nebylo z dokumentu jasné, jak se mají uplatňovat v roce 2004, předpokládá-li se vstup až v polovině roku.

⁴¹ Nález publikována pod č. 96/2001 Sb.

⁴² Nařízení Vlády 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.

⁴³ Zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství.

⁴⁴ § 2 odst. 1 zákona č. 256/2000 Sb.

⁴⁵ § 3 odst. 1 nařízení č. 51/2000 Sb. ve spojení s jeho Přílohou č. 1.

⁴⁶ § 2 odst. 5 zákona obsahuje legální definici. Vlastní zásady pro kvótní systémy stanoví § 12. Legální definici podrobili ze stránkových důvodů, avšak oprávněně tvrdě kritice *Máša D. a Brabec F.* v příspěvku „Pokus o výklad produkčních kvót dle českého práva. Ví někdo, kolik cukru mohou vyrobit, mám-li cukrovat a řepu? Aneb stačí mi cukrovat a cukrová řepa k výrobě?“, zveřejněného na stránkách internetového odborného časopisu *E-právo* v říjnu 2002 – <http://www.epravo.cz> Legální definice je opravdu zavádějící, přesto nelze s autory souhlasit, neboť korekční definici lze dovodit s vlastní právní úpravou. Mechanická aplikace problematické definice vede k absurdním závěrům.

⁴⁷ § 12 odst. 3 zákona č. 256/2000 Sb.

základ této konkrétní podzákoné regulace, fakticky ovšem napadli právě je. Počet poslanců totiž umožňoval navrhnout jenom zrušení ustanovení podzákoného předpisu, avšak nikoli zákona. Podle mne zcela zbytečné rozdílné nároky na velikost⁴⁸ skupiny poslanců nebo senátorů oprávněné k návrhu vedou k případům, kdy Ústavní soud hodnotí ústavnost zákonného základu při posouzení konkrétní úpravy v podzákoném předpise. Jeho případný zrušovací zásah pak, neboť soud je vázán petitem, míří na podzákoný předpis, ačkoli by měl cílit jenom nebo také na ustanovení zákona. Svě případné budoucí rozhodnutí o zákonném základu tak Ústavní soud nechtěně předjímá. Výsledek jeho práce potom nemůže být optimální. To se stalo i zde. Navíc se objevuje cosi neobvyklého: zákon sám systémy produkčních kvót přímo nevytváří. Zrušení celého podzákoného předpisu kvůli neústavnosti zákonného základu by tak mohlo učinit tento základ neuplatnitelným a zásah Ústavního soudu proti prováděcímu nařízení by tak ve skutečnosti, byť nikoli formálně, dopadl na zákon.

Návrh skupiny poslanců z jara 2001 obsahoval proti soustavě produkčních kvót mléka řadu námitek. Poslanci dovozovali, že nařízení zakládá diskriminaci mezi těmi výrobci mléka, kteří o kvóty požádají, a těmi, jež nikoliv. Nerovnost cítili také v přístupu k výrobcům, kteří se obdrží individuální kvótu při prvotním rozdělení, a podniky vstoupivšími do odvětví později. Soustava produkčních kvót podle navrhovatelů představuje zcela nepřijatelné omezení svobody podnikání⁴⁹, ba co víc, znemožňuje samostatné podnikání při výrobě mléka. Z mnoha úhlů pohledu také v soustavě produkčních kvót mléka viděli zásah do práva na vlastnictví⁵⁰. Soustava produkčních kvót podle jejich názoru ztěžuje investice do skotu a souvisejícího zařízení a odnímá vlastnictví k nadbytečnému mléku. V nařízení také navrhovatelé našli zmocnění k terciární tvorbě práva ve zmocnění ministerstva zemědělství určovat výši národní rezervy. Nedostatkem zákonného podkladu podle nich trpělo omezení možnosti dělit nové kvóty pouze na zemědělce, kteří drží skot v ekologicky příznivém volném ustájení.

