



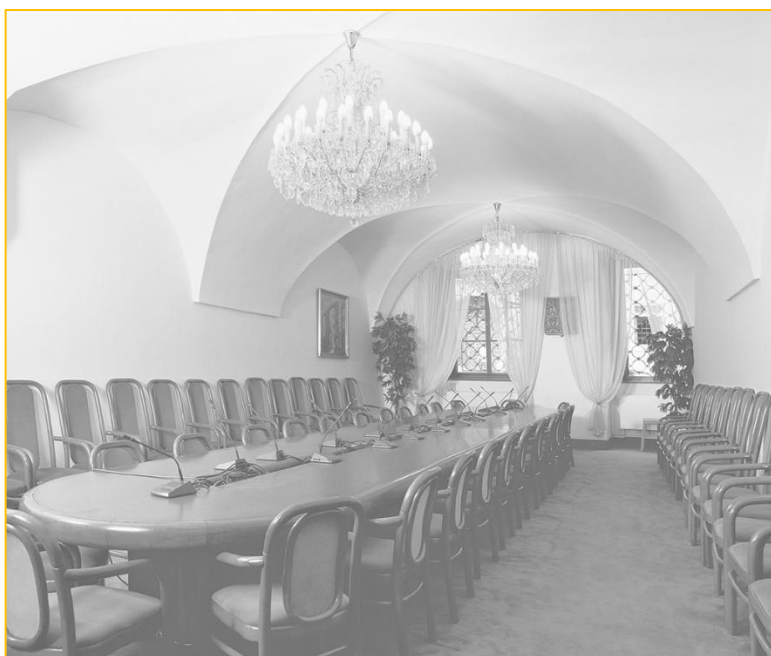
POSLANECKÁ  
SNĚMOVNA  
PARLAMENTU  
ČESKÉ REPUBLIKY

PARLAMENTNÍ  
INSTITUT

STANOVISKA

## Zahrádkářský zákon

Informační podklad ke kompatibilitě návrhu  
na vydání zákona o podpoře zahrádkářské  
činnosti (zahrádkářský zákon), sněmovní tisk 634,  
s právem EU



Informační podklad č. 0634  
listopad 2019  
autor: Markéta Nováková

|  |  |
|--|--|
| AKTUÁLNÍ VYDÁNÍ:   | ŘADA: STANOVISKA   |
| Název: Zahrádkářský zákon                                    | Typ řady: online   |
| Autor: Nováková, M.  | URL: <a href="http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=4">http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=4</a> |
| Číslo: Stanovisko č. 0634                                    | První vydání řady: říjen 1998  |
| Datum: listopad 2019   | Frekvence vydání řady: nepravidelná  |
| Klíčová slova:<br>státní podpora; zemědělství; EU; zahrádkář | Zaměření: stanoviska kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU                |
|  | Jazyk: CZ  |
|  | Vydavatel: Kancelář Poslanecké sněmovny,<br>Sněmovní 4, 118 26 Praha 1                 |

**PARLAMENTNÍ INSTITUT** plní úkoly vědeckého, informačního a vzdělávacího střediska pro Poslaneckou sněmovnu, její orgány, poslance a Kancelář Poslanecké sněmovny, pro Senát, jeho orgány, senátory a Kancelář Senátu. Naše činnosti a produkty uvádíme níže.

**Oddělení  
všeobecných  
studií**

|   |   |  |  |  |
|---|---|--|--|--|
| <b>STUDIE</b><br>Srovnávací studie<br>Analytické studie               | <b>ODPOVĚDI NA DOTAZ</b><br>Stručné odpovědi na dotazy členů Parlamentu | <b>VYBRANÁ TÉMATA</b><br>Studie zpracované k aktuálním problematikám | <b>MONITORING</b><br>Vybrané hospodářské měnové a sociální ukazatele | <b>MIGRACE</b><br>Přehled aktualit v oblasti migrace za vybrané období |
| <b>PŘEHLED SZBP</b><br>Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU | <b>EUROZÓNA+</b><br>Přehled ekonomických událostí v EU                  | <b>PODKLADY</b><br>pro zahraničně politická jednání                  | <b>PŘEDNÁŠKY</b><br>pro zahraniční delegace, PS, Senát               |  |

**Oddělení pro  
evropské  
záležitosti**

|   |  |   |  |   |
|---|--|---|--|---|
| <b>STANOVISKA</b><br>kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU | <b>KONZULTACE</b><br>k předkládaným vládním návrhům zákonů | <b>DOKUMENTY EU</b><br>Výběr z aktů a dokumentů EU zaslaných PS | <b>ZPRÁVY</b><br>Aktuální agenda v Bruselu | <b>PODKLADY</b><br>pro jednání výboru na mezinárodní úrovni |
|---|--|---|--|---|

