



# SBÍRKA ZÁKONŮ

## ČESKÁ REPUBLIKA

Částka 37

Rozeslána dne 12. března 2001

Cena Kč 10,80

O B S A H:

95. Vyhláška Ministerstva financí, kterou se mění vyhláška Ministerstva financí č. 25/1994 Sb., o formě provádění evidence daní a o převodu daní jejich příjemcům
96. Nález Ústavního soudu ze dne 14. února 2001 ve věci návrhu na zrušení 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
- Sdělení Ministerstva vnitra o opravě tiskové chyby v oznámení Ministerstva práce a sociálních věcí č. 5/2001 Sb., vyhlášeném v částce 8/2001 Sb.

95

VYHLÁŠKA

Ministerstva financí

ze dne 27. února 2001,

**kteřou se mění vyhláška Ministerstva financí č. 25/1994 Sb.,  
o formě provádění evidence daní a o převodu daní jejich příjemcům**

Ministerstvo financí stanoví podle § 62 odst. 10 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, a podle § 4 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů:

evidence daní a o převodu daní jejich příjemcům, se část druhá zrušuje.

Čl. I

Čl. II

Ve vyhlášce č. 25/1994 Sb., o formě provádění

Tato vyhláška nabývá účinnosti dnem vyhlášení.

Ministr:

doc. Ing. Mertlík, CSc. v. r.

## 96

## NÁLEZ

## Ústavního soudu

## Jménem České republiky

Ústavní soud rozhodl dne 14. února 2001 v plénu o návrhu Cukrovaru V., s. r. o., na zrušení 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,

takto:

**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, se zrušuje dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.**

## Odůvodnění

Dne 4. srpna 2000 obdržel Ústavní soud ústavní stížnost Cukrovaru V., s. r. o., proti opatření Ministerstva zemědělství ze dne 2. června 2000 č. j. 1914/2000-1000 o stanovení zvláštní individuální kvóty na cukr pro hospodářský rok 2000/2001. Tímto opatřením stanovilo ministerstvo stěžovatelce individuální kvótu na cukr, a to v členění 7 470 tun pro tuzemskou kvótu a 2 490 tun pro vývozní kvótu, když původně stěžovatelka požadovala pro tuzemsko 27 000 tun a pro vývoz 5 000 tun. Spolu s ústavní stížností podala stěžovatelka návrh na zrušení 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.

Čtvrtý senát Ústavního soudu usnesením ze dne 20. září 2000 sp. zn. IV. ÚS 468/2000 podle § 78 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, řízení o ústavní stížnosti přerušil a návrh na zrušení citovaného nařízení vlády postoupil plénu Ústavního soudu.

Společnost Cukrovar V., s. r. o., (dále jen „navrhovatelka“) uvedla, že si cukrovar pronajala k plánované výrobě 32 000 tun cukru ročně od pana O. M., který tento cukrovar odkoupil z majetkové podstaty úpadce – společnosti Union cukr, a. s., na základě kupní smlouvy ze dne 4. listopadu 1999. Smlouvy byly uzavřeny v době, kdy nikdo nemohl předvídat, že napadeným nařízením vlády bude podnikání v oblasti výroby cukru výrazně omezeno, resp. znemožněno. Společnost vložila do získání samotného cukrovaru i do nákupu nové technologie nemalé finanční prostředky, s cílem dosáhnout naplánované roční kapacity, avšak po vydání nařízení vlády je postavena do situace, kdy je nucena žádat Ministerstvo zemědělství o vydání opatření podle tohoto nařízení, ačkoliv je přesvědčena, že taková regulace výroby je neústavní a nezákonná.

Podle názoru navrhovatelky lze výkon určité činnosti, za kterou lze výrobu a prodej vyrobeného cukru považovat, omezit jen zákonem, nikoli tedy nařízením vlády. Nařízení vlády navíc vytvořilo zvláštní, v podstatě preferovanou kategorii tzv. strategických výrobců cukru (vyjmenovaných v příloze č. 1 citovaného nařízení vlády), a to administrativní cestou a bez možnosti ostatních společností vyrábějících cukr být jen ovlivnit výběr cukrovarů takto zařazených. Došlo tak ke zvýhodnění jedné skupiny výrobců na úkor skupiny druhé, pokud jde o možnost a přístup k podnikání podle čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), ve spojení s čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny, o rovnosti v právech. Dále navrhovatelka uvedla, že podle úvodní věty nařízení vlády se za zmocňovací ustanovení ke stanovení kvót zřejmě považuje § 2 odst. 1 zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství. Toto ustanovení však rozhodně nezakládá právo žádného konkrétního státního orgánu, tedy ani vlády, vydávat podzákonné předpisy v oblasti kvotace a regulace výroby a jejich prostřednictvím ukládat práva a povinnosti. Jakkoli vláda může svá nařízení vydávat bez výslovného zmocnění, musí se tak dívat v mezích stanovených zákonem, což v daném případě splněno není.

