



Sbírka zákonů a mezinárodních smluv

ČESKÁ REPUBLIKA

Zpřístupněna dne 6. května 2025

Nález Ústavního soudu č. 129/2025 Sb.

**Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/24 ve věci
návrhu na zrušení § 9 nařízení vlády č. 83/2023 Sb.,
o stanovení podmínek poskytování přímých plateb
zemědělcům, a bodu 03.29 strategického plánu společné
zemědělské politiky na období 2023–2027**

129

NÁLEZ**Ústavního soudu
ze dne 26. března 2025****sp. zn. Pl. ÚS 34/24 ve věci návrhu na zrušení § 9 nařízení vlády č. 83/2023 Sb., o stanovení podmínek poskytování přímých plateb zemědělcům, a bodu 03.29 strategického plánu společné zemědělské politiky na období 2023–2027****Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 34/24 dne 26. března 2025 v plénu složeném z předsedy soudu Josefa Baxy a soudkyň a soudců Lucie Dolanské Bányaiové, Josefa Fialy, Milana Hulmáka, Jaromíra Jirsy, Veroniky Křest'ánové, Zdeňka Kühna, Tomáše Langáška (soudce zpravodaj), Jiřího Přibáně, Kateřiny Ronovské, Dity Řepkové, Jana Svatoně, Pavla Šámala, Jana Wintra a Daniely Zemanové o návrhu skupiny poslanců, za kterou jedná poslankyně JUDr. Alena Schillerová, Ph.D., zastoupené advokátem Mgr. Jiřím Nezhybou, sídlem Údolní 567/33, Brno, na zrušení § 9 nařízení vlády č. 83/2023 Sb., o stanovení podmínek poskytování přímých plateb zemědělcům, a bodu 03.29 strategického plánu společné zemědělské politiky na období 2023–2027, za účasti vlády jako účastníka řízení a skupiny senátorů, za kterou jedná senátorka Jana Mračková Vildumetzová, zastoupené advokátem Mgr. Jiřím Nezhybou, sídlem Údolní 567/33, Brno, jako vedlejší účastnice řízení,

takto:

I. Návrh na zrušení § 9 nařízení vlády č. 83/2023 Sb., o stanovení podmínek poskytování přímých plateb zemědělcům, se zamítá.**II. Návrh na zrušení bodu 03.29 strategického plánu společné zemědělské politiky na období 2023–2027 se odmítá.**

Odůvodnění

I.

Předmět řízení

1. Skupina poslanců, za kterou jedná poslankyně JUDr. Alena Schillerová, Ph.D., podala dne 25. 11. 2024 návrh podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) na zrušení § 9 nařízení vlády č. 83/2023 Sb., o stanovení podmínek poskytování přímých plateb zemědělcům, a bodu 03.29 strategického plánu společné zemědělské politiky na období 2023–2027 (dále též jen „strategický plán“). Návrh skupina poslanců spojila s žádostí o přednostní projednání věci ve smyslu § 39 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb.

2. Napadená ustanovení se týkají poskytování doplňkové redistributivní podpory příjmu pro udržitelnost zemědělcům. Jde o jednu z řady podpor poskytovaných na základě nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2115 ze dne 2. 12. 2021, kterým se stanoví pravidla podpory pro strategické plány, jež mají být vypracovány členskými státy v rámci společné zemědělské politiky (strategické plány SZP) a financovány Evropským zemědělským záručním fondem (EZZF) a Evropským zemědělským fondem pro rozvoj venkova (EZFRV), a kterým se zrušují nařízení (EU) č. 1305/2013 a (EU) č. 1307/2013 (dále jen „nařízení 2021/2115“). Doplňková redistributivní podpora se poskytuje na výměru nejvýše 150 ha zemědělské půdy a bylo na ni alokováno 23 % z přímých plateb (cca 5 miliard Kč).

II.

Argumentace navrhovatelky

3. Podstatou posuzovaného návrhu je argument, že napadená úprava znevýhodňuje zemědělské podnikatele či vlastníky zemědělských podniků, kteří kolektivně podnikají prostřednictvím družstva či jiné právnické osoby, jelikož limit 150 ha se na ně uplatní jako na jeden celek. V konečném důsledku tím podle navrhovatelky dochází k porušení principu rovnosti a zákazu libovůle podle čl. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), práva na ochranu vlastnictví podle čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) ve spojení s čl. 3 odst. 1 Listiny a čl. 14 Úmluvy, dále práva svobodně se sdružovat podle čl. 20 Listiny a čl. 11 Úmluvy a práva podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 3 odst. 1 Listiny.
4. Navrhovatelka upozorňuje, že podle čl. 98 odst. 1 nařízení 2021/2115 musí být každoročně vyhrazeno na doplňkovou redistributivní podporu nejméně 10 % finančního rámce pro přímé platby, přičemž čím vyšší procento z přímých plateb je poskytnuto na tuto podporu, tím se úměrně snižuje částka vyplácená v rámci základní podpory. Vláda v původní verzi strategického plánu počítala právě s alokací 10 %, nakonec ale na doplňkovou redistributivní podporu alokovala 23 % přímých plateb.
5. Ke sdružovacímu právu navrhovatelka uvádí, že nastavené parametry doplňkové redistributivní podpory mohou mít tzv. mrazící efekt na sdružování zemědělců, kteří budou nuceni podnikat samostatně, ačkoli jinak je kolektivní výkon zemědělské činnosti vládou i společnou zemědělskou politikou Evropské unie podporován. Jde navíc o přirozený a často nezbytný krok vlastníků, kteří mnohdy nemají podmínky a prostředky pro udržení, využívání a další rozvoj svého majetku. Dopad napadené úpravy tak navrhovatelka považuje za likvidační, což demonstruje na příkladu Zemědělského družstva Ostaš, které sdružuje 40 drobných zemědělců, kteří jen v důsledku sdružení v družstvu získají podporu na hektar půdy o 48 % nižší. Někteří zemědělci tak budou podle navrhovatelky nuceni začít podnikat samostatně.
6. Porušení principu rovnosti a zákazu libovůle navrhovatelka shledává zejména v nedostatku odůvodnění vládou zvoleného postupu, přičemž lze údajně jen domýšlet, jaké zájmy sledovala. Výsledkem je rozdíl v kvalitě výkonu vlastnického práva formou obhospodařování půdy, kdy nesdružený vlastník je výrazně zvýhodněn oproti vlastníkovu sdruženému, ačkoli formálně vykonávají stejná vlastnická práva k totožnému typu majetku.
7. Jde-li o porušení práva na ochranu vlastnictví, navrhovatelka tvrdí, že stát dlouhodobým uplatňováním společné zemědělské politiky vytváří u příjemců zemědělských dotací legitimní očekávání, že prostředky z veřejné podpory budou v přiměřené výši přijímat stabilně. Opatření vlády je nadto podle navrhovatelky neproporcionální, jelikož vláda nevysvětlila legitimní cíl, který omezením práv sleduje, a opatření nesplňuje ani kritérium nezbytnosti, jelikož finanční podpora malých zemědělců mohla být provedena i jinými prostředky.

