

**Ústavní soud**  
Joštova 8  
660 83 Brno

*Datovou schránkou*

<b>VAŠE ZNAČKA</b>	<b>ZNAČENÍ AK</b>	<b>ID DS</b>	<b>DATUM</b>
NEPŘEDCHÁZÍ	867/2020	9UQVCKT	21. 11. 2020

**NAVRHOVATELÉ:** Skupina nejméně deseti senátorů Parlamentu České republiky dle ustanovení čl. 88 odst. 1 Ústavy ve spojení s ustanovením § 64 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu, kteří jsou níže podepsáni

zastoupeni *Mgr. Eduardem Belšánem*, advokátem č.ev. ČAK 17525, advokátní kancelář Belšán & Niebauer, advokátní kancelář, s.r.o., se sídlem Berounská 107, Lány, PSČ 270 61, IČ 066 08 795

**ÚČASTNÍCI ŘÍZENÍ:** **Vláda České republiky**  
Nábřeží Edvarda Beneše 4  
Praha 1 – Malá Strana, PSČ 118 01

**Návrh na zahájení řízení o zrušení:**

- a) usnesení vlády České republiky ze dne 16. 11. 2020, č. 1192 o přijetí krizového opatření;
- b) usnesení vlády České republiky ze dne 20. 11. 2020, č. 1195 o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2;
- c) usnesení vlády České republiky ze dne 20. 11. 2020, č. 1196 o změně krizových opatření;
- d) usnesení vlády České republiky ze dne 20. 11. 2020, č. 1201 o přijetí krizového opatření;

spojený s návrhem na přednostní projednání návrhu ve smyslu § 39 zákona o Ústavním soudu

**Přílohy:** Plná moc  
Dále dle textu

Belšán & Niebauer, advokátní kancelář, s.r.o., IČ 066 08 795, se sídlem Berounská 107, Lány, PSČ 270 61, email: info@bn-ak.cz.

I.

**Právní předpisy, kterých se tento návrh týká**

Navrhovatelé tímto podávají k Ústavnímu soudu návrh na provedení kontroly ústavnosti a zrušení ustanovení jiných právních předpisů a na provedení řízení podle článku 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky a podle článku 64 a násl. zákona o Ústavním soudu, a to konkrétně na provedení kontroly ústavnosti:

- a) části usnesení vlády České republiky ze dne 16. listopadu 2020 č. 1192, o přijetí krizového opatření („Usnesení 1“), vyhlášeného ve Sbírce zákonů pod č. 465/2020 Sb., kterým vláda České republiky s účinností ode dne 18. listopadu 2020 od 0:00 hodin do dne 20. listopadu 2020 23:59 hodin zakázala maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb v provozovnách, s výjimkou provozoven specifikovaných v bodu I., odst. 1., písm. a) až ae) Usnesení 1;
- b) části usnesení vlády České republiky ze dne 20. listopadu 2020 č. 1195, o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2 („Usnesení 2“), vyhlášeného ve Sbírce zákonů pod č. 471/2020 Sb., kterým vláda České republiky prodloužila platnost veškerých opatření přijatých z důvodu nouzového stavu, která jsou platná ke dni přijetí Usnesení 2, tj. kterým vláda prodloužila platnost i Usnesení 1;
- c) části usnesení vlády České republiky ze dne 20. listopadu 2020 č. 1196, o změně krizových opatření („Usnesení 3“), vyhlášeného ve Sbírce zákonů pod č. 472/2020 Sb., kterým vláda prodloužila účinnost Usnesení 1 do dne 22. listopadu 2020 do 23:59 hodin;
- d) části usnesení vlády České republiky ze dne 20. listopadu 2020 č. 1201, o přijetí krizového opatření („Usnesení 4“), vyhlášeného ve Sbírce zákonů pod č. 477/2020 Sb., kterým vláda České republiky s účinností ode dne 23. listopadu 2020 od 0:00 hodin do dne 12. prosince 2020 23:59 hodin zakázala maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb v provozovnách, s výjimkou provozoven specifikovaných v bodu I., odst. 1., písm. a) až af) Usnesení 4.

(Usnesení 1, Usnesení 2, Usnesení 3 a Usnesení 4 společně též jako „Usnesení“)

Tímto návrhem napadenými částmi Usnesení vláda zakázala na vymezenou dobu maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb v provozovnách, s výjimkou definovaných provozoven („Zákaz“), přičemž v případě Usnesení 2 došlo jeho napadenou částí k prodloužení platnosti Usnesení 1, a Usnesením 3 došlo k prodloužení účinnosti Usnesení 1. K Zákazu došlo v návaznosti na vyhlášený nouzový stav dle ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů, kdy tento je odůvodněn v příslušných usneseních vlády ohrožením zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru (označovaného jako SARS CoV-2) na území České republiky.

Navrhovatelé jsou přesvědčeni o tom, že Zákaz diskriminačně, nepřiměřeně a neracionálně zasahuje do práv některých subjektů, a dokonce do jejich esenciálního obsahu, a to do práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost zaručeného čl. 26 Listiny základních práv a svobod („Listina“) a do práva na ochranu a pokojné užívání majetku zaručeného čl. 11 Listiny a čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod („Úmluva“).

Tato situace vyžaduje zásah Ústavního soudu a zároveň je pro zmíněné subjekty naléhavá. Proto si navrhovatelé dovolují požádat **Ústavní soud o přednostní projednání tohoto návrhu**, tj. aby při vědomosti zásadní otázky k řešení a nutnosti přezkoumání jiných právních předpisů bezodkladně rozhodl o podaném návrhu přednostně a urychlěně, když je zřejmé, že poskytnutí ochrany ústavnosti a zároveň zajištění spravedlnosti při zásahu do materiálního jádra Ústavy, který zde Navrhovatelé spatřují, je zcela nezbytným. Potřeba přednostního a urychlěného projednání tohoto návrhu vyplývá i ze značného veřejného zájmu na vyřešení otázek souvisejících s tímto podáním, kdy toto je doloženo jak počtem senátorů, kteří tento návrh podporují a činí (viz část II. dále), tak i skutečností, že sama Poslanecká sněmovna v návaznosti na vědomost o přípravě tohoto podání pověřila dne 19. 11. 2020

svým usnesením vládu k provedení opatření do 23. listopadu 2020, a to „*zajistit ukončení diskriminace českých obchodníků proti velkým nadnárodním řetězcům, nastavit provoz maloobchodních prodejen za dodržování stejných hygienických opatření, aby nedocházelo ke zvýšení koncentrace osob v některých obchodech a koncentrace lidí v několika dnech před Vánoci*“.<sup>1</sup>

Navrhovatelé tento návrh podávají s vědomím skutečnosti, že dle rozhodovací praxe Ústavního soudu, například usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 07/20, Pl. ÚS 08/20, Pl. ÚS 13/20 a Pl. ÚS 15/20, mají dle právního názoru Ústavního soudu Usnesení charakter jiného právního předpisu.