Navrhovatelka kromě toho vyslovila nesouhlas s tím, že podmínky pro cenovou stabilizaci trhu se zemědělskými komoditami by bylo možno vykládat tak, že vláda je oprávněna k dosažení tohoto cíle určité subjekty vyřadit z možnosti volně podnikat v určitém oboru, aniž by k tomu měla zmocnění v zákoně. O tom, že otázky kvotace a regulace výroby zemědělských komodit nelze upravit pouhým nařízením vlády, svědčí ostatně i to, že po vydání napadeného nařízení předložilo Ministerstvo zemědělství vládě, a ta pak Parlamentu, návrh zákona, který takový postup umožňuje. U ústního jednání pak navrhovatelka uvedla, že měla na mysli v mezidobí přijatý zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých

dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu). Tím vlastně bylo potvrzeno, že regulace provedená napadeným nařízením co do formy neobstojí. Napadené nařízení vlády dle názoru navrhovatelky porušuje právo činit vše, co není zákonem zakázáno, a právo nebyt nucen činit, co zákon neukládá [čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a čl. 2 odst. 3 Listiny]. Pokud by navrhovatelka akceptovala opatření Ministerstva zemědělství, bude výrobní zařízení cukrovaru využito zhruba na 30 %, a tím vlastně dojde k ekonomickému donucení provoz likvidovat s velkou ztrátou. Tím pak dojde i k porušení čl. 11 Listiny, který zaručuje ochranu vlastnictví a stanoví, že vlastnické právo má stejný zákonný obsah a ochranu. Navrhovatelce je de facto zakázáno uvádět vyrobený cukr na trh v České republice, a to rozhodnutím státu a bez náhrady. Současně navrhovatelka uvedla, že podobným způsobem by mohlo dojít k vyřazení a k diskriminaci výrobců i u dalších potravinářských komodit.

Ve vyjádření, které na výzvu Ústavního soudu podala, vláda uvedla, že nařízení vlády č. 51/2000 Sb. bylo vydáno k provedení § 2 odst. 1 zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství. Toto ustanovení sice výslovné zmocnění k vydání nařízení vlády neobsahuje, avšak podle čl. 78 Ústavy je vláda oprávněna k provedení zákona a v jeho mezích vydávat nařízení – může tedy zákon provádět svými nařízeními i bez výslovného zmocnění. Výčet opatření v uvedeném ustanovení zákona o zemědělství, jichž má být užito k dosažení účelu zákona, je pouze demonstrativní. Vláda proto považuje za možné, aby výkonná moc při provádění tohoto ustanovení použila jiná opatření, povedou-li k dosažení zákonného cíle – vytvoření podmínek pro udržení výrobního potenciálu zemědělství, v konkrétním případě v oblasti pěstitelství cukrové řepy a výroby cukru a ke stabilizaci trhu s cukrem jako jedné ze základních zemědělských komodit. Taková opatření státu nepodléhají, na rozdíl od podpůrných programů a nepřímých podpor, schválení Poslaneckou sněmovnou Parlamentu. Vláda je proto názoru, že napadené nařízení nepřesahuje a neporušuje čl. 78 Ústavy, protože nevybočuje z mezí zákona, k jehož provedení je určeno.

Dále vláda upozornila, že napadené nařízení se nedotklo práva navrhovatelky svobodně podnikat. Tímto nařízením vláda rozhodla určitým způsobem motivovat výrobce cukru – a to jak tzv. strategické, tak ostatní výrobce – ke snížení produkce stanovením tuzemských a vývozních kvót cukru a za to jim zároveň nabízí různé kompenzační formy státní pomoci (poskytování odborného poradenství, průzkum trhu s cukrem, zajišťování vývozních možností, pomoc při zajišťování výkupu cukru). Ustanovení § 10 nařízení vlády je třeba interpretovat v kontextu celého právního předpisu. Zejména z § 11 jednoznačně vyplývá, že dodržování kvót je založeno na dobrovolnosti a výhodnosti pro výrobce, kterým na základě žádoucího chování vzniká nárok na uvedené kompenzační formy státní pomoci. Pro výrobce, kteří stanovené kvóty překračují, nejsou stanoveny sankce, nevzniká jim však nárok na uplatnění opatření podle § 6 až 8. Nařízením vlády nejsou uloženy další povinnosti než ty, které jsou stanoveny v zákoně, a nedochází tedy k omezení práva na přístup k podnikání podle čl. 26 odst. 1 Listiny. Naopak vláda sama se zavazuje činit určitá pozitivní opatření ve prospěch výrobců, kteří se chovají žádaným způsobem, což jasně vyplývá z § 1 nařízení vlády, podle kterého toto nařízení upravuje podíl státu na tvorbě podmínek pro zajištění a udržení výroby cukrovky a cukru a stabilizaci trhu s cukrem na území České republiky. Přístup na trh není tedy uzavřen ani limitován.