Ústavní soud v nálezu *Mléčné kvóty z října 2001*⁵¹ vypořádal jednotlivé námítky navrhovatele různě podrobně a přesvědčivě, ovšem ve všech aspektech v souladu s pojetím základních práv a svobod ve vyspělých evropských státech. Rozdílný přístup k uspokojenému žadateli o kvótu a ne-žadateli v tom, že první fakticky může dále produkovat mléko a druhý je zatížen prohibitivními odvody, dle soudu není diskriminací, neboť je výsledkem jejich volby. Přihlášení se k soustavě pro-

dukčních kvót představuje vlastně dodatečné licencování jednotlivých výrobců. Důležité je také jeho vyjádření k rozdělování nových kvót. Stávající producenti jsou nezbytně zvýhodněni proti novým. Odrazování od vstupu do odvětví je neoddelitelnou součástí – a ostatně také smyslem – soustav produkčních kvót. Zákonná formulace zásady pro rozdělování nových produkčních kvót bohužel opravdu není šťastná, pokud zdůrazňuje otevřenost systému pro vstup nových výrobců. Ta je totiž z povahy věci vždy omezená.

Hlavní spor v plénu Ústavního soudu se vedl zřejmě o vztah české a evropské mezinárodní garance vlastnického práva a soustavy produkčních kvót mléka. Většina soudců neshledala v sankčních odvodech vyvlastnění, přestože připouští, že znemožňují odbyt nadlimitního objemu mléka. Poukazuje se na skutečnost, že obsahem ústavního práva není garance ceny. Znemožnění odbytu nadbytečného mléka představuje dle většiny soudců přiměřené opatření k řízení hospodářství. Důvody pro to nacházejí v nadprodukcii, byť vyvolané hlavně protekcionistickými opatřeními. O přiměřenosti produkčních kvót svědčí také mezinárodní srovnání. Odrazování od investování do skotu a zařízení k výrobě mléka je záměrem množstevních limitů.

Proti přijatému odůvodnění postavili dva soudci odlišné stanovisko⁵². V něm kritizují nálezy právě kvůli přístupu ke střetu základního práva na vlastnictví. Byli přesvědčeni, že soustava produkčních kvót měla být podrobená přísnějšímu testu, zda je opravdu přiměřená. Bohužel v krátkém textu nijak nespécifikují předmět údajně dotčeného vlastnického práva. Jejich názor mám za mylný, neboť přísný test by zákonitě musel vést k přezkumu celé zemědělské politiky. Frontální střet pojetí vlastnictví se sociální a ekologickou vnímavostí moderního státu by totiž byl nevyhnutelný, kdyby Ústavní soud produkční kvóty odmítl jako takové. Namísto zákonodárce a vlády by potom rozhodl o hospodářské politice státu. Otevřel by také cestu k tomu, aby byl zavalen stížnostmi proti jakékoli hospodářské regulaci jenom proto, že ovlivňuje majetkové poměry podniků. Navíc by začal interpretovat základní práva způsobem, který by nemohl obstát po vstupu ČR do ES. Vytvořil by tak „politickou“ překážku pro tento významný krok, čímž by zasáhl do zahraniční politiky ČR.

Jedno je ze sporu o produkční kvóty bohužel jisté. V ČR, která přijala vnitřní i vnější závazek respektovat vlastnictví a majetek, se nevede široká diskuse o obsahu a dosahu tohoto základního práva. Základní právo na vlastnictví je přitom jedno z nejtěžších ucho-

⁴⁸ § 64 odst. 1 a 2 Zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

⁴⁹ Čl. 26 Listiny základních práv a svobod.

⁵⁰ Čl. 11 Listiny základních práv a svobod.

⁵¹ Č. 410/2001 Sb., Pl. ÚS 5/01.