## II. Legitimace k podání tohoto návrhu

Návrh na zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem, podle článku 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky (“Ústava”), je dle ustanovení § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., Zákon o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (“ZUS”), oprávněna podat i skupina nejméně 17 senátorů.

Návrh na zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem, podle článku 87 odst. 1 písm. b) Ústavy, je dle ustanovení § 64 odst. 2 písm. b) ZUS, oprávněna podat i skupina nejméně 10 senátorů.

Tento návrh míří proti dále uvedeným ustanovením Usnesení a činí jej skupina senátorů Parlamentu České republiky uvedená v tomto návrhu, která čítá 63 senátorů. Jde tedy z historického hlediska o návrh tohoto druhu podpořený jednou z největších skupin senátorů, ne-li přímo největší skupinou senátorů v historii, a také o skupinu, která má v rámci Senátu dokonce kvórum pro schvalování změn ústavních zákonů.

Z popsaných důvodů jsou tedy navrhovatelé oprávněni předmětné řízení iniciovat a tento návrh podat.

## III. Vymezení tímto návrhem napadených ustanovení Usnesení

Navrhovatelé navrhují zrušení částí Usnesení, konkrétně pak:

- a) **bodu I/1. Usnesení 1**, kterým vláda s účinností ode dne 18. listopadu 2020 od 00:00 hod. do dne 20. listopadu 2020 do 23:59 hod. zakázala maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb v provozovnách, s výjimkou uvedených provozoven, přičemž dané ustanovení zní:

„*Vláda s účinností ode dne 18. listopadu 2020 od 00:00 hod. do dne 20. listopadu 2020 do 23:59 hod.*

*I. zakazuje*

*1. maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb v provozovnách, s výjimkou těchto provozoven:*

- a) prodejen potravin,*
- b) prodejen pohonného hmot,*
- c) prodejen paliv,*
- d) prodejen hygienického zboží, kosmetiky a jiného drogistického zboží,*
- e) lékáren, výdejen a prodejen zdravotnických prostředků,*
- f) prodejen malých domácích zvířat,*

<sup>1</sup> Usnesení Poslanecké sněmovny č. 1356 ze 70. schůze ze dne 19. listopadu 2020, dostupné zde <https://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=96199> a také coby důkaz jako příloha tohoto podání

- g) prodejen krmiva a dalších potřeb pro zvířata,
- h) prodejen brýlí, kontaktních čoček a souvisejícího zboží,
- i) prodejen novin a časopisů,
- j) prodejen tabákových výrobků,
- k) prádelen a čistíren,
- l) provozoven servisu a oprav silničních vozidel,
- m) provozoven poskytovatelů odtahů a odstraňování závad vozidel v provozu na pozemních komunikacích,
- n) prodejen náhradních dílů k dopravním prostředkům a výrobním technologiím,
- o) provozoven umožňujících vyzvednutí zboží a zásilek zakoupených distančním způsobem,
- p) prodejen zahrádkářských potřeb včetně osiva a sadby,
- q) pokladen prodeje jízdenek,
- r) květinářství,
- s) provozoven pro sjednání provádění staveb a jejich odstraňování, projektovou činnost ve výstavbě, geologické práce, zeměměřictví, testování, měření a analýzu ve stavebnictví,
- t) prodejen textilního materiálu a textilní galerie,
- u) provozoven servisu výpočetní a telekomunikační techniky, audio a video přijímačů, spotřební elektroniky, přístrojů a dalších výrobků pro domácnosti,
- v) provozoven realitního zprostředkování a činnosti účetních poradců, vedení účetnictví, vedení daňové evidence,
- w) zámečnictví a provozoven servisu dalších výrobků pro domácnost, 2
- x) provozoven oprav, údržby a instalací strojů a zařízení pro domácnost,
- y) provozoven pohřební služby, provádění balzamací a konzervací, zpopelňování lidských pozůstatků nebo lidských ostatků, včetně ukládání lidských ostatků do uren,
- z) myček automobilů,
- aa) prodejen domácích potřeb a železářství, přičemž za domácí potřeby se nepovažují nábytek, koberce a jiné podlahové krytiny,
- ab) provozoven sběru a výkupu surovin a kompostáren,
- ac) provozoven zabývajících se zpracováním kamene (např. výroba pomníků, náhrobních kamenů a jejich instalace),
- ad) provozoven (včetně mobilních) s prodejem pietního zboží, např. věnce, květinové výzdoby na hroby, pietní svíčky apod.; pro tyto provozovny neplatí zákaz prodeje v mobilních provozovnách uvedený v bodě I/7,
- ae) provozoven poskytujících službu úpravy a stříhání psů a koček, přičemž uvedené zboží a služby se převážně prodávají nebo nabízejí v dané provozovně; tento zákaz se nevztahuje na činnosti, které nejsou živností podle živnostenského zákona; dále se tento zákaz nevztahuje na prodej potravin v provozovnách, pro které prodej potravin sice nepředstavuje převážnou část činnosti dané provozovny, avšak část provozovny, ve které se prodávají potraviny, je oddělena od ostatních částí provozovny,“
- b) **bodu II. Usnesení 2**, kterým vláda České republiky prodloužila platnost veškerých opatření přijatých z důvodu nouzového stavu, která jsou platná ke dni přijetí Usnesení 2, tj. kterým vláda prodloužila platnost i Usnesení 1, přičemž dané ustanovení zní:

„Vláda

*II. stanoví, že veškerá opatření přijatá z důvodu nouzového stavu, která jsou platná ke dni přijetí tohoto usnesení, zůstávají nadále v platnosti v rozsahu, v jakém byla přijata.“*

c) **bodu 2. čtvrté odrážky Usnesení 3 a dovětku bodu 2 Usnesení 3**, kterým vláda prodloužila účinnost Usnesení 1 do dne 22. listopadu 2020 do 23:59 hodin, přičemž dané ustanovení zní:

„*Vláda mění dobu účinnosti*

*- usnesení vlády ze dne 16. listopadu 2020 č. 1192, vyhlášeného pod č. 465/2020 Sb., tak, že se jejich účinnost prodlužuje do dne 22. listopadu 2020 do 23:59 hod.*“

d) **bodu I./1. Usnesení 4**, kterým vláda s účinností ode dne 23. listopadu 2020 od 0:00 hodin do dne 12. prosince 2020 23:59 hodin zakázala maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb v provozovnách, s výjimkou provozoven specifikovaných v bodu I., odst. 1., písm. a) až af) Usnesení 4, přičemž dané ustanovení zní:

„*Vláda s účinností ode dne 23. listopadu 2020 od 00:00 hod. do dne 12. prosince 2020 do 23:59 hod.*

*I. zakazuje*

*1. maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb v provozovnách, s výjimkou těchto provozoven:*