Vláda ještě uvedla, že tvrzení o porušení záruky rovných práv a diskriminaci jiných než strategických výrobců cukru neobstojí, neboť při vydání napadeného nařízení vlády byly naopak vzaty na zřetel reálně existující odlišnosti ve výrobní kapacitě mezi jednotlivými subjekty. Institut strategických výrobců byl vytvořen s ohledem na očekávanou produkci v hospodářském roce a rozhodně nebyl proveden náhodně či na základě správního uvážení, nýbrž na základě zřetelně zadaných kritérií – objektivních charakteristik jednotlivých výrobců, vycházejících z objemu výroby jednotlivých cukrovarů v posledních pěti letech, tedy se zřetelem na jejich dlouhodobé aktivity. Právě nepřihlédnutím k těmto objektivním odlišnostem by bylo diskriminací, neboť by znevýhodňovalo velké výrobce, kteří do svého rozvoje investovali perspektivně značné prostředky. S ohledem na omezenou kapacitu trhu s cukrem se vláda snažila a snaží situaci stabilizovat, a proto je nucena jistým způsobem limitovat rozsah své pomoci pěstitelům cukrovky nebo výrobcům cukru. V možnosti cukr vyrábět a uvádět jej na trh však nejsou stanovena žádná omezení.

Na základě uvedených skutečností vyslovila vláda přesvědčení, že obsah předmětného nařízení vlády je vyvážen tak, aby nepůsobil diskriminačně vůči žádnému z pěstitelů cukrovky nebo výrobců cukru, v žádném případě pak není zaměřen na omezování jejich počtu, a proto navrhla zamítnutí návrhu.

Ministerstvo zemědělství ve vyjádření, které bylo vyžádáno ještě před přerušением řízení o ústavní stížnosti, uvedlo, že napadené nařízení vlády není určeno k aproximaci práva Evropských společenství, i když přejímá některé principy uplatňované v členských státech Evropské unie. Je založeno zejména na následujících principech:

– transpozice závazků čl. 69 a 70 Evropské dohody o přidružení prostřednictvím zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství,

- splnění závazků vůči EU a WTO – zavést tzv. cukerní pořádek,
- dočasnost platnosti nařízení vlády (omezení jen na hospodářský rok 2000/2001, tj. od 1. srpna 2000 do 30. září 2001),
- stanovení individuálních kvót strategickým výrobcům cukru (11 cukrovarů sdružených v 8 subjektech, které za posledních pět let vyrobily a uvedly na trh v průměru nejméně 10 000 tun cukru ročně),
- stanovení minimální ceny cukrovky, minimální ceny cukru a maximální ceny cukrovky na základě § 1 odst. 6 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, k řešení mimořádné tržní situace,
- otevřenost celého systému pro další výrobce cukru na základě jejich žádosti o přidělení zvláštní individuální kvóty,
- samofinancování podpory vývozu za pomoci vlastní finační rezervy jednotlivých výrobců ve výši 1 950 Kč na jednu tunu vyrobeného cukru,
- kompenzační formy státní pomoci (poskytování odborného poradenství, průzkum trhu s cukrem, zajišťování vývozních možností, pomoc při zajišťování výkupu cukru).

Dále ministerstvo uvedlo, že stát v tomto nařízení vyjadřuje pouze podporu při udržení dosažené stability sektoru cukru a cukrovky především pěstiteli cukrovky a výrobcí cukru. Návrh nařízení vlády byl předložen po několikaměsíční odborné diskusi, v termínu odpovídajícím začátku agrotechnických lhůt setí cukrovky. Neřešení situace v komoditě cukr – cukrovka by ve svém důsledku mohlo vést k nadprodukcí a ke zhroucení celého trhu s cukrem a k nesplnění závazků, které vláda České republiky dala EU. Nařízení vlády je dalším systémovým krokem k řešení kritické situace na trhu s cukrem v České republice a navazuje na přijatá ochranná opatření ze srpna 1999 na dovozy cukru do České republiky (nařízení vlády č. 212/1999 Sb., kterým se stanoví ochranné opatření na dovoz cukru).

Dle názoru ministerstva je organizace trhu s cukrem zavedením produkčních kvót standardním pravidlem v EU více než 30 let. Nařízením byl sledován celospolečenský zájem zajištění stabilizace pěstování cukrovky a výroby cukru v České republice, bez preference fyzických nebo právnických osob, neboť kvotace se dotkla všech existujících výrobců cukru bez výjimky. Nařízení však nikomu nezakazuje cukr vyrábět.