8. Konečně, napadené akty podle navrhovatelky zasahují do samotného jádra práva podnikat, neboť razantní navýšení prostředků vyčleněných na doplňkovou redistributivní podporu bude mít na některé zemědělce fatální dopady. I zásah do práva podnikat je tak potřeba podrobit testu proporcionality, v němž neprojde přes krok nezbytnosti a přiměřenosti. Stanovenými pravidly veřejné podpory dochází také k tržní nerovnováze a narušení pravidel hospodářské soutěže, kdy malé zemědělské podniky inkasují zvýšenou podporu, a mají tak zvýhodněný přístup k prostředkům pro svou činnost, čímž „přetlačí“ zemědělce sdružené v družstvech.
9. Podle navrhovatelky je nezbytné konat ve věci ústní jednání k provedení důkazů a objasnění celé věci.

III.

Průběh řízení před Ústavním soudem

10. Stejněho dne jako navrhovatelčin návrh Ústavní soud obdržel také návrh skupiny senátorů na zrušení týchž aktů. Ústavní soud jej usnesením sp. zn. Pl. ÚS 35/24 ze dne 8. 1. 2025 (pozn. red.: rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <https://nalus.usoud.cz>) podle § 35 odst. 2 a § 43 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, odmítl pro nepřípustnost s tím, že skupina senátorů má právo účastnit se jednání o dříve podaném návrhu jako vedlejší účastník. Postavení vedlejšího účastníka vede v těchto případech k tomu, že se Ústavní soud zabývá návrhem vedlejšího účastníka v plném rozsahu (usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/15 ze dne 3. 11. 2015), v posuzované věci se to nicméně fakticky neprojevilo, neboť návrh navrhovatelky a návrh vedlejší účastnice jsou v petitu i odůvodnění totožné. Ústavní soud se tedy vypořádá s návrhem vedlejší účastnice vypořádáním návrhu navrhovatelky.
11. Ústavní soud podle § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu vyzval vládu k vyjádření se k návrhu. Podle § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, pak zaslal návrh veřejnému ochránci práv s tím, že může do řízení vstoupit v postavení vedlejšího účastníka. Ústavní soud také jako *amicos curiae* oslovil Agrární komoru České republiky a Asociaci soukromého zemědělství České republiky s žádostí o jejich stanovisko.
12. Vláda prostřednictvím Ministerstva zemědělství navrhla návrh zamítnout. Návrh na zrušení bodu 03.29 strategického plánu je navíc podle vlády nepřipustný, jelikož strategický plán nenaplnuje kritéria právního předpisu, a nadto byl schválen rozhodnutím Komise, k jehož přezkoumávání není Ústavní soud povolán.
13. Jak vláda uvádí, oba napadené dokumenty byly vydány na základě přímých požadavků unijního práva, jehož cílem je vytvořit spravedlivější a efektivnější podporu zemědělství napříč členskými státy Evropské unie. Jedním z významných cílů je proto i posílení rovnosti mezi zemědělskými podniky a zajištění udržitelného rozvoje venkova. Posuzovaným návrhem je napadána samotná existence doplňkové redistributivní platby, jejímž cílem je oproti tomu, co se v návrhu uvádí, právě narovnání dosavadní faktické nerovnosti a kterou Česká republika jakožto členský stát Evropské unie měla povinnost zavést. Při hodnocení napadeného předpisu je tak potřeba přihlížet též k legislativě Evropské unie a napadené nařízení vlády nelze hodnotit bez respektování nařízení 2021/2115. V tomto světle nařízení vlády v testu ústavnosti uspěje, neboť bylo připraveno právě k provedení nařízení 2021/2115 a Komisí schváleného strategického plánu. Ostatně doplňková redistributivní podpora je plně placena z Evropského rozvojového a záručního fondu.
14. Ke sdružovacímu právu vláda uvádí, že stanovení toho, kdo může být příjemcem redistributivní platby, provedlo přímo nařízení 2021/2115, podle něhož může být příjemcem jen ten, kdo je aktivním zemědělcem, a v němž jsou také stanoveny podmínky, za nichž mohou redistributivní platbu čerpat subjekty působící ve sdružení. Vznik organizace producentů nijak nebrání tomu, aby její členové čerpali každý samostatně redistributivní platbu, splní-li samostatně podmínky. Podle navrhovatelky je sice sdružování zemědělských podnikatelů do kolektivních právnických osob často nezbytné, ovšem svým návrhem brojí právě proti nástroji, který má uvedené negativní jevy napomoci odstraňovat.