⁵² Odlišné stanovisko k Pl.ÚS 5/01 nebylo publikováno v tištěné sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu, lze jej však najít na internetové stránce <http://www.aspi.cz>.

pitelných základních práv. O tom dostatečně svědčí obsírné zahraniční komentáře. Dosud vydané české komentáře moc zajímavého k čl. 11 Listiny neříkají.

Ústavní soud zrušil nakonec zrušil s odkladem ke konci roku 2001 dvě dílčí ustanovení posuzovaného nařízení. Odklad byl dle mého názoru zbytečný. Vláda na zásah soudu v době od vydání do účinnosti nálezu neodpověděla⁵³. Nepřípustná je podle Ústavního soudu terciární tvorba práva v podobě zmocnění Ministerstva zemědělství k určování výše rezervy⁵⁴. Ústavní soud rovněž odmítl, aby vláda omezila přidělování produkčních kvót na ekologické zemědělce, neboť zákon s takovým vyloučením ostatních producentů nepočítá. Vláda se dovolávala zákonného ustanovení, jež stanoví zjevně něco jiného: zákonné vázání podpory na podrobení se soustavě produkčních kvót⁵⁵. Možnost vázání podpory zemědělství na účast v soustavě produkčních kvót Ústavní soud ovšem nevyloučil zcela. Naštěstí nepřijal argumentaci navrhovatelů, že takové zvýhodnění vůbec není ústavní. Právní zvýhodnění zemědělců hospodařících ekologicky příznivým způsobem nelze přece obecně považovat za diskriminaci.

Poměrně široký prostor pro vládní dotváření soustav produkčních kvót nařízením lze určitě dobře ospravedlnit praktičností. Na druhé straně zákon v podstatě vymezuje věcný rozsah uplatnění této poměrně tvrdé formy regulace hospodářství v obecné rovině. Současnému pojetí dělby právní úpravy mezi zákonodárce a ostatní orgány by slušelo více, kdyby zákon přímo jmenoval všechny zemědělské komodity, jejichž výroba se omezí produkčními kvótami. V ES jich mnoho není. Prostor daný vládě je zbytečně velký a nelze vyloučit jeho zneužití. Například v Polsku soustavu produkčních kvót cukru stanoví přímo zvláštní zákon⁵⁶.

Vládě zákon navíc svěřuje široké možnosti pro prvotní rozdělení kvót. Požadavek zákona, aby prvotní rozdělení bylo objektivní a spravedlivé⁵⁷, představuje pouze zásadu, jíž lze tak jako tak odvodit z Ústavy a Listiny. Na úrovni zákona si zasloužila zpřesnění: vláda by například měla pamatovat na běžné výchylky objemu výroby v referenčním období, tak, aby tíha zásahu do hospodářství byla rozložena na jednotlivé podniky co nejrovnoměrněji. Zvláštní úprava pro jednotlivé komodity je ovšem nezbytná, neboť vhodné

referenční období je odlišné pro stálou výrobu mléka a jiné pro cukrovary, jež mohou být celou sezónu v odstávce kvůli rekonstrukci, a též sezónní kolísání není malé. Prvotní rozdělení, jak dobře uvedl Ústavní soud, bohužel nikdy nebude spravedlivé zcela, neboť nelze pamatovat na jakoukoli mimořádnou událost, jež mohla velikost produkce v rozhodné minulosti ovlivnit. Ústavní soud proto nemůže rušit úpravu při jakékoli možné nespravedlnosti, měl by však jednat, jestliže tvůrce zjevně potřebu regulace zneužije ve prospěch některých výrobců a na úkor jiných.

S posuzováním produkčních kvót zemědělské výroby Ústavní soud výše rozebraným případem neskončil. Početnější⁵⁸ skupina poslanců ODS zpochybnila ústavnost nové regulace výroby cukru. Vedle některých ustanovení Nařízení č. 114/2001 Sb. o stanovení produkčních kvót cukru na roky 2001/2 až 2004/5 napadla též zákonem předvídaný odvod⁵⁹.

