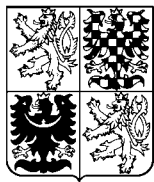


Ročník 2006



SBÍRKA ZÁKONŮ

ČESKÁ REPUBLIKA

Částka 53

Rozeslána dne 26. dubna 2006

Cena Kč 28,50

O B S A H:

154. Nález Ústavního soudu ze dne 8. března 2006 ve věci návrhu na zrušení § 3 a § 16 nařízení vlády č. 364/2004 Sb., o stanovení některých podmínek provádění opatření společné organizace trhů v odvětví cukru, a návrhu na zrušení § 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb., o stanovení některých podmínek provádění opatření společné organizace trhů v odvětví cukru
-

154**N Á L E Z****Ústavního soudu****Jménem České republiky**

Ústavní soud rozhodl dne 8. března 2006 v plénu ve složení Stanislav Balík, František Duchoň, Vlasta Formánková, Vojen Güttler, Pavel Holländer, Ivana Janů, Vladimír Kůrka, Dagmar Las-tovecká, Jiří Mucha, Jan Musil, Jiří Nykodým, Pavel Rychetský, Miloslav Výborný, Eliška Wagnerová (soudce zpravodaj) o návrhu skupiny poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky na zrušení § 3 a § 16 nařízení vlády č. 364/2004 Sb., o stanovení některých podmínek provádění opatření společné organizace trhů v odvětví cukru, a návrhu téhož navrhovatele na zrušení § 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb., o stanovení některých podmínek provádění opatření společné organizace trhů v odvětví cukru,

takto:

I. Řízení o návrhu na zrušení § 3 a § 16 nařízení vlády č. 364/2004 Sb., o stanovení některých podmínek provádění opatření společné organizace trhů v odvětví cukru, se zastavuje.

II. Ustanovení § 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb., o stanovení některých podmínek provádění opatření společné organizace trhů v odvětví cukru, se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Odůvodnění

I.**Rekapitulace návrhu**

A) Původním návrhem, který byl Ústavnímu soudu doručen dne 18. 10. 2004, se skupina 35 poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky domáhala zrušení § 3 a § 16 nařízení vlády č. 364/2004 Sb., o stanovení některých podmínek provádění opatření společné organizace trhů v odvětví cukru.

Jak navrhovatelé uvedli, trh s cukrem je v České republice regulován již několik let. Vláda se 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, které platilo v období od 14. 3. 2000 do 12. 3. 2001 a bylo nálezem Ústavního soudu publikovaným pod č. 96/2001 Sb. zrušeno. Po zrušení tohoto nařízení vydala vláda nařízení č. 114/2001 Sb., o stanovení produkčních kvót cukru na kvótové roky 2001/2002 až 2004/2005, jehož ustanovení § 4 odst. 3, § 5 odst. 3, § 7 a § 13 zrušil Ústavní soud nálezem č. 499/2002 Sb., přičemž hlavní důvod pro zrušení shledal v nerovnosti mezi výrobcí a tím i na výrobcích závislími pěstiteli. Ústavní soud podle navrhovatelů tehdy uvedl, že nerovnost „vyvolává již skutečnost, že na základě opatření (nařízení vlády č. 51/2000 Sb.) 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.“

Navrhovatelé dále odkázali na tehdejší závěr Ústavního soudu, podle kterého tehdy zvolený klíč rozdělování individuálních produkčních kvót se ocitá v rozporu se zákonným požadavkem objektivního způsobu výpočtu a zejména s ústavním požadavkem rovnosti podle čl. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina“), což současně zakládá nepřipustný nestejný zákonný obsah vlastnictví mezi jednotlivými podniky, jež se těší stejné svobodě podnikání podle čl. 26 Listiny. K tomuto závěru podle navrhovatelů Ústavní soud dospěl na základě zjištění, že postavení jednotlivých cukrovarů ovlivnila protiústavní právní úprava podle nařízení vlády č. 51/2000 Sb. před svým zrušením.

Dne 5. 11. 2003 byl navrhovateli podán návrh na zrušení nařízení vlády č. 114/2001 Sb., o stanovení produkčních kvót cukru na kvótové roky 2001/2002 až 2004/2005, ve znění nařízení vlády č. 296/2002 Sb., nálezu Ústavního soudu č. 499/2002 Sb., nařízení vlády č. 15/2003 Sb., nařízení vlády č. 97/2003 Sb. a nařízení vlády č. 319/2003 Sb. In eventum se navrhovatelé domáhali zrušení některých ustanovení tohoto právního předpisu.

Ústavní soud svým usnesením sp. zn. Pl. ÚS 48/03 ze dne 23. 3. 2004 řízení přerušil pro nedostatečný počet soudců a dne 22. 6. 2004 rozhodl o pokračování řízení, když důvod přerušení odpadl. Napadené nařízení však bylo s účinností od 1. 7. 2004 zrušeno nařízením vlády č. 364/2004 Sb., přičemž dne 31. 7. 2004 požádali navrhovatelé o posečkání s projednáním věci tak, aby mohl být změněn původní návrh. Navrhovatelé totiž byli přesvědčeni, že nově přijaté nařízení č. 364/2004 Sb. obsahově navazuje na dříve napadené nařízení vlády č. 114/2001 Sb., a zamýšleli proto podat návrh na změnu původního návrhu. Přitom vycházeli z obdobného postupu, k němuž došlo ve věci vyhlášené Ústavním soudem pod č. 528/2002 Sb. (formální zrušení a obsahová totožnost napadeného právního předpisu v průběhu řízení před Ústavním soudem). Ústavní soud však podle navrhovatelů těsně před podáním změny návrhu podle § 69 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) usnesením ze dne 14. 9. 2004 řízení zastavil.

Navrhovatelé proto vyjadřují přesvědčení, že také nově přijaté nařízení vlády č. 364/2004 Sb., konkrétně jeho ustanovení § 3 a § 16, je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky. Obě ustanovení podle navrhovatelů řeší otázku rozdělení kvót, přičemž z pouhého textu obou napadených ustanovení je zřejmé, že vycházejí z předchozího právního předpisu (nařízení vlády č. 114/2001 Sb., ve znění, které již bylo napadeno v řízení zastaveném Ústavním soudem). Vzhledem k tomu je argumentace navrhovatelů zaměřena na již formálně neplatné nařízení, na které napadená ustanovení nového nařízení odkazují.

Přitom základní argument navrhovatelů se týká nerovnosti mezi výrobcí a tím i na výrobcích závislých pěstitelích. Způsob výpočtu kvóty jednotlivých producentů byl ovlivněn protiústavní úpravou platnou před nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/01, publikovaným pod č. 499/2002 Sb., když jako rozhodné období pro určení kvót bylo vzato období, kdy tato protiústavní úprava platila. Producenti, kteří nerespektovali tuto protiústavní úpravu zrušenou tímto nálezem, tak byli ve své podstatě zvýhodněni. Došlo tak ke stejné situaci, jaká zde byla před přijetím tohoto nálezu, když i před tím byla za rozhodné období vzata doba, kdy platila protiústavní úprava v podobě nařízení vlády č. 51/2000 Sb.

Normotvůrce ani přes výše uvedený nález Ústavního soudu publikovaný pod č. 499/2002 Sb. nezjednal nápravu, přičemž tento protiústavní stav odkazem na kvóty určené podle dosavadních právních předpisů zachoval i v nově napadeném nařízení.

Nařízením vlády č. 97/2003 Sb., kterým bylo změněno nařízení č. 114/2001 Sb., byl stanoven v § 7 odst. 2 a 3 klíč pro stanovení kvóty jednotlivým žadatelům tak, že Státní zemědělský intervenční fond (dále též „Fond“) vypočte koeficient pro stanovení kvóty jednotlivým žadatelům jako podíl kapacity výroby cukru žadatele a souhrnu kapacit výroby cukru žadatelů, přičemž kvóta bude Fondem stanovena jako součin koeficientu a množství 415 000 tun cukru. Z uvedeného ustanovení je podle navrhovatelů evidentní, že rozhodujícím kritériem pro stanovení kvóty byl pojem kapacity výroby cukru žadatele. Podle § 2 písm. j) vloženého do nařízení č. 114/2001 Sb. nařízením č. 97/2003 Sb. byla kapacitou výroby cukru nejvyšší průměrné množství cukru vyrobené producentem cukru za 24 hodin

v cukrovaru, v němž vyráběl cukr v listopadu 2001 nebo v říjnu 2002, pokud v tomto cukrovaru vyráběl cukr v kvótovém roce 2002/2003, nejvýše však v prokazatelném množství odpovídajícím maximálnímu dennímu výkonu strojně technologického zařízení cukrovaru (maximální denní výkon), nebo u žadatele o novou kvótu z rezervy (maximální denní výkon ověřený znaleckým posudkem) (pozn. red.: sic – správně: nebo u žadatele o novou kvótu z rezervy maximální denní výkon, ověřený znaleckým posudkem).

Vláda tak vzala jako rozhodné období pro stanovení klíče k rozdělení kvóty jednotlivým žadatelům právě období, ve kterém byla v platnosti protiústavní úprava nařízení č. 114/2001 Sb. před účinky nálezu č. 499/2002 Sb., tedy v období od 30. 3. 2001 do 29. 11. 2002. Vláda tedy podle navrhovatelů namísto toho, aby jako rozhodné období pro stanovení klíče k rozdělení individuálních produkčních kvót vzala takové období, ve kterém ještě nebyla upravena regulace trhu s cukrem, která trh zkresluje, zcela svévolně a v rozporu se stanovisky Ústavního soudu stanovila jako rozhodné období právě to, kdy platila protiústavní právní úprava.

Navrhovatelé dále vyjádřili přesvědčení, že zvolené kritérium produkce ve dvou vybraných měsících v průběhu dvou let je ryze arbitrární, rozhodně ne promyšlené, přičemž opomíjí přirozené důvody vysvětlující rozlišné objemy výroby. Definice kapacity, jak ji předpokládal § 2 písm. j) nařízení vlády č. 114/2001 Sb., tedy podle objemu výroby cukru za den ve dvou (namátkou) vybraných měsících, není pro stanovení skutečné kapacity cukrovaru rozhodující, neboť (1.) nezohledňuje různé technologické postupy používané v jednotlivých cukrovarech při výrobě cukru a (2.) data rozhodující pro určení kapacity spadají do období, kdy trh s cukrem byl protiústavním způsobem regulován a výroba byla podřízena této regulaci.

Nikoliv každý cukrovar vyrábí podle navrhovatelů při zpracování cukrovky přímo cukr, cukrovary používají různou technologii výroby cukru, přičemž některé technologie spočívají v tom, že během kampaně se pouze extrahuje z cukrovky těžká šťáva, která je pak skladována. K samotné výrobě cukru ze šťávy pak dochází v průběhu celého hospodářského roku. Dále se navrhovatelé domnívají, že měla-li být zachována zásada rovnosti přístupu ke všem žadatelům a zásada objektivního způsobu výpočtu, naopak měla být při stanovení kapacit zohledněna také délka kampaně zpracování cukrovky, protože v praxi každý cukrovar zpracovával dodanou cukrovku po různě dlouhé období, a měl také k dispozici více nebo méně času. Rozdíl v délce kampaně v případech jednotlivých cukrovarů se může řádově pohybovat kolem 40 dnů, vlastní výroba cukru (různými technologiemi) pak může probíhat po celý rok, a je proto zcela neobjektivní stanovit kapacitu cukrovaru na základě množství cukru vyrobeného v průběhu jednoho dne.

Stanovení kritérií pro určení kvóty tak dle mínění navrhovatelů postrádalo jakékoliv objektivní hledisko a jeví se tak jako výraz naprosté libovůle. Z těchto důvodů jsou navrhovatelé přesvědčeni, že § 2 písm. j) a § 7 nařízení vlády č. 114/2001 Sb. byly v rozporu se zásadou rovného přístupu ke všem žadatelům o kvótu a zásadou objektivního způsobu výpočtu tak, jak je stanoveno v § 11d odst. 10 písm. b) zákona č. 256/2000 Sb. (původně § 12 odst. 6 citovaného zákona). Současně byla tato ustanovení v rozporu s ústavním požadavkem rovnosti dle čl. 1 a čl. 3 Listiny, což zároveň založilo ústavně nepřípustný nestejný zákonný obsah vlastnictví výrobních zařízení podle čl. 11 odst. 1 Listiny a neospravedlnitelné rozlišování mezi jednotlivými podniky, jež se těší stejné svobodě podnikání podle čl. 26 Listiny. Podle navrhovatelů tak došlo rovněž k porušení čl. 14 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve spojení s čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.

Převzetím systému kvót určených podle úpravy obsažené v nařízení vlády č. 114/2001 Sb., a to prostřednictvím navrhovatelů napadeného § 3 nařízení vlády č. 364/2004 Sb., došlo proto k založení neústavnosti i úpravy nové.

Zpochybňují-li navrhovatelé ústavnost a zákonnost určení jednotlivých produkčních kvót, je tím podle nich zpochybněna i rezerva, na kterou se odkazuje v § 16 nařízení vlády č. 364/2004 Sb. Aktuální roční kvóta je totiž tvořena ze součtu individuálních kvót a rezervy (§ 3 nařízení vlády č. 114/2001 Sb.). Přidělování kvóty z rezervy podle § 4 odst. 2 a § 12 nařízení vlády č. 114/2001 Sb.

bylo totiž podle navrhovatelů rovněž v rozporu se zásadou rovnosti a objektivního způsobu výpočtu, neboť tato ustanovení neobsahovala žádná přezkoumatelná kritéria, na základě kterých měl Fond o přidělení kvóty z rezervy rozhodnout.

Jinými slovy, napadená ustanovení § 3 a § 16 nařízení vlády č. 364/2004 Sb. zachovávají kontinuitu s předchozí, dle navrhovatelů neústavní a nezákonnou, úpravou obsaženou v předchozím nařízení vlády č. 114/2001 Sb., které bylo rovněž navrhovateli v předchozím řízení před Ústavním soudem napadeno. Toto řízení však Ústavní soud zastavil s ohledem na to, že napadená úprava byla v průběhu řízení derogována právě nařízením vlády č. 364/2004 Sb.

Navrhovatelé jsou však toho názoru, že neústavnost napadené právní úpravy nevyplývá pouze z neústavnosti předchozí právní úpravy, neboť vláda podle navrhovatelů vybočila i ze svého kompetenčního rámce, čímž porušila čl. 78 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“). Vláda totiž podle navrhovatelů zachováním dosavadního rozdělení kvót v nové právní úpravě zasahuje do kompetencí orgánu, jehož působnost rozhodovat o výši kvót (Státní zemědělský intervenční fond) je stanovena právními předpisy vyšší právní síly (zákon č. 256/2000 Sb. a nařízení rady ES č. 1260/2001). Vzhledem k tomu, že nový právní předpis zrušil právní důvod, o který se opírala v mezidobí vydaná správní rozhodnutí o přidělení kvót, nicméně tato rozhodnutí ponechal platnými a účinnými, bylo tímto novým právním předpisem navíc zasaženo do výroku těchto správních rozhodnutí, resp. byly změněny výrokové části správních rozhodnutí – viz část věty § 3 odst. 1 nařízení č. 364/2004 Sb.: „... se ... považuje za součet kvóty A a kvóty B podle předpisů Evropského společenství.“ (pozn. red.: sic – správně: podle předpisů Evropských společenství).

Navrhovatelé proto navrhli, aby Ústavní soud obě napadená ustanovení nařízení vlády č. 364/2004 Sb. zrušil dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.

Sdělením ze dne 18. 10. 2005 navrhovatelé doplnili původní návrh. V tomto doplnění rozvedli svou původní argumentaci stran vztahu mezi napadenými ustanoveními nařízení vlády č. 364/2004 Sb. a předchozí právní úpravou stanovující klíč k rozdělení kvóty obsaženou v nařízení vlády č. 114/2001 Sb., ve znění nařízení vlády č. 97/2003 Sb. Jak navrhovatelé zopakovali, považovali za protiústavní i předchozí právní úpravu; řízení o ní však bylo před Ústavním soudem zastaveno s ohledem na přijetí nové, nyní napadené právní úpravy. Navrhovatelé jsou toho názoru, že s ohledem na to, že napadená ustanovení odkazují na původní právní úpravu, fakticky přetrvává protiústavnost původního vládního nařízení. Navrhovatelé se domnívají, že jde o mnohem obširnější obecnou otázku, zda je z hlediska ústavního pořádku přípustné, aby určitá právní úprava, která je protiústavní, mohla působit právní účinky i po svém formálním zrušení, a to prostřednictvím ustanovení, která na ni budou odkazovat. Ačkoliv z normotvorné praxe vyplývá, že takový postup regulace právních vztahů novou právní úpravou, která vyžaduje použití předchozí právní úpravy již formálně zrušené, na niž se toliko odkazuje, je poměrně častý a z řady důvodů (např. naplnění požadavku na zachování principu právní jistoty) i legitimní, jiná situace nastává podle navrhovatelů v případě, kdy dosavadní právní úprava, která se má použít vzhledem k „odkazujícímu ustanovení“ obsaženému v novém právním předpise, je protiústavní. Navrhovatelé jsou proto přesvědčeni, že Ústavní soud musí mít pravomoc přezkoumávat platná ustanovení právních předpisů v případě, že by to znamenalo posuzovat ústavní konformitu právních předpisů již formálně zrušených. Pravomoc Ústavního soudu by jinak byla podstatně zúžena, resp. by ji bylo možno obejít tak, že by normotvůrce přijal nový právní předpis vždy poté, co by byl předchozí předpis napaden před Ústavním soudem. Z hlediska ryze formálního by tak znemožnil Ústavnímu soudu o návrhu na zrušení původního právního předpisu rozhodnout. Je-li mezi původním předpisem a novým předpisem zcela zjevná vazba, jako je tomu podle navrhovatelů v daném případě, musí být dána možnost posoudit prostřednictvím ustanovení nového právního předpisu i právní předpis dosavadní.

Navrhovatelé v závěru doplnění návrhu zdůraznili, že Ústavní soud se ve své předchozí judikatuře vyslovil dostatečně jasně, když stanovil meze podzákonné právní úpravy v oblasti regulace trhu s cukrem. Navrhovatelé se domnívají, že napadená právní úprava tyto meze nerespektuje, a je tedy

namístě, aby Ústavní soud setrval na svých dosavadních právních názorech, neboť podle mínění navrhovatelů nenastaly takové skutečnosti, které by odůvodňovaly revizi stanoviska Ústavního soudu v těchto otázkách.