15. Redistributivní platba podle vlády neporušuje ani princip rovnosti a zákazu libovůle, neboť její základní charakteristika vyplývá přímo z nařízení 2021/2115. Záměr posílit udržitelnost malých podniků byl Komisí akcentován od počátku projednávání záměru v roce 2018, neboť v Evropské unii bylo dříve přibližně 80 % zemědělských dotací čerpáno 20 % největších žadatelů.
16. Argument, že stát motivoval zemědělské podnikatele k vytvoření finančního modelu závislého na příjmech z veřejné podpory, čímž u nich vyvolal legitimní očekávání, považuje vláda za absurdní. Stát takový ekonomický model nepodporuje, bylo navíc rozumné očekávat, že nastavení jednotlivých podpor dozná významných změn.
17. Vláda odmítá, že by v důsledku napadených aktů měli dva zemědělské podnikatelé odlišné podmínky jen na základě toho, že jeden z nich je členem družstva. Člen družstva nebo jiné korporace totiž není zemědělským podnikatelem ani aktivním zemědělcem, proto není způsobilým příjemcem dotací. Redistributivní podporou nedochází ani k vytvoření neodůvodněného rozdílu mezi kvalitou výkonu vlastnického práva mezi sdruženými a nesdruženými vlastníky, jelikož nesdružený vlastník půdy je na trhu značně znevýhodněn. Nelze podle vlády srovnávat pouze výši poskytnutých dotací, neboť analýzy při nastavování podmínek pro přímé platby potvrdily, že podmínky na českém trhu jsou výrazně nakloněny velkým zemědělským podnikům, podniky do 150 ha např. dosahují výrazně nižší modifikovanou čistou přidanou hodnotu a mzdovou úroveň. Právě na základě těchto analýz vláda zvolila 150 ha jako maximální počet hektarů, na který je redistributivní podpora poskytována, a 23 % jako část plateb na tuto podporu vyčleněnou.
18. Dále vláda uvádí, že na doplňkovou redistributivní podporu nelze nahlížet izolovaně. Jde o jednu z více částí veřejné podpory poskytované v rámci společné zemědělské politiky a podmínky jejího vyplácení reflektují konkrétní situaci v České republice, jak vyplynula z provedených analýz.
19. Veřejný ochránce práv svého oprávnění vstoupit do řízení nevyužil.
20. Asociace soukromého zemědělství České republiky, jež je zájmovým sdružením právnických osob, vyjádřila názor, že návrh je irelevantní až absurdní a je založen na výkladu vykazujícím znaky manipulace s fakty platnými pro sektor zemědělství. Návrh vychází z chybných dat a je výrazem nepochopení pravidel společné zemědělské politiky a ignorování dlouhodobé právní úpravy definující zemědělského podnikatele. Podle Asociace by proto návrhu nemělo být vyhověno.
21. Jak Asociace vysvětluje, zemědělské družstvo ve formě, jak je v České republice prakticky realizováno, se – vyjma Slovenska – v Evropské unii v zásadě nevyskytuje. Jde o relikv socialistického zemědělství a jeho následné transformace, v jejímž důsledku vedle těch členů zemědělských družstev, kteří se podílejí na chodu v pozici zaměstnanců nebo vedoucích představitelů, jsou členy družstva osoby, které v něm nepracují a s družstvem nemají žádné další vztahy; většina z nich dokonce nemá nic společného ani se zemědělským sektorem. Především pak nemají samostatnou podnikatelskou právní subjektivitu. Nejde tedy o sdružení drobných zemědělců, ale o vlastníky konkrétně nijak nespecifikovaných majetkových podílů, o sdružení podílníků na majetku družstva. Je typické, že podílníci, kteří mají „vloženou“ půdu do zemědělského družstva, s ní nijak nehospodaří a jen smluvně propachtovávají „svému“ družstvu a pobírají od něj pachtovné stejně jako ostatní propachtovatelé v pozici nečlenů družstva.
22. Členové družstev tak podle Asociace nemají vůli podnikat samostatně, resp. zakládat vlastní podniky tak, jak to udělala naprostá většina rodinných podniků, nýbrž chtějí využít svůj majetek v popsaném modelu zemědělského družstva. Tato dobrovolná rozhodnutí s sebou ale nutně nesou další následky spočívající např. v tom, že člen družstva nebo podobně člen obchodní společnosti není objektem ani subjektem společné zemědělské politiky oprávněným čerpat zemědělské dotace. Tento základní postulát je v Evropské unii bezpodmínečně akceptován a v České republice (nejen v zemědělství) plně realizován, neboť se vztahuje na celé schéma tvořené dalšími zhruba 200 zemědělskými dotačními tituly. Všechny relevantní předpisy včetně unijních vymezují zemědělské podniky a potažmo žadatele o přímé platby bez ohledu na počet jejich podílníků, společníků nebo akcionářů. Přímé platby poskytované zemědělcům mají za cíl podporovat životaschopnost zemědělských podniků, nikoliv zajišťovat finanční příjem jednotlivých majitelů půdy nebo jiných podílníků v družstvech.