- a) prodejen potravin,*
- b) prodejen pohonného hmot,*
- c) prodejen paliv,*
- d) prodejen hygienického zboží, kosmetiky a jiného drogistického zboží,*
- e) lékáren, výdejen a prodejen zdravotnických prostředků,*
- f) prodejen malých domácích zvířat,*
- g) prodejen krmiva a dalších potřeb pro zvířata,*
- h) prodejen brýlí, kontaktních čoček a souvisejícího zboží,*
- i) prodejen novin a časopisů,*
- j) prodejen tabákových výrobků,*
- k) prádelen a čistíren,*
- l) provozoven servisu a oprav silničních vozidel,*
- m) provozoven poskytovatelů odtažů a odstraňování závad vozidel v provozu na pozemních komunikacích,*
- n) prodejen náhradních dílů k dopravním prostředkům a výrobním technologiím,*
- o) provozoven umožňujících vyzvednutí zboží a zásilek zakoupených distančním způsobem,*
- p) prodejen zahrádkářských potřeb včetně osiva a sadby,*
- q) pokladén prodeje jízdenek,*
- r) květinářství,*
- s) provozoven pro sjednání provádění staveb a jejich odstraňování, projektovou činnost ve výstavbě, geologické práce, zeměměřicství, testování, měření a analýzu ve stavebnictví,*
- t) prodejen textilního materiálu a textilní galanterie,*
- u) provozoven servisu výpočetní a telekomunikační techniky, audio a video přijímačů, spotřební elektroniky, přístrojů a dalších výrobků pro domácnost,*
- v) provozoven realitního zprostředkování a činnosti účetních poradců, vedení účetnictví, vedení daňové evidence,*
- w) zámečnictví a provozoven servisu dalších výrobků pro domácnost,*
- x) provozoven oprav, údržby a instalací strojů a zařízení pro domácnost,*
- y) provozoven pohřební služby, provádění balzamací a konzervaci, zpopelňování lidských pozůstatků nebo lidských ostatků, včetně ukládání lidských ostatků do uren,*
- z) myček automobilů,*
- aa) prodejen domácích potřeb a železářství, přičemž za domácí potřeby se nepovažují nábytek, koberce a jiné podlahové krytiny,*
- ab) provozoven sběru a výkupu surovin a kompostáren,*

- ac) provozoven zabývajících se zpracováním kamene (např. výroba pomníků, náhrobních kamenů a jejich instalace),*
  - ad) provozoven (včetně mobilních) s prodejem pietního zboží, např. věnce, květinové výzdoby na hroby, pietní svíčky apod., a vánočních stromků, vánočních ozdob, jmelí, chvojí a s nimi souvisejících produktů; pro tyto provozovny neplatí zákaz prodeje v mobilních provozovnách uvedený v bodě I/7,*
  - ae) provozoven poskytujících službu úpravy a stříhání psů a koček,*
  - af) prodejen zbraní a střeliva,*
- přičemž uvedené zboží a služby se převážně prodávají nebo nabízejí v dané provozovně; tento zákaz se nevztahuje na činnosti, které nejsou živností podle živnostenského zákona; dále se tento zákaz nevztahuje na prodej potravin v provozovnách, pro které prodej potravin sice nepředstavuje převážnou část činností dané provozovny, avšak část provozovny, ve které se prodávají potraviny, je oddělena od ostatních částí provozovny,“.*

Napadány jsou celé uvedené části Usnesení s ohledem na jejich provázanost a materiální jednotnost.

Tato Usnesení jsou svým obsahem, s výjimkou pozdější specifikace některých obsažených pravidel, v napadeném rozsahu z materiálního hlediska a vytýkaných právních důsledků totožná s předchozím usnesením vlády České republiky ze dne 21. října 2020 č. 1079, o přijetí krizového opatření, usnesením vlády České republiky ze dne 26. října 2020 č. 1103, o přijetí krizového opatření, a usnesením vlády České republiky ze dne 30. října 2020 č. 1116, o přijetí krizového opatření, kterými v uvedeném rozsahu vláda České republiky nejprve ode dne 22. října 2020 od 6:00 hodin do dne 3. listopadu 2020 23:59 hodin, respektive ode dne 28. října 2020 od 0:00 hodin do dne 3. listopadu 2020 23:59 hodin, a následně ode dne 4. listopadu 2020 od 0:00 hodin do dne 20. listopadu 2020 23:59 hodin (usnesení vlády České republiky bylo následně zrušeno napadeným Usnesením 1 k 17. listopadu 2020 do 23:59 hodin), zakázala maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb v provozovnách. Tato usnesení vlády byla vyhlášena ve Sbírce zákonů pod č. 425/2020 Sb., č. 432/2020 Sb. a č. 447/2020 Sb. S ohledem na materiálně totožný obsah uvedených usnesení vlády České republiky a povahu krizových opatření vydávaných v souladu s ustanovením § 6 zákona č. 240/2000 Sb., krizového zákona, kdy ta je možné vydávat vždy jen na dobu trvání nouzového stavu, který lze v souladu s čl. 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, vyhlásit vždy jen na předem stanovenou dobu v maximálním trvání 30 dnů a následně jej prodlužovat, je třeba napadená Usnesení považovat po dobu trvání nouzového stavu z hlediska jejich abstraktního přezkumu Ústavním soudem za totožná či minimálně obdobná jako usnesení, která nahradila, a tím též za jejich pokračovatele. V případě Usnesení 2 a Usnesení 3 dochází k prodloužení platnosti a účinnosti Usnesení 1, tedy svým materiálním obsahem rehabilitují protiústavní a protiprávní ustanovení obsažená v Usnesení 1. Za pokračovatele předchozích usnesení se Usnesení považují též s ohledem na ustálenou rozhodovací praxi Ústavního soudu vyjádřenou v nálezech Pl. ÚS 08/02, Pl. ÚS 49/03 nebo například Pl. ÚS 50/04. V případě, že by byla napadená Usnesení po skončení jejich účinnosti či dokonce platnosti nahrazena novými usneseními totožného či obdobného obsahu ještě před vydáním rozhodnutí ve věci, by pak tedy Ústavní soud s ohledem na svou uvedenou rozhodovací praxi měl v řízení o zrušení jiných právních předpisů pokračovat a umožnit změnu návrhu.

**IV.**  
**Právní úprava a relevantní judikatura**

Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že Usnesení a vydaný Zákaz zasahují minimálně do následujících práv a týkají se dále uvedených ustanovení, která jsou součástí ústavního pořádku České republiky:

**Dotčená ustanovení Listiny**

**Článek 3**

(1) Základní práva a svobody se 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**.

**Článek 4**

(1) Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.

(2) Meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod ("Listina") upraveny pouze zákonem.

(3) Zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky.

(4) Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.

**Článek 11**

(1) Každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Dědění se zaručuje.

(2) Zákon stanoví, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob; zákon může také stanovit, že určité věci mohou být pouze ve vlastnictví občanů nebo právnických osob se sídlem v České a Slovenské Federativní Republice.

(3) Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.

(4) Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.

(5) Daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona.