**Oddělení  
komunikace  
a vzdělávání**

|   |   |  |   |   |
|---|---|--|---|---|
| <b>INFORMAČNÍ STŘEDISKO</b><br>Informace o činnosti Poslanecké sněmovny a prohlídky budov | <b>ECPRD</b><br>Spolupráce s Evropským centrem pro parlamentní výzkum a dokumentaci | <b>PŘEDNÁŠKY</b><br>pro Poslaneckou sněmovnu, pro školy, veřejnost | <b>INFORMAČNÍ MATERIÁLY</b><br>o fungování Poslanecké sněmovny, o legislativním procesu | <b>ZÁPISY</b><br>ze schůzí, seminářů, přednášek, kulatých stolů |
|---|---|--|---|---|

## Informační podklad ke kompatibilitě návrhu na vydání zákona o podpoře zahrádkářské činnosti (zahrádkářský zákon), sněmovní tisk 634, s právem EU

### Úvod:

Návrh zákona vymezuje pojem zahrádkářské činnosti a přiznává této činnosti status veřejné prospěšnosti. Návrh zákona nad rámec existující právní úpravy posiluje postavení zahrádkářského spolku ve smluvních vztazích týkajících se nájmu či pachtu pozemků, na nichž je zahrádkářská činnost vyvíjena. Posílení postavení spočívá například v určení minimální doby nájmu či pachtu, v zákonném stanovení absence nutnosti souhlasu propachtovatele k dalšímu propachtování nemovitostí pachtýřem či v konstatování, že při určování nájemného či pachtovného se přihlíží k veřejné prospěšnosti zahrádkářských spolků jako takových.

### Stanovisko PI:

Ačkoli předmětná problematika zahrádkářství není právem EU upravena přímo, některé její aspekty je nicméně nutné posoudit z hlediska jejich souladu s unijními pravidly upravujícími veřejnou podporu podle čl. 107 Smlouvy o fungování EU.

Za problematické lze z tohoto hlediska považovat především ustanovení návrhu stanovující, že „*při sjednávání výše pachtovného podle § 5 se přihlédnou k veřejné prospěšnosti zahrádkářské činnosti*“ (§ 6 odst. 2), přičemž toto ustanovení se vztahuje i na nájem pozemku (§ 6 odst. 6). Ačkoliv návrh neobsahuje konkrétní závazky či specifikaci toho, jak by podpora zahrádkářským spolkům měla probíhat, lze usuzovat, že vyjmenované veřejné subjekty (Státní pozemkový úřad, Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových a obce) by měly při sjednávání pachtovného zohlednit veřejnou prospěšnost zahrádkářských spolků požadováním nižší výše pachtovného než je jeho běžná tržní hladina. Znění ustanovení použitím výrazu „*při sjednávání výše pachtovného podle § 5 se přihlédnou k veřejné prospěšnosti*“ ukládá propachtovatelům v případě sjednávání pachtovného dle § 5 povinnost snížit výši pachtovného pod výši, kterou by požadovali za běžných okolností, a nestanovuje jim tedy pouze možnost přihlídnout k veřejné prospěšnosti činnosti.

V důvodové zprávě je návrh na zavedení povinnosti zohledňovat veřejnou prospěšnost vysvětlen tím, že zahrádkářskou činností dojde ke zhodnocení pozemku. Proti tomuto odůvodnění však svědčí skutečnost, že zhodnocení pozemku je zohledňováno taktéž při skončení pachtu. Zahrádkářské spolky by takto získávaly kompenzaci za zhodnocení pozemku dvakrát, jednou při skončení pachtu, kdy se pronajímatel vyrovnává s pachtýřem podle míry zhodnocení pozemku, a podruhé v průběhu smluvního vztahu, kdy by ze zákona mělo být přihlídnuto k zahrádkářské činnosti při určování výše pachtovného. Na rozdíl od vyrovnání zhodnocení pozemku při skončení pachtu by však zvýhodnění v průběhu pachtu pomocí nižší výše pachtovného nereflektovalo skutečnou hodnotu zhodnocení pozemku.

Dle čl. 108 Smlouvy o fungování EU má Komise zvláštní pravomoc rozhodovat o slučitelnosti veřejné podpory s vnitřním trhem. Veřejnými podporami jsou podpory:

- poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků (státní původ)
- které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že (vliv na trh a soutěž)
- zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, pokud (selektivita a zvýhodnění)
- ovlivňují obchod mezi členskými státy.