B) Dne 3. 1. 2006 obdržel Ústavní soud podání, kterým navrhovatelé reagovali na postup vlády České republiky, která dne 21. 12. 2005 přijala nařízení č. 548/2005 Sb., o stanovení některých podmínek provádění opatření společné organizace trhů v odvětví cukru. Tímto nařízením bylo s účinností od 31. 12. 2005 zrušeno nařízení č. 364/2004 Sb., jehož ustanovení § 3 a § 16 byla původním návrhem navrhovatelů napadena. Tímto podáním navrhovatelé rozšířili původní návrh a výslovně navrhli zrušení § 3 nového nařízení č. 548/2005 Sb. Přitom k odůvodnění tohoto návrhu uvedli, že postup vlády považují za účelovou a již opakovanou snahu vyhnout se projednání věci před Ústavním soudem. Podle navrhovatelů dosud platná právní úprava žádnou změnu nevyžadovala. Argumentace, že nové nařízení bylo koncipováno tak, aby umožnilo v podmínkách České republiky realizaci všech nezbytných opatření dosluhujícího systému tržní organizace, který bude od 1. 7. 2006 nahrazen novou reformovanou organizací trhů (jak podle navrhovatelů vyplývá z předkládací zprávy k nařízení), není důvodná. Sám předkladatel totiž podle navrhovatelů připouští, že nová úprava si vynutí od 1. 7. 2006 zásadní změny v systému produkčních kvót, v cenové politice i dalších instrumentech tržní organizace, a tedy i novelizaci nyní přijaté úpravy. Navíc celá konkrétní podoba reformy ještě není úplně známa. Samotná skutečnost, že nařízením Komise (ES) č. 1609/2005 došlo ke snížení produkčních kvót, nemá žádný vliv na projednávanou věc. Naopak, i přes toto snížení je podle navrhovatelů zachován v rozporu s Ústavou a Listinou základních práv a svobod stanovený podíl producentů na produkční kvótě. Původní systém výpočtu kvóty proto zůstává zachován také v nové právní úpravě.

Navrhovatelé se domnívají, že zastavení řízení a tím faktické schválení postupu vlády by bylo ryze formalistickým přístupem, který Ústavní soud u obecných soudů vždy kritizoval. Proto podávají změnu původního návrhu podle § 63 zákona o Ústavním soudu ve spojení s § 95 občanského soudního řádu a navrhují, aby Ústavní zrušil ustanovení § 3 nařízení č. 548/2005 Sb., a to dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.

II.

Rekapitulace podstatných částí vyjádření účastníků, vedlejších účastníků řízení a dalších důkazů

A) Vláda České republiky ve svém vyjádření ze dne 24. 11. 2004 k původnímu návrhu na zrušení § 3 a § 16 nařízení vlády č. 364/2004 Sb. předložila Ústavnímu soudu následující argumentaci.

Cukrovarnický průmysl v České republice a také sektor pěstitelů cukrové řepy se podle vlády po přistoupení České republiky k EU řídí v plném rozsahu pravidly společné organizace trhů s cukrem, která jsou součástí Společné zemědělské politiky EU. Pravidla a mechanismy společné organizace trhu s cukrem byly stanoveny celou řadou nařízení vydaných Radou nebo Komisí ES. Nařízení Rady nebo Komise mají podle čl. 249 Smlouvy o založení ES přímou závaznost ve všech svých částech a jsou přímo použitelná v každém členském státě EU. V rámci přípravy České republiky na zapojení se do Společné zemědělské politiky EU v oblasti společné organizace trhů v odvětví cukru bylo podle vlády nutné přistoupit k přijetí právních nástrojů, které umožnily, aby v okamžiku přistoupení České republiky k EU bylo možné zabezpečit administraci opatření v oblasti společné organizace trhů v odvětví cukru, kterou provádí Státní zemědělský intervenční fond na základě zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu), ve znění pozdějších předpisů.

Právní rámec provádění opatření Společné zemědělské politiky je tedy po přistoupení České republiky k EU dán zákonem č. 256/2000 Sb., zákonem č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů, příslušnými nařízeními a rozhodnutími ES a nařízením vlády č. 364/2004 Sb., o stanovení některých podmínek provádění opatření společné organizace trhů v odvětví cukru.

Základním právním nástrojem při stanovování platného systému produkčních kvót do právního řádu České republiky se tedy stal zákon č. 256/2000 Sb., který zmocnil vládu, aby svým nařízením stanovila produkční kvóty a podmínky systému produkčních kvót, a při jejich stanovení dodržela rozsah a časové termíny vyplývající z časového harmonogramu stanoveného v jednání o přistoupení České republiky k EU. Vláda proto při zpracování nařízení vycházela jak z platného ústavního principu (čl. 78 Ústavy), který ji opravňuje k provedení zákona a v jeho mezích vydat příslušné nařízení, tak i z konkrétního zákonného zmocnění, a postupovala v mezích daných zákonem.

Ke konkrétním výtkám navrhovatelů uvedla vláda následující. K námitkám týkajícím se porušení čl. 11 Listiny, který chrání vlastnictví, vláda odkázala na nález Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2001, publikovaný pod č. 410/2001 Sb., podle kterého kvótní systém představuje formu kontroly užívání majetku, u níž je nutno bedlivě zvažovat jak existenci veřejného zájmu opravňujícího k uplatnění usměrňujících (kontrolních) opatření, tak i výběr podrobných pravidel pro (spravedlivou) rovnováhu mezi obecným zájmem společnosti a ochranou základních práv jednotlivce. Vláda k tomu uvedla, že mezi taková opatření patří například opatření k organizaci trhu s určitými komoditami, jako je stanovení minimálních nebo maximálních cen, nejrůznějších kvót výrobních, dovozních nebo vývozních apod. V případě napadeného nařízení je veřejným zájmem, který legitimizuje stát k zavedení systému produkčních kvót cukru, stabilizace trhu s cukrem a zajištění a udržení výroby cukrovky, to znamená vytvoření podmínek pro to, aby každý producent měl zajištěn odbyt a aby obdržel odpovídající minimální cenu. Podle názoru vlády jsou pak prostředky použité k dosažení tohoto cíle a obsažené v nařízení přiměřené. Stanovení podmínek v napadeném nařízení, které musí žadatel o kvótu a žadatel o rezervu splňovat, se opírá o zákonné zmocnění obsažené v § 12 odst. 3, resp. v § 11d odst. 10 zákona č. 256/2000 Sb. Tyto podmínky přitom dopadají stejně na všechny žadatele. Pokud žadateli podle vlády není stanovena kvóta proto, že uvedené podmínky nesplnil, v žádném případě nedochází ke změně obsahu vlastnického práva tohoto žadatele k jeho majetku – cukrovaru, jeho vlastnické právo má stále stejný obsah jako vlastnické právo jiných žadatelů. Dochází pouze k tomu, že jím vyrobený cukr je zatížen odvodem podle § 13 odst. 7 zákona č. 256/2000 Sb., což se však nikterak nedotýká vlastnického práva k cukrovaru a tím spíše nedochází ani k vyvlastnění, které předpokládá nucené omezení vlastnického práva. V této souvislosti poukázala vláda opakovaně na nález Ústavního soudu publikovaný pod č. 410/2001 Sb., v němž Ústavní soud stanovil, že omezení produkce výrobku sice představuje omezení práva tento výrobek užívat, avšak nepředstavuje vyvlastnění, neboť vlastník může s tímto výrobkem i nadále nakládat. Nedochází k převodu či přechodu vlastnického práva na jinou osobu, výrobek se pouze regulací stává obtížně prodejný nebo neprodejný. Nárok na dosažení určité ceny na trhu však není součástí chráněného vlastnického práva. S ohledem na to je proto vláda přesvědčena, že k porušení čl. 11 Listiny nedošlo.

Vláda v této souvislosti poukázala na některé další nálezy a usnesení Ústavního soudu, které se ze širšího hlediska zabývaly ústavní ochranou poskytovanou čl. 26 odst. 1 Listiny. Podle vlády vyplývá např. z usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 363/96 [Sbírka nálezu a usnesení Ústavního soudu (dále jen „Sbírka rozhodnutí“), svazek 7, usn. č. 7], že právo podnikání je nutno chápat pouze jako právo výběru, zda určitá činnost bude vykonávána jako samostatná výdělečná činnost nebo jako závislá činnost v pracovním poměru. Právo svobodně se rozhodnout přitom neznámá, že při této činnosti není subjekt nijak omezen, naopak své rozhodnutí může realizovat jen v hranicích daných právním řádem. Práva a svobody obsažené v hlavě čtvrté Listiny jako „Hospodářská, sociální a kulturní práva“ vyžadují ke své realizaci součinnost dalších faktorů; nepůsobí bezprostředně jako základní práva uvedená v hlavě druhé Listiny. Zcela evidentní je to podle vlády v ustanovení čl. 26 odst. 2 Listiny, kde rozsah práva na svobodné podnikání je řešen odkazem na zákonem stanovené podmínky a omezení. Normativní obsah čl. 26 odst. 1 Listiny je pak omezen čl. 41 odst. 1 Listiny, což znamená, že tohoto ustanovení se jako práva lze dovolat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí (nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 35/95, Sbírka rozhodnutí, svazek 5, nález č. 64; vyhlášen pod č. 206/1996 Sb.). Zákonné vymezení těchto práv je provedeno právě zákonem, na základě kterého je vydáno napadené nařízení. Vláda proto v důsledku shora uvedeného nespatřuje v napadeném nařízení ani rozpor s čl. 26 odst. 1 Listiny.

Vláda rovněž odmítla tvrzení navrhovatelů, že výrobcům bez kvóty je přístup na trh ztížen nebo dokonce zcela uzavřen. Podle vlády každý subjekt mající zájem podnikat ve výrobě cukru má možnost na trh vstoupit, a to buď prostřednictvím žádosti o přidělení kvóty z rezervy nebo nabytím kvóty od jiného producenta, který bude mít zájem výrobu ukončit. Jak vyplývá z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/01, publikovaného pod č. 499/2002 Sb., ani ústavní pořádek ani mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách nezakazují zákonodárci omezení množství produkce, distribuce nebo spotřeby statků. Zákonodárce proto smí podle své úvahy zavést cenovou nebo kvantitativní regulaci produkce v určitém odvětví hospodářství, vymezit či ovlivnit druh, počet subjektů v něm působících či omezit smluvní svobodu při uplatňování produkce na trhu či při nákupu surovin a výrobních zařízení. Vláda upozornila na to, že tvrzení skupiny poslanců, že omezení mohou být jen kvalifikační, označil v tomto nálezu Ústavní soud za nepřiměřeně úzký výklad.

Vláda dále konstatovala, že napadené nařízení zachovává kontinuitu s příslušnými předpisy ES a se zákonem. Tato kontinuita zohledňuje způsob stanovení produkčních kvót provedený ještě před přistoupením České republiky k EU v souladu s povinnostmi jejich stanovení, vyplývající pro členský stát z příslušných předpisů ES tak, aby již od počátku hospodářského roku 2004/2005 (tj. od 1. 7. 2004) mohly být uplatňovány všechny mechanismy společné organizace trhu v odvětví cukru i v České republice. K argumentům navrhovatelů týkajícím se klíče k přidělení individuálních produkčních kvót jednotlivým žadatelům vláda uvedla, že v období listopad 2001 nebo říjen 2002 sice platila úprava rozdělení produkčních kvót provedená na základě předchozího nařízení vlády č. 114/2001 Sb., avšak produkční kvóty stanovené tehdy jednotlivým producentům cukru neměly žádný zásadní vliv na objem výroby producentů cukru v jejich cukrovarech v uvedených měsících. Kritériem pro přidělení individuálních produkčních kvót žadatelům se na základě nařízení vlády č. 97/2003 Sb., které nabylo účinnosti dne 9. 4. 2003, stala kapacita výroby cukru každého žadatele. Výchozím rámcem se přitom stalo období jednoho měsíce, buď listopadu 2001 nebo října 2002, neboť v měsících říjnu a listopadu každého roku probíhá ve všech cukrovarech podstatná část výrobní kampaně, přičemž objem výroby v těchto dvou měsících není podmíněn celkovou plánovanou výrobou, vyplývající z přidělené produkční kvóty, nýbrž požadavkem na maximální výkon strojné technologického zařízení každého cukrovaru tak, aby producent cukru mohl realizovat kampaň v co nekratším období a tím minimalizoval své ekonomické náklady.

Zmíněné dvouměsíční období bylo dále rozděleno na dva měsíce ve dvou různých kalendářních rocích jednak s ohledem na to, aby některý producent cukru nebyl poškozen případnou výlukou nebo přerušením výroby v jednom ze dvou alternativně zvolených měsíců. Základem pro stanovení kapacity výroby cukru se pak stalo průměrné množství vyrobené žadatelem za 24 hodin v jím provozovaném cukrovaru nebo cukrovarech tak, že se výroba ve zvoleném měsíci vydělila příslušným počtem dní. Touto specifikací na průměrné denní množství výroby se mělo předejít případům, kdy by některý z producentů ve sledovaném měsíci přerušil v některých dnech výrobu, což by se negativně projevilo na ukazateli výroby za sledovaný měsíc. Popsaným postupem se pak dospělo ke stanovení kapacity výroby cukru žadatele tak, aby se postupným způsobem stanovil maximální výkon výrobních zařízení jednotlivých žadatelů o kvótu. Celková délka kampaně v příslušném roce se tak stala s ohledem na výše uvedené zcela bezpředmětná.

K výrobě cukru z těžké šťávy, která probíhá i řadu měsíců po konci kampaně, vláda uvedla, že tato výroba těžké šťávy je podle úpravy obsažené v nařízení Rady (ES) č. 1260/2001 ze dne 19. 6. 2001 o společné organizaci trhů v odvětví cukru, ve znění pozdějších předpisů, považována za výrobu cukru, takže v takových případech je možné již vykazovat výrobu cukru, ačkoliv byla vyrobena v průběhu kampaně pouze těžká šťáva.

Vláda dále uvedla, že ze stanovení kritérií pro určení kvóty je zřejmá snaha o stanovení takových objektivních kritérií, která by vyhovovala požadavkům zákona a současně odrážela reálný ekonomický a technologický rámec pro jejich stanovení. Skutečnost, že splnění zákonných požadavků na prvotní přidělení individuálních produkčních kvót je velmi obtížné, dokazují podle vlády paradoxně sami navrhovatelé, když jako rozhodné období pro stanovení klíče k rozdělení kvót navrhují období, ve kterém ještě nebyla upravena regulace trhu s cukrem. Aplikací tohoto návrhu by však nebylo mož-

né přidělit kvóty těm žadatelům, kteří v té době cukr nevyráběli. Totéž platí o cukrovarech, které tito noví výrobci cukru znovu zprovoznili, ačkoliv před tím je vlastnily jiné společnosti.

Toto tvrzení podle vlády potvrdil také Ústavní soud, který např. v případě mléčných kvót v nálezu publikovaném pod č. 410/2001 Sb. judikoval, že „...jistě znevýhodnění potenciálních budoucích producentů je přirozenou a neodstranitelnou vlastností veškerých omezení množství produkce a nemůže v něm být spatřováno porušení ústavně zaručeného principu rovnosti, neboť – což již bylo řečeno – rovnost v moderních ústavních systémech nelze chápat jako kategorii absolutní, nýbrž relativní...“.

Vláda v závěru svého vyjádření proto konstatovala, že návrh shledala nedůvodným, a to s ohledem na závazek České republiky vůči EU vybudovat v České republice v intencích pravidel Společné zemědělské politiky EU fungující a efektivní systém produkčních kvót. Jak vláda uvedla, v případě zrušení příslušných ustanovení napadeného nařízení by se Česká republika stala zemí, která by v rámci tržní organizace neměla na cukr přiděleny produkční kvóty jednotlivým podnikům, což by bylo v rámci EU zcela neobvyklé, a tato skutečnost by podle vlády přinesla České republice nevyčíslitelné a neodhadnutelné následky s dopady na všechny pěstitele cukrovky a výrobce cukru. Vláda proto navrhla, aby Ústavní soud návrh jako takový zamítl.

B) Ústavní soud dále podle § 69 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zaslal návrh veřejnému ochránci práv s tím, aby v zákonné lhůtě sdělil, zda vstupuje do řízení jako vedlejší účastník. Veřejný ochránce práv připsal ze dne 23. 11. 2004 projevil vůli do řízení vstoupit a současně Ústavnímu soudu poskytl k návrhu své vyjádření. V něm uvedl, že veřejný ochránce práv vstoupil již v roce 2002 do řízení o návrhu na zrušení části zákona č. 256/2000 Sb. a na zrušení části nařízení vlády č. 114/2001 Sb. vedeného pod sp. zn. Pl. ÚS 39/01. Učinil tak především s ohledem na to, že se na něj obrátily soukromé osoby se žádostmi, aby podpořil jejich snahu o zrušení těchto právních předpisů. Veřejný ochránce práv takto vstoupil také do řízení o návrhu na zrušení nařízení vlády č. 114/2001 v tehdy platném znění, vedeného Ústavním soudem pod sp. zn. Pl. ÚS 48/03, které Ústavní soud pro odpadnutí důvodu zastavil. V obou případech veřejný ochránce práv poukazoval na fakt, že aplikací tehdy platné zákonné úpravy docházelo k porušování zásady rovného přístupu a požadavku objektivního způsobu výpočtu cukerných kvót. Docházelo tak, zjednodušeně řečeno, k vytváření nerovnosti mezi výrobci cukru navzájem. K nyní podanému návrhu veřejný ochránce práv uvedl, že obě napadená ustanovení mají základ v nařízení vlády č. 114/2001 Sb., které bylo již dvakrát napadeno návrhy na zrušení u Ústavního soudu. Proto se veřejný ochránce práv ztotožnil s názorem navrhovatelů, že požadavek rovného přístupu a objektivního způsobu výpočtu není dán, jelikož nové nařízení č. 364/2004 Sb. odkazuje na již neplatné nařízení č. 114/2001 Sb., které rovnost a objektivitu nezaručovalo. Podle veřejného ochránce práv vláda vydáním nového nařízení opět překročila meze stanovené jí v čl. 78 Ústavy.

C) Ústavní soud si pak dne 31. 3. 2005 vyžádal k provedení důkazu od Státního zemědělského intervenčního fondu srovnávací informace o tom, jaký klíč k přidělení individuálních produkčních kvót cukru užíly a užívají ostatní členské státy EU. Státní zemědělský intervenční fond Ústavnímu soudu sdělil, že produkční kvóty byly poprvé zavedeny a rozděleny mezi podniky v členských státech tehdejšího EHS na základě nařízení EHS č. 1009/1967 o společné organizaci trhu s cukrem. Podle čl. 23 nařízení určila členská země základní kvótu podniku tak, že zjistila podíl dotyčného podniku na celkové průměrné roční produkci cukru této země v hospodářských letech 1961/1962 až 1965/1966, tedy v průběhu období 5 let. Stejný postup byl realizován v případě přistoupivších států v 70. letech, tedy v případě Dánska, Irska a Spojeného království Velké Británie a Severního Irska, u nichž bylo rozhodujícím obdobím období let 1965/1966 až 1969/1970.