**Článek 26**

(1) Každý má právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost.

(2) Zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností.

(3) Každý má právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací. Občany, kteří toto právo nemohou bez své viny vykonávat, stát v přiměřeném rozsahu hmotně zajišťuje; podmínky stanoví zákon.

(4) Zákon může stanovit odchylnou úpravu pro cizince.

### **Dotčená ustanovení Úmluvy**

#### **Článek 14 - Zákaz diskriminace**

Užívání práv a svobod přiznaných touto Úmluvou musí být zajištěno bez diskriminace založené na jakémkoli důvodu, jako je pohlaví, rasa, barva pleti, jazyk, náboženství, politické nebo jiné smýšlení, národnostní nebo sociální původ, příslušnost k národnostní menšině, majetek, rod nebo jiné postavení.

#### **Článek 1 Protokolu č. 1 – Ochrana vlastnictví**

Každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva.

Předchozí ustanovení nebrání právu států přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut.

### **Dotčená ustanovení Mezinárodního paktu o občanských a politických právech**

S ohledem na dřívější judikaturu Ústavního soudu, například nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 (vyhlášeného ve Sbírce zákonů pod č. 403/2002 Sb.), je za součást ústavního pořádku nutno považovat i ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, tedy i Mezinárodní pakt o občanských a politických právech („Pakt“), vyhlášený pod č. 120/1976 Sb.

#### **Článek 26 Paktu**

Všichni jsou si před zákonem rovni a mají právo na stejnou ochranu zákona bez jakékoli diskriminace. Zákon zakáže jakoukoli diskriminaci a zaručí všem osobám stejnou a účinnou ochranu proti diskriminaci z jakýchkoli důvodů, např. podle rasy, barvy, pohlaví, jazyka, náboženství, politického nebo jiného přesvědčení, národnostního nebo sociálního původu, majetku a rodu.

### **Další dotčená ustanovení právních předpisů – rozpornost i se zákony**

S ohledem na ustanovení § 87 odst. 1 písm. b) Ústavy je možné zrušit Usnesení i pro rozpor se zákonem. Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že pokud jsou Zákazem porušena ústavně garantovaná práva a tím ustanovení, která jsou součástí ústavního pořádku České republiky, tím spíše pak jsou Zákazem porušena i další zákoná ustanovení, která jsou součástí právního řádu České republiky. Nicméně s ohledem na charakter předkládaného textu se jeví nadbytečným uvádět úplný seznam zasažených a Usneseními popřených právních předpisů a norem, které zejména slouží k umožnění podnikání osob v rámci České republiky, což je Zákazem negováno.

### **Právo podnikat a vlastnické právo podle Listiny**

Právo podnikat se sice řadí mezi hospodářská práva, ale svou podstatou jde v podmínkách tržního hospodářství spíše o svobodu podnikání ve spojení s ochranou vlastnictví. Článek 26 Listiny tak vedle konkrétních veřejných subjektivních práv zakotvuje i objektivní ústavní princip, požadující zachování tržního hospodářství a ochranu svobodného podnikání.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Wagnerová, E.; Šimíček, V.; Langášek, T.; Pospišil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, s. 574.

Ústavní soud popsal v jednom z nálezů propojení svobodného podnikání s materiálním právním státem takto:<sup>3</sup> „*Právo na svobodné podnikání podle čl. 26 Listiny, jež v tomto případě působí jako objektivní hodnota ovlivňující výklad podústavního práva, je navíc nutné vykládat spolu se zásadou materiálního právního státu zakotvenou v čl. 1 odst. 1 Ústavy. Takto vyloženo dává uvedené ustanovení obecným soudům povinnost poskytnout ochranu podnikatelské činnosti, pokud je do ní zasaženo způsobem, který se příčí elementárním pravidlům férnosti a dobrým mravům soužeze. Ústavně konformní výklad ustanovení § 44 obchodního zákoníku by totiž měl podnikateli v co možná nejvyšší míře zaručit právo na podnikání v prostředí nezatíženém korupcí a klientelismem.*“

V jiném nálezu Ústavního soudu<sup>4</sup> se konstatuje, že podnikatelé vykonávají svoji činnost proto, že musí z něčeho žít, na druhou stranu podnikání nelze redukovat jen na způsob získávání prostředků pro životní potřeby samotného podnikatele, ale v nemenší míře i jako prostor pro autonomii jednotlivce a jeho seberealizaci. Ústavní soud zde také poukázal na propojení práva podnikat s vlastnickým právem: „*V případě práva podnikat Ústavní soud dále uvádí, že se do značné míry jedná o důsledek práva vlastnit majetek (jeho "derivát") a o dispoziční složku tohoto vlastnického práva. Pokud proto platí, že každý má právo vlastnit majetek (čl. 11 odst. 1 Listiny), přičemž toto právo je limitováno pouze zákazem zneužití na újmu práv druhých, v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy a jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem (čl. 11 odst. 3 Listiny), je namísto důsledná zdrženlivost státu ohledně regulace podnikatelské činnosti a stát by měl zasahovat pouze tehdy, dochází-li jejím výkonem k porušování práv druhých anebo důležitého veřejného zájmu, a to na základě principu subsidiarity, tedy nelze-li této ochrany dosáhnout jinak.*“ K požadavku na zdrženlivost státu při regulaci podnikatelských aktivit také uvedl: „*Ústavní soud, který setrvale zdůrazňuje prioritu jedince před státem a respekt k jeho autonomii, proto vychází z premisy, že regulace těchto aktivit státem by měla být pokud možno zdrženlivá a omezující se "na základní účel státu, totiž ochranu té svobody, která neškodí jiným občanům. [...] aby stát omezoval svobodu svých občanů co nejrovnoměrněji, a ne více, než je nezbytné pro dosažení rovnoměrného omezení svobody*" (K. Popper, tamtéž, str. 117).“

Ke vztahu mezi právem podnikat a právem na majetek uvádí i komentář k Listině, že právo podnikat samostatně zřídkakdy najdeme v ústavních a mezinárodních dokumentech, ale lze ho dovozovat z obecného principu svobody nebo z práva vlastnit majetek.<sup>5</sup> Přestože na čl. 26 Listiny, který kromě práva podnikat zahrnuje i právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, právo získat prostředky pro své životní potřeby prací a právo na hmotné zajištění těch, kteří pracovat bez své viny nemohou, se vztahuje omezení vymahatelnosti ve smyslu čl. 41 Listiny (možnost domáhat se práv pouze v mezích zákonů, které dané ustanovení Listiny provádějí), nelze odhlédnout od účelu tohoto nastavení, které cílí na tzv. sociální práva. Sociálním právům zpravidla odpovídá povinnost státu zajistit jednotlivcům nějaké plnění, což má značný dopad na státní rozpočet, naopak právo podnikat, které má vazbu na právo vlastnit majetek, má charakter svobody a nevyžaduje plnění ze strany státu. Z tohoto důvodu by k přezkumu ústavnosti omezení práva měl být použit test proporcionality, jako tomu bylo například v případech přezkumu zásahu do práva podnikat v souvislosti s podmínkou bezúhonnosti.<sup>6</sup>

V posledních zmíněných případech, ale obecně také v konstantní judikatuře Ústavního soudu, je test proporcionality definován jako posouzení účelu (cíle) zásahu ve vztahu k použitým prostředkům, které má tři kritéria posuzování přípustnosti zásahu. Prvním z nich je princip způsobilosti nebo vhodnosti naplnění účelu, podle kterého musí být příslušné opatření vůbec schopno dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného zájmu. Druhým je princip potřebnosti, podle

<sup>3</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 11. 9. 2009, sp. zn. IV.ÚS 27/09, § 27.