23. Asociace zdůrazňuje, že doplňková redistributivní podpora je povinně uplatňovaný nástroj v celé Evropské unii. Alokace 23 % pak vychází z kompromisu dosaženého po projednávání strategického plánu za účasti všech zemědělských nevládních organizací a je v limitech plynoucích z unijního práva. Velikost obálky na doplňkovou redistributivní podporu vyjádřená v procentech vůči obálce přímých plateb nadto není mezi jednotlivými zeměmi srovnatelná, protože některé země zvolily výplatu redistributivní podpory na první hektary pro všechny podniky, jiné zvolily schéma výplaty na první hektary podniků jen do určité velikosti. Pokud by Česká republika vyplácela redistributivní podporu na prvních 150 ha jen pro podniky s velikostí do 150 ha, byla by potřeba obálka jen ve výši 16 %. Proto je podpora vyplácena i zmiňovanému Zemědělskému družstvu Ostaš, které obhospodařuje násobně větší výměru než 150 ha a v mnoha jiných zemích by ani nemělo na redistributivní podporu nárok. Zvolený limit 150 ha odpovídá průměrné výměře zemědělského podniku v České republice, byl podpořen všemi nevládními zemědělskými organizacemi a je násobně vyšší než v jiných státech, a to s ohledem na jejich mnohem nižší průměrnou výměru zemědělských podniků.
24. Dále Asociace upozornila, že doplňková redistributivní podpora je pouze jedním z důležitých nástrojů strategického plánu a nemůže sama vyřešit další potíže a rizika, které české zemědělství sužují, jako např. trend koncentrace zemědělských podniků do velikostí přesahujících desítky tisíc hektarů a jejich skupování velkými investičními skupinami. Tento trend je stimulován i vyplácením dotací bez jakéhokoliv limitu a napadené nástroje mohou tuto situaci zlepšit. Mnohé země již zastropování přímých plateb dlouhodobě uplatňují.
25. Podle Asociace také platí, že zhoršená ekonomická situace některých podniků vychází z řady dlouhodobých problémů včetně nevhodného nastavení dotační politiky, která v příjemcích vytvořila syndrom „očekávání příjmů“, což přispělo ke konzervaci nevyhovující struktury zemědělské výroby. Argumentace prostřednictvím Zemědělského družstva Ostaš je pouze reakcí na nevyhnutelné změny v pravidlech dosavadní „návykové“ dotační ekonomiky.
26. Asociace poukazuje na statistické údaje svědčící o horším ekonomickém postavení malých zemědělských podniků oproti podnikům větším a na duální strukturu českého zemědělství, která se proti ostatním zemím Evropské unie vyznačuje existencí desítek tisíc menších podniků, proti kterým stojí několik set velkých a několik málo desítek extrémně velkých podniků s různou majetkovou provázaností v rámci holdingů apod. V důsledku toho je obtížné zavádět jakákoliv hlubší opatření, neboť vždy vyvolají nespokojenost některé z těchto skupin. Stanovení míry redistribuce doplňkových plateb na 23 % bylo logickým opatřením ke snížení této duality. Stát mohl ostatně přijmout i daleko přísnější opatření. Výklad výsledných hodnot o ekonomické situaci, o objemu dotační podpory a o dopadech nastavení doplňkové redistribuční platby je v každém případě velmi náročnou a odbornou otázkou, kterou ovlivňuje celá řada jiných faktorů a dalších nastavení společné zemědělské politiky.
27. Za nejdůležitější negativní faktor ovlivňující budoucnost některých zemědělských podniků Asociace považuje to, že postsocialistické podniky nejsou schopny vygenerovat nové zemědělce a nástupce. Tuto roli v drtivé většině případů přirozeně zajišťuje model klasických rodinných farem, které „plodí“ a po všech stránkách připravují své pokračovatele. Na tento aspekt předchozí zemědělská politika rezignovala a nedala žádné efektivní nástroje pro řešení tohoto problému, který se dotýká i Zemědělského družstva Ostaš. Lze se tak podle Asociace domnívat, že jedna z motivací ze strany Zemědělského družstva Ostaš spočívá v prosazení takového principu výplaty redistributivní podpory, který učiní tento podnik a další zemědělská družstva s podobnou strukturou atraktivnější při jejich dnes typicky uvažovaných prodeích řadově větším agroholdingům.
28. K principům rovnosti a proporcionality Asociace uvádí, že doplňková redistribuční platba je poskytována všem zemědělským podnikatelům, byť s cílem pomoci zejména těm menším, a přispět tak ke snížení rozdílů v dosahovaných příjmech. Přísně vzato, každá dotační podpora narušuje rovnost subjektů, dotace nicméně nemají nárokový charakter a k jejich získání je potřeba splnit řadu podmínek. Má-li člen zemědělského družstva za to, že by měl dostávat doplňkovou redistribuční platbu, může se stát zemědělským podnikatelem a plnit veškeré podmínky a povinnosti. Tento trend se však v praxi nepotvrdil.

29. Systém alokování přímých plateb podle Asociace ani nezakládá legitimní očekávání příjemců dotací, ani na něm nelze založit finanční plánování. To by šlo tvrdit pouze u konkrétního již skutečně vzniklého nároku na určitou dotaci. Opačný výklad by zpochybnil celý mechanismus společné zemědělské politiky, která je založena na permanentním vývoji a mění se podle hospodářské situace a veřejného zájmu v pravidelných sedmiletých intervalech. Několik let před vznikem strategických dokumentů probíhá neformální společenská a politická diskuse v sektoru, v níž zemědělci přispívají k formování cílů společné zemědělské politiky.
30. Agrární komora České republiky stanovisko k návrhu nezaslala.
31. Ústavní soud zaslal obdržená vyjádření vlády a Asociace soukromého zemědělství České republiky navrhovatelce na vědomí k případné replice.
32. Navrhovatelka v replice k vyjádření vlády zdůraznila, že nenapadá existenci doplňkové redistributivní podpory, nýbrž její řešení v podobě limitu 150 ha zemědělské půdy a alokace 23 % celkového objemu finančních prostředků, k němuž vláda nebyla unijním právem nijak nucena. Stejně tak bylo rozhodnutím vlády neumožnit čerpání doplňkové redistributivní podpory osobám sdruženým v právnické osobě.
33. Podmínky doplňkové redistributivní podpory podle navrhovatelky vláda vysvětluje snahou vyrovnat příjmy menších a větších podniků, vláda však vychází ze zavádějících analýz. Menší zemědělci ani před přijetím napadené úpravy nebyli oproti větším diskriminováni a rozdíl v dotačních příjmech byl výsledkem jejich rozhodnutí se v některých dotovaných segmentech neangažovat. Před zavedením doplňkové redistributivní podpory získávaly podniky s méně než 37 ha zemědělské půdy vyšší provozní podporu a měly vyšší důchod ze zemědělské činnosti, vyšší aktiva, nižší zadluženost a vyšší kapitál než podniky s více než 595 ha. Také další ukazatele podle navrhovatelky vyvracejí, že by menší zemědělské podniky zaostávaly či byly znevýhodněny.
34. Z čisté přidané hodnoty podle navrhovatelky nelze vycházet, neboť větší podniky mají náklady, které se při jejím výpočtu nezohledňují, navíc vytvářejí větší produkt z jednoho hektaru. Jinými slovy, dosahují vyšších tržeb, protože vynakládají větší úsilí na produkci potravin. Stejná podpora všech zemědělců bez ohledu na to, jak jsou efektivní a pracovití, demotivuje podnikatele ve snaze uživit se vlastní prací a jde proti základním principům tržní ekonomiky.
35. Pro zavedení doplňkové redistributivní podpory v dané podobě nebyly žádné ekonomické důvody a její dopady nejvíce pocítí střední podniky, které nejsou ani dost malé, aby využily plného benefitu zvýhodněné platby, ani dostatečně rozsáhlé, aby se ztráta podpory nad 150 ha celkově vykompenzovala. Právě obava z dopadu na střední zemědělské podniky přitom hrála významnou roli v tom, proč naprostá většina členských států Evropské unie zvolila nižší redistribuční sazbu.
36. Ústavní soud i s ohledem na obdržená vyjádření rozhodl podle § 44 zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, bez ústního jednání, neboť od něj neočekával další objasnění věci.