Nařízením rady (EHS) č. 1785/1981 o společné organizaci trhů v odvětví cukru bylo zavedeno členění kvóty každého podniku na kvótu A a kvótu B, přičemž určujícím obdobím byla produkce v hospodářských letech 1975/1976 až 1979/1980.

Na základě Smlouvy o přistoupení Španělska a Portugalska k ES z roku 1985 byly přiděleny kvóty A a B také podnikům na území těchto států, a to podle množství produkce během roku 1985; přesné kritérium podle informací Státního zemědělského intervenčního fondu však stanoveno nebylo. Na základě Smlouvy o přistoupení Švédska, Finska a Rakouska k ES byly přiděleny kvóty i v těchto zemích, a to podle produkce v roce 1994. Konkrétní kritéria byla ponechána na dotyčných zemích.

Pokud jde o státy z poslední vlny přistoupení, jak na Slovensku, tak v Polsku a v Maďarsku bylo podle neověřených informací, kterými Státní zemědělský intervenční fond disponuje, zvoleno jako rozhodující období hospodářských let 1994/95 až 1998/99, tedy vždy období 5 po sobě jdoucích hospodářských let.

D) Ústavní soud si dále dne 2. 1. 2006 vyžádal informaci Státního zemědělského intervenčního fondu o tom, zda bylo na území České republiky aplikováno nařízení Komise (ES) č. 1609/2005. Ze sdělení Fondu vyplynulo, že Fond splnil povinnost vyplývající z čl. 1 odst. 3 nařízení a přede dnem 1. 11. 2005 stanovil každému z producentů držících kvótu A a kvótu B její snížení.

E) Dne 4. 1. 2006 obdržel Ústavní soud reakci vlády na podání, kterým navrhovatelé navrhli připuštění změny původního návrhu na návrh na zrušení § 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb. Ve svém vyjádření vláda uvedla, že výsledky dosavadního řízení nemohou být podkladem pro řízení o změně návrhu, neboť obě nařízení se odlišují (§ 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb. má odlišnou dikci i účel než původní § 3 nařízení vlády č. 364/2004 Sb.). Tvzení, že se vláda opakovaně vyhýbá jednání a výroku Ústavního soudu se nezakládá na pravdě, neboť legislativní proces probíhal nezávisle na řízení před Ústavním soudem; žádost o projednání návrhu nařízení ve zkráceném legislativním procesu byla odeslána již 1. 11. 2005, tedy před tím, než byla vláda dotázána, zda souhlasí s upuštěním od ústního jednání. Důvodem přijetí nového nařízení byla nutnost přizpůsobit vnitrostátní úpravu nařízení Komise (ES) č. 1609/2005 a současně vnitrostátní úpravu připravit na nový cukerný pořádek, který bude přijat na komunitární úrovni. S ohledem na rozsah těchto změn pak byla zvolena cesta vydání nového předpisu namísto novelizace stávajícího. Vláda proto navrhla, aby Ústavní soud nepřipustil změnu návrhu a řízení zastavil.

F) Dne 12. 1. 2006 doručila vláda Ústavnímu soudu podklady týkající se procesu přijímání nařízení vlády č. 548/2005 Sb., tedy návrh nařízení a jeho odůvodnění, vypořádání připomínek příslušných připomínkových míst (Ministerstvo financí, Ministerstvo zahraničních věcí, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Úřad vlády, Generální ředitelství cel), žádost ministra zemědělství o projednání návrhu ve zkráceném připomínkovém řízení ze dne 1. 11. 2005, povolení ministra a předsedy Legislativní rady vlády projednat návrh ve zkráceném řízení ze dne 3. 11. 2005, stanovisko předsedy Legislativní rady vlády k návrhu nařízení ze dne 16. 12. 2005 a vyjádření odboru kompatibility Úřadu vlády k návrhu nařízení.

Dále vláda Ústavnímu soudu sdělila, že nesouhlasem s upuštěním od ústního jednání realizovala své právo, neboť řízení přikládala mimořádný význam. V té době sice již probíhal legislativní proces, nebylo však jasné, zda bude nařízení přijato a kdy nabude účinnosti. Proto vláda tuto skutečnost Ústavnímu soudu nesdělila a učinila tak až v okamžiku, kdy bylo nařízení publikováno ve Sbírce zákonů.

G) Dne 19. 1. 2006 bylo Ústavnímu soudu doručeno doplnění k vyjádření vlády k návrhu na připuštění změny návrhu ze dne 3. 1. 2006, ve kterém vláda navrhla pro případ, že by byla změna návrhu připuštěna, aby Ústavní soud návrh na zrušení § 3 nařízení č. 548/2005 Sb. zamítl. V tomto podání vláda shrnula, pokud jde o samotnou podstatu stanovení klíče k výpočtu produkčních kvót, argumenty uvedené již v původním vyjádření k původnímu návrhu.

H) Dne 20. 1. 2006 doručil Ústavnímu soudu své vyjádření k návrhu na připuštění změny návrhu a zrušení § 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb. také vedlejší účastník, veřejný ochránce práv. Ten uvedl, že je třeba nejprve zkoumat, zda lze výsledky dosavadního řízení využít pro řízení o změně návrhu. Obě nařízení podle něj nejsou obsahově zcela totožná, avšak je třeba připustit, že v otázce

přidělování individuálních produkčních kvót přebírá § 3 v zásadě kvóty stanovené v předchozím nařízení, pouze je snižuje při zachování vzájemného poměru. K samotnému meritů pak veřejný ochránce práv poznamenal, že Ústavní soud svým předchozím nálesem sp. zn. Pl. ÚS 39/01 postavil vládu do nelehké situace. Časový odstup od okamžiku, kdy začal být trh s cukrem regulován, byl již natolik velký, že vláda mohla jen velmi těžko použít jako výchozí hodnotu objem výroby jednotlivých producentů před počátkem regulace. Přesto je veřejný ochránce práv přesvědčen, že vláda měla a mohla vyvinout úsilí k nalezení takového mechanismu, který by dříve vzniklou nerovnost buď zcela odstranil, nebo alespoň zmírnil. Vláda však nepředložila žádný výčet modelů řešení, které snad zvažovala a z nejrůznějších důvodů zavrhl.

Veřejný ochránce práv proto alternativně navrhl, buď aby Ústavní soud řízení zastavil a vysvětlil důvody, které jej k tomu vedly, nebo pokud připustí změnu návrhu a změněnému návrhu vyhoví, aby současně posunul datum účinnosti nálezu o lhůtu 6 měsíců ode dne jeho vyhlášení.

I) Konečně dne 8. 2. 2006 obdržel Ústavní soud dopis Státního zemědělského intervenčního fondu, v němž Ústavní soud seznámil se svými postoji k návrhu. Případný radikální zásah Ústavního soudu do soustavy produkčních kvót cukru by podle Fondu představoval krok k takovému pojetí vnitrostátně garantovaných základních práv, které by neobstálo z pohledu práva ES. Dále Státní zemědělský intervenční fond naznačil možné scénáře vývoje, který by nastal po zrušujícím nálezu Ústavního soudu (vyrobený cukr by nemohl být považován za cukr kategorie A a B a byl by cukrem C, který by producenti museli vyvážet mimo území EU, nastal by kolaps trhu, byl by zpochybněn proces výběru finančních dávek z výroby cukru A a B od producentů cukru v České republice odváděných do rozpočtu EU, ztráta kvót by znamenala ztrátu trhů atd.).

III.

Průběh ústního jednání

Na ústním jednání dne 8. 3. 2006 odkázal právní zástupce navrhovatelů na obsahy všech návrhů a shrnul podstatné argumenty. Navrhovatelům nejde o to, aby byla zrušena regulace jako taková, ale pouze aby došlo ke změně způsobu regulace. Podstatný je přitom výběr rozhodného období pro stanovení individuální kvóty, které ve všech dřívějších nařízeních bylo obdobím, které Ústavní soud v předchozím nálezu označil za protiústavní. Výběr rozhodného období v klíči byl arbitrární, neboť i z komparativního přehledu vyplývá, že lze zvolit delší období. Právní zástupce navrhovatelů sice připustil, že nelze dosáhnout absolutní rovnosti mezi producenty, ale v rámci snahy o maximální přiblížení se rovnému postavení mezi producenty by bylo lze zvolit jiný způsob rozdělení kvót.

Jeden z navrhovatelů, poslanec M. K., pak doplnil, že existují dvě varianty regulace trhu s cukrem: stát buď může omezovat přímo pěstitele cukrovky, nebo, jak učinila vláda, producenty cukru. Podle něj by byl systém regulace množství vypěstované cukrové řepy přímo u pěstitelů spravedlivější než zavedený systém. Systém kvótování v České republice pak podle něj nelze srovnávat se systémy v ostatních členských zemích EU, kde jsou cukrovary přímo ve vlastnictví pěstitelů.

Zástupce vlády rovněž odkázal na vyjádření vlády, v nichž vláda jasně stanovila, proč považuje je zvolený způsob za spravedlivý. Způsoby výpočtu individuální kvóty byly podle něj v minulosti zvoleny různě, vždy však byly zpochybněny a lze očekávat, že i v případě, kdy by vláda v budoucnu zvolila jiný klíč, opět by i on byl napaden. Podle zástupce vlády nelze nalézt absolutně spravedlivý způsob výpočtu, případné znevýhodnění jednoho producenta nelze posuzovat jako nerovné postavení všech producentů. Proto vláda trvá na tom, že podaný návrh je neodůvodněný.

Veřejný ochránce práv uvedl, že jako vedlejší účastník může zastávat poněkud obecnější postoje. Proto sice odkázal na svá dřívější vyjádření, ovšem s tím, že v mezidobí se jeho postoje poněkud relativizovaly. Uvedl, že si položil otázku, komu tento proces prospívá. V konečném důsledku nejde o kvóty stanovené jednotlivým producentům, nýbrž o to, kolik kdo dostane náhrad za to, že nebude

produkovat cukr. Dopad právní úpravy není jen na výrobce cukru, ale i na pěstitele. Proto trvá na tom, aby Ústavní soud, pokud právní úpravu zruší, odložil vykonatelnost nálezu.

K dotazu soudce zpravodaje účastníci řízení konečně shodně uvedli, že je již známa i národní kvóta pro hospodářský rok 2006/2007.

IV.

Aktivní legitimace navrhovatele, přípustnost návrhu

Ústavní soud nejprve zkoumal, zda je splněna podmínka aktivní legitimace navrhovatelů, zda je návrh přípustný a zda zde nejsou důvody zastavení řízení. Přitom konstatoval, že návrh byl podán oprávněným subjektem v souladu s § 64 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu, tedy skupinou 35 poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

V souvislosti s posouzením přípustnosti návrhu a podmínek pro zastavení řízení byl Ústavní soud konfrontován se situací, kdy vláda v průběhu řízení o původním návrhu a těsně přede dnem ústního jednání napadenou právní úpravu zrušila a přijala právní úpravu novou, na což navrhovatelé reagovali návrhem na připuštění změny původního návrhu. Ústavní soud proto poté, co se seznámil s argumenty účastníků a vedlejšího účastníka řízení stran připuštění změny návrhu, rozhodl usnesením ze dne 14. 2. 2006 tak, že změnu návrhu připustil.

Ústavní soud byl již v minulosti před obdobnou situací postaven v řízení sp. zn. Pl. ÚS 8/02 (Sbírka rozhodnutí, svazek 28, náleze č. 142; vyhlášen pod č. 528/2002 Sb.), kdy Ministerstvo financí v průběhu řízení zrušilo napadenou úpravu regulace nájemného a přijalo formálně novou úpravu, obsahově shodnou, či v řízení sp. zn. Pl. ÚS 49/03 (náleze byl vyhlášen pod č. 227/2005 Sb. a bude uveřejněn ve svazku 37 Sbírky rozhodnutí), kdy zastupitelstvo obce Jindřichovice pod Smrkem rovněž v průběhu řízení před Ústavním soudem zrušilo napadenou obecně závaznou vyhlášku a přijalo vyhlášku obsahově totožnou. Ústavní soud v obou těchto případech změnu návrhu připustil.

V nyní projednávaném případě Ústavní soud shledal důvody pro stejný postup, neboť vláda v průběhu řízení o původním návrhu napadenou právní úpravu formálně zrušila a přijala novou právní úpravu, materiálně obdobnou úpravě předchozí. Vláda tak navíc učinila poté, co nesouhlasila s upuštěním od ústního jednání, a to těsně před termínem nařízeného ústního jednání. Vláda přitom v době, kdy byl návrh nařízení připravován, o tom Ústavní soud nezpravidla, ačkoliv si musela být vědoma toho, že přijetím nařízení bude výrazně dotčeno i řízení před Ústavním soudem. Několik dní před ústním jednáním pak zástupce vlády pouze Ústavní soud informoval o přijetí nové právní úpravy s tím, že se nehodlá ústního jednání účastnit, neboť očekává zastavení řízení.

Pokud by Ústavní soud akceptoval takový postup vlády a řízení zastavil, jak vláda předpokládala, znamenalo by to za dané situace popření účelu a smyslu abstraktní kontroly norem. Daným postupem, jež vláda zvolila, by mohl být Ústavní soud kdykoliv v budoucnu stejným způsobem vyloučen z možnosti jakoukoliv napadenou právní úpravu přezkoumat. Jinak řečeno, zastavení řízení by znamenalo nepřípustný precedens pro postup státních orgánů v budoucnu. Tím by byla přímo zmařena ústavodárcem zamýšlená funkce specializované a koncentrované abstraktní kontroly norem. Takový postup by ve svém důsledku celkově oslabil ochranu ústavnosti v České republice a tak i princip materiálního právního státu.

Obsahová totožnost ustanovení § 3 nařízení vlády č. 364/2004 Sb. a § 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb. je přitom podle Ústavního soudu dána meritem vlastního ústavního přezkumu, jímž je otázka ústavní konformity stanoveného způsobu výpočtu individuálních produkčních kvót. Ačkoliv lze tedy souhlasit s vládou v tom, že díkce obou ustanovení je odlišná, co do materie obě ustanovení v sobě implicitně uchovávají původní klíč výpočtu individuálních produkčních kvót, což bylo hlavním předmětem pro ústavněprávní přezkum jak v návrhu původním, tak ve změněném návrhu. Výsledky

dosavadního řízení, týkajícího se přezkumu § 3 a § 16 nařízení vlády č. 364/2004 Sb., lze proto v tomto směru použít i pro řízení o změně návrhu na zrušení § 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb.

S ohledem na tyto skutečnosti Ústavní soud podle § 63 zákona o Ústavním soudu ve spojení s § 95 odst. 1 občanského soudního řádu návrhu na připuštění změny návrhu vyhověl.

Ve vztahu k návrhu na zrušení § 3 a § 16 nařízení vlády č. 364/2004 Sb. Ústavní soud řízení zastavil podle ustanovení § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu a pokračoval v řízení o návrhu na zrušení § 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb.

Návrh na zrušení § 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb. je pak návrhem přípustným, neboť byl Ústavnímu soudu doručen poté, co bylo nařízení vlády č. 548/2005 Sb. publikováno ve Sbírce zákonů (§ 66 zákona o Ústavním soudu a contrario).

V.

Dikce napadených ustanovení

Původním návrhem napadené ustanovení nařízení vlády č. 364/2004 Sb., o stanovení některých podmínek provádění opatření společné organizace trhů v odvětví cukru, znělo:

»§ 3
Kvóta

(1) Produkční kvóta cukru ³⁾ stanovená výrobcí cukru (dále jen „držitel kvóty“) Státním zemědělským intervenčním fondem (dále jen „Fond“) od 1. září 2003 v členění na cukrovary provozované držitelem kvóty, popřípadě produkční kvóta cukru ³⁾ snižena držiteli kvóty Fondem, podle dosavadního právního předpisu ⁴⁾ se považuje za součet kvóty A ⁵⁾ a kvóty B ⁵⁾ podle předpisů Evropských společenství ¹⁾).

(2) Kvóta A ⁵⁾ držitele kvóty činí 97 % kvóty, stanovené Fondem držiteli kvóty podle dosavadního právního předpisu ⁴⁾. Kvóta B ⁵⁾ držitele kvóty činí 3 % kvóty, stanovené Fondem držiteli kvóty podle dosavadního právního předpisu ⁴⁾).

(3) Fond do 30 dnů po dni nabytí účinnosti tohoto nařízení oznámí držiteli kvóty podle odstavců 1 a 2 výši kvóty A ⁵⁾ a výši kvóty B ⁵⁾ pro období stanovené předpisem Evropských společenství ⁶⁾, v členění podle jednotlivých cukrovarů držitele kvóty.

1) Nařízení Rady (ES) č. 1260/2001 ze dne 19. června 2001 o společné organizaci trhů v odvětví cukru, ve znění nařízení Komise (ES) č. 680/2002 ze dne 19. dubna 2002, nařízení Komise (ES) č. 2196/2003 ze dne 16. prosince 2003, nařízení Komise (ES) č. 39/2004 ze dne 9. ledna 2004 a Aktu o podmínkách přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie.

Nařízení Komise (EHS) č. 1043/1967 ze dne 22. prosince 1967 o prováděcích pravidlech pro stanovení kvót v odvětví cukru, ve znění nařízení Komise (EHS) č. 1431/1968.

Nařízení Komise (EHS) č. 1265/1969 ze dne 1. července 1969 o metodách pro stanovení jakosti cukru, který nakupují intervenční agentury.

Nařízení Komise (EHS) č. 100/1972 ze dne 14. ledna 1972, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro denaturaci cukru určeného ke krmení zvířat, ve znění nařízení Komise (EHS) č. 2351/1972, nařízení Komise (EHS) č. 2847/1972, nařízení Komise (EHS) č. 3475/1980, nařízení Komise (EHS) č. 3819/1985 a nařízení Komise (ES) č. 260/1996.

Rozhodnutí Rady (EHS) č. 583/1974 ze dne 20. listopadu 1974 o sledování pohybů cukru.

Nařízení Komise (EHS) č. 1516/1974 ze dne 18. června 1974 o dohledu členských států nad smlouvami uzavřenými mezi výrobcí cukru a producenty cukrové řepy.

Nařízení Komise (EHS) č. 825/1975 ze dne 25. března 1975, kterým se stanoví zvláštní prováděcí pravidla k režimu vývozních dávek v odvětví cukru, ve znění nařízení Komise (EHS) č. 1714/1988 a nařízení Komise (ES) č. 1148/1998.

Nařízení Komise (EHS) č. 797/1980 ze dne 31. března 1980 o úpravě vývozních dávek a náhrad stanovených předem v odvětví cukru, ve znění nařízení Komise (EHS) č. 1698/1980.