V replice k vyjádření vlády uvedla navrhovatelka, že i nadále trvá na názoru, že vláda napadeným nařízením v mnoha směrech překročila hranice ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 252/1997 Sb. Podle jejího názoru by vláda mohla samostatně přijímat nařízení jen v oblasti „vytváření podmínek pro cenovou stabilizaci trhu se zemědělskými komoditami“, za takové vytváření podmínek však rozhodně nelze považovat určování tzv. strategických výrobců cukru. Připustit takovou volnost výkladu toho, co se rozumí vytvářením podmínek pro cenovou stabilizaci, by znamenalo, že vše v ustanovení § 2 zákona o zemědělství by bylo zcela zbytečné. Podle názoru navrhovatelky není výroba cukru zemědělstvím, když i sám zákon rozeznává pojmy „zemědělství“ a „potravina“, přičemž § 2 dává jasně najevo, že směřuje pouze k podpoře zemědělství.

Dále navrhovatelka uvedla, že z vyjádření vlády naprosto nevyplývá, jak vláda motivuje ostatní výrobce (nestrategické) ke snížení produkce cukru. Na rozdíl od vlády je navrhovatelka přesvědčena, že ustanovení § 10 napadeného nařízení svoji sankci má, a to ve spojení s ustanovením § 11, neboť jestliže někdo vyrobí byť jen jediné kilo cukru nad rámec kvóty, jež je mu přidělena, pak jako sankce se odnímá státní pomoc poskytovaná podle § 6 až 8 nařízení vlády. Navrhovatelka rovněž nesdílí názor obsažený ve vyjádření vlády, že předmětným nařízením nejsou stanovovány jiné povinnosti, než jsou stanoveny v zákoně. V této souvislosti upozornila na povinnost poskytovat každý měsíc rozsáhlé množství informací Ministerstvu zemědělství (§ 9) a povinnost vytvářet finanční rezervu a použít ji (§ 4). Dále uvedla, že vláda vlastně přiznává, že provedeným výběrem zvýhodnila velké výrobce, kteří investovali značné prostředky do svého rozvoje. K tomu však navrhovatelka dodala, že informace, ze kterých vláda vycházela, byly zcela nedostatečné, neboť např. v případě navrhovatelky žádný průzkum záměrů a investic prováděn nebyl. Jakmile však navrhovatelka požádala o zvláštní individuální kvótu, musela strpět komisionální prohlídku cukrovaru, zodpovědět komisi značné množství otázek a doložit množství údajů nařízených Ministerstvem zemědělství, ačkoliv napadené nařízení vlády o takovém postupu nic neuvádí.

V neposlední řadě pak navrhovatelka doplnila, že v mezidobí vyhlášené kvotace na mléko jen potvrzují závažnost problému a upozorňují na nebezpečný trend omezování práva svobodně podnikat.

Při ústním jednání dne 14. 2. 2001 pak zástupce vlády přednesl procesní vyjádření, které bylo Ústavnímu soudu doručeno den před jednáním. Především namítl, že po formální stránce měla být ústavní stížnost odmítnuta jako nepřipustná podle § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., neboť navrhovatelka nevyčerpala procesní prostředky k ochraně svých práv. Napadený akt Ministerstva zemědělství považuje vláda za správní rozhodnutí, které mohlo a mělo být napadeno rozkladem dle § 61 správního řádu, případně správní žalobou. Pokud tak navrhovatelka neučinila, měl soudce zpravodaj stížnost odmítnout. Neučinil-li tak, mělo by takové rozhodnutí

učinit plénum. Pokud jde o věc samu, uvedl zástupce vlády, že se jedná o zásadní rozhodnutí. Česká republika se ve smlouvě o přidružení zavázala k vytvoření rovných podmínek všem investorům ze zemí patnáctky, a je tedy povinná se přizpůsobit i závazkům vyplývajícím z tzv. společné zemědělské politiky. V zemích EU jsou závazky vyplývající z čl. 39 smlouvy o Evropském společenství zajišťovány především kvótami na cukr a na mléko. Vyslovil proto nesouhlas s argumentací navrhovatelky, že kvóty zasahují do vlastnických práv, a odkázal na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva k těmto otázkám. Dále uvedl, že vláda je přesvědčena, že zákon č. 252/1997 Sb. lze interpretovat způsobem, který nasvědčuje tomu, že vláda při vydání nařízení č. 51/2000 Sb. postupovala v mezích tohoto zákona.