IV.

Předpoklady věcného posouzení návrhu

37. Návrh podala skupina 52 poslanců, která je podle § 64 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu oprávněným navrhovatelem k podání návrhu na zrušení jiného právního předpisu; vůle zákonodárců návrh podpořit byla osvědčena přiloženou podpisovou listinou. Na této listině na řádce č. 6 chybí podpis poslance Davida Pražáka (který by tak byl 53. poslancem), na splnění požadavku minimálního počtu poslanců oprávněných podat příslušný návrh (25) to však nemá vliv.
38. V části, jíž je napadán § 9 nařízení vlády, návrh obsahuje zákonem požadované náležitosti, není nepřipustný podle § 66 zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, nejsou dány důvody pro zastavení řízení podle § 67 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., a Ústavní soud je k projednání návrhu příslušný; procesní předpoklady řízení jsou proto splněny.

39. Jinak tomu je v části, již se navrhovatelka domáhá zrušení bodu 03.29 strategického plánu společné zemědělské politiky na období 2023–2027. Oproti tomu, co tvrdí navrhovatelka, totiž strategický plán nelze považovat za jiný právní předpis ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy a příslušnost Ústavního soudu k projednání návrhu na jeho zrušení nelze dovodit ani z jiných ustanovení vymezujících pravomoci Ústavního soudu.
40. Aby mohl být určitý akt jiným právním předpisem ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy, musí jít o akt vnitrostátní povahy, což zejména znamená, že je přijímán a schvalován (výhradně) českými orgány veřejné moci na základě jejich Ústavou stanovené či předvídané kompetence. Ústavní soud tak např. nemá pravomoc rušit nařízení či směrnice Evropské unie (nebo mezinárodní smlouvy). Napadený strategický plán je vypracován na základě evropského nařízení 2021/2115. V souladu s jeho čl. 118 odst. 1 státy svůj strategický plán předkládají Komisi ke schválení a podle jeho čl. 118 odst. 7 strategický plán nabývá právních účinků až poté, co jej Komise schválí. Nejde tedy o vnitrostátní právní předpis, nýbrž o akt unijní povahy, který je výsledkem spolupráce České republiky a unijních orgánů. Ústavní soud tak nemá pravomoc tento akt zrušit, což ale samo o sobě neznamená, že by se nemohl zabývat ústavností (vnitrostátních) aktů, které na strategický plán navazují či s ním souvisejí, ať už by šlo o „prováděcí“ právní předpisy, či třeba akty individuální aplikace práva.

V.

Znění napadeného ustanovení nařízení vlády

41. Ustanovení § 9 nařízení vlády o stanovení podmínek poskytování přímých plateb zemědělcům zní:

„§ 9

Podmínky poskytnutí doplňkové redistributivní podpory příjmu pro udržitelnost

- (1) Fond poskytne žadateli doplňkovou redistributivní podporu příjmu pro udržitelnost na zemědělskou půdu, na níž žadatel v roce podání žádosti splnil podmínky pro poskytnutí základní podpory příjmu pro udržitelnost podle § 7.
- (2) V případě snížení nebo neposkytnutí základní podpory příjmu pro udržitelnost se stejným způsobem sníží nebo neposkytne doplňková redistributivní podpora příjmu pro udržitelnost.
- (3) Doplňkovou redistributivní podporu příjmu pro udržitelnost lze poskytnout na výměru nejvýše 150 hektarů zemědělské půdy, na kterou lze poskytnout základní podporu příjmu pro udržitelnost.“

VI.

Přezkum procedury přijetí napadeného ustanovení nařízení vlády

42. Vláda je přímo podle čl. 78 Ústavy oprávněna vydávat nařízení k provedení zákona a v jeho mezích. To znamená, že k vydání nařízení vlády není potřeba výslovné zmocnění v příslušném zákoně [náleze Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 43/97 ze dne 29. 4. 1998 (N 48/10 SbNU 319; 119/1998 Sb.)], Nařízení vlády o vyučovací povinnosti učitelů a míra povinnosti výchovné práce ostatních pedagogických pracovníků ve školství]. Nařízení vlády, jehož součástí je napadené ustanovení, bylo vydáno k provedení programu rozvoje venkova a strategického plánu podle § 2c odst. 5 zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů, bylo schváleno usnesením vlády č. 196 ze dne 22. 3. 2023 a vyhlášeno v konečném znění ve Sbírce zákonů dne 31. 3. 2023 v částce 46/2023; v napadené části nabylo účinnosti 1. 4. 2023 a dosud nebylo novelizováno. Ústavou předvídané procesní podmínky a kompetence pro přijetí napadeného ustanovení byly splněny.