Nařízení Komise (EHS) č. 2670/1981 ze dne 14. září 1981, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro výrobu cukru nad rámec kvóty, ve znění nařízení Komise (EHS) č. 1760/1984, nařízení Komise (EHS) č. 2561/1985, nařízení Komise (EHS) č. 1714/1988, nařízení Komise (EHS) č. 3892/1988, nařízení Komise (EHS) č. 56/1991, nařízení Komise (EHS) č. 3559/1991, nařízení Komise (EHS) č. 2177/1992, nařízení Komise (ES) č. 158/1996, nařízení Komise (ES) č. 1148/1998 a nařízení Komise (ES) č. 95/2002.

Nařízení Komise (EHS) č. 65/1982 ze dne 13. ledna 1982, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro převod cukru do následujícího hospodářského roku, ve znění nařízení Komise (EHS) č. 948/1982, nařízení Komise (EHS) č. 1708/1984, nařízení Komise (ES) č. 260/1996 a nařízení Komise (ES) č. 2223/2000.

Nařízení Komise (EHS) č. 1713/1993 ze dne 30. června 1993, kterým se stanoví zvláštní prováděcí pravidla pro používání zemědělského přepočítacího koeficientu v odvětví cukru, ve znění nařízení Komise (EHS) č. 2627/1993, nařízení Komise (ES) č. 2926/1994, nařízení Komise (ES) č. 59/1997 a nařízení Komise (ES) č. 624/1999.

Nařízení Komise (ES) č. 1464/1995 ze dne 27. června 1995 o podrobných pravidlech pro aplikaci systému dovozních a vývozních licencí v odvětví cukru, ve znění nařízení Komise (ES) č. 2136/1995, nařízení Komise (ES) č. 1507/1996, nařízení Komise (ES) č. 1141/1998, nařízení Komise (ES) č. 1148/1998, nařízení Komise (ES) č. 2513/2001, nařízení Komise (ES) č. 995/2002 a nařízení Komise (ES) č. 1159/2003.

Nařízení Komise (ES) č. 2135/1995 ze dne 7. září 1995, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro poskytování vývozních náhrad v odvětví cukru, ve znění nařízení Komise (ES) č. 1729/1997, nařízení Komise (ES) č. 1574/1998, nařízení Komise (ES) č. 1489/1999 a nařízení Komise (ES) č. 1531/2000.

Nařízení Komise (ES) č. 2315/1995 ze dne 29. září 1995, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro vývozní náhrady pro některé cukry, na něž se vztahuje společná organizace trhů v odvětví cukru, používané v některých produktech zpracovaných z ovoce a zeleniny.

Nařízení Komise (ES) č. 779/1996 ze dne 29. dubna 1996 ustanovující podrobná pravidla pro aplikaci nařízení Komise (EHS) č. 1785/1981 v souvislosti s předáváním informací v sektoru cukru, ve znění nařízení Komise (ES) č. 995/2002, nařízení Komise (ES) č. 1140/2003 a nařízení Komise (ES) č. 1159/2003.

Nařízení Komise (ES) č. 800/1999 ze dne 15. dubna 1999, kterým se stanovují společná podrobná pravidla pro používání systému vývozních náhrad na zemědělské výrobky, ve znění nařízení Komise (ES) č. 1557/2000, nařízení Komise (ES) č. 90/2001, nařízení Komise (ES) č. 2299/2001, nařízení Komise (ES) č. 1253/2002, nařízení Komise (ES) č. 444/2003 a nařízení Komise (ES) č. 2010/2003.

Nařízení Komise (ES) č. 1291/2000 ze dne 9. června 2000, kterým se stanoví společná prováděcí pravidla k režimu dovozních a vývozních licencí a osvědčení o stanovení náhrady předem pro zemědělské výrobky, ve znění nařízení Komise (ES) č. 2299/2001 a nařízení Komise (ES) č. 325/2003.

Nařízení Komise (ES) č. 1520/2000 ze dne 13. července 2000, kterým se stanoví podrobnější pravidla systému poskytování vývozních náhrad a kritéria pro stanovení výše těchto náhrad pro některé zemědělské produkty vyvážené ve formě zboží neuvedeného v příloze č. I Smlouvy, ve znění nařízení Komise (ES) č. 2390/2000, nařízení Komise (ES) č. 1563/2001, nařízení Komise (ES) č. 595/2002, nařízení Komise (ES) č. 1052/2002 a nařízení Komise (ES) č. 740/2003.

Nařízení Komise (ES) č. 1261/2001 ze dne 27. června 2001, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1260/2001, pokud jde o smlouvy o dodávkách cukrové řepy a o cenové přírázky a srážky použitelné pro cukrovou řepu.

Nařízení Komise (ES) č. 1262/2001 ze dne 27. června 2001, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1260/2001, pokud jde o nákup a prodej cukru intervenčními agenturami.

Nařízení Komise (ES) č. 1265/2001 ze dne 27. června 2001 o prováděcích pravidlech k nařízení Rady (ES) č. 1260/2001 ohledně poskytování výrobní náhrady na některé produkty z cukru používané v chemickém průmyslu.

Nařízení Komise (ES) č. 1646/2001 ze dne 13. srpna 2001, kterým se stanoví podrobná prováděcí pravidla pro poskytování podpory na přizpůsobení určené rafinériím zpracovávajícím preferenční surový cukr a kterým se upravuje podpora na přizpůsobení a doplňková základní podpora pro rafinérie, ve znění nařízení Komise (ES) č. 1164/2002.

Nařízení Komise (ES) č. 314/2002 ze dne 20. února 2002, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro režim kvót v odvětví cukru, ve znění nařízení Komise (ES) č. 1140/2003 a nařízení Komise (ES) č. 38/2004.

Nařízení Komise (ES) č. 192/2002 ze dne 31. ledna 2002, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro vydávání dovozních licencí pro cukr a směsi cukru a kakaa s kumulací původu z AKT/ZZÚ a ES/ZZÚ.

Nařízení Komise (ES) č. 1159/2003 ze dne 30. června 2003, kterým se stanoví prováděcí pravidla aplikovaná pro hospodářské roky 2003/2004, 2004/2005 a 2005/2006 na dovoz třtinového cukru v rámci kvót a preferenčních dohod a měnící nařízení Komise (ES) č. 1464/1995 a nařízení Komise (ES) č. 779/1996.

3) § 2 písm. d) zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu), ve znění zákona č. 128/2003 Sb.

4) § 5 a násl. nařízení vlády č. 114/2001 Sb., o stanovení produkčních kvót cukru na kvótové roky 2001/2002 až 2004/2005, ve znění nařízení vlády č. 296/2002 Sb., nařízení vlády č. 15/2003 Sb., nařízení vlády č. 97/2003 Sb., nařízení vlády č. 319/2003 Sb., nařízení vlády č. 160/2004 Sb. a nálezu Ústavního soudu vyhlášeného pod č. 499/2002 Sb.

5) Čl. 11 nařízení Rady (ES) č. 1260/2001.

6) Čl. 10 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 1260/2001.«

Vládou nově přijaté a navrhovateli napadené ustanovení nařízení vlády č. 548/2005 Sb., o stanovení některých podmínek provádění opatření společné organizace trhů v odvětví cukru, zní:

»§ 3

Produkční kvóty

Výrobce cukru, který je držitelem individuální produkční kvóty cukru A (dále jen „kvóta A“) a individuální produkční kvóty cukru B (dále jen „kvóta B“) podle dosavadního právního předpisu ⁴⁾ (dále jen „držitel kvóty“), je pro hospodářský rok 2005/2006 držitelem kvóty A a kvóty B snižené podle předpisu Evropských společenství ⁵⁾ o množství cukru, které představuje podíl tohoto držitele kvóty na celkovém snížení zaručeného množství v rámci kvót A a B připadajícího na Českou republiku ⁵⁾.

4) § 3 nařízení č. 364/2004 Sb., o stanovení některých podmínek provádění opatření společné organizace trhů v odvětví cukru.

5) Čl. 1 nařízení Komise (ES) č. 1609/2005.«

Ze znění napadeného ustanovení je zřejmé, že jak úprava obsažená v § 3 nařízení vlády č. 364/2004 Sb., tak úprava obsažená v § 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb. prolouhují předchozí právní úpravu, resp. vycházejí z klíče rozdělování individuálních produkčních kvót, který byl upraven předchozím nařízením vlády č. 114/2001 Sb. a takto v příslušných řízeních na individuální žadatele aplikován. Je tedy evidentní, že bez ohledu na to, v jaké formě se daná právní úprava vyskytuje, může případný důvod neústavnosti pramenit z úpravy předchozí, jak ostatně ve svém návrhu tvrdili samotní navrhovatelé (viz níže). Proto se Ústavní soud nejprve zaměřil na posouzení toho, zda klíč stanovený vládou k rozdělení individuálních produkčních kvót je v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

VI.

Vlastní přezkum

A) Ze znění napadených ustanovení vyplývá toliko skutečnost, že produkční kvóta cukru, stanovená jednotlivým producentům rozhodnutím Fondu podle nařízení vlády č. 114/2001 Sb., se považuje za zachovanou i nadále, tj. po přistoupení České republiky k ES, a považuje se za součet kvóty A a kvóty B podle nařízení ES č. 1260/2001 (§ 3 nařízení vlády č. 364/2004 Sb.), resp. že produkční kvóta v členění na kvótu A a kvótu B se v důsledku snížení národní kvóty podle nařízení Komise (ES) č. 1609/2005 jednotlivým producentům poměrně snižuje (§ 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb.).

V této souvislosti Ústavní soud považuje za podstatnou skutečnost, že vláda již nařízením č. 364/2004 Sb. zrušila předchozí nařízení, které stanovilo původní klíč pro přidělování individuálních produkčních kvót. Ačkoliv tedy vláda napadenými ustanoveními výslovně počítá s tím, že rozhodnutí přijatá na základě předchozí právní úpravy zůstávají zachována, současně normativní podklad pro tato

rozhodnutí zrušila. Vláda opakovaně (při přijímání nařízení č. 364/2004 Sb. a nařízení č. 548/2005 Sb.) zvolila takový postup i při vědomí toho, že klíč pro rozdělení individuálních produkčních kvót je posuzován v řízení před Ústavním soudem. Zrušením nařízení vlády č. 114/2001 Sb. tak byl již jednou v minulosti Ústavnímu soudu znemožněn ústavní přezkum klíče prvotního rozdělení individuálních produkčních kvót. Jinými slovy řečeno, ačkoliv vláda nařízením č. 364/2004 Sb. předchozí úpravu rozdělování individuálních produkčních kvót formálně zrušila, skrze ustanovení § 3 nařízení vlády č. 364/2004 Sb. a po jeho zrušení skrze ustanovení § 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb. zůstávají její důsledky zachovány.

Z toho důvodu se Ústavní soud zaměřil na přezkum samotného klíče, který vláda stanovila pro rozdělení kvóty již v nařízení č. 97/2003 Sb., kterým se novelizovalo nařízení vlády č. 114/2001 Sb., neboť tento klíč má bezprostřední vazbu jak na ustanovení § 3 nařízení vlády č. 364/2004 Sb., tak na ustanovení § 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb., byť samotná ustanovení vymezující vlastní klíč výpočtu kvóty byla formálně vládou již v minulosti zrušena.

Právní úprava regulující rozdělování produkčních kvót cukru je sférou, v níž navazuje regulace vnitrostátní na regulaci obsaženou v *acquis communautaire*. Jinak řečeno, zatímco cíle a účely této regulace, která je součástí širší oblasti společné organizace trhu se zemědělskými komoditami, tedy součástí nástrojů Společné zemědělské politiky (*Common Agricultural Policy*), jsou obsaženy v normách evropského práva, vymezení a výběr navazujících prostředků, jimiž je těchto cílů dosahováno, ponechaly normy evropského práva na členských státech. Napadená právní úprava týkající se stanovení klíče rozdělení kvóty je tedy na jednu stranu doménou vnitrostátního práva, na druhou stranu je bezprostředně navázána na normy evropského práva. Ústavní soud byl proto nejprve postaven před otázku, do jaké míry je vůbec oprávněn posuzovat ústavní konformitu takových právních norem, které navazují na komunitární právo.

Ústavní soud není kompetentní k tomu, aby posuzoval otázky platnosti norem komunitárního práva. Takové otázky spadají do výlučné pravomoci Evropského soudního dvora. Z pohledu komunitárního práva, jak bylo v minulosti vyloženo Evropským soudním dvorem (dále jen „ESD“), požívají normy komunitárního práva aplikační přednosti před právními řády členských států ES. Podle judikatury ESD tam, kde jde o výlučnou regulaci komunitárním právem, má toto právo přednost a nemůže být popřeno skrze referenční kritéria stanovená vnitrostátním právem, včetně kritérií uplatňovaných v ústavní rovině.

Aniž by byl Ústavní soud nucen vymezovat se k této doktríně ESD, nemůže odhlížet od následujících okolností. Existují totiž i další okolnosti a důvody, které je třeba při zvažování této otázky posuzovat. Především nelze přehlédnout, že řada nejvyšších soudních instancí původních členských států ES, včetně zakládajících členů jako jsou Itálie (srov. rozhodnutí ze dne 27. 12. 1973 č. 183/73 *Frontini v. Ministero delle Finanze*, Constitutional Court; rozhodnutí ze dne 21. 4. 1989 č. 232/1989 *Fragd v. Amministrazione delle Finanze dello Stato*, Constitutional Court) a SRN (rozhodnutí ze dne 22. 10. 1986 č. 2 BvR 197/83 *Wuensche Handelsgesellschaft, Solange II.*; rozhodnutí ze dne 12. 10. 1993 č. 2 BvR 2134 a 2159/92 *zum Vertrag über die Europäische Union*), i později přistoupivších členů jako Irsko (rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 19. 12. 1989 *Society for the Protection of Unborn Children (Ireland) Ltd. v. Grogan* a ze dne 5. 3. 1992 *Attorney General v. X*) a Dánsko (rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 6. 4. 1998 č. I-361/1997 *Carlsen and Others v. Rasmussen*), se nikdy zcela nepodřídila doktríně absolutní přednosti komunitárního práva nad veškerým ústavním právem, především pak ponechala jistou rezervu při interpretaci principů, jako jsou princip demokratického právního státu a oblast ochrany základních práv a svobod.

Ústavní soud si je vědom toho, že na těchto otázkách spočívají základy ústavněprávní exegeze celého Společenství, a že tyto otázky mají určité implikace nejen v oblasti právní, ale též politické. Tyto otázky mohou mít vážné dopady na další vývoj soudní praxe uvnitř Společenství, dokonce na vývoj Společenství, resp. Unie jako takové, a proto by mělo být i povinností Ústavního soudu jako soudního orgánu ochrany ústavnosti jednoho z nově přistoupivších členů pokusit se k těmto otázkám ve své judikatuře relevantně vyjádřit. Zvláště podstatnou je přitom otázka, zda české ústavní právo

a především podstatné náležitosti demokratického právního státu ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy dovolují, aby mezinárodní organizace, na niž Česká republika přenesla část své svrchovanosti, disponovala i v oblastech, v nichž k tomuto přenosu došlo, možností tvořit právo přednostně aplikovatelné před celým českým ústavním pořádkem [viz k tomu dále v části VI.B) tohoto nálezu].

Jak uvedeno shora, tam kde je předmětem komunitárního práva společná organizace trhu, v daném případě trhu se zemědělskými komoditami, požívají Společenství plnou pravomoc. To však neznamená absolutní povinnost Společenství regulovat každou otázku související s danou oblastí regulace. Naopak Společenství jsou povinována, a to v důsledku aplikace principu subsidiarity, k jisté zdrženlivosti a ponechávají určitou část kompetencí v rukou členských států, nebo poté, co Společenství přebrala plnou kompetenci nad danou oblastí, ji delegují zpět, zejména za účelem naplňování konkrétních cílů obecné „policy-making“ nebo za účelem administrace obecné právní regulace komunitárního práva. Proto obecně platí, že tam, kde komunitární legislativa ponechala určité věci v kompetenci členských států (tj. tam, kde neexistuje výslovná úprava v komunitárním právu) nebo tyto věci zpětně výslovně delegovala na členské státy, je věcí členských států, aby přijaly a aplikovaly vlastní legislativu. Přesto nelze tvrdit, že v těchto oblastech komunitární právo nikterak nepůsobí. Naopak i v těchto případech, kdy členské státy vlastními právními nástroji implementují část komunitární politiky, je diskrece ze strany členských států limitována překlenujícími obecnými principy komunitárního práva, do nichž se řadí i ochrana základních práv [viz případ C-260/89, *Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE a Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou v. Dimotiki Etairia Pliroforissis and Sotirios Kouvelas a Nicolaos Avdellas a jiní*, (1991) ECR I-2925].

Jinak řečeno, v určitých případech Společenství deleguje pravomoc zpět na členské státy za účelem provedení určitého aktu komunitárního práva nebo ponechává určité otázky neupravené a umožňuje členským státům přijetí specifické úpravy k provedení evropského práva. I v takových případech je ovšem Česká republika vázána principy evropského práva. Současně však, protože jde o vnitrostátní právní úpravu, musí být taková právní úprava konformní i s českým ústavním pořádkem.

Ústavní soud je tedy přesvědčen, že ačkoliv příslušná právní úprava je úpravou vnitrostátní, na kterou je třeba vztáhnout kritéria vyplývající z ústavního pořádku České republiky, současně však nelze bez dalšího pominout skutečnost, že se jedná o problematiku, jejíž původ pramení z komunitárního práva jako systému produkovaného mezinárodní organizací, na kterou Česká republika svým vstupem přenesla podle čl. 10a Ústavy některé části státní suverenity. V důsledku toho se tento systém stal v těchto částech pro Českou republiku bezprostředně závazným i uvnitř právního řádu České republiky.

Ač tedy referenčním rámcem přezkumu Ústavním soudem zůstávají i po 1. 5. 2004 normy ústavního pořádku České republiky, nemůže Ústavní soud zcela přehlížet dopad komunitárního práva na tvorbu, aplikaci a interpretaci vnitrostátního práva, a to v oblasti právní úpravy, jejíž vznik, působení a účel je bezprostředně navázán na komunitární právo. Jinými slovy, Ústavní soud v této oblasti interpretuje ústavní právo s přihlédnutím k principům plynoucím z práva komunitárního.