Ministr zemědělství při jednání uvedl, že v době, kdy vláda svým nařízením rozhodovala, mohla vzít v úvahu pouze cukrovary, které v té době produkovaly bílý cukr, a za měřítko pro rozdělení kvót bylo vzato posledních pět let jejich produkce. Podobně postupovaly v minulosti i státy EU. Navrhovatelka je jednou ze společností, které do systému chtěly vstoupit až po jeho vytvoření, a proto je přesvědčen, že přijatý systém cukerního pořádku je spravedlivý. Pokud by přesto Ústavní soud rozhodl o zrušení napadeného nařízení, bylo by z hlediska stability trhu žádoucí, aby tak učinil až s účinností od 1. října 2001, neboť do té doby bude připraveno nové nařízení vlády navazující již na nový zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu.

Zástupce navrhovatelky na uvedené doplňující vyjádření vlády reagoval tak, že zpochybnil názor, že dopis ministra zemědělství o dvou větvích, který nemá žádné formální náležitosti správního aktu, lze považovat za správní rozhodnutí, které by bylo třeba nejprve napadnout způsobem, který vláda uvádí. Zdůraznil, že smyslem návrhu není boj proti kvótám jako takovým, ale snaha o to, aby přístup všech výrobců na trh byl rovný a za předem daných podmínek. Pokud však příloha k napadenému nařízení vyjmenovala 8 výrobců a jejich kvóty, pak v této části nejde ani o normativní akt, ale o akt individuální, neboť není určen pro neurčitý počet subjektů, a i v tomto směru je proto neústavní. Jen velmi malá část kvóty byla ponechána pro nevyjmenované subjekty a pro její rozdělení nebyly stanoveny vůbec žádné podmínky. Setrval proto v celém rozsahu na podaném návrhu.

O podaném návrhu uvážil Ústavní soud takto:

Pokud jde o dodatečně vznesenou námitku, že ústavní stížnost, a tedy i návrh s ní podaný, bylo třeba odmítnout z důvodu nepřipustnosti, tedy pro nevyčerpání procesních prostředků, je třeba uvést následující.

V nálezu vyhlášeném pod č. 243/1999 Sb. vyjádřil Ústavní soud zásadu, že eventuální námitku, že stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje, nemůže Ústavní soud akceptovat, jde-li o stížnost, která svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Není sporu o tom, že v dané věci tomu tak je, o čemž ostatně svědčí i vyjádření účastníka řízení o závažnosti problematiky. Je tedy zřejmé, že jsou splněny podmínky § 75 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb. Proto Ústavní soud pouze konstatuje, že nesdílí názor účastníka řízení o možnosti opravného prostředku ve správním řízení, resp. možnosti správní žaloby v dané věci, aniž by považoval za nutné tento svůj nesouhlas dále rozvádět a odůvodňovat, neboť je zřejmé, že o věci by byl podle uvedeného ustanovení zákona o Ústavním soudu oprávněn jednat i za situace, že by k nevyčerpání procesních prostředků skutečně došlo.

Pokud pak jde o věc samu, uvažoval Ústavní soud takto:

Především konstatoval, že sporné nařízení vlády je odvozeno a určeno k provedení § 2 odst. 1 zákona č. 252/1997 Sb. Tento zákon má podle § 1 za účel:

- a) vytváření podmínek pro zajištění schopnosti českého zemědělství zabezpečit základní výživu obyvatel, potravinovou bezpečnost a potřebné nepotravinářské suroviny;
- b) vytváření předpokladů pro podporu mimoprodukčních funkcí zemědělství, které přispívají k ochraně složek životního prostředí jako půdy, vody a ovzduší a k udržování osídlené a kulturní krajiny;
- c) stanovit povinnost náhrady újmy pro osoby poškozené příkázanými režimy hospodaření vyplývajících ze zákonných omezení.

V § 2 odst. 1 se stanoví, že stát přispívá k tvorbě podmínek pro udržování výrobního potenciálu zemědělství nepřímými podporami, přímou podporou podpůrnými programy a vytvářením podmínek pro cenovou stabilizaci trhu se zemědělskými komoditami, zejména pomocí skladištních poukázek, termínovaných obchodů, certifikací veřejných skladů obilí a podporou fungování komoditních burz. Následující odstavce 2 pak stanoví, že podpůrné programy a nepřímé podpory schvaluje Poslanecká sněmovna současně se zákonem o státním rozpočtu.

Podle § 2 odst. 3 stát podporuje podpůrnými programy i mimoprodukční funkce zemědělství spočívající v ochraně složek životního prostředí jako půdy, vody, ovzduší a dále aktivity podílející se na udržování krajiny. Podle odstavce 4 pak stát vytváří podmínky k podpoře méně příznivých oblastí a k tomu přijímá programy

pomoci. Odstavec 5 stanoví, že podpůrné programy k podpoře zmíněných opatření a kritéria pro jejich posuzování stanoví vláda nařízením.