<sup>4</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 3212/18, § 20-23.

<sup>5</sup> Wagnerová, E.; Šimíček, V.; Langášek, T.; Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, s. 575.

<sup>6</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2006, sp. zn. Pl.ÚS 38/04, § 27 a násl.; nález Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2009, sp. zn. Pl.ÚS 35/08.

kterého je povoleno použití pouze nejšetrnějšího – ve vztahu k dotčeným základním právům a svobodám – z více možných prostředků. Třetím principem je princip přiměřenosti (v užším smyslu), podle kterého újma na základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli, tj. **opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních.**

I když se podle čl. 41 Listiny lze domáhat práv zakotvených v čl. 26 pouze v mezích zákonů, které tato práva provádějí, podle Ústavního soudu „*nicméně i v tomto případě je vázán ústavními maximami, z nichž hlavní v tomto smyslu představuje čl. 4 odst. 4 Listiny. ...Jinak řečeno, ani zmíněná relativní volnost zákonodárce, vyplývající z čl. 41 odst. 1, nemůže vést k tomu, aby formou zákona porušil podstatu a smysl čl. 26 Listiny, zaručujícího v odstavci 1 každému právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost.*“<sup>7</sup>

### **Ochrana a pokojné užívání majetku a zákaz diskriminace podle Úmluvy**

Judikatura Evropského soudu pro lidská práva (“ESLP”) při zkoumání případného porušení čl. 1 Protokolu č. 1 používá test v této podobě:<sup>8</sup>

- 1) Lze chráněný statek podřadit pod pojem „majetek“?
- 2) Došlo k zásahu do tohoto majetku? Došlo konkrétně ke:
  - a) zbavení majetku;
  - b) úpravě užívání majetku;
  - c) jinému zásahu do pokojného užívání majetku?
- 3) Je zásah možné ospravedlnit? Došlo k zásahu:
  - a) na základě zákona (legalita);
  - b) při realizaci veřejného či obecného zájmu (legitimita);
  - c) při zachování spravedlivé rovnováhy mezi zájmy společnosti a ochranou jednotlivce (přiměřenost)?

### **Pojem majetek**

Judikatura ESLP zahrnuje pod pojem „majetku“ pro účely čl. 1 Protokolu č. 1 jakoukoliv dostatečně určitou majetkovou hodnotu či **jakýkoliv zájem majetkové povahy**, který je buď existující a právně vynutitelný, anebo ohledně něhož existují tak silná legitimní očekávání, že jej lze považovat za de facto existující.<sup>9</sup> Definice majetku tak v judikatuře zahrnuje nejen věci (movitosti a nemovitosti) a nehmotné statky, ale v podstatě jakýkoliv nárok či zájem majetkové povahy, který má nějakou hodnotu.<sup>10</sup> Pojem majetek má autonomní povahu, která se neomezuje na vlastnictví hmotných statků a je nezávislá na formálním vymezení ve vnitrostátním právu; ochrana poskytovaná čl. 1 Protokolu č. 1 se může vztahovat i na „legitimní očekávání“.<sup>11</sup> Chráněnými subjekty jsou nejen fyzické, ale i

<sup>7</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000.

<sup>8</sup> KMEC, Jiří, David KOSAŘ, Jan KRATOCHVÍL a Michal BOBEK. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1256-7.

<sup>9</sup> Tamtéž, s. 1247, 1264.

<sup>10</sup> Rozsudek ESLP ve věci Glaser proti České republice, ze dne 14. 2. 2008, č. stížnosti 55179/00, § 50-52.

<sup>11</sup> Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Anheuser-Busch Inc. proti Portugalsku, ze dne 11. 1. 2007, č. stížnosti 73049/01, § 63, 65.

právnické osoby, čímž ochrana majetku nabývá nádech „ekonomické“ svobody, které se dovolávají různé subjekty k ochraně svých komerčních zájmů.<sup>12</sup>

Judikatura ESLP obsahuje řadu příkladů existence „zájmů vlastnické povahy“ (interests of a proprietary nature) či vlastnického zájmu či „vlastnického zájmu“ (proprietary interest), které jsou také „majetkem“ ve smyslu čl. 1 Protokolu č. 1, spadá sem například dlouhodobé užívání pozemků, nájem nemovitosti jako „majetek“ nájemce, právo na veřejnou podporu, splňuje-li stěžovatel zákonné podmínky.<sup>13</sup>

Porušením čl. 14 (zákaz diskriminace) ve spojení s čl. 1 Protokolu č. 1 je jakékoli nedůvodné rozlišování mezi jednotlivými majetkově oprávněnými osobami, které nelze za aplikace testu čl. 14 ospravedlnit. Příkladem je dědění - Úmluva sice neupravuje právo na dědění, ale smluvní státy nesmějí při určování dědické posloupnosti či jiných podmínek dědění diskriminovat, ať již z důvodu pohlaví či jiných důvodů, např. mezi dětmi manželskými a nemanželskými. V Úmluvě chybí ustanovení o sociálních a hospodářských právech, ale toto právo se může pro účely zákazu diskriminace nalézat v rámci čl. 1 Protokolu č. 1.<sup>14</sup>

### Zásah do majetku

Při přezkumu typu zásahu do práva na pokojné užívání majetku ESLP stupňovitě zkoumá, zda nedošlo ke 1) zbavení majetku, 2) úpravě užívání majetku, nebo 3) jinému zásahu do pokojného užívání majetku.<sup>15</sup>

Otzáka zbavení majetku není v tomto případě relevantní. Úprava užívání majetku zahrnuje jakékoliv předpisy upravující nakládání s majetkem, které sice vlastníka omezují, nedosahují však intenzity právního či faktického zbavení majetku. V judikatuře ESLP patří mezi typické příklady úpravy užívání majetku různé systémy licencí, povolenek, regulací či jiných systematických omezení vlastnické svobody. Spadá sem například regulace nájmů, dočasná nemožnost výkonu rozhodnutí vyklichením nemovitosti, zrušení udělené licence, omezení rybolovu, omezení práva honitby, nepřipuštění automobilu k provozu na pozemních komunikacích aj. Jiný zásah do pokojného užívání je zbytkovou kategorií zásahů, která nejsou ani zbavením, ani úpravou užívání majetku. V dřívější judikatuře sem ESLP řadil různé typy opatření z oblasti stavebního práva, které jsou dnes spíš podřazovány pod úpravu užívání. K vyhodnocení jiných zásahů do pokojného užívání majetku došlo například u legislativy vylučující odpovědnost státu po přiznání náhrady škody vůči státu nebo odmítnutí orgánů státu provést výkon pravomocného soudního rozhodnutí aj.<sup>16</sup>