Ústavní soud tedy znova, teď už formálně, hodnotil ve světle základních práv podstatu produkčních kvót. Své závěry o mléčných kvótách nepřehlédl, kvóty jako instrument zemědělské politiky akceptoval a příslušný paragraf zákona náležením *Cukerné kvóty II.*⁶⁰ nezrušil. Klíčový jistě byl ohled na vyjednávání ČR o členství v ES, které kandidátským státům opravdu omezení zemědělské produkce vnucují: výslovně to zaznívá v řadě pasáží nálezu. Jak je však patrné z mínění nezanedbatelné skupiny soudců⁶¹, kritická hodnocení kvót rozhodně nebyla zanedbatelná. Odlišná stanoviska jsou však ve srovnání s případem kvót mléčných přesnější. Vedle tradičního zpochybnování potřebnosti kvót totiž *dissenting judges* zdůraznili odlišnosti mezi českým modelem a modelem ES. České sankce za nadprodukcí se jim jeví přísnější a tedy nepřiměřené. V českém modelu jsou sankce jednotné pro všechny kvótami dotčené komodity, vytvořené podle komunitární sankce za nadprodukcí mléka⁶². ES sankce rozlišují pro jednotlivé komodity. Pro cukr se ovšem odvozují od vysokých autonomních cel na dovoz z neprivilegovaných států (nečlenů WTO).⁶³

Stejně však Ústavní soud nerozhodl. Způsob rozdělování produkčních kvót⁶⁴ mezi cukrovary totiž doprovázely pochybnosti, jež se u mléčných kvót neobjevily. Nelze pominout, že Ústavním soudem odstraněná protiústavní úprava se celý rok uplatňovala a jistě tak

⁵³ Pozdější novelizace č. 44/2002 Sb. určila produkční kvóty.

⁵⁴ § 14 odst. 2 Nařízení č. 445/2000 Sb.

⁵⁵ § 2 odst. 5 Zákona č. 256/2000 Sb.

⁵⁶ Ustawa (z dnia 21. czerwca 2001 r.) o regulacji rynku cukru. (Dz. U. Nr 76, poz. 810).

⁵⁷ § 12 odst. 6 Zákona č. 256/2000 Sb.

⁵⁸ Úvahy o komplikacích vyvolaných nestejnými nároky na velikost navrhuje skupiny poslanců či senátorů jsem již uvedl.

⁵⁹ § 13 zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu.

⁶⁰ Nález ve otiskovém podání č. 499/2002 Sb.

⁶¹ Pět soudců z dvanácti: vedlejší stanoviska jsou publikována ve zvláštních sbírkách, jsou též dostupná na Internetu (viz výše).

⁶² 115 % regulované, intervenční ceny, srovnej § 15 zákona č. 256/2000 Sb. a výše citovaná nařízení ES.

⁶³ Nařízení č. 2670/81 Rady EHS.

⁶⁴ § 7 nařízení č. 114/2001 Sb.

současné, na první pohled spravedlivé rozdělení kvót dle produkce minulých sezón učinila nekorektním: jednu sezónu nestrategičtí výrobci bez sankčního odvodu nemohli vyrábět a strategičtí naopak asi vyrobili více⁶⁵. Podobně jako u mléčných kvót Ústavní soud rovněž zrušil ustanovení, která ignorovala ústavní zásady, popř. výslovná ustanovení zákona o kompetenci jednotlivých úřadů k jednotlivým rozhodnutím: určování rezervy⁶⁶ a minimální ceny⁶⁷.