Nařízení vlády č. 51/2000 Sb. v § 1 uvádí, že předmětem tohoto předpisu je úprava podílu státu na tvorbě podmínek pro zajištění a udržení výroby cukrovky a cukru a stabilizaci trhu s cukrem na území České republiky. Z dalších ustanovení je důležitý zejména § 10, který stanoví, že cukr vyrobený nad rámec individuální či zvláštní individuální kvóty nelze uvádět na trh v České republice ani na trh v zemích, kam dovoz cukru z České republiky není dovolen nebo je limitován mezinárodní smlouvou, kterou je Česká republika vázána. Příloha č. 1 k tomuto nařízení pak nepřímou stanoví individuální kvóty pro „strategické výrobce cukru“ (celkem se jedná o 8 společností).

Ústavní soud konstatoval, že nemá důvod odchytil se při posuzování podaného návrhu od své dosavadní relevantní judikatury.

Především se jedná o nález Pl. ÚS 17/95 vyhlášený pod č. 271/1995 Sb., ve kterém uvedl, že podle čl. 78 Ústavy je vláda oprávněna vydávat nařízení k provedení zákona a v jeho mezích, nepotřebuje tedy výslovnou delegaci v příslušném zákoně, nařízení však nemůže vybočit ze zákonných mezí – nemůže tedy být *praeter legem*. Jinak řečeno, musí se držet v mezích zákona, které jsou buď vymezeny výslovně anebo vyplývají ze smyslu a účelu zákona. Dále Ústavní soud uvedl, že obecně lze říci, že zcela volnou úvahu exekutiva nikdy nemá, neboť vždy je omezena Ústavou, mezinárodními smlouvami a obecnými právními principy.

V nálezu Pl. ÚS 32/95 vyhlášeném pod č. 112/1996 Sb. Ústavní soud konstatoval, že práva uvedená v hlavě čtvrté Listiny nazvané „Hospodářská, sociální a kulturní práva“ jsou konkretizována výslovně až příslušným zákonem a na jeho základě a v jeho mezích je možné se těchto práv a svobod dovolávat. Ústavní soud ještě uvedl, že tato práva nepůsobí bezprostředně (na rozdíl od práv vyvěrajících přímo z lidského bytí, jako je právo na život, nedotknutelnost osoby, osobní svobody apod.), ale vyžadují ke své realizaci součinnost dalších faktorů. Těchto práv, uvádí se v nálezu, se lze podle čl. 41 odst. 1 Listiny dovolávat jen v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí. Podle stejných zásad rozhodl Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 35/95 vyhlášeném pod č. 206/1996 Sb., když vyslovil, že povinnosti zákonného vymezení obsahu, rozsahu a způsobu poskytování základního práva (v tomto případě práva na bezplatnou zdravotní péči) se zákonodárce nemůže zbavit tím, že zplnomocní orgán moci výkonné k vydání norem nižší právní síly než zákon, které by určovaly, namísto zákona, meze těchto základních práv či svobod.

Z ústavního hlediska jsou orgány s legislativní pravomocí oprávněny a povinny vydávat právní předpisy ve formě, která je jim určena. Formou předepsanou vládě je podle čl. 78 Ústavy nařízení. Podle tohoto ustanovení může vláda vydávat nařízení k provedení zákona a v jeho mezích. Stačí tedy existence zákona, v jeho rámci však musí existovat prostor pro legislativní činnost vlády. Na tom nic nemění skutečnost, že v některých případech zákonodárce k vydání nařízení vládu výslovně zmocňuje. Vláda se pak musí pohybovat „*secundum et intra legem*“, nikoli mimo zákon (*praeter legem*). Zjednodušeně řečeno, má-li podle zákona býti X, přísluší vládě stanovit, že má býti X1, X2, X3 ..., nikoli též, že má býti Y.

Z teoretického hlediska je na nařízení kladen požadavek, aby bylo obecné a dopadalo tedy na neurčitou skupinu adresátů, neboť Ústava zmocňuje k právní úpravě, nikoli k vydání individuálního správního aktu. Před excesy moci výkonné pak ochraňuje bariéra věcí vyhrazených k regulaci toliko zákonům (tzv. výhrada zákona).

Lze tedy shrnout, že ústavní vymezení odvozené normotvorby exekutivy spočívá na následujících zásadách:

- nařízení musí být vydáno oprávněným subjektem,
- nařízení nemůže zasahovat do věcí vyhrazených zákonu (nemůže tedy stanovit primární práva a povinnosti),
- musí být zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard (musí být tedy otevřen prostor pro sféru nařízení).