### Ospravedlnění zásahu

#### a) Legalita

Zásada zákonnosti ve smyslu Úmluvy mj. předpokládá, že normy vnitrostátního práva budou dostatečně dostupné, přesné a jejich aplikace bude předvídatelná.<sup>17</sup> Také předpokládá, že vnitrostátní právo poskytuje prostředek právní ochrany proti svévolným zásahům ze strany orgánů veřejné moci do práv zaručených Úmluvou. Pojmy zákonnosti a právního státu v demokratické společnosti vyžadují, aby opatření dotýkající se základních práv v určitých případech byla předmětem jisté formy sporného řízení před nezávislým orgánem nadaným pravomocí

<sup>12</sup> KMEC, Jiří, David KOSAŘ, Jan KRATOCHVÍL a Michal BOBEK. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1247.

<sup>13</sup> Tamtéž, s. 1258.

<sup>14</sup> Tamtéž, s. 1251.

<sup>15</sup> Tamtéž, s. 1264-1265.

<sup>16</sup> Tamtéž, s. 1267-69.

<sup>17</sup> Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Broniowski proti Polsku, ze dne 22. 6. 2004, č. stížnosti 31443/96, § 147.

přezkoumávat důvody pro uplatnění těchto opatření a hodnotit příslušné důkazy. Z ustanovení čl. 1 Protokolu č. 1 lze dovodit, že každý zásah do pokojného užívání majetku musí být doprovázen procesními zárukami poskytujícími dotčené fyzické nebo právnické osobě rozumnou možnost předložit svoji věc příslušným orgánům a účinně napadnout opatření zasahující do práv zaručených tímto ustanovením.<sup>18</sup>

#### b) Legitimita

Každý zásah do výkonu práv nebo užívání svobod přiznaných Úmluvou musí sledovat legitimní cíl – existenci „obecného“ nebo „veřejného“ zájmu. ESLP akceptuje široký prostor státu pro uvážení při zavádění sociálních a ekonomických opatření, a respektuje to, jak zákonodárce chápe požadavky „veřejného“ či „obecného“ zájmu, *ledaže by jeho úsudku zjevně scházela racionální podklad*.<sup>19</sup>

#### c) Spravedlivá rovnováha a přiměřenost

Zásah do vlastnického práva musí nejen sledovat, fakticky i principiálně, „legitimní cíl“ v „obecném zájmu“, ale rovněž musí existovat vztah přiměřenosti mezi použitými prostředky a cílem jakéhokoli státem přijatého opatření, včetně opatření k úpravě užívání majetku jednotlivce. Tento požadavek je vyjádřen pojmem „spravedlivé rovnováhy“, kterou je třeba zachovávat mezi požadavky obecného zájmu společnosti a potřebami ochrany základních práv jednotlivce. V každé věci týkající se čl. 1 Protokolu 1 musí být ověřeno, **zda kvůli zásahu ze strany státu musela dotčená osoba nést nepřiměřené a přílišné břemeno**. V případech, které se týkají fungování rozsáhlé právní úpravy v určité oblasti, musí být zkoumán rozsah zásahu státu do smluvní volnosti a smluvních vztahů, ale také existence procesních a jiných záruk, aby fungování systému a jeho dopad na majetková práva nebyly svévolné a nepředvídatelné.<sup>20</sup>

Do hodnocení spravedlivé rovnováhy patří prevenční povinnost státu. ESLP opakovaně konstatoval, že povinnosti smluvní strany plynoucí z čl. 1 Protokolu č. 1 se neomezují na pouhou klasickou „obrannou“ funkci lidských práv, tedy ochranu jednotlivců proti zásahům samotného státu, stát má také povinnost ochrany a povinnost předcházet škodám na majetku (prevenční povinnost). V případě, že stát nedostojí obecné „prevenční“ povinnosti ochrany, může v jejím důsledku dojít k porušení práva jednotlivců na pokojné užívání majetku, a to i tehdy, kdy samotná událost státu přímo přičitatelná není, jako je nebezpečí z vnějších příčin nezávislé na lidské vůli, typicky přírodní podmínky.<sup>21</sup>

### V. Odůvodnění návrhu

Ani v případě zákonů a jiných právních předpisů přijímaných v rámci řádného legislativního procesu nemají zákonodárné orgány pravomoc v rámci vytváření takových právních norem postupovat libovolným a svévolným způsobem, ale jsou omezeny ústavně právními mantinely. Stejně tak v případě usnesení vlády, která jsou činěna v návaznosti na vyhlášený nouzový stav, není přípustné, aby vláda postupovala libovolně a svévolně a bez respektování ústavněprávních a zákonných mantinelů, resp. i mantinelů mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána, kdy takovéto normy tvoří i jednu z garancí právního státu.

<sup>18</sup> Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Družstevní záložna Pria a ostatní proti ČR, ze dne 31. 7. 2008, č. stížnosti 72034/01, § 89.

<sup>19</sup> Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Hutten-Czapska proti Polsku, ze dne 19. 6. 2006, č. stížnosti 35014/97, § 166. Dostupné na: [http://eslp.justice.cz/justice/judikatura\\_eslp.nsf/WebSearch/118647B1AC005C26C1257E3B003897FD?openDocument&Highlight=0](http://eslp.justice.cz/justice/judikatura_eslp.nsf/WebSearch/118647B1AC005C26C1257E3B003897FD?openDocument&Highlight=0)

<sup>20</sup> Hutten-Czapska proti Polsku, § 167-8 a judikatura zde zmíněná.

<sup>21</sup> KMEC, Jiří, David KOSAŘ, Jan KRATOCHVÍL a Michal BOBEK. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1248-9.

Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že v případě Zákazu dané ústavně právní mantinely byly překročeny (zejména v podobě porušení výše uvedených ustanovení předpisů tvořících součást ústavního pořádku České republiky), a proto je Zákaz v rozporu s ústavním pořádkem, jak bude popsáno dále v tomto podání. Zákaz má totiž dopady a efekty takového charakteru, které s ústavním pořádkem České republiky slučitelné nejsou. Zákaz nerespektuje limity omezování základních lidských práv stanovené v čl. 4 Listiny a nepřiměřeným způsobem omezuje ústavně zaručené právo na podnikání, a to v takové intenzitě, že zasahuje dokonce i do ústavně zaručeného práva na ochranu a pokojné užívání majetku, navíc diskriminačním způsobem z diskriminačního důvodu majetku a jiného postavení.