LITERATURA

- Tomkiewicz E.*, Limitowanie produkcji w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej, 1. vydání, Wydawnictwo Naukowe „Scholar“, Warszawa, 2000
- Čapek J.*, Právní slovník evropské ochrany lidských práv, 1. vydání, Nakladatelství ORAC, Praha, 1998 (heslo Právo pokojně užívat svůj majetek, str. 195 a násl.)
- Dreier H., Bauer H. a kol.*, Grundgesetz – Kommentar, J. C. B. Mohr – P. Siebeck, Tübingen, 1996, (komentáře k Art. 12, Art. 14)
- Fisher L.*, American Constitutional Law, 2nd Edition, McGraw-Hill Inc., New York, 1995 (kapitola Economic Rights and Liberties)
- Nicolaysen G.*, Europarecht II – Das Wirtschaftsrecht im Binnenmarkt, 1. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1996 (kapitola Agrarpolitik, str. 400–424)
- Common organisation of the agricultural markets – Additional levy in the milk and milk product sector (quotas) (<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/160030.htm>)
- Europe – The European Commission – Agriculture – Wine (http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/markets/wine/index_en.htm)
- Poziční dokument ke kapitole 7 – zemědělství (Ministerstvo zemědělství ČR – <http://www.mze.cz>)

Situační a výhledová zpráva – cukrovka, cukr, (Ministerstvo zemědělství ČR, 2001 – http://www.mze.cz/cz/komodity/_svz/svz_cukr_2001_12.pdf)

Situační a výhledová zpráva – mléko, (Ministerstvo zemědělství ČR, 2002 – http://www.mze.cz/cz/komodity/_svz/svz_mleko_2002_07.pdf)

Erweiterung und Landwirtschaft: die Erfolgreiche Integration der neuen Mitgliedstaaten in Gemeinsame Agrarpolitik – Diskussionspapier (Kommission der EG, 2002, http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/docs/financialpackage/s_ec2002-95_de.pdf)

Výsledky vyjednávání v kapitole 7 zemědělství (Ministerstvo zemědělství ČR, 2002 – http://www.mze.cz/cz/eu/_download/vysjedvkap7.rtf)

POST SCRIPTUM

Půlrok po sepsání příspěvku došlo ke vývoji, jež si zaslouží zmínku. Česká republika spolu s dalšími kandidátskými státy střední a východní Evropy 16. dubna 2003 sjednala v Aténách Smlouvu o přistoupení k Evropské unii. Tento mimořádně rozsáhlý a zároveň zásadní dokument pamatuje rovněž na produkční kvóty pro ČR. Připomínám ty cukrové: tzv. kvóta A 441209 tun, B 13653 tun (příloha II, oddíl 6, Technické adaptace zemědělství – část A). Vláda ČR reagovala na nálezy *Cukerné kvóty II.* novelizací příslušného nařízení (č. 97/2003 Sb.), která počítá s určením kvót od objektivně zjištěné kapacity cukrovarů. Všechny cukrovary tedy mají povinnost tlumit výrobu stejně výrazně. Zásahy Ústavního soudu, jak se jeví, tedy dokáží být respektovány. Na cestu do Evropské unie je to jistě dobrý signál, jehož význam snad přesahuje zvláštní oblast zemědělského práva.

⁶⁵ Neústavnost úpravy by tak přímo nevyplývala z ustanovení předpisu ani z jeho smyslu, ale jen z historických okolností. Neústavní by v podstatě byla ta skutečnost, že zákonodárce zvolil úpravu, jež jeho minulé protiústavní počínání znovu potvrzuje, ač to nebylo nutné vzhledem k zájmům třetích osob.

⁶⁶ § 4 odst. 3 nařízení č. 114/2001 Sb.

⁶⁷ § 13 nařízení č. 114/2001 Sb. povolával k určení ceny ministerstvo financí, což účastníci řízení zdůvodňovali uplatněním zákona č. 526/1990 Sb., o cenách. Zákon č. 256/2000 Sb. totiž § 12 odst. 4 stanovil výslovně minimální cenu jako součást konkrétní soustavy produkčních kvót, jež vláda povolává v život nařízením.