A-1) Posouzení napadené právní úpravy s přihlédnutím ke kritériím vyplývajícím z judikatury ESD

Před tím, než Ústavní soud přistoupil k posouzení napadené právní úpravy z hlediska standardů dosažených v komunitárním právu, zkoumal, zda otázka conformity zvoleného klíče k přidělení individuální produkční kvóty není otázkou, kterou by měl Ústavní soud předložit k posouzení přímo ESD podle čl. 234 Smlouvy ES. S tím však souvisí další otázka, a to zda lze Ústavní soud považovat za soudní orgán, který je podle čl. 234 Smlouvy ES povolán k podávání předběžných otázek. Je třeba se tázat, zda v případě soudu, který má zúžený úhel pohledu při posuzování věcí, jakým je Ústavní soud, je vhodné, aby předával věci ESD. Tato otázka se jeví jako legitimní přinejmenším v řízení o abstraktní kontrole norem, jímž je i řízení v dané věci. Například italský ústavní soud ve svém rozhodnutí z roku 1995 konstatoval, že se necítí být soudem podle čl. 234 Smlouvy ES (viz rozhodnutí z 29. 12. 1995 č. 536/95, *Messaggero Servizi Sr. v. Office of Registrar of Padua*). Přitom vyšel ze

dvou důvodů. Ústavní soud není soudem, na který se vztahuje čl. 234 Smlouvy ES a čl. 234 nelze použít v určitých typech řízení, která ústavní soud vede (řízení o abstraktní kontrole norem).

Na druhou stranu nelze ignorovat opačnou praxi jiných ústavních soudů členských států, které se naopak považují za soud ve smyslu čl. 234 Smlouvy ES a v řadě případů předběžnou otázku k ESD vznesly (rakouský ústavní soud nebo belgický arbitrážní soud) (srov. Bobek, M. – Komárek, J. – Passer, J. M. – Gillis, M.: *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Linde, Praha 2005, str.72 – 73).

Ústavní soud si je vědom delikátnosti nalezení odpovědi na otázku, zda lze Ústavní soud považovat za soud podle čl. 234 Smlouvy ES, popřípadě v jakých typech řízení, a nezbavuje se do budoucna možnosti zaujmout k této otázce jednoznačnou odpověď, tj. předložit v jednotlivých typech řízení věc k posouzení ESD.

Ústavní soud je však nyní toho názoru, že v daném případě by bylo možné na projednávanou věc vztáhnout jednu z výjimek zformulovaných v judikatuře ESD [viz případ 283/81, Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA v. Ministry of Health, (1982) ECR 3415, nedávno potvrzen v rozhodnutí ze dne 15. 9. 2005, C-495/03, Intermodal Transports BV v Staatssecretaris van Financiën]. V těchto rozhodnutích ESD traktoval, že vznesení předběžné otázky není nutné, pokud se danou otázkou „zabývala předchozí ustálená judikatura ESD, bez ohledu na povahu řízení, která vedla k těmto rozhodnutím, a dokonce i tehdy, pokud daná otázka nebyla identická“. Jinak řečeno, jde o situaci, kdy předcházející rozhodnutí ESD již pojednala o právní otázce řešené v daném případě (CILFIT odst. 14). V případě Intermodal Transports ESD uvedl, že řešení přijaté v rozhodnutích CILFIT a dalších přenáší na národní soudy výhradní odpovědnost za posouzení, zda řádná aplikace komunitárního práva je natolik zřejmá, že nedává žádný prostor pro rozumné pochybnosti a pro rozhodnutí o tom, že není nutné vznést vůči ESD otázku týkající se interpretace komunitárního práva, která v projednávaném případě vyvstala (viz k tomu i Bobek, M. – Komárek, J. – Passer, J. M. – Gillis, M.: *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Linde, Praha 2005, str.227 – 231).

V oblasti Společné zemědělské politiky a zvláště v oblasti stanovování produkčních kvót existuje natolik rozsáhlá, konsistentní a dlouhodobě ustálená judikatura ESD, která bezpochyby umožňuje Ústavnímu soudu, aby právní úpravu klíče k rozdělení produkčních kvót zkoumal z hlediska domácího ústavního práva interpretovaného ve světle komunitárního práva, resp. ve světle jejího souladu s obecnými principy komunitárního práva, sám. Přitom obecné principy komunitárního práva vyjádřené v dosavadní judikatuře ESD Ústavní soud nechává prozařovat do výkladu ústavního práva.

Princip volné diskrece státu a jeho meze

Prakticky od počátků své činnosti ESD zdůrazňoval, že právní úprava oblastí regulovaných komunitárním právem musí být doprovázena odpovídající vnitrostátní regulací členskými státy (viz spojené případy 205 až 215/82 – Deutsche Milchkontor GmbH and others v. Federal Republic of Germany, ECR 2633, odst. 17: „Podle obecných zásad, na nichž je vystavěn institucionální systém Společenství a jimiž se řídí vztahy mezi Společenstvím a členskými státy, je podle čl. 5 (nyní čl. 10) Smlouvy na členských státech zajistit, aby komunitární právní regulace, zvláště která se týká Společné zemědělské politiky, byla na jejich území implementována. Protože komunitární právo, včetně jeho obecných principů, v sobě nezahrnuje obecná pravidla, která by toto zajistila, je na vnitrostátních orgánech, aby při implementaci komunitárního práva jednaly podle svých vnitrostátních hmotněprávních a procesněprávních pravidel“. Takový závěr ostatně na jedné straně koresponduje s potřebami rozvíjejícího se právního řádu, na druhou stranu konvenuje i představě ponechání určitých záležitostí národním či místním podmínkám. Jak ve věci Milchkontor dále zdůraznil, tento závěr plyne z principu spolupráce podle čl. 10 Smlouvy ES a zvláště se uplatní právě v oblasti zemědělství. V takových případech, kdy vnitrostátní právní úprava navazuje na úpravu komunitární, jak již Ústavní soud výše zdůraznil, je členský stát nadále vázán obecnými principy komunitárního práva, zvláště postulátem ochrany základních práv [případ 5/88 – Hubert Wachauf v. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft. (1989) ECR 2609; případ C-459/02, Willy Gerekens and Association agricole pour la promotion de la commercialisation laitière Procola v. État du grand-duché de Luxembourg, odst. 21].

Přitom v oblasti zemědělství vyložil v minulosti ESD komunitární legislativu velmi volně s cílem umožnit členským státům při implementaci příslušných nástrojů zemědělské politiky vysoký stupeň diskrece: „ve věcech týkajících se Společné zemědělské politiky disponuje komunitární legislativa diskrečními pravomocemi, které odpovídají politické odpovědnosti podle čl. 40 a 43 (nyní čl. 34 a 37) Smlouvy o ES [případ C-331/88 – *The Queen v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food and Secretary of State for Health*, ex parte: *Fedesa and others*. (1990) ECR I-4023, odst. 14; nebo viz odst. 13 – 16 spojených věcí 196/88, 197/88 a 198/88 – *Daniel Cornée and others v. Coopérative agricole laitière de Loudéac /Copall/*, (1989) ECR 2309]. V jednom z případů, který se týkal stanovování množstevních kvót členskými státy, ESD vyložil ustanovení komunitárního práva, podle kterého „členský stát musí brát zřetel na plán produkce a plánovaný vývoj produkce“ tak, že je věcí volného uvážení členských států, zda producentům, kteří realizují plán zvýšení produkce, udělí dodatečnou kvótu. Dokonce v případech, kdy členský stát udělil takovou dodatečnou množstevní kvótu, vyžadoval ESD pouze to, aby její výše „byla úměrná celkovému plánu produkce“, nikoliv aby byla ve „vztahu přísné proporcionality“ („in the relation of strict proportionality“). Naopak ve vztahu k celkově plánované výši produkce jsou členské státy oprávněny přihlížet k dalším kritériím, jako jsou sociální ohledy, např. zvýhodňování menších producentů [viz případ C-16/89 – *G. Spronk v. Minister van Landbouw en Visserij* (1990) ECR I-3185, odst. 14 – 16]. Volná diskrece států je podle judikatury ESD omezena pouze třemi základními kritérii: přijaté opatření musí být v souladu s cíli zemědělské politiky, musí být založeno na objektivních kritériích a v souladu s obecnými principy komunitárního práva (viz případ C-13/99, *Gerard Mulligan and others v. Minister for Agriculture and Food, Ireland*, odst. 33 – 35; viz také případ C-16/89 – *G. Spronk v. Minister van Landbouw en Visserij* (1990) ECR I-3185, odst. 13, týkající se diskrece členských států v oblasti stanovování výše zvláštních množstevních kvót jednotlivým producentům].

Volné uvážení členských států je tak omezeno pouze cíli Společné zemědělské politiky a obecnými principy komunitárního práva. Například v případě, kde jazykový výklad komunitárního předpisu vedl k porušení základních práv určitého producenta, ESD judikoval, že „komunitární legislativa aplikovatelná na daný případ ponechává příslušným vnitrostátním orgánům dostatečnou míru volného uvážení (sufficiently wide margin of appreciation) tak, aby členské státy mohly legislativu aplikovat způsobem slučitelným s požadavkem ochrany základních práv“ [případ 5/88 – *Hubert Wachauf v. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*. (1989) ECR 2609, odst. 22].

Vysokou míru volného uvážení členských států při implementaci komunitární legislativy v oblasti zemědělství lze rovněž ilustrovat na případě týkajícím se mléčných kvót. Komunitární legislativa v obecné rovině stanovila, že v případě převodů půdy se přidělená množstevní kvóta váže nadále k této půdě. Irsko ve své domácí legislativě tuto normu implementovalo způsobem, že stanovilo pro případ takových převodů půdy, že 20 % přidělené kvóty se vrací zpět do státní rezervy. ESD ve svém rozhodnutí potvrdil, že takové opatření považuje za opatření ještě v mezích volného uvážení členského státu (within the member state discretion) (viz případ C-313/99, *Gerard Mulligan and others v. Minister for Agriculture and Food, Ireland*, odst. 33 – 35).

Ve světle těchto principů Ústavní soud posoudil namítané porušení ústavně chráněného rovného přístupu k žadatelům o kvóty a dospěl k závěru, že postup vlády České republiky při stanovení klíče k rozdělení kvót obstojí.

Princip proporcionality

Zásada proporcionality tvoří podle judikatury ESD nedílnou součást obecných principů komunitárního práva. ESD ve svých rozhodnutích mnohokrát traktoval, že tento princip vyžaduje, aby „komunitární legislativa byla vhodnou a nezbytnou ve vztahu k cílům legitimně sledovaným příslušným předpisem [...] a aby tam, kde existuje více alternativ opatření, bylo použito nejšetnější z nich, které není ve vztahu ke sledovaným cílům neproporcionální“ [např. případ 265/87, *Hermann Schröder HS Kraftfutter GmbH & Co. KG v. Hauptzollamt Gronau*, (1989) ECR 2237, odst. 21].

Z ustálené judikatury ESD vyplývá, že kritérium proporcionality ESD neaplikuje na všechny případy stejně striktně. Zejména v oblasti hospodářské politiky je zřejmé, že ESD volil spíše cestu soudního omezení a ponechal na kompetentních legislativních orgánech hlavní odpovědnost za určení, zda příslušné opatření splňuje příslušné standardy: „Tam, kde se posuzuje složitá ekonomická situace, jako je tento případ, je třeba mít na zřeteli, jak již ESD v minulosti uvedl, že je to Komise, která je nadána volným uvážením, a komunitární soudnictví při posuzování nezákonnosti použití takové volné úvahy nemůže suplovat úvahy, které náležejí k tomu kompetentnímu orgánu, ale naopak se sama musí omezit pouze na zkoumání toho, zda takové uvážení kompetentního orgánu není zjevnou chybou nebo zda nezakládá zneužití kompetence...“ [případ C-99/99, *Italian Republic v. Commission of the European Communities*, (2000) ECR I-11535, odst. 26].

Takové sebeomezení používá ESD typicky i v oblasti zemědělské politiky: „V náležitostech týkajících se společné zemědělské politiky požívá komunitární zákonodárství volného uvážení, které odpovídá jeho politické odpovědnosti podle čl. 40 a 43 (nyní čl. 34 a 37) Smlouvy o ES.“ [případ C-331/88 – *The Queen v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food and Secretary of State for Health, ex parte: Fedesa and others*. (1990) ECR I-4023, odst. 14]. Jinak řečeno, ESD v oblasti Společné zemědělské politiky dal jasně najevo, kde se nacházejí limity soudního přezkumu.

V důsledku takového výrazně zdrženlivého přístupu ponechává ESD při posuzování nezbytnosti a vhodnosti příslušných opatření legislativě velmi široké meze uvážení (*wide margin of appreciation*): „Tam, kde je potřeba zhodnotit složitou ekonomickou situaci, požívají instituce širokou míru volného uvážení. Při posuzování legality použití takového volného uvážení ESD nemůže nahradit co do obsahu rozhodování k tomu kompetentní orgán, ale musí se omezit pouze na zkoumání toho, zda ono posouzení provedené kompetentním orgánem není postiženo zcela zjevnou chybou, nebo nepředstavuje zneužití moci, nebo zda příslušná instituce zjevně nepřekročila meze volného uvážení.“ (případ C-87/00 – *Roberto Nicoli v. Eridania SpA.*, odst. 37). V praxi proto ESD zřídka kdy dospívá k závěru, že příslušným opatřením v oblasti hospodářské politiky byla porušena zásada proporcionality. Pokud tak již v minulosti učinil, jednalo se o případy vyvolané nikoliv nesouhlasem soudu s rozumností daného opatření, tedy s jeho vlastním obsahem, nýbrž v důsledku excesivního dopadu opatření do oblasti základních práv a jejich extrémního porušení [viz případ 114/76, *Bela-Mühle Josef Bergmann KG v. Grows-Farm GmbH & CO. KG*, (1977) ECR 1211, odst. 7].

ESD se v minulosti rovněž vyslovil přímo k otázce, zda opatření, které směřuje k omezení produkce určité zemědělské komodity, představuje porušení principu proporcionality [viz případ 138/79, *SA Roquette Frères v. Council of the European Communities*, (1980) ECR 3333]. Tento konkrétní případ byl vyvolán situací, kdy ESD v minulosti prohlásil za neplatné konkrétní nařízení, přičemž v důsledku toho bylo navrhovatelem napadeno i následně přijaté nařízení, a to z důvodu, že příslušní producenti byli ponecháni v nejistotě, jaká tato následná právní úprava bude, což jim v důsledku omezilo produkci. ESD v tomto případě konstatoval, že je třeba mít na zřeteli legitimitu cíle, který příslušná opatření sledují. Tím je stabilizace příslušného trhu prostřednictvím omezení nadprodukce. Jinak řečeno, sleduje-li opatření tento cíl, systém kvót, který je prostředkem jeho dosažení, sám o sobě nepředstavuje porušení principu proporcionality. Ve vztahu ke konkrétním argumentům navrhovatele, že nejistota ohledně obsahu právní úpravy vedla ke zhoršení jeho situace na trhu, ESD uvedl, že „od Rady nelze požadovat, aby při přijímání konkrétních opatření sledujících obecný zájem přihlížela k pohnutkám, obchodním příležitostem a vnitřní strategii každého jednotlivého podniku.“ (Roquette Frères, odst. 30). Navíc ESD v tomto případě dodal, že taková argumentace by mohla být relevantní toliko v případě, kdyby jednotliví producenti byli s to prokázat, že v důsledku nejasné právní úpravy se skutečně změnily podmínky jejich podnikání a produkce.

Protože v daném případě se Ústavní soud pohybuje v rámci vymezeném řízením o abstraktní kontrole norem, těžko může zkoumat, jak napadená právní úprava dopadla, pokud vůbec, do sféry základních práv jednotlivých konkrétních producentů. V tomto typu řízení proto Ústavní soud mohl napadenou právní úpravu zkoumat toliko pod zorným úhlem principů, které lze z jednotlivých základních práv dovodit, tj. nezkoumal a zkoumat nemohl případné skutečné zásahy do základních práv jednotlivých producentů.

Princip ochrany základních práv

Jak již uvedeno shora, z judikatury ESD vyplývá, že členské státy jsou při implementaci komunitárního práva vázány povinností respektovat základní práva [např. případy 5/88 – Hubert Wachauf v. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (1989) ECR 2609; C-459/02, Willy Gerekens and Association agricole pour la promotion de la commercialisation laitière Procola v. État du grand-duché de Luxembourg, odst. 21]. ESD již mnohokrát posuzoval omezení základních práv opatřeními v oblasti hospodářské politiky a opakovaně deklaroval, že základní práva mohou být při provádění komunitárních politik předmětem i podstatného omezení: „Základní práva uznaná ESD nejsou absolutní, ale musejí být posuzována z hlediska své sociální funkce. V důsledku toho lze akceptovat omezení výkonu těchto práv, zejména v souvislosti se společnou organizací trhu, a to za předpokladu, že tato omezení korespondují s účelem, jímž je obecný zájem sledovaný Společenstvím, a nezakládají s ohledem na tento účel neproporcionální a neakceptovatelný zásah porušující samotnou podstatu těchto práv.“ [např. případ 5/88 – Hubert Wachauf v. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (1989) ECR 2609, odst. 18].

Při posuzování přípustnosti omezení základních práv v oblasti zemědělské politiky považoval v minulosti ESD za klíčové vážit a zohledňovat specifický charakter společné organizace trhu a systém kvót v rámci Společné zemědělské politiky: „Základní vlastností organizace trhu je jeho proměnlivost v závislosti na ekonomických faktorech, jež ovlivňují vývoj trhu, a v závislosti na obecných podmínkách směřování Společné zemědělské politiky.“ [případ 230/78 – SpA Eridania-Zuccherifici nazionali v. Minister of Agriculture and Forestry, (1979) ECR 2749, odst. 21].

Ústavní soud s ohledem na shora uvedené dále přikročil k hodnocení toho, zda lze napadenou právní úpravu považovat za konformní se základními dílčími principy a základními právy vyplývajícími z komunitárního práva, jež mohly být napadenou právní úpravou dotčeny. Jedná se o princip legitimního očekávání, princip právní jistoty a zákazu retroaktivity, zákazu diskriminace, ochrany práva na nerušený výkon hospodářské činnosti v podobě podnikání či zaměstnání a ochrany majetkových práv.

a) Princip legitimního očekávání

Princip legitimního očekávání byl v judikatuře ESD formulován jako obecný princip komunitárního práva. Přitom v oblasti realizace zemědělské politiky ESD dovodil, že princip legitimního očekávání nelze vykládat tak, že by garantoval individuálnímu producentovi přístup k takové výši produkční kvóty, jakou očekával nebo jakou by mohl nárokovat z hlediska jeho očekávané produkce v konkrétním roce [viz případ 230/78 – SpA Eridania-Zuccherifici nazionali v. Minister of Agriculture and Forestry, (1979) ECR 2749, odst. 22]. V této věci ESD traktoval, že „individuální producent se nemůže dovolávat svého nabytého práva na udržení výhod, které získal ustavením společné organizace trhu“. ESD naopak jasně formuloval, že očekávání producentů mohou být zmařena s ohledem na nezbytnost změn příslušných pravidel, které si vyžaduje realizace Společné zemědělské politiky, a že jednotliví producenti mohou být omezení opatřeními plynoucími z norem komunitárního práva, které byly přijaty i poté, co byl schválen produkční plán, a to především v souvislosti s požadavky trhu a strukturální politiky.“ [viz rozhodnutí ve spojených věcech 196–198/88 – Daniel Cornée and others v. Coopérative agricole laitière de Loudéac (Copall), odst. 26].