VII.

Přezkum napadeného ustanovení nařízení vlády

43. Návrh není důvodný.
44. Ústavní soud předesílá, že řešená doplňková redistributivní podpora je toliko jedním z nástrojů společné zemědělské politiky, jež obsahuje řadu dalších plateb a jiných mechanismů, jimiž je ovlivňován a regulován zemědělský trh. Izolované posouzení dopadů a účinků této podpory jakožto jednoho z mnoha používaných nástrojů tak v podstatě ani není možné. Ostatně některé výhrady, které vůči současné podobě doplňkové redistributivní podpory navrhovatelka vznáší (např. že narušuje tržní prostředí), se spíše než ústavněprávní argumentaci blíží kritice dotační ekonomiky jako takové, kritice, jež má povahu politickou. Ústavní soud přitom již dříve konstatoval, že „volný trh prostý veškeré regulace“ nepovažuje za ústavní hodnotu [nález sp. zn. Pl. ÚS 39/01 ze dne 30. 10. 2002 (N 135/28 SbNU 153; 499/2002 Sb.), Cukerné kvóty II]. Nastavení hospodářského systému je věcí politické reprezentace (tzv. political question), nikoliv Ústavního soudu.
45. V replice pak navrhovatelka zdůraznila, že nebrojí proti samotné existenci doplňkové redistributivní platby, nýbrž proti jejímu konkrétnímu nastavení. Tím ovšem posouvá Ústavní soud do role orgánu, který by měl v detailech rozhodovat o jednotlivých parametrech dotační politiky. Není na Ústavním soudu, aby určoval, konkrétně kolik procent z celkového objemu přímých plateb bude vyhrazeno zrovna na doplňkovou redistributivní podporu či konkrétně na kolik hektarů zemědělské půdy se má tato platba poskytovat. I to je věcí politické reprezentace.
46. Při vědomí právě uvedeného lze k tvrzeným rozporům napadené právní úpravy s ústavním pořádkem dodat následující.

VII.A

K právu svobodně se sdružovat

47. Listina v čl. 20 odst. 1 zaručuje svobodu sdružování, v souladu s čímž má každý právo spolu s jinými se sdružovat ve spolcích, společnostech a jiných sdruženích. Podle navrhovatelky napadená právní úprava toto právo porušuje v důsledku tzv. mrazícího efektu (tzv. chilling effect). Zemědělci jsou totiž údajně nastavením doplňkové redistributivní podpory nuceni podnikat samostatně (oproti členství v zemědělském družstvu), neboť jako členové družstva na podporu nedosáhnou.
48. Podle Ústavního soudu však napadené nařízení do sdružovacího práva podle čl. 20 odst. 1 Listiny (popřípadě podle čl. 27 odst. 1 Listiny) ani nezasahuje, natož aby je porušovalo.
49. K tomu je potřeba uvést, že § 9 napadeného nařízení sdružování *prima facie* nijak neupravuje, nezakazuje je ani neomezuje, vůbec se ho netýká. Možnost založit družstvo či do něj vstoupit tedy zůstává nedotčena. Samotné členství v družstvu ani není diskvalifikujícím faktorem z hlediska toho, komu nárok na vyplacení doplňkové redistributivní podpory náleží. Tato podpora se poskytuje každému, kdo je aktivním zemědělcem a splní stanovené podmínky. Sdruží-li se fyzické či právnické osoby v jednom družstvu a splňují-li dané podmínky společně, pak takovému družstvu – jakožto svébytnému právnímu subjektu (právnické osobě) – náleží stejná podpora jako komukoliv jinému. Ze svobody sdružování neplyne, že by v takovém případě mělo být na každého člena vlastního zemědělskou půdu, na níž družstvo hospodáří, nahlíženo jako na osobu individuálně splňující podmínky pro vyplacení podpory. Aspektem svobody sdružovací zde je, že členové mohou dotační podmínky splnit společně, nikoliv že by společné splnění podmínek sdružením (družstvem) muselo vést ke vzniku individuálního nároku člena.

50. Rozhodnutí založit či vstoupit do (zemědělského) družstva tedy zůstává svobodnou volbou každého, což neznamená, že tato volba je nebo má být prosta vnějších vlivů. Rozhodnutí, zda podnikat samostatně, vstoupit do družstva nebo využít jiné formy spolupráce či sdružování pochopitelně může záviset i na tom, co bude pro jednotlivce ekonomicky nejvýhodnější, což může být ovlivněno i nastavením systému dotací. Ovšem dotační podpora menších zemědělců v tomto směru neovlivňuje svobodu sdružování o nic víc, než jak navrhovatelkou zmiňovaná podpora kolektivního výkonu zemědělství ovlivňuje svobodu se nesdružovat (jakožto negativní složku práva zaručeného čl. 20 Listiny).