Zákaz nemůže projít testem proporcionality ve smyslu judikatury Ústavního soudu a ESLP, ale ani přísnějším testem rationality ve smyslu judikatury Ústavního soudu, která se zabývá přezkumem ústavnosti sociálních práv. V případě napadených částí Usnesení 2 a Usnesení 3 pak logicky tato nemohou obstát v rámci jejich přezkumu, neboť prodlužují platnost a účinnost napadené části Usnesení 1 a tedy dle navrhovatelů nepřípustný Zákaz v podobě Usnesení 1.

#### **V.I Porušení zásady zákonnosti - neurčitost Zákazu**

Pokud má být omezováno jakékoli právo či svoboda jednotlivců, musí k takovému omezení docházet vždy srozumitelně a určitě, aby existoval právní stát coby garance určitých jistot jeho občanů. Zákaz je však z velké části zcela neurčitý a vytváří pro jeho adresáty až likvidační nejistotu.

Vláda ze Zákazu udělila výjimku domácím potřebám, avšak nikde v Zákazu, ale ani v jiných právních předpisech, není definováno, co se rozumí provozovnou domácích potřeb. Živnostenský zákon zná pouze jeden obor volné živnosti týkající se prodeje zboží, a to obor 48:<sup>22</sup> velkoobchod a maloobchod, pod který spadá většina provozoven, atž již se na ně vztahuje Zákaz nebo výjimky. Podnikatelé jsou tak vystaveni výrazné nejistotě ohledně toho, zda podléhají zákazu nebo ne. Je například polštář a ložní prádlo, vysavač, záclona, mixér, nádobí nebo mnoho dalších komodit domácí potřebou, když jsou využívány pro běžný provoz domácností? Žádný právní předpis nenavede podnikatele na bezpečné ověření a zjištění, zda pod některou výjimku spadají, nebo nikoliv. Likvidační výše pokut, které jim za porušení Zákazu hrozí, je pak nutí preventivně své provozovny zavřít.

V tomto ohledu je zřejmé, že vláda svými Usneseními nejen že neplní roli státu coby společenského konstruktu sloužícího na plnění potřeb jeho občanů, ale naopak vytváří aktivně překážky a strach pro své občany, kteří jsou živnostníky, a fakticky je odrazuje od výkonu jejich ústavně zaručených práv.

Nelze tedy dospět k závěru, že by Zákaz byl přesný a jeho aplikace předvídatelná, jak vyžaduje judikatura ESLP a Ústavního soudu, naopak vláda selhala ve své povinnosti určitou právní úpravou preventivně předcházet škodám. Navíc je otázkou, zda je v případě Zákazu ve smyslu judikatury ESLP splněna podmínka poskytnutí náležitého prostředku právní ochrany proti svévolným zásahům veřejné moci do vlastnického práva. Fyzické nebo právnické osoby musí totiž mít účinné procesní záruky, které jim poskytnou rozumnou možnost předložit svoji věc příslušným orgánům a účinně napadnout opatření zasahující do práv zaručených ustanovením Úmluvy.

#### **V.II Nepřiměřenost, neracionalita a diskriminace**

##### **a. nerovný (diskriminační) přístup k podnikatelům dle kritéria typu zboží prodávaného na provozovnách**

Předmětným Zákazem došlo v historii České republiky ke zcela bezprecedentnímu a neodůvodněnému zamezení možnosti podnikání prostřednictvím provozoven v České republice. Stalo se tak nikoliv ve stejném rozsahu pro všechny podnikatelské subjekty, ale naopak způsobem, kdy některým privilegovaným podnikatelům, díky taxativním výjimkám definovaným Usneseními a stanoveným

<sup>22</sup> Příloha č. 4 k zákonu č. 455/1991 Sb.

podmínkám Zákazu, reálně zakázáno podnikat prostřednictvím provozoven nebylo, zatímco jiným podnikatelům zakázáno podnikat prostřednictvím provozoven bylo.

Vláda nikde v Usneseních, ale ani v souvislosti s jejich přijímáním, nevysvětlila, proč přikročila k zákazu pro některé provozovny a proč jiné provozovny mají ze Zákazu výjimku. Na obranu Zákazu by bylo možné argumentovat, že bylo nutné nechat otevřené ty provozovny, které slouží k zajištění základních potřeb obyvatelstva oproti provozovnám nabízejícím „luxusnější“ (tj. zbytné) zboží. Seznam výjimek ze Zákazu tomu ale nikterak neodpovídá.

Zavřené musejí být např. prodejny obuvi, hraček, sportovních potřeb, oblečení, koberců, nábytku, podlahových krytin či prodejen elektro se sortimentem praček a lednic nebo počítačů, které jsou v době vládních omezení potřebné pro on-line práci z domova nebo výuku dětí, které nesmí navštěvovat školská zařízení. Oproti tomu např. železářství či květinářství mají ze Zákazu výjimku a mohou zůstat otevřená. V čem je nákup v květinářství nebo železářství nezbytnější, než nákup dětské obuvi, zimního oblečení (v době bezprostředně před zimou!), praček, lednic a dalších spotřebičů (které jsou navíc prospěšné pro snižování rizika přenosu nemocí - například pračka je nutná pro praní oblečení a roušek a kuchyňské elektrospotřebiče umožňují skladování potravin a domácí stravování, a tedy méně kontaktů mimo domov), zůstává navrhovatelům záhadou. Obdobně je nepochopitelné, v čem je nezbytnější prodej zbraní a střeliva či služby stříhání koček a psů oproti dalším kategoriím zboží a služeb. Usnesením 1 byly ze Zákazu zcela nekoncepčně vyjmuty provozovny poskytující služby stříhání koček a psů a Usnesením 4 prodejny zbraní a střeliva. Například prodejny bot a zimního oblečení však dle Usnesení musí být zavřeny, přestože právě v současné době začaly v ČR klesat teploty a potřeba zajištění zimního ošacení začala být pro občany zcela naléhavá.

U některých provozoven by bylo možné argumentovat, že občané si mohou toto zboží objednat na internetu. I toto je však diskriminační a není v mnoha případech jednoduché, například u dětské obuvi, u které je nutné dítě před jejím zakoupením mimo jiné kvalifikovaně přeměřit (tudíž je potřebná fyzická přítomnost na provozovně), jinak mu může nevhodně zakoupená obuv způsobit zdravotní potíže, a to i doživotní. Naopak květiny lze bez problémů objednat přes internet, přesto se na květinářství narozdíl od prodejen obuvi Zákaz nevztahuje. Navíc podle mnoha vládních prohlášení bylo cílem jejich omezení chránit rizikové skupiny obyvatel, avšak právě takové skupiny, jako například senioři nebo lidé s nízkými příjmy či nedostatečnými technickými dovednostmi, často nemají přístup k internetu nebo s elektronickými nástroji pro nakupování vůbec neumí pracovat. Nemají tak možnost zabezpečit své základní potřeby jinak než osobním nákupem na provozovnách maloobchodu.