Jak ESD uvedl v jiném případě: „Podle ustálené judikatury v oblasti společné organizace trhu, která se musí neustále přizpůsobovat změnám v hospodářských podmínkách, nemohou jednotliví ekonomičtí aktéři legitimně očekávat, že nebudou podrobeni omezením vyplývajícím z budoucích pravidel regulujících trh a strukturální politiky.“ [případ C-63/93 - Fintan Duff et al v. Minister for Agriculture and Food and Attorney General, (1996) ECR I-569, odst. 20]. V tomto citovaném případě ESD judikoval, že volná diskrece udělená členskými státy evropským nařízením, aby přidělovaly jednotlivým producentům, kteří předložili produkční plán rozvoje, zvláštní produkční kvótu, ještě nezakládá legitimní očekávání, že individuální producent takovou kvótu obdrží [viz k tomu i případ C-177/90 –

Ralf-Herbert Kühn v. Landwirtschaftskammer Weser-Ems (1992) ECR I- 0035, odst. 13]. Ze stejného důvodu není podle ESD v rozporu s principem legitimního očekávání, pokud snížení přidělené kvóty o 4,5 %, které je původně zavedeno jako dočasné, bude posléze stanoveno trvale [C-22/94 – The Irish Farmers Association and others v. Minister for Agriculture, Food and Forestry, Ireland and Attorney General. (1997) ECR I-1809, odst. 17 – 25]. Jinak řečeno, za situace, kdy evropské instituce nebo členské státy jsou nuceny přizpůsobovat svou zemědělskou politiku změnám hospodářských podmínek nebo dokonce musí reformovat zemědělství jako celek, musejí jednotliví producenti očekávat takové změny a nemají legitimní očekávání, že bude z hlediska jejich postavení udržován status quo (viz The Irish Farmers Association and others v. Minister for Agriculture, Food and Forestry, Ireland and Attorney General, odst. 25: „jestliže rozumný a soudný podnikatel mohl předpokládat přijetí komunitárního opatření, které pravděpodobně ovlivní jeho zájmy, nemůže se dovolávat legitimního očekávání, když takové opatření bylo přijato“; viz také případ C - 9/02, Willy Gerekens and Association agricole pour la promotion de la commercialisation laitière Procola v. État du grand-duché de Luxembourg, odst. 29).

Na druhou stranu, princip legitimního očekávání může být dotčen komunitární úpravou pouze tehdy, pokud samo Společenství v minulosti vytvořilo situaci, která mohla vyvolat legitimní očekávání [případ C-63/93 – Fintan Duff et al v. Minister for Agriculture and Food and Attorney General, (1996) ECR I-569, para. 20; Case C-177/90 – Ralf-Herbert Kühn v. Landwirtschaftskammer Weser-Ems (1992) ECR I- 0035, para. 14; Case C-459/02, Willy Gerekens and Association agricole pour la promotion de la commercialisation laitière Procola v. État du grand-duché de Luxembourg, para. 29]. Taková situace například nastala tehdy, když ES přimělo producenty k zastavení produkce kompenzací konkrétní platbou, a poté byl zaveden systém kvót odvislý od výše produkce v tom roce, v němž producenti dočasně přerušili výrobu, což vedlo k efektu, že ti, co využili možnosti přerušit výrobu, ztratili nárok na jakoukoliv kvótu.

ESD shledal, že vzhledem k tomu, že samotné orgány Společenství motivovaly producenty k zastavení výroby pouze na určitou dobu, tito producenti měli legitimní očekávání, že po vypršení této doby budou moci ve výrobě pokračovat [případ 120/86, J. Mulder v. Minister van Landbouw en Visserij, (1988) ECR 2321]. Na druhou stranu tam, kde producent omezí nebo zcela zastaví svou činnost v důsledku svého svobodného rozhodnutí, tedy aniž by byl k tomu motivován komunitárním opatřením, a to v období, které je posléze považováno za referenční, nezakládá porušení legitimního očekávání [případ C-177/90 - Ralf-Herbert Kühn v. Landwirtschaftskammer Weser-Ems (1992) ECR I- 0035, odst. 15]. V tomto případě byla produkce omezena v důsledku převodu zemědělského podniku z nájemce zpět na vlastníka, přičemž ESD dovodil, že skutečnost, že se producent spravující zemědělský podnik v průběhu referenčního období stanoveného členským státem změnil, v důsledku čehož se snížila produkce, nezakládá porušení legitimního očekávání.

Ústavní soud dosud judikoval k principu legitimního očekávání v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, z níž zřetelně vystupuje pojetí ochrany legitimního očekávání jako majetkového nároku, který byl již individualizován individuálním právním aktem a nebo je individualizovatelný přímo na základě právní úpravy (srov. nálezy ve věci sp. zn. Pl. ÚS 2/02, Sbírka rozhodnutí, svazek 32, nálezy č. 35; vyhlášen pod č. 278/2004 Sb.). Vycházeje z těchto principů Ústavní soud konstatuje, že princip legitimního očekávání napadeným předpisem porušen nebyl, když z nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 39/01 (Sbírka rozhodnutí, svazek 28, nálezy č. 135; vyhlášen pod č. 499/2002 Sb.) rozhodně nelze dovodit individualizovatelný nárok. Tento nálezy naopak ponechal otevřený prostor exekutivě k nové úpravě rozdělení produkčních kvót. Nelze tedy tvrdit, že napadená právní úprava porušila princip legitimního očekávání, který by producentům mohl vzniknout na základě předchozího nálezu Ústavního soudu.

b) Princip právní jistoty a zákazu retroaktivity

V judikatuře ESD byl princip právní jistoty a zákazu retroaktivity interpretován tak, že obecně vylučuje zpětně účinnou legislativu přijímanou jak ES, tak členskými státy, ledaže je tato legislativa přijímána za zvláštních okolností, „když to vyžaduje účel, jehož má být tímto opatřením dosaženo,

a pokud je současně náležitě respektováno legitimní očekávání adresátů právní normy“ (C-459/02, Willy Gerekens and Association agricole pour la promotion de la commercialisation laitière Procola v. État du grand-duché de Luxembourg, odst. 23 – 24). Jednou z těchto výjimek je i situace, kdy členský stát implementoval komunitární legislativu, která má omezenou časovou působnost, a tato legislativa byla shledána v rozporu s komunitárním právem, přičemž členský stát byl zavázán přijmout legislativu vztahující se i na již uplynulé období. Pokud by taková legislativa nemohla být aplikována retroaktivně, „nebylo by dosaženo sledovaného cíle a ohrozilo by to efektivitu takových opatření“, týkajících se zemědělských kvót (C-459/02, odst. 25 – 26).

Tento princip napadenou právní úpravou porušen nebyl, neboť i když se v důsledku judikatury Ústavního soudu úprava rozdělování produkčních kvót měnila, vždy šlo o úpravu působící perspektivně, nikoliv retrospektivně, a vždy byla tato úprava řádně publikována ve Sbírce zákonů.

c) Princip nediskriminace, resp. zákazu diskriminace

V oblasti zemědělství je princip rovného zacházení vyžadován nejen obecnými principy komunitárního práva, ale rovněž přímo čl. 34 odst. 2 (dřívější čl. 40 odst. 3) Smlouvy ES, který představuje „specifický projev obecného principu rovnosti“ [viz rozhodnutí ve spojených věcech 201 a 202/85, Marthe Klensch and others v. Secrétaire d'État à l'Agriculture et à la Viticulture, (1986) ECR 3477, odst. 9]. Vytváření společné organizace zemědělských trhů v souvislosti s realizací Společné zemědělské politiky vyžaduje „vyloučení jakékoliv diskriminace mezi producenty nebo spotřebiteli uvnitř Společenství“. Toto ustanovení pokrývá všechna opatření týkající se společné organizace zemědělských trhů bez ohledu na orgán, který je stanoví. Jinak řečeno, podle ESD zavazuje rovněž členské státy za situace, kdy implementují společnou organizaci trhů [spojené věci 201 a 202/85, Marthe Klensch and others v. Secrétaire d'État à l'Agriculture et à la Viticulture, (1986) ECR 3477, odst. 8].

Při posuzování dodržení principu rovnosti zvažuje ESD dva aspekty – srovnatelnost (comparability) a objektivní ospravedlnitelnost (objektive justification). Jde-li o kritérium srovnatelnosti, ESD již v minulosti judikoval, že „nelze ve smyslu čl. 40 Smlouvy považovat za diskriminaci situaci, kdy nerovnost v zacházení s jednotlivými podniky odpovídá nerovnosti ve faktickém postavení a faktické situaci takových podniků.“ [případ 230/78 – SpA Eridania-Zuccherifici nazionali v. Minister of Agriculture and Forestry, (1979) ECR 2749, odst. 18]. V takovém případě ESD dovodil, že princip rovnosti nebyl porušen opatřením stanoveným v komunitárním právu, podle kterého se v celém Společenství měla snížit cukerná kvóta o 5 %, vyjma Itálie, v jejímž případě komunitární legislativa umožnila mnohem razantnější snižování. Podle argumentace ESD vzhledem k tomu, že „je obecně známo, že situace v oblasti pěstování řepy a produkce cukru se v Itálii výrazně liší od podmínek v jiných státech [...], jsou takové rozdíly v zacházení [...] založeny na objektivních rozdílech vyplývajících z výchozí ekonomické situace.“ (případ 230/78, odst. 18 – 19).

V určitých situacích může být i diskriminační a rozdílné zacházení mezi jednotlivými producenty ospravedlnitelné, zvláště pokud směřuje k uskutečnění cílů Společné zemědělské politiky. ESD proto v minulosti shledal různé formy rozdílného zacházení jako ospravedlnitelné, pokud napomáhaly rozumné a efektivní realizaci zemědělské politiky. Například při rozdělování kvót může členský stát zvýhodňovat určité formy sdružení producentů vyjma těch, jejichž organizace nebo struktura by snadněji umožňovala porušovat komunitární právo [viz případ C-15/95 - EARL de Kerlast v. Union régionale de coopératives agricoles (Unicopa) and Coopérative du Trieux. (1997) ECR I-1961, odst. 39: „členskému státu musí být umožněno vyloučit takové formy společností, které usnadňují činnost, jež není v souladu s komunitárními předpisy.“].

ESD již rovněž judikoval, že ačkoliv referenční období zvolené členským státem nemusí být pro některé producenty ideální, z toho vyplývající rozdílné zacházení může být ospravedlněno zájmem na rozumné správě a tomu odpovídajícím omezením délky referenčního období, resp. počtu let stanovených jako referenční. V reakci na argumentaci konkrétního producenta, že byl ve vztahu k jiným producentům diskriminován, neboť v roce zvoleném jako referenční období nevyvíjel produkci v množství odpovídajícím jeho kapacitě, ESD učinil závěr, že „takový efekt je ospravedlněn potřebou

co největšího omezení situací, kdy se referenční období přesouvá z jednoho roku do dalších let“ [případ C-177/90 – Ralf-Herbert Kühn v. Landwirtschaftskammer Weser-Ems (1992) ECR I- 0035, odst. 18]. Podobný problém nastal v případě producentů, kteří realizovali plán rozvoje (a zvýšili svou kapacitu), avšak jim přidělená kvóta neodpovídala zvýšené produkci s ohledem na to, že za referenční období byl vzat rok předcházející okamžiku dovršení realizace plánu. ESD však judikoval, že nepovažuje situaci těchto producentů objektivně za odlišnou od producentů, kteří plán rozvoje nerealizovali, neboť „je to právě zvolené referenční období, které je rozhodující pro srovnání situace dvou kategorií producentů“ [případ C-63/93 - Fintan Duff et al v. Minister for Agriculture and Food and Attorney General, (1996) ECR I-569, odst. 26]. Jinak řečeno, samotná volba referenčního období nebyla způsobila založit porušení principu rovnosti mezi producenty.

Na druhou stranu judikatura ESD nedovoluje členským státům úplnou diskreci při výběru referenčního období. ESD konstatoval, že určitý výběr může vyústit do porušení principu rovnosti. Například ESD rozhodl, že výběr referenčního období může vyústit do diskriminace zakázané principem rovnosti, „pokud, kvůli specifickým podmínkám na domácím trhu, vede implementace takového výběru na území státu k diskriminaci mezi producenty uvnitř celého Společenství“ [spojené případy 201 a 202/85, Marthe Klensch and others v. Secrétaire d'État à l'Agriculture et à la Viticulture, (1986) ECR 3477, odst. 12]. V tomto případě pak ESD dospěl k závěru, že konkrétní volba referenčního období zvýhodnila větší producenty na úkor malých.

Otázkou rovnosti se pak ESD zabýval také v souvislosti s převodem přidělené kvóty z jednoho producenta na jiného. ESD například dovodil, že komunitární právo nelze vykládat způsobem, který by umožnil převod kvóty producentům, kteří skončili s výrobou, na subjekty, které v minulosti jejich produkci nakupovaly, neboť takový převod by vyvolal nerovnost ve prospěch těchto subjektů a na úkor ostatních subjektů nakupujících produkci v dané oblasti výroby. Kvóty by proto podle ESD měly být raději vráceny zpět do národní rezervy a znovu přerozděleny spravedlivějším způsobem [spojené případy 196/88, 197/88 and 198/88, Daniel Cornée and others v. Coopérative agricole laitière de Loudéac (Copall) and Laiterie coopérative du Trieux, (1989) ECR-2309, odst. 21 – 23].

Konečně lze poukázat i na stanovisko ESD, podle kterého nelze posuzovat toliko hypotetické tvrzení o tom, že vnitrostátní opatření diskriminovalo určité producenty, pokud není předložen konkrétní důkaz o tom, že jakýkoliv z těchto producentů, který měl být opatřením údajně postižen, byl skutečně vystaven negativnímu dopadu takového opatření [spojené případy 196/88, 197/88 and 198/88, Daniel Cornée and others v. Coopérative agricole laitière de Loudéac (Copall) and Laiterie coopérative du Trieux, (1989) ECR-2309].

Ústavní soud neshledal zásah do principu zákazu diskriminace vykládaného ve světle judikatury ESD. Jak bude posléze vyloženo, koriguje Ústavní soud dosavadní výklad principu rovnosti plynoucího z čl. 1 Listiny základních práv a svobod podaný v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/01, a to pro oblast práva, které navazuje na komunitární právo (viz níže).

d) Princip ochrany práva podnikat a vyvíjet jinou hospodářskou činnost

ESD již v minulosti ve svých rozhodnutích uvedl, že právo vyvíjet hospodářskou aktivitu nelze ve vztahu k systému kvót vykládat tak, že by garantovalo právo obdržet určitou konkrétní výši kvóty. Podle ESD kvóty „neomezují ekonomickou aktivitu podnikatelů, ale v souvislosti s budováním společné organizace trhu fixují množství produkce, které lze na trhu uplatnit...“ [případ 230/78 – SpA Eridania-Zuccherifici nazionali v. Minister of Agriculture and Forestry, (1979) ECR 2749, odst. 20 – 21]. Navíc s ohledem na proměnlivost společné organizace trhu jsou kvóty předmětem změn (srov. výše argumentaci týkající se ochrany legitimního očekávání).

Taková omezení práva podnikat a vyvíjet jinou hospodářskou činnost splňují i obecný standard omezení základních práv, tedy taková omezení odpovídají sledovanému cíli, jímž je obecný zájem Společenství, a nekonstituují s ohledem na sledovaný cíl neproporcionální nebo nepřijatelný zásah neslučitelný s podstatou základních práv [případ 5/88 – Hubert Wachauf v. Bundesamt für Ernährung

und Forstwirtschaft. (1989) ECR 2609, odst. 18]. První kritérium (soulad se sledovaným cílem) je dodrženo, pokud je omezení součástí legislativy sledující odstranění přebytků na trhu se zemědělskými komoditami, a to právě cestou omezení nadprodukce. Druhé kritérium (proporcionality) je splněno, pokud není narušena samotná podstata práva podnikat a vykonávat jinou hospodářskou činnost. Jinak řečeno, pokud systém kvót neomezuje právo využívat příslušné pozemky k jiným účelům nebo právo podnikat v jiné oblasti hospodářství nebo obchodovat s jinými zemědělskými produkty, je slučitelný s ochranou práva podnikat a vykonávat jinou hospodářskou činnost [C-177/90 – Ralf-Herbert Kühn v. Landwirtschaftskammer Weser-Ems (1992) ECR I- 0035, odst. 17; nebo C-63/93 – Fintan Duff et al v. Minister for Agriculture and Food and Attorney General, (1996) ECR I-569, odst. 30, ve kterém ESD dovodil, že není porušením tohoto práva, pokud producent obdrží kvótu bez ohledu na dosažený plán rozvoje produkce, tedy kvótu, která neodpovídá objektivní výši produkce, které je producent schopen po realizaci plánu dosáhnout. Nižší kvóta neomezuje právo podnikat, ale pouze omezuje možnost umístit produkci na trhu, kterážto nepoživá ochrany skrze základní práva]. Jinak řečeno, podle judikatury ESD přidělení určité konkrétní kvóty nelze samo o sobě považovat za porušení základního práva podnikat a vykonávat jinou hospodářskou činnost.

Princip ochrany práva podnikat je ústavním pořádkem České republiky aprobován jako ekonomické právo, které lze uplatnit jen v mezích zákona (čl. 41 Listiny základních práv a svobod) a dosavadní judikatura Ústavního soudu založená na principu „self-restraint“ plně koresponduje s přístupem ESD. Proto Ústavní soud porušení tohoto principu nedovodil.

A-2) Posouzení napadené právní úpravy z hlediska kritérií vyplývajících z ústavního pořádku České republiky ve světle dosavadní judikatury Ústavního soudu

Jak uvedeno shora, stanovení klíče pro výpočet individuální produkční kvóty představuje vnitrostátní realizaci cílů Společné zemědělské politiky vyplývajících z norem komunitárního práva, tedy v oblasti, v níž komunitární právo ponechalo volné diskreci členských států, jaké konkrétní nástroje k dosažení cíle (omezení produkce cukru) zvolí. Ačkoliv tedy stanovení samotného klíče pro přidělení produkční kvóty je věcí vnitrostátního práva, nelze pominout fakt, že sleduje účel vyplývající z práva komunitárního.