VII.B

K zákazu libovůle a zásadě rovnosti

51. Podle čl. 1 Listiny jsou lidé svobodní a rovni v důstojnosti i v právech. Podle čl. 3 odst. 1 Listiny se základní práva a svobody zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení. Úvodní článek Listiny zakotvuje ústavní ochranu rovnosti ve všech právech (neakcesorickou rovnost), resp. obecný zákaz libovůle, čl. 3 odst. 1 Listiny pak rovnost akcesorickou.
52. Navrhovatelka namítá porušení obou těchto článků, nicméně z hlediska abstraktní kontroly norem nemá toto rozlišování rozhodující význam [nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/24 ze dne 20. 11. 2024 (6/2025 Sb.), Platová diskriminace začínajících soudkyň na mateřské a rodičovské dovolené, bod 72]. Vypořádáním této námítky se tak Ústavní soud vypořádá i s námitkou porušení dalších Listinou zaručených práv, k němuž mělo dojít porušením čl. 3 odst. 1 Listiny. Není proto v této souvislosti ani třeba detailně v argumentaci rozlišovat mezi osobami fyzickými (tedy lidmi, na něž se čl. 1 Listiny vztahuje) a osobami právnickými.
53. Konkrétně navrhovatelka tvrdí, že současné nastavení doplňkové redistribuční politiky znevýhodňuje zejména zemědělské podnikatele, kteří jsou sdruženi v jedné právnické osobě. Podle navrhovatelky došlo k vytvoření neodůvodněného rozdílu mezi nesdruženým vlastníkem a vlastníkem sdruženým.
54. Z povahy věci a v souladu s ustálenou judikaturou Ústavního soudu lze uvažovat v kategorii rovnosti pouze v relaci mezi subjekty ve srovnatelném postavení [viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 50/06 ze dne 20. 11. 2007 (N 196/47 SbNU 557; 18/2008 Sb.), Rozpočtové určení daní – nerovnost mezi malými obcemi a velkými městy]. Klíčovým je určení, zda jsou dvě situace, s nimiž právo zachází odlišně, relativně podobné. V daném případě tomu tak není.
55. Smyslem doplňkové redistributivní platby je obecně podpora podnikání v zemědělství se zaměřením na menší podnikatele. O doplňkovou redistributivní podporu (ale i o další přímé platby) může podle § 2 napadeného nařízení vlády požádat fyzická osoba nebo právnická osoba, která je aktivním zemědělcem podle § 4. Podle § 4 je aktivním zemědělcem mimo jiné fyzická nebo právnická osoba, která je (vedle splnění dalších podmínek) zemědělským podnikatelem. Zemědělským podnikatelem je podle § 2e odst. 1 zákona o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů, fyzická nebo právnická osoba, která (mimo jiné) hodlá provozovat zemědělskou výrobu jako soustavnou a samostatnou činnost vlastním jménem, na vlastní odpovědnost, za účelem dosažení zisku.
56. Jakkoliv se konkrétní podoba zapojení člena družstva do jeho činnosti může případ od případu lišit, člen družstva nejenže neprovozuje zemědělskou výrobu vlastním jménem a na vlastní odpovědnost, ale samotná zemědělská činnost ani není nezbytným předpokladem členství, které se může fakticky blížit majetkové účasti v jiných obchodních korporacích. Zemědělským podnikatelem je družstvo jako celek, nikoliv jeho každý jednotlivý člen. Pro účely přiznání dotace určené na podporu podnikání v zemědělství tedy zemědělského podnikatele s „pouhým“ členem zemědělského družstva nelze srovnávat.

57. Pro úplnost lze dodat, že k nerovnému zacházení nedochází ani mezi „malými“ a „velkými“ zemědělskými podnikateli, kdy za hraniční kritérium lze pro tyto účely označit obhospodařování půdy o rozloze 150 ha. Na toto srovnání je možné nahlížet dvěma pohledy. Jednak lze tvrdit, že k rozdílnému zacházení nedochází, neboť podpora na prvních 150 ha obhospodařované půdy náleží každému zemědělskému podnikateli bez ohledu na velikost. Z tohoto úhlu pohledu nelze odlišné zacházení spatřovat toliko v tom, že zemědělství podnikatelé s půdou nad 150 ha nezískají oproti „menším“ zemědělským podnikatelům vyšší dotaci. Bylo by také teoreticky možné argumentovat, že odlišné zacházení spočívá v tom, že zatímco některým podnikatelům (do 150 ha) náleží podpora na každý obhospodařovaný hektar, „větší“ podnikatelé dosáhnou podpory jen na část svých pozemků. Pomine-li nicméně Ústavní soud hraniční případy, kterým se v podobných situacích v zásadě nelze vyhnout (srov. citovaný nálezn Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 50/06, bod 23), nelze malé a velké zemědělské subjekty pro účely státní podpory podnikání považovat za srovnatelné. Z postavení menších podnikatelských subjektů, jakožto z povahy věci na zemědělském trhu ekonomicky slabších, ostatně vychází celá řada podpůrných nástrojů a regulací napříč právním řádem.
58. V tomto (a pouze v tomto) směru se ostatně tyto nástroje jistým způsobem podobají sociální podpoře, v jejímž kontextu se Ústavní soud již v minulosti vyjádřil tak, že „nerovnost v sociálních vztazích, má-li se dotknout základních lidských práv, musí dosáhnout intenzity zpochybňující alespoň v určitém směru již samu podstatu rovnosti. Pokud by bylo stanovení různých podmínek sociálních dávek v závislosti na odůvodněných potřebách určitých skupin osob považováno paušálně za porušení základního práva a rovnosti v právech, znamenalo by to, že u sociálních dávek by vlastně žádoucí podmínku pro nárok nebo jeho výši, spočívající např. ve věku, v době či individuálním posuzování sociální a ekonomické situace, ani nebylo možno stanovit“ [nálezn sp. zn. Pl. ÚS 40/97 ze dne 2. 9. 1998 (N 96/12 SbNU 27; 223/1998 Sb.), Diferenciace přídavků na děti].