Podle čl. 26 odst. 1 Listiny je každému zaručeno právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, přičemž odstavec 2 předpokládá, že zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností. Je tedy zřejmé, že se jedná o základní právo, které ve smyslu uvedených nálezů nepůsobí sice bezprostředně a lze se ho dovolávat jen v mezích zákonů, na druhé straně však pro jakékoliv limity takového podnikání či činnosti existuje výhrada zákona.

Není sporu o tom, že předmětné nařízení obsahuje řadu ustanovení, která zasahují do oblasti svobodného podnikání. Odvozuje-li vláda své oprávnění takto postupovat ze zákona č. 252/1997 Sb., konkrétně pak sporné nařízení uvozuje jako prováděcí předpis k § 2 odst. 1 tohoto zákona, potom jakkoli Ústavní soud respektuje již zmíněný princip volnějšího vztahu mezi zákonem a nařízením, když za prioritu ústavnosti nařízení považuje jeho soulad se smyslem a účelem zákona jako celku, je nucen konstatovat, že gramatický, systematický ani

logický výklad, a to ani při největší míře extenzivního přístupu, nenasvědčuje tomu, že by od zmíněného ustanovení zákona bylo možné odvodit regulaci výroby, která na zemědělství navazuje, resp. omezit uplatnění vyrobeného zboží na určitém trhu.

Jestliže Ústavní soud v nálezu vyhlášeném pod č. 206/1996 Sb. vyslovil, že zákonodárce nemůže oblast úpravy vztahů určených pro úpravu zákonem delegovat na moc výkonnou, a tím vlastně rezignovat na svoji zákonodárnou povinnost, tím spíše si výkonná moc nemůže právo na takovou úpravu přisvojit sama s odvoláním na zákon, který evidentně má jiný účel a smysl. Zákon o zemědělství míří zcela zřetelně do oblasti tzv. prvovýroby, a pokud vládu zmocňuje k vydávání nařízení, je zcela zřejmé, že jde o úpravu zaměřenou do jiných oblastí. Pokud by zákonodárce chtěl zmocnit exekutivu k regulaci podnikání formou výrobních kvót, nepochybně by tak učinil výslovně, obdobně jako to učinil v ustanovení § 2 odst. 5, § 3 odst. 3 a 4, resp. v § 5 odst. 3.

Lze shrnout, že napadené nařízení vlády porušuje výhradu zákona stanovenou čl. 26 odst. 1 Listiny a formou nařízení omezuje svobodné podnikání způsobem, který zákon nepředpokládá ani rámcově neupravuje. Jinak řečeno, přistoupil-li Ústavní soud ke zrušení podzákoných předpisů z důvodu, že meze vytvořené zákonodárcem pro legislativní činnost exekutivy jsou neurčité, tím spíše tak musí učinit v oblasti, kde legislativní iniciativu vlády zákon nepředpokládá vůbec. Tento exces je dostatečným důvodem pro zrušení napadeného právního předpisu, aniž by bylo nutné se blíže zabývat dalšími námitkami a argumenty navrhovatelky a účastníka řízení.

Ústavní soud si je samozřejmě vědom, že mezitím nabyt účinnosti zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu), který upravuje, mimo jiné, i tzv. produkční kvóty, a v ustanovení § 12 odst. 3 zmocňuje vládu k vydání nařízení, které stanoví tyto kvóty a jejich podmínky. Tato skutečnost však nemůže nic změnit na tom, že nařízení vlády č. 51/2000 Sb. bylo vydáno mimo meze zákona, když v původním zákoně č. 472/1992 Sb., o Státním fondu tržní regulace v zemědělství, (zrušeném zákonem č. 256/2000 Sb.) nebylo pro stanovení produkčních kvót opory.

Ze všech uvedených důvodů rozhodlo plénum Ústavního soudu o zrušení nařízení vlády č. 51/2000 Sb. pro jeho rozpor s čl. 4 odst. 1 a 2 a s čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny, jakož i s čl. 2 odst. 4 Ústavy dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů, když neshledal důvody pro odložení vykonatelnosti svého rozhodnutí.

Předseda Ústavního soudu:

JUDr. Kessler v. r.

## SDĚLENÍ

Ministerstva vnitra  
o opravě tiskové chyby

v oznámení Ministerstva práce a sociálních věcí č. 5/2001 Sb., o uložení kolektivních smluv vyššího stupně, vyhlášeném v částce 8/2001 Sb.

V bodech 1 a 2 mají místo slov „Odborovým svazem UNIONS“ správně být slova „Odborovým svazem UNIOS“.