Iracionality Zákazu a jemu předcházejících omezení dokládá i skutečnost, že například v rámci předchozích usnesení vlády tato od 4. 11. 2020 udělila výjimku provozovnám zabývajícím se zpracováním kamene, včetně výroby pomníků a náhrobních kamenů. Udělení této výjimky, navíc teprve po Svátku všech zesnulých, nedává žádný racionální smysl, zejména v kontextu deklarované vládní snahy omezit kontakty obyvatel. Je patrné, že racionálně a analyticky podložená rozhodnutí při přijímání Usnesení činěna nebyla, když například v Usnesení 1 ze dne 16. 11. 2020 vláda udělila výjimku provozovnám poskytujícím službu úpravy a stříhání psů a koček bez jakéhokoliv odůvodnění. Je tedy zřejmé, že vláda se ani nesnaží onu iracionality a nahodilost skrývat či Zákaz odůvodnit.

Zástupce vlády při jednání v Senátu<sup>23</sup> (v dané době platila obdobná omezení jako na základě nynějších Usnesení) k výjimkám uvedl: „*Ano, dostaneme se do situace, že budeme mít třeba papírnictví, které tam mají, byl zase obrovský tlak všech, kteří potřebují papír, prostě pro děti, jsou doma atd., nechte nám ho aspoň někde nakoupit. Takže bychom pak mohli říci: „Dobře, nechme v supermarketech*

<sup>23</sup> Viz stenozáznam z projednávání Informace vlády, jakým způsobem zohlednila usnesení Senátu č. 496 k vyhodnocení průběhu první vlny pandemie koronaviru na území České republiky a opatřením k prevenci druhé vlny přijaté na 26. schůzi Senátu dne 20. srpna 2020 dostupný na

<https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=13&IS=6548&D=12.11.2020#b21361> a také coby důkaz jako příloha k tomuto podání

*potraviny, já nevím, drogerii a nechme tam papírnictví, protože to je asi základní obslužnost. “ A pak se opravdu uvýjimkujeme. “ a k výjimce u květinářství dodal: „Ano, může to být pro někoho nelogická výjimka, ale pro pietní náležitosti. Ano, byl to požadavek jejich svazů a asociací, ale současně, a to je důležitější než ten jejich požadavek, to žádali všichni, bylo to, že jsme zvážili to, že pokud je nějaká pietní situace, pohřeb atd., měli by si mít možnost lidé kupit květinu. Myslím, že to úplně asi zásadně neohrozí, jakkoliv chápou, že to může vypadat nelogicky. Rozhodně to není z naší strany účelová hra, rozhodně nikomu nenahráváme, opravdu zásadně s tím nesouhlasím. A pokud se domníváte, že někomu nahráváme, že je to za hranou, sdělte to, řešte to přes oficiální orgány, ale není vůbec jednoduché nastavit parametry tak, aby všichni byli aspoň přiměřeně uspokojeni. Nebudou nikdy přiměřeně uspokojeni, bohužel tak jest. “ Zástupce vlády tak fakticky přiznal, že při výběru činností, které nebudou podléhat Zákazu, se vláda neřídila názory odborníků a objektivně podloženou, zdůvodněnou, racionální a přiměřenou potřebou opatření k zajištění nešíření epidemie, nýbrž se řídila požadavky vybraných svazů a asociací a byla si dobře vědoma nespravedlivého nastavení Zákazu a jeho výjimek.*

Zákazem tak dochází, a to bez jakýchkoliv objektivních podkladů a racionálních důvodů, k omezení, reálně však až znemožnění podnikání jedněm osobám, zatímco jiným toto znemožňováno není. Dochází tak ke zcela iracionální a z ústavněprávního hlediska neodůvodnitelné diskriminaci jedné skupiny podnikatelů, na kterou Zákaz dopadá, vůči druhé skupině podnikatelů, které se Zákaz netýká. Tímto diskriminačním postupem vlády je zasaženo také do práva vlastnit majetek ve smyslu čl. 11 Listiny, jelikož vlastnické právo všech vlastníků, kteří provozují maloobchodní prodejny, nemá dle Usnesení stejnou ochranu.

#### b. nerovný (diskriminační) přístup k podnikatelům dle různého složení prodávaných výrobků

Základním principem Zákazu je, že míří na podnikatele a jejich provozovny dle jejich převládajícího charakteru prodávaného zboží, a to bez ohledu na to, jaké doplňkové zboží prodávají. Tímto postupem jsou nepřípustně a neodůvodněně diskriminováni menší maloobchodní prodejci s užším sortimentem zboží oproti velkým obchodním řetězcům, které v provozovně podléhající výjimce ze Zákazu (např. hypermarket s potravinami) nabízejí rovněž zboží, jenž je malým prodejcům znemožněno prodávat.

V praxi tak Zákaz například přikazuje uzavření rozlohou menší provozovny s oblečením či spotřební elektronikou, avšak velké obchodní řetězce mohou ve svých provozovnách tento druh zboží bez problémů i nadále nabízet.

Množství osob, které spolu přijdou do styku v prodejnách, v nichž velké obchodní řetězce nabízejí oblečení či spotřební elektroniku, přitom často mnohonásobně překračuje množství osob, které by takto přišly do styku v menších provozovnách. Vláda tak ve svém důsledku umožnila fungování velkých provozoven s prodejem oblečení či elektroniky, které jsou součástí ještě větších provozoven prodávajících potraviny, zatímco malé provozovny, které často vlastní samostatní živnostníci, musejí zůstat zavřené. Takový přístup je nejen nespravedlivý, ale rovněž extrémně diskriminační a de facto dochází ze strany státu k podpoře velkých podnikatelů oproti podnikatelům malým, kteří jsou přímo ohrožováni na své existenci, neboť mají logicky i menší finanční rezervy ke krytí ztrát v důsledku Zákazu. Důsledky tohoto postupu jsou o to významnější, že je Zákaz uplatňován před Vánočními svátky, kdy v mnoha oblastech maloobchodního prodeje jde o výnosově zcela stěžejní období roku. Proto je zásah státu v této době mimořádně závažným poškozením maloobchodních prodejců a zásahem do jejich ústavního práva na podnikání a vlastnění majetku.

Jak přitom plyne i z rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 37/16 týkajícího se omezení prodejní doby v maloobchodu, právě malí prodejci a živnostníci mají být více chráněni před zásahem do svého práva na podnikání a nepřímo i práva vlastnit majetek. Zákaz však má efekt zcela opačný.

Vlivem Zákazu nastává zcela nepochopitelná situace, kdy občan může přijít do kontaktu s ostatními jedinci při nákupu např. tyčového mixéru ve velkém obchodním řetězci, může se setkat s jinými lidmi

také při čekání v řadě na výdej tohoto zboží z e-shopu, může jet MHD do těchto obchodů vzdálených od svého bydliště, avšak v žádném případě si nemůže toto zboží pořídit na rohu v malém krámku drobného