VII.C

K legitimnímu očekávání

59. V souladu s čl. 11 odst. 1 Listiny má každý právo vlastnit majetek, tj. právo svůj majetek držet, užívat, požívat a jím disponovat. Pod ochranou tohoto článku je i tzv. legitimní očekávání, resp. majetkový nárok, jehož splnění lze opodstatněně očekávat [v kontextu dotační politiky viz např. nálezn Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/14 ze dne 16. 6. 2015 (N 109/77 SbNU 577; 177/2015 Sb.), K protiústavnosti výluky soudního přezkumu u pozastavení výplaty části dotace, bod 46]. Chráněn je majetkový nárok, který již byl individualizován právním aktem nebo je individualizovatelný přímo na základě právní úpravy [nálezn Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb.), Cukerné kvóty III. „Potud, pokud“, alias české Solange].
60. Podle navrhovatelky stát dlouhodobou dotační politikou vytvořil u příjemců dotací legitimní očekávání, že budou stabilně přijímat veřejnou podporu. Očekávání v udržování dotační podpory však legitimním očekáváním ve smyslu judikatury Ústavního soudu není, jde spíše o určitý předpoklad budoucího politického vývoje, resp. zaměření hospodářské politiky, kterému ochrana čl. 11 Listiny nenáleží. Jakkoliv lze souhlasit s tím, že dotační ekonomika vytváří jistou „dotační závislost“, dotované subjekty přesto nemohou legitimně očekávat, že podpora státu nikdy neskončí a nikdy se nezmění. Naopak, je notorií, že výše a zaměření dotací se postupně mění nejen v závislosti na změně politické reprezentace, resp. realizace politik, o něž politické síly soutěží ve volbách vnitrostátních i evropských, ale i v důsledku změn, které přináší hospodářské cykly či jiné faktory, místní i globální. Vyloučit nelze ani to, že stát od dotačních schémat jednou zcela ustoupí. Výklad, že zemědělci mají bez ohledu na právní úpravu legitimní očekávání trvalého dotačního příjmu, by ostatně byl i v rozporu s principem vlády na čas.

VII.D

K právu podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost

61. Podle čl. 26 odst. 1 Listiny má každý právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost. Tohoto práva se podle čl. 41 Listiny lze domáhat pouze v mezích zákonů, které je provádějí.
62. Navrhovatelka se domnívá, že malí zemědělci díky zvýšené podpoře na trhu přetlačí zemědělské podniky sdružené v družstvu (např. při koupi dalších pozemků), přičemž navýšení prostředků vyčleněných na doplňkovou redistributivní podporu bude mít pro některé podniky fatální následky. Podle navrhovatelky tak napadená úprava zasahuje do samotného jádra práva svobodně podnikat. Podle Ústavního soudu však do uvedeného práva nezasahuje vůbec, a to v zásadě ze stejných důvodů, které již byly popsány.
63. Sdružují-li se členové družstva za účelem podnikání v družstvu jako samostatné právnické osobě, není zásahem do jejich práva podnikat, pokud k nim stát skutečně jako k jedné osobě a jednomu podnikateli – se všemi výhodami a nevýhodami z toho pramenícími – přistupuje. To je pouze logický důsledek volby jejich členů, kteří se sdružili právě za účelem společného vystupování, leckdy právě proto, že se to jevílo ekonomicky výhodnější. Ukáže-li se, že tomu tak není, mohou podnikat samostatně a samostatně splnit dotační podmínky.
64. Za zásah do práva podnikat pak nelze považovat ani to, že větší podnikatelé nedostanou vyšší doplňkovou redistributivní podporu než malí podnikatelé. Z práva podnikat nejenže vůbec neplyne nárok na jakoukoli přímou platbu od státu, neplyne z něj ani nárok, aby se dotace úměrně zvyšovaly podle velikosti příjemců. Nelze si ostatně nevšimnout, že navrhovatelka na jednu stranu zastává názor, že napadená úprava zcela znemožní větším než malým zemědělcům podnikat, zároveň ale predikuje, že malí zemědělci tvrzené výhody využijí pro skupování dalších pozemků (a tedy k vlastnímu rozšíření, které ale pro ně má být podle navrhovatelky likvidační).
65. Ústavní soud připouští, že státní podpora některých podnikatelů může ovlivnit podnikání jejich konkurentů. Ovlivnění tržního prostředí je ostatně v jistém smyslu podstatou dotací. Jak už nicméně bylo řečeno, zemědělství je vysoce dotovaným odvětvím a doplňková redistributivní podpora je jen jedním z řady podpůrných opatření státu a Evropské unie. Zvolit si právě tuto jednu podporu a zkoumat, zda nezasahuje do práva podnikat narušením již tak značně narušeného tržního prostředí, se v tomto světle nejeví smysluplné. Přestane-li opravdu být větší podnik konkurenceschopný po obdržení jedné dílčí podpory ve stejné výši, jakou obdržel jeho menší konkurent, může to svědčit buď o individuálním selhání, nebo o strukturálním, celoodvětvovém problému. Nic z toho Ústavní soud v řízení o kontrole norem nemůže vyřešit.

VIII.

Závěr

66. Ústavní soud z uvedených důvodů návrh na zrušení § 9 nařízení vlády č. 83/2023 Sb., o stanovení podmínek poskytování přímých plateb zemědělcům, podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítl, zatímco návrh na zrušení bodu 03.29 strategického plánu společné zemědělské politiky na období 2023–2027 podle § 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb., odmítl. Nemusel se tak zabývat potřebou či vůbec možností eurokonformního výkladu ústavního pořádku (srov. citovaný nálezn Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 50/04).

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. Baxa v. r.

ISSN 3029-5092

Vydavatel: Ministerstvo vnitra, Nad Štolou 3, poštovní schránka 21, 170 34 Praha 7 • **Redakce Sbírky zákonů a mezinárodních smluv:** Ministerstvo vnitra, nám. Hrdinů 1634/3, poštovní schránka 155/SB, 140 21, Praha 4, telefon: 974 817 289, e-mail: sbirka@mvcz.cz • Sazba: Tiskárna Ministerstva vnitra, Bartůňkova 1159/4, poštovní schránka 10, 149 00 Praha 11-Chodov • **Právně závazná elektronická verze Sbírky zákonů a mezinárodních smluv je k dispozici na www.e-sbirka.cz** • Tištěnou verzi částky Sbírky zákonů a mezinárodních smluv lze objednat u Tiskárny Ministerstva vnitra, telefon: 974 887 312, e-mail: info@tmv.cz, www.tmv.cz • Předplatné je od 1. 1. 2024 ukončeno.