V zásadě je tedy Komisí zkoumáno, zda došlo k 1) selektivnímu 2) zvýhodnění 3) ze státních prostředků, které 4) mělo požadovaný vliv na trh a soutěž. Takovéto podpory jsou považovány za neslučitelné s vnitřním trhem, nelze-li veřejnou podporu podřadit pod některou z výjimek předem vymezených v čl. 107 odst. 2 a 3 Smlouvy o fungování EU. O slučitelnosti podpory s vnitřním trhem může případně rozhodnout i Rada (čl. 108 odst. 2 Smlouvy o fungování EU).

Při posuzování, zda došlo k poskytnutí výhody (splnění kritéria zvýhodnění), Evropská komise posuzuje jednání veřejných subjektů při vstupování do ekonomických vztahů s jinými subjekty testem, ve kterém posuzuje, zda veřejný subjekt jednal tak, jak by jednaly soukromé subjekty v rámci tržní ekonomiky za obdobné situace.<sup>1</sup> Pokud by veřejné subjekty systematicky přenechávaly k užívání nebo požívání ze zákona a selektivně určitým typům subjektů své nemovitosti za cenu nižší než tržní tak, jak požaduje navrhovaný zákon, lze mít za to, že by toto jednání bylo posuzováno jako zvýhodnění.

Obecnost navržené úpravy brání posouzení, zda by režim podpor mohl narušit hospodářskou soutěž ovlivněním obchodu mezi členskými státy, tj. zda existuje potřebný evropský rozměr veřejné podpory (splnění kritéria potřebného vlivu na trh a soutěž). Je však výslovně stanoveno, že zahrádkářské spolky mohou vedle hlavní činnosti vyvíjet vedlejší hospodářskou činnost spočívající v podnikání nebo jiné výdělečné činnosti, díky čemuž by mohly nabízet zboží na společném trhu a tím vstupovat jako aktér do hospodářské soutěže.

Zákonným stanovením výhody pro zahrádkářské spolky oproti jiným soutěžitelům by pravděpodobně bylo naplněno i kritérium selektivity zvýhodnění. V soutěžním vztahu se zahrádkářskými spolky by typicky mohly být osoby hospodařící na charakterem obdobných pozemcích provozující činnost odlišnou od zahrádkářské, zahrádkáři – fyzické osoby nebo právnické osoby odlišné od zahrádkářských spolků působících v zahrádkářských osadách.

I přes nejasnost významu odkazu na ustanovení § 5 v § 6 odst. 2 návrhu zákona, lze předpokládat, že povinnost zohlednit veřejnou prospěšnost zahrádkářských spolků při sjednávání výše pachtovného by měly Státní pozemkový úřad, Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových a obce. Všechny tyto subjekty hospodaří s veřejnými prostředky, z tohoto důvodu by došlo i k naplnění kritéria zvýhodnění ze státních prostředků.

Důsledkem obecnosti navržené úpravy není možné posoudit, zda by se na systém podpory mohla vztahovat některá z výjimek, které činí opatření slučitelná s vnitřním trhem například v podobě blokových výjimek či zda by mohlo jít pouze o zanedbatelnou podporu *de minimis*. Navržené ustanovení nestanovuje, jak by konkrétně měla být veřejná prospěšnost zohledněna. Diskutabilní je i jeho faktická vymahatelnost například skrze možnost se soudně domáhat snížení výše pachtovného.

Nejasnosti z hlediska problematiky veřejných podpor by potenciálně mohly také způsobovat ustanovení stanovující, že „*Ministerstvo zemědělství v rámci své působnosti podporuje zahrádkářskou činnost.*“ V důvodové zprávě k návrhu zákona je sice uvedeno, že podpora zahrádkářské činnosti může mít formu informační podpory, nicméně tato skutečnost z textu

<sup>1</sup> Commission Notice on the notion of State aid as referred to in Article 107(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union, čl. 4.2 The market economy operator (MEO) test. Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719(05)&from=EN).

zákona přímo nevyplývá. Záleželo by tudíž na nastavení způsobu podpory Ministerstvem zemědělství, zda by byla v souladu s pravidly hospodářské soutěže.

***Závěr:***

Vzhledem k úpravě obsažené v § 6 návrhu zahrádkářského zákona považujeme návrh za neslučitelný s právem EU.

***Tento informační podklad je zpracován k uvedenému číslu sněmovního tisku a nereflektuje eventuelní pozdější pozměňovací návrhy.***

Materiál byl Parlamentním institutem zpracován na základě usnesení organizačního výboru Poslanecké sněmovny č. 168, II. volební období.