Jak již rovněž uvedeno výše, Ústavní soud je přesvědčen, že poté, co se Česká republika stala plnohodnotným členem ES, resp. EU, nelze ústavněprávní přezkum otázek týkající se této oblasti provádět zcela izolovaně, bez ohledu na kritéria a meze regulace stanovené komunitárním právem a v minulosti dotvořené judikaturou ESD. Jinak řečeno, při posuzování souladu zvoleného klíče s ústavním pořádkem České republiky proto nelze zcela pominout to, jakým způsobem se k otázkám produkčních kvót a způsobům jejich rozdělování staví evropské právo a ESD. Přitom na rozdíl od předchozích rozhodnutí Ústavního soudu nelze ke komunitárnímu právu přistupovat pouze jako k předmětu komparace, z něhož by vyplývaly nepřímé argumenty ve vztahu k domácí úpravě, nýbrž komunitární právo v současnosti prozařuje do ústavního pořádku České republiky, je-li používáno v oblasti právní regulace související s komunitárním právem.

Na druhou stranu nelze v současnosti ani pomíjet předchozí judikaturu Ústavního soudu, a to z důvodu principu právní kontinuity vlastní judikatury (viz níže).

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 (Sbírka rozhodnutí, svazek 21, nález č. 30; vyhlášen pod č. 96/2001 Sb.) Ústavní soud zrušil 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. Jednalo se o právní předpis, který v České republice poprvé zaváděl regulaci trhu s cukrem, a to pro období od 1. 8. 2000 do 30. 9. 2001. Ústavní soud v uvedeném nálezu dospěl k závěru, že vláda tímto nařízením nerespektovala ústavní meze stanovené čl. 78 Ústavy. Ústavní soud se tedy v předmětném nálezu nezabýval samotným obsahem právní regulace a jeho slučitelností s ústavním pořádkem. Přitom výše kvót dle nařízení byla určena tak, že referenčním obdobím bylo stanoveno období 5 předchozích let, tedy období let 1995 – 1999.

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/01 (Sbírka rozhodnutí, svazek 24, nález č. 149; vyhlášen pod č. 410/2001 Sb.) se Ústavní soud zabýval ústavní konformitou nařízení vlády č. 445/2000 Sb., o stanovení produkčních kvót mléka na léta 2001 až 2005. Tehdejšímu návrhu Ústavní soud vyhověl částečně, když zrušil § 4 odst. 2 a § 14 odst. 2 nařízení, a to opět z důvodu nedostatku zákonného zmocnění pro omezení rozdělování produkčních kvót z rezervy na zemědělce hospodařící v systému ekologického chovu skotu a neústavnosti a nezákonnosti delegace rozhodování o výši rezervy na Ministerstvo zemědělství. V tomto nálezu se nicméně Ústavní soud vyjádřil také k obsahovému souladu produkčních kvót mléka jako jedné z metod regulace hospodářské politiky státu s ústavním pořádkem, přičemž tento systém jako takový neústavním neshledal. Přitom zformuloval základní ústavněprávní limity jak samotného omezování hospodářské produkce formou zavádění produkčních kvót, tak systému přidělování individuálních produkčních kvót jednotlivým producentům. Ústavní soud především dovodil, že zákonodárce 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. Současně Ústavní soud odmítl, že by každé omezení svobody podnikání bylo lze provádět výlučně zákonem. Naopak uvedl, že k provedení zákona Ústava připouští z praktických důvodů přijímání podzákonných předpisů, pohybují-li se jimi stanovená pravidla v mezích zákonů. Ústavní soud rovněž odmítl, že by omezení produkce představovalo vyvlastnění, které není odůvodněno veřejným zájmem a je bez náhrady. Vlastnictví k produkci nad produkční kvótu není odňato, pouze se znesnadňuje její realizace na trhu. Soustava produkčních kvót představuje formu kontroly užívání majetku, jež sleduje veřejný zájem, jímž je stabilizace trhu s komoditou. Použité nástroje, tedy systém přidělování individuálních produkčních kvót, pak shledal přiměřenými.

Jde-li o systém přidělování individuálních produkčních kvót, Ústavní soud odmítl, že by neústavní diskriminaci představovalo rozdílné právní postavení těch výrobců, kteří kvótu obdrží, a těch, kteří o ni nežádají. Rovněž nepovažoval za neústavní přirozenou diferenciaci mezi stávajícími a novými výrobci, když uvedl, že znevýhodnění nových podnikatelů (kteří kvóty obdrží pouze formou převodu kvóty od současného producenta, jemuž byla kvóta přidělena), je nedílnou součástí jakéhokoli omezování produkce. Nelze ovšem vyloučit diskriminaci mezi výrobci, kteří o kvótu požádají a dostanou ji v plné výši, a výrobci, kterým bude odepřena nebo přidělena pouze zčásti. Proto již ustanovení § 12 odst. 6 zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu, požaduje, aby se způsob prvotního rozdělení produkčních kvót mezi žadatele řídil zásadou rovnosti a objektivního způsobu výpočtu. Ústavní soud k tomu poznamenal, že tento obecný pokyn, jenž není než odvozením 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, přitom jednorroční referenční období v případě přidělování produkčních kvót na mléko uznal za přiměřené. Současně však Ústavní soud připustil, 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.

Konečně v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/01 (publikovaném pod č. 499/2002 Sb.) se Ústavní soud opět zabýval právní úpravou produkčních kvót cukru, přijatou v podobě nařízení vlády č. 114/2001 Sb., o stanovení produkčních kvót cukru na kvótové roky 2001/2002 až 2004/2005. Tímto nálezem Ústavní soud zrušil § 4 odst. 3, § 5 odst. 3, § 7 a § 13 nařízení a zamítl návrh na zrušení § 13 zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu. Ústavní soud hodnotil tehdy zvolený klíč rozdělování individuálních produkčních kvót (na základě objemu výroby tří z hlediska množství nejúspěšnějších výrobních sezon z posledních pěti) jako v rozporu se zákonným požadavkem objektivního způsobu výpočtu a požadavkem rovnosti. Důvodem takového hodnocení byla úvaha o tom, že postavení jednotlivých provozovatelů cukrovarů ovlivnila právní úprava podle nařízení č. 51/2000 Sb., která byla aplikována před jejím zrušením Ústavním soudem, tedy v období od 30. 3. 2001 do 29. 11. 2002. Ačkoliv toto nařízení bylo zrušeno z formálních důvodů, tedy pro nedostatek zákonné opory,

Ústavní soud dodatečně konstatoval, že tehdejší rozlišování cukrovarů na strategické a nestrategické lze důvodně považovat za podezřelou kvalifikaci (*suspect qualification*), která představovala svévolné, stěží odůvodnitelné rozlišování mezi jednotlivými producenty. Ústavní soud dále poznamenal, že klíč zvolený v nařízení vlády č. 114/2001 Sb. sám o sobě neústavní není, nicméně nežádoucí dopady předchozího způsobu výpočtu, který byl jak formálně vadný, tak i věcně diskriminační, neodstraňuje, ale pouze zmírňuje tím, že neodvozuje rozhodnou průměrnou roční kvótu od objemu výroby ze všech pěti sezon, nýbrž počítá se skutečností, že některé cukrovary nebyly po všechny sezony v provozu, a bere v úvahu tři sezony, kdy se vyrábělo nejvíce, nebo ty sezony, kdy se vyrábělo, pokud se vyrábělo po tři nebo méně sezon. Neodstranění nerovnosti spatřoval Ústavní soud v tom, 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. Ústavní soud tehdy uzavřel, že vláda již formálně korektní úpravou pro budoucnost zachovává nežádoucí stav, jež vyvolala svou dřívější jak formálně, tak materiálně neústavní úpravou.

Usnesením ze dne 14. 9. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 48/03 (nepublikováno) Ústavní soud zastavil řízení o návrhu skupiny poslanců na zrušení příslušných částí nařízení vlády č. 114/2001 Sb., ve znění nařízení vlády č. 97/2003 Sb., kterým vláda v reakci na předchozí nález Ústavního soudu nově upravila rozdělování individuálních produkčních kvót. Ústavní soud řízení zastavil podle § 67 zákona o Ústavním soudu, neboť v průběhu řízení bylo napadené nařízení zrušeno a nahrazeno nařízením vlády č. 364/2004 Sb., jehož ustanovení § 3 a § 16 jsou napadena nyní projednávaným návrhem. Přitom právní úprava obsažená v nařízení vlády č. 114/2001 Sb., ve znění nařízení vlády č. 97/2003 Sb., stanovila nový klíč vedoucí k rozdělení kvót tak, že rozdělení bylo provedeno na základě kapacity výroby cukru stanovené jako nejvyšší průměrné množství cukru vyrobené producentem za 24 hodin v cukrovaru, v němž vyráběl cukr v listopadu 2001 nebo v říjnu 2002, pokud v tomto cukrovaru vyráběl cukr v kvótovém roce 2002/2003, nejvýše však v prokazatelném množství odpovídajícím maximálnímu dennímu výkonu strojně technologického zařízení cukrovaru.

A-3)

Ústavní soud tedy o ústavní konformitě klíče pro výpočet individuální produkční kvóty rozhoduje za situace, kdy svou předchozí judikaturou stanovil určité meze jak pro samotnou přípustnost právní úpravy produkčních kvót jako takových, tak pro rozdělování individuálních produkčních kvót jednotlivým producentům. Posuzování současné právní úpravy je tedy třeba provést mimo jiné i pod zorným úhlem dosavadní judikatury Ústavního soudu, kterou je Ústavní soud vázán, ledaže by byly splněny podmínky pro její překonání.

Pokud jde o systém kvótování jako takový, Ústavní soud konstatuje, že tento nález navazuje na dosavadní judikaturu v oblasti kvót. Jiná je však situace posouzení samotného rozdělení kvót z hlediska ústavních principů, tak jak byly formulovány v předchozím nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/01.

Ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 11/02 (Sbírka rozhodnutí, svazek 30, nález č. 87; vyhlášen pod č. 198/2003 Sb.) Ústavní soud formuloval doktrínu kontinuity své vlastní judikatury, kterou dovedl z náležitostí demokratického právního státu, jinými slovy dovedl povinnost Ústavního soudu být vázán svými vlastními rozhodnutími, která může svou judikaturou překonat jen za určitých podmínek. Přitom první možností, kdy Ústavní soud může překonat vlastní judikaturu, je změna sociálních a ekonomických poměrů v zemi nebo změna v jejich struktuře anebo změna kulturních představ společnosti. Další možností je změna či posun právního prostředí tvořeného podústavními právními normami, které v souhrnu ovlivňují nahlížení ústavních principů a zásad, aniž by z nich ovšem vybočovaly, a především neomezují princip demokratické právní státnosti (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Další možností pro změnu judikatury Ústavního soudu je změna, resp. doplnění těch právních norem a principů, které tvoří závazná referenční hlediska pro Ústavní soud, tj. takových, které jsou obsaženy v ústavním pořádku České republiky, nejde-li samozřejmě o změny odporující limitům stanoveným čl. 9 odst. 2 Ústavy, tj. nejde-li o změny podstatných náležitostí demokratického právního státu.

Ústavní soud tedy v daném případě po konfrontaci ustálené judikatury ESD a dosavadní judikatury Ústavního soudu vážil, zda zde nejsou skutečnosti, které by odůvodňovaly přehodnocení dosavadních závěrů Ústavního soudu. Jak již uvedeno shora, je nepochybné, že přistoupením České republiky k ES, resp. EU došlo k zásadní změně uvnitř českého právního řádu, neboť tímto okamžikem Česká republika převzala do svého vnitrostátního práva celou masu evropského práva. Tedy bezpochyby došlo k onomu posunu právního prostředí, tvořeného podústavními právními normami, který nutně musí ovlivňovat nahlížení celého dosavadního právního řádu, včetně ústavních principů a zásad, to vše ovšem za předpokladu, že faktory, jež ovlivňují vnitrostátní právní prostředí, nejsou samy o sobě v rozporu s demokratickou právní státností, resp. výklad těchto faktorů nesmí vést k ohrožení demokratické právní státnosti. Takový posun by byl v rozporu s čl. 9 odst. 2, resp. čl. 9 odst. 3 Ústavy.

Je nepochybné, že standard ochrany základních práv a svobod prostřednictvím dodržování principů z nich plynoucích uvnitř Společenství prošel dynamickým vývojem od počátečního zdráhání poskytovat ochranu skrze prostředky komunitárního práva projevující se také v judikatuře ESD [mezi jinými rozhodnutí č. 1/58, *Stork v. Vysoký úřad ES* (1959)], přes implementaci ochrany těchto principů v judikatuře ESD až po snahy o vytvoření závazného katalogu základních práv, který by tvořil součást primárního práva. Stejně tak prošla dynamickým vývojem i reflexe tohoto problému v judikatuře Ústavních soudů jednotlivých členských států, z nichž nejreprezentativnějším příkladem jsou změny postojů Spolkového ústavního soudu SRN (srov. rozhodnutí ze dne 29. 5. 1974 č. 2 BvL 52/71, *Solange I.*, a rozhodnutí ze dne 22. 10. 1986 č. 2 BvR 197/83, *Solange II.*, a rozhodnutí ze dne 12. 10. 1993 č. 2 BvR 2134 a 2159/92 *zum Vertrag über die Europäische Union*).

Současný standard ochrany základních práv uvnitř Společenství nezavdává podle Ústavního soudu žádné příčiny se domnívat, že tento standard ochrany základních práv skrze uplatňování principů z nich plynoucích, tak jak ostatně vyplynul i z výše citované judikatury ESD, má nižší kvalitu než ochrana poskytovaná v České republice, resp. že standard ochrany se výrazně liší od ochrany doposud poskytované ve vnitrostátním prostředí Ústavním soudem. To ostatně vyplývá i z konfrontace výše uvedených závěrů ESD ohledně přípustnosti kvantitativních omezení produkce cestou stanovování produkčních kvót, a závěrů, které ke stejné problematice v minulosti zaujal Ústavní soud. Výjimkou je podle Ústavního soudu toliko závěr vyplývající z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/01, v němž Ústavní soud hodnotil klíč stanovený vládou k rozdělování produkční kvóty jako porušující princip rovnosti.

Pokud je tento závěr konfrontován se shora citovanou judikaturou ESD, lze jej považovat za excesivní v tom směru, že Ústavní soud se pustil na relativně „tenký led“ hodnocení ekonomických veličin, které posléze promítl do hodnocení ústavněprávního. Jak vyplynulo z citované judikatury ESD, tento soud se ve vztahu k opatřením, jež jsou součástí Společné zemědělské politiky, necítí být oprávněn hodnotit tato opatření obsahovými hledisky. Pokud např. ESD hodnotil referenční kritéria s ohledem na tvrzenou nerovnost mezi producenty, odkazoval na to, že tato nerovnost nemůže být pouze hypotetická, nýbrž musí být konkrétně podloženo, čím byla ve vztahu ke konkrétním producentům založena. Závěr vyplývající z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/01 lze ostatně považovat za do jisté míry excesivní i ve vztahu k judikatuře samotného Ústavního soudu, který ve svém předchozím nálezu, v němž posuzoval systém mléčných kvót, jednoznačně uvedl, 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.“. V tehdy projednávané věci se tedy ani Ústavní soud necítil povolán k tomu, aby vlastní klíč pro rozdělení kvóty přezkoumával v abstraktní rovině v rámci ústavního přezkumu.

Jinak řečeno, Ústavní soud v nyní projednávaném případě nemůže odhlížet od závěrů, které vyplývají přímo z judikatury ESD, z níž lze dovodit určitý princip ústavního sebeomezení, pokud jde o opatření ekonomické povahy sledující cíle přímo vyplývající z komunitární politiky ES. Toho si byl ostatně vědom i Ústavní soud při přijímání předmětného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/01, když v jeho odůvodnění uvedl, že nelze přijmout takové závěry, pokud jde o rozsah přezkumné činnosti, které by byly posléze na překážku členství České republiky v Evropské unii, ač toto sebeomezení svým závěrem do jisté míry popřel.

Ústavní soud proto dospěl k závěru, že zde existují důvody pro odchýlení se od nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 39/01. Tato změna se však netýká samotného obsahového hodnocení klíče zvoleného vládou, ale toho, že Ústavní soud se již necítí být povolán takový klíč způsobem, jak to učinil nález sp. zn. Pl. ÚS 39/01, podrobit ústavnímu přezkumu v abstraktní rovině. To však nevylučuje, aby se spravedlností tohoto klíče zabývaly obecné soudy v individuálních a konkrétních případech jednotlivých producentů, pokud bude prokázáno, v jakých konkrétních skutečnostech je nerovnost založena.

Naopak inspirován závěry ESD, k nimž po 1. 5. 2004 v posuzované oblasti přihlíží v rozsahu shora vymezeném, a vázán svými závěry, k nimž dospěl před nálezem sp. zn. Pl. ÚS 39/01, Ústavní soud nehodnotil, zda klíč zvolený vládou v nařízení č. 97/2003 Sb., jehož důsledky byly promítnuty do původně napadeného ustanovení § 3 nařízení vlády č. 364/2004 Sb. a po jeho zrušení vládou do ustanovení § 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb., je co do svého obsahu způsobilý založit v abstraktní rovině nerovnost mezi producenty. Tedy nebude hodnotit to, zda vládou zvolené kritérium je způsobilé reflektovat výkyvy v produkci jednotlivých producentů, neboť takovou otázku považuje Ústavní soud za natolik ekonomicky odbornou, k jejímuž zodpovězení se necítí být ani povolán.

Ústavní soud k tomu dále – toliko ve formě obiter dictum, tedy mimo vlastní meze ústavně-právního přezkumu – uvádí, že z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/01 přímo nevyplynulo, jak se snažili Ústavnímu soudu předložit navrhovatelé, že vláda byla povinna jako referenční období zvolit období před okamžikem, než začala regulovat výrobu cukru cestou produkčních kvót, tedy období před rokem 2000.

Z komparativního přehledu, který si Ústavní soud pro účely tohoto řízení vyžádal, sice vyplývá, že většina států střední a východní Evropy, které v roce 2004 vstoupily do ES, v praxi zvolila za referenční období rozmezí let 1994 – 1999, specifická situace v České republice je však dána právě tím, že klíč k rozdělení kvóty byl opakovaně rušen Ústavním soudem (poprvé z důvodů formálních, podruhé z důvodů obsahových). Ač se Ústavní soud necítí být k hodnocení těchto otázek povolán, přesto se mu jeví, že stanovení referenčního období v roce 2004 před rokem 2000 by bylo technicky nemožné, snad i nerozumné a zakládající další důvody pro tvrzení, že i toto referenční období je způsobilé zakládat nerovnost mezi producenty. Ze zvoleného klíče nyní napadeného navrhovateli lze podle Ústavního soudu naopak dovodit snahu vlády vybrat takové období, které by bylo jako referenční období ještě vůbec v roce 2004 realizovatelné a na druhou stranu bylo s to eliminovat tržní distorze, vzniklé v důsledku předchozích regulací, jak na ně v nálezem sp. zn. Pl. ÚS 39/01 upozornil Ústavní soud.