**Vydává a tiskne:** Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůňkova 4, pošt. schr. 10, 149 01 Praha 415, telefon (02) 792 70 11, fax (02) 795 26 03 – **Redakce:** Ministerstvo vnitra, Nad Štolou 3, pošt. schr. 21/SB, 170 34 Praha 7-Holešovice, telefon: (02) 614 32341 a 614 33502, fax (02) 614 33502 – **Administrace:** písemné objednávky předplatného, změny adres a počtu odebíraných výtisků – MORAVIAPRESS, a. s., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, telefon 0627/305 161, fax: 0627/321 417. Objednávky ve Slovenské republice přijímá a titul distribuuje Magnet-Press Slovakia, s. r. o., Teslova 12, 821 02 Bratislava, tel./fax: 00421 7 525 46 28, 525 45 59. **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 2001 činí 3000,- Kč) – Vychází podle potřeby – **Distribuce:** celoroční předplatné i objednávky jednotlivých částek – MORAVIAPRESS, a. s., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, telefon: 0627/305 179, 305 153, fax: 0627/321 417. **Internetová prodejna:** www.sbirkyzakonu.cz – **Drobný prodej – Benešov:** HAAGER – Potřeby školní a kancelářské, Masarykovo nám. 101; **Bohumín:** ŽDB, a. s., technická knihovna, Bezručova 300; **Brno:** Vyšehrad, s. r. o., Kapucínské nám. 11, Knihkupectví M. Ženíška, Květinářská 1, M.C.DES, Cejl 76, SEVT, a. s., Česká 14; **České Budějovice:** PROSPEKTRUM, Kněžská 18, SEVT, a. s., Česká 3; **Hradec Králové:** TECHNOR, Hořícká 405; **Cheb:** EFREX, s. r. o., Karlova 31; **Chomutov:** DDD Knihkupectví – Antikvariát, Ruská 85; **Kadaň:** Knihárství – Příbíkova, J. Švermy 14; **Kladno:** eL VaN, Ke Stadionu 1953; **Klatovy:** Krameriovo knihkupectví, Klatovy 169/I.; **Liberec:** Podještědské knihkupectví, Moskevská 28; **Most:** Knihkupectví Šeříková, Ilona Růžičková, Šeříková 529/1057, Knihkupectví „U Knihomila“, Ing. Romana Kopková, Moskevská 1999; **Napajedla:** Ing. Miroslav Kučeřík, Svato-plukova 1282; **Olomouc:** ANAG, spol. s r. o., Denisova č. 2, BONUM, Ostružnická 10, Týcho, Ostružnická 3; **Ostrava:** LIBREX, Nádražní 14, Profesio, Hollarova 14, SEVT, a. s., Nádražní 29; **Pardubice:** LEJHANEC, s. r. o., Sladkovského 414, PROSPEKTRUM, nám. Republiky 1400 (objekt GRAND); **Plzeň:** ADMINA, Úslavská 2, EDICUM, Vojanova 45, Technické normy, Lábkova pav. č. 5; **Praha 1:** Dům učebnic a knih Černá Labuť, Na Poříčí 25, FIŠER-KLEMENTINUM, Karlova 1, KANT CZ, s. r. o., Hybernská 5, LINDE Praha, a. s., Opletalova 35, Moraviapress, a. s., Na Florenci 7-9, tel.: 02/232 07 66, PROSPEKTRUM, Na Poříčí 7; **Praha 2:** ANAG, spol. s r. o., nám. Míru 9 (Národní dům), BMSS START, s. r. o., Vinohradská 190, NEWSLETTER PRAHA, Šafaříkova 11; **Praha 4:** PROSPEKTRUM, Nákupní centrum Budějovická, Olbrachtova 64, SEVT, a. s., Jihlavská 405; **Praha 5:** SEVT, a. s., E. Peškové 14; **Praha 6:** PPP – Staňková Isabela, Puškinovo nám. 17; **Praha 8:** JASIPA, Zenklova 60; **Praha 10:** Abonentní tiskový servis, Hájek 40, Uhlířnoves; **Přerov:** Knihkupectví EM-ZET, Bartošova 9; **Sokolov:** KAMA, Kalousek Milan, K. H. Borovského 22, tel.: 0168/303 402; **Šumperk:** Knihkupectví D-G, Hlavní tř. 23; **Tábor:** Milada Šimonová – EMU, Budějovická 928; **Teplice:** L + N knihkupectví, Kapelní 4; **Trutnov:** Galerie ALFA, Bulharská 58; **Ústí nad Labem:** Severočeská distribuční, s. r. o., Havířská 327, tel.: 047/560 38 66, fax: 047/560 38 77; **Zábřeh:** Knihkupectví PATKA, Žižkova 45; **Žatec:** Prodejna U Pivovaru, Žižkovo nám. 76. **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 vyšší v době od zaevidování předplatného do jeho úhrady jsou doposílány jednorázově. Změny adres a počtu odebíraných výtisků jsou prováděny do 15 dnů. **Reklama:** informace na tel. čísle 0627/305 168. 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.