Ústavní soud současně považuje za nutné zdůraznit, že nyní přijatý závěr v žádném případě neznamená, že by Ústavní soud rezignoval na ústavněprávní přezkum vnitrostátních právních předpisů, které jsou komplementární ke komunitárnímu právu, tak jak to v minulosti činily některé soudy členských států ES [srov. rozhodnutí irského Nejvyššího soudu ve věci *Lawlor v. Minister for Agriculture* 1 (1990) IR 356, cit. dle Kühn, Z.: Rozšíření Evropské unie a vztahy šestadvaceti ústavních systémů. *Právník* 8/2004, str. 765]. Posun v jeho závěrech se odvíjí od posunu v celém vnitrostátním právním řádu, k němuž došlo po 1. 5. 2004, a týká se toliko otázky obsahových mezí ústavněprávního přezkumu v daném konkrétním případě.

Lze uzavřít, že klíč rozdělování individuálních produkčních kvót byl shledán ústavně konformním, z čehož plyne, že původní návrh navrhovatelů by býval musel být zamítnut.

B) Ústavní soud však současně nemohl přehlédnout a akceptovat to, že vláda přijetím napadeného ustanovení § 3 nařízení č. 548/2005 Sb., kterým se toliko parafrázuje ustanovení čl. 1 odst. 3 nařízení Komise (ES) č. 1609/2005, nerespektovala skutečnost, že přistoupením České republiky k EU došlo na základě čl. 10a Ústavy k přenosu pravomocí vnitrostátních orgánů na orgány nadnárodní.

Ustanovení čl. 10a, který byl do Ústavy vložen ústavním zákonem č. 395/2001 Sb. (tzv. euronovelou Ústavy), totiž představuje ustanovení umožňující přenos některých pravomocí orgá-

nů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci, tedy především EU a její orgány. Okamžikem, kdy se stala Smlouva o založení ES ve znění všech jejích revizí a ve znění přístupové smlouvy závaznou pro Českou republiku, došlo k přenosu těch pravomocí vnitrostátních orgánů, které podle primárního práva ES vykonávají orgány ES, na tyto orgány.

Jinak řečeno, okamžikem přistoupení České republiky k ES se realizoval přenos těchto pravomocí, a to tak, že Česká republika propůjčila tyto pravomoci orgánům ES. V rozsahu těchto pravomocí, které realizují orgány ES, se pak omezily pravomoci všech příslušných vnitrostátních orgánů bez ohledu na to, zda se jedná o pravomoci normativní či individuálně rozhodovací.

Toto propůjčení části pravomocí je ovšem podle Ústavního soudu propůjčením podmíněným, neboť originárním nositelem suverenity a z ní vyplývajících pravomocí nadále zůstala Česká republika, jejíž suverenitu konstituuje nadále čl. 1 odst. 1 Ústavy. Podle něho je Česká republika svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na účtě k právům a svobodám člověka a občana. Ona podmíněnost delegace těchto pravomocí se podle Ústavního soudu projevuje ve dvou rovinách: v rovině formální a v rovině materiální. První z těchto rovin se týká samotných mocenských atributů státní svrchovanosti, druhá rovina se týká obsahových komponent výkonu státní moci. Jinak řečeno, delegace části pravomocí vnitrostátních orgánů může trvat potud, pokud tyto pravomoci jsou orgány ES vykonávány způsobem slučitelným s uchováním základů státní suverenity České republiky a způsobem, jenž neohrožuje samotnou podstatu materiálního právního státu. Pokud by jedna z těchto podmínek realizace přenosu pravomocí nebyla naplněna, tj. pokud by vývoj v ES, resp. EU ohrožoval samotnou podstatu státní svrchovanosti České republiky nebo podstatné náležitosti demokratického právního státu, bylo by třeba trvat na tom, aby se těchto pravomocí opětovně ujaly vnitrostátní orgány České republiky, přitom platí, že k ochraně ústavnosti je povolán Ústavní soud (čl. 83 Ústavy). Řečené platí v dimenzi formální v rámci platné ústavní úpravy. Pokud jde o podstatné náležitosti demokratického právního státu, ty podle čl. 9 odst. 2 Ústavy leží dokonce i mimo dispozice samotného ústavního dárce. Ústavní soud již ve svém prvním nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/93 (Sbírka rozhodnutí, svazek 1, náleze č. 1; vyhlášen pod č. 14/1994 Sb.) týkajícím se zákona o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu konstatoval, že konstitutivní principy demokratické společnosti v rámci ústavy jsou postaveny nad zákonodárnou pravomocí a tím ultra vires Parlamentu. V dalším nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 (Sbírka rozhodnutí, svazek 26, náleze č. 80; vyhlášen pod č. 403/2002 Sb.) Ústavní soud uvedl, že žádnou novelu Ústavy nelze interpretovat v tom smyslu, že by jejím důsledkem bylo omezení již dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod.

Pokud by proto výkon delegovaných pravomocí byl orgány ES realizován způsobem regresivním vůči dosavadnímu pojetí podstatných náležitostí demokratického právního státu, jednalo by se o realizaci v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, která by si vyžadovala opětovné převzetí těchto pravomocí vnitrostátními orgány České republiky.

Taková situace však obecně ani v projednávaném konkrétním případě nenastala a dle Ústavního soudu nebyl důvod, aby vláda realizovala svou normotvornou pravomoc způsobem, jenž se projevil přijetím napadeného ustanovení § 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb.

Ústavní soud po zhodnocení obsahu napadeného ustanovení § 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb. proto dospěl k závěru, že jeho přijetím vláda vybočila ze svých oprávnění, resp. uplatnila svou normotvornou pravomoc v oblasti, která byla na základě čl. 10a Ústavy přenesena na orgány ES, a to čl. 37 odst. 2 a 3 Smlouvy o ES a čl. 1 odst. 3 Smlouvy o přistoupení České republiky k EU. Jestliže ustanovení § 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb. má být realizací nařízení Komise (ES) č. 1609/2005, jde o jednání ultra vires ve vztahu k čl. 78 Ústavy, neboť vláda k přijetí takové právní úpravy nebyla oprávněna.

Nařízení Komise (ES) č. 1609/2005 je komunitárním právním předpisem, kterým Komise na základě čl. 10 odst. 3 a 4 nařízení Rady (ES) č. 1260/2001 snížila pro hospodářský rok 2005/2006 kvóty na produkci cukru příslušející jednotlivým členským státům. Toto nařízení má přednost před

vnitrostátní právní (zákonnou) úpravou a je bezprostředně použitelné ve vnitrostátních právních řádech.

Bezprostřední použitelnost ve vnitrostátním právu a přednostní aplikace nařízení vyplývá z vlastní dogmatiky komunitárního práva, tak jak byla v minulosti podána v judikatuře ESD [srov. např. rozhodnutí 26/62 NV *Algemene Transport- en Expeditie Ordeoneming Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen* (1963) ECR 1; 6/64 *Costa v. ENEL* (1964) ECR 585]. Komunitární právo totiž samo určuje a specifikuje, na rozdíl od mezinárodního práva, jaké jsou jeho vnitrostátní účinky v členských státech.

Pokud členství v ES s sebou nese určité omezení pravomocí vnitrostátních orgánů ve prospěch komunitárních orgánů, musí být nutně jedním z projevů takového omezení i omezení volnosti členských států určovat vnitrostátní účinky komunitárního práva (srov. Král, R.: *Znovu k zakotvení vnitrostátních účinků komunitárního práva v Ústavě ČR*. Právní rozhledy, roč. 2004, č. 3, str. 111). Jinak řečeno, s přenesením některých pravomocí na ES je spojen i zánik volnosti České republiky určovat vnitrostátní účinky komunitárního práva, které se odvozují v oblastech, v nichž k tomuto přenosu došlo, přímo z komunitárního práva. Ustanovení čl. 10a Ústavy tak vlastně působí obousměrně: tedy tvoří normativní základ pro přenos pravomocí a současně je tím ustanovením Ústavy, které otevírá vnitrostátní právní řád pro působení komunitárního práva včetně pravidel týkajících se jeho účinků uvnitř právního řádu České republiky (srov. Kühn, Z. – Kysela, J.: *Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu?* Právní rozhledy, roč. 2004, č. 1, str. 23 – 27; nebo Kühn, Z.: *Ještě jednou k ústavnímu základu působení komunitárního práva v českém právním řádu*. Právní rozhledy, roč. 2004, č. 10, str. 395 – 397).

Ústavní soud je toho názoru, že – pokud jde o působení komunitárního práva ve vnitrostátním právu – je třeba přijmout takový přístup, který by nekonzervoval účinky komunitárního práva ve vnitrostátním právním řádu. Takový přístup by totiž neodpovídal tomu, že samotná dogmatika účinků, které komunitární akty vyvolávají ve vnitrostátním právu, prošla a prochází dynamickým vývojem. Toto pojetí také nejlépe zajišťuje to, co bylo uvedeno shora, totiž podmíněnost přenosu části pravomocí.

Podle ustanovení čl. 1 odst. 3 nařízení byly členské státy povinny nejpozději do 1. 11. 2005 stanovit každému výrobnímu podniku, kterému byla přidělena produkční kvóta, část, o níž se tato kvóta snižuje. Jak Ústavní soud dotazem u Státního zemědělského intervenčního fondu zjistil, bylo snížení kvóty všem držitelům kvóty oznámeno individuálním aktem na základě přímé aplikace tohoto ustanovení nařízení Komise (ES) č. 1609/2005.

Jinak řečeno, v době, kdy vláda přijímala ustanovení § 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb., byla individuální produkční kvóta jednotlivým producentům dávno snížena, a to na základě přímé aplikace komunitárního práva k tomu příslušným orgánem, tedy Státním zemědělským intervenčním fondem. Toto ustanovení tak na jednu stranu nemůže vyvolávat v praxi žádné právní důsledky, na druhou stranu k jeho přijetí nebyla vláda ani oprávněna, neboť se jedná o oblast, v níž bylo oprávnění přeneseno na orgány Společenství, které je v daném případě realizovaly přijetím nařízení č. 1609/2005, které je – jak již shora uvedeno – bezprostředně aplikovatelné v právu členských států a nepředpokládá další implementaci ve vnitrostátním právu.

Navíc z judikatury ESD vyplývá pravidlo, podle kterého členské státy nesmějí skrze vnitrostátní právní předpisy reprodukovat ustanovení bezprostředně aplikovatelného komunitárního práva, resp. jakékoliv vnitrostátní opatření provádějící nařízení je v rozporu s bezprostřední aplikovatelností nařízení [srov. případy 93/71, *Orsolina Leonesio v. Ministero dell'agricoltura e Oreste*, (1972) ECR 287; 39/72 *Commission of the European Communities v. Italian Republic*, (1973) ECR 101; 34/73 *Fratelli Variola S.p.A. v. Amministrazione italiana delle Finanze*, (1973) ECR 981].

Jak Ústavní soud dále zjistil, příklady jiných členských států (SRN a Slovenska) ukazují, že tyto státy aplikovaly nařízení Komise (ES) přímo, aniž by přikročily k normativní transformaci tohoto nařízení do některé z forem vnitrostátního práva.

Přijetím napadeného ustanovení proto vláda jednala ultra vires a porušila čl. 78 ve spojení s čl. 10a a čl. 1 odst. 2 Ústavy, neboť tak realizovala oprávnění, které bylo přeneseno na orgány Společenství a kterým tedy vláda nedisponovala.

Zrušení napadeného ustanovení pro jeho neústavnost se podle Ústavního soudu nikterak nedotýká vlastního systému regulace trhu s cukrem ani zvoleného klíče pro přidělení individuálních produkčních kvót. Samotná aktuální výše kvót pro hospodářský rok 2005/2006 byla snížena na základě bezprostředně aplikovaného nařízení Komise (ES) č. 1609/2005 v podobě individuálních aktů, jejichž účinky zůstávají zachovány a národní cukerná kvóta pro další hospodářský rok 2006/2007, jak shodně potvrdili účastníci řízení, byla již stanovena.

Ústavní soud proto pouze s ohledem na tyto důvody rozhodl podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu o zrušení § 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb., o stanovení některých podmínek provádění opatření společné organizace trhů v odvětví cukru, pro rozpor s čl. 1 odst. 2, čl. 10a a čl. 78 Ústavy, a to ke dni publikace tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Předseda Ústavního soudu:

JUDr. Rychetský v. r.



ISSN 1211-1244

Vydává a tiskne: Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůňkova 4, pošt. schr. 10, 149 01 Praha 415, telefon: 272 927 011, fax: 974 887 395 – **Redakce:** Ministerstvo vnitra, Nám. Hrdinů 1634/3, pošt. schr. 155/SB, 140 21 Praha 4, telefon: 974 817 287, fax: 974 816 871 – **Administrace:** písemné objednávky předplatného, změny adres a počtu odebíraných výtisků – MORAVIAPRESS, a. s., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, fax: 519 321 417, e-mail: sbirky@moraviapress.cz. Objednávky ve Slovenské republice přijímá a titul distribuuje Magnet-Press Slovakia, s. r. o., Teslova 12, 821 02 Bratislava, tel.: 00421 2 44 45 46 28, fax: 00421 2 44 45 46 27. **Roční předplatné** se stanovuje za dodávku kompletního ročníku včetně rejstříku a je od předplatitelů vybíráno formou záloh ve výši oznámené ve Sbírce zákonů. **Závěrečné vyúčtování** se provádí po dodání kompletního ročníku na základě počtu skutečně vydaných částek (první záloha na rok 2006 činí 3000,- Kč) – **Vychází** podle potřeby – **Distribuce:** MORAVIAPRESS, a. s., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, celoroční předplatné – 516 205 176, 519 305 176, 516 205 174, 519 205 174, objednávky jednotlivých částek (dobírky) – 516 205 207, 519 305 207, objednávky-knihkupci – 516 205 161, 519 305 161, faxové objednávky – 519 321 417, e-mail – sbirky@moraviapress.cz, zelená linka – 800 100 314. **Internetová prodejna:** www.sbirkyzakonu.cz – **Drobný prodej** – **Benešov:** Oldřich HAAGER, Masarykovo nám. 231; **Brno:** Ing. Jiří Hrazdil, Vranovská 16, SEVT, a. s., Česká 14; **České Budějovice:** SEVT, a. s., Česká 3, tel.: 387 432 244; **Hradec Králové:** TECHNOR, Wonkova 432; **Cheb:** EFREX, s. r. o., Karlova 31; **Chomutov:** DDD Knihkupectví – Antikvariát, Ruská 85; **Kadaň:** Knihařství – Přibíková, J. Švermy 14; **Kladno:** eL VaN, Ke Stadionu 1953; **Klatovy:** Krameriovo knihkupectví, nám. Míru 169; **Liberec:** Podještědské knihkupectví, Moskevská 28; **Litoměřice:** Jaroslav Tvrdík, Lidická 69, tel.: 416 732 135, fax: 416 734 875; **Most:** Knihkupectví „U Knihomila“, Ing. Romana Kopková, Moskevská 1999; **Olomouc:** ANAG, spol. s r. o., Denisova č. 2, Zdeněk Chumchal – Knihkupectví Tycho, Ostružnická 3, Knihkupectví SEVT, a. s., Ostružnická 10; **Ostrava:** LIBREX, Nádražní 14, Profesio, Hollarova 14, SEVT, a. s., Denisova 1; **Otrokovice:** Ing. Kuččík, Jungmannova 1165; **Pardubice:** LEJHANEK, s. r. o., třída Míru 65; **Plzeň:** TYPOS, a. s., Úslavská 2, EDICUM, Vojanova 45, Technické normy, Lábkova pav. č. 5, Vydavatelství a naklad. Aleš Čeněk, nám. Českých bratří 8; **Praha 1:** Dům učebnic a knih Černá Labuť, Na Poříčí 25, FIŠER-KLEMEN-TINUM, Karlova 1, LINDE Praha, a. s., Opletalova 35, NEOLUXOR s. r. o., Václavské nám. 41; **Praha 2:** ANAG, spol. s r. o., nám. Míru 9 (Národní dům), SEVT a. s., Slezská 126/6; **Praha 4:** SEVT, a. s., Jihlavská 405; **Praha 5:** SEVT, a. s., E. Peškové 14; **Praha 6:** PPP – Staňková Isabela, Puškinovo nám. 17; **Praha 7:** MONITOR CZ, s. r. o., V háji 6, tel.: 272 735 797; **Praha 8:** JASIPA, Zenklova 60, Specializovaná prodejna Sbírky zákonů, Sokolovská 35, tel.: 224 813 548; **Praha 9:** Abonentní tiskový servis-Ing. Urban, Jablonecká 362, po-pá 7-12 hod., tel.: 286 888 382, e-mail: tiskovy.servis@abonent.cz; **Praha 10:** BMSS START, s. r. o., Vinohradská 190; **Přerov:** Odborné knihkupectví, Bartošova 9, Jana Honková – YAHOO – i – centrum, Komenského 38; **Sokolov:** KAMA, Kalousek Milan, K. H. Borovského 22, tel.: 352 303 402; **Šumperk:** Knihkupectví D & G, Hlavní tř. 23; **Tábor:** Milada Šimonová – EMU, Budějovická 928; **Teplice:** Knihkupectví L & N, Masarykova 15; **Trutnov:** Galerie ALFA, Bulharská 58; **Ústí nad Labem:** PNS Grosso s. r. o., Havířská 327, tel.: 475 259 032, fax: 475 259 029, Kartoony, s. r. o., Solvayova 1597/3, Vazby a doplňování Sbírek zákonů včetně dopravy zdarma, tel.+fax: 475 501 773, www.kartoon.cz, e-mail: kartoon@kartoon.cz; **Zábřeh:** Mgr. Ivana Patková, Žižkova 45; **Žatec:** Prodejna U Pivovaru, Žižkovo nám. 76, Jindřich Procházka, Bezděkov 89 – Vazby Sbírek, tel.: 415 712 904. **Distribuční podmínky předplatného:** jednotlivé částky jsou expedovány neprodleně po dodání z tiskárny. Objednávky nového předplatného jsou vyřizovány do 15 dnů a pravidelné dodávky jsou zahajovány od nejbližší částky po ověření úhrady předplatného nebo jeho zálohy. Částky vyšlé v době od zaevidování předplatného do jeho úhrady jsou doposílány jednorázově. Změny adres a počtu odebíraných výtisků jsou prováděny do 15 dnů. **Reklamacce:** informace na tel. číslech 516 205 207, 519 305 207. V písemném styku vždy uvádějte IČO (právnícká osoba), rodné číslo (fyzická osoba). **Podávání novinových zásilek** povoleno Českou poštou, s. p., Odštěpný závod Jižní Morava Ředitelství v Brně č. j. P/2-4463/95 ze dne 8. 11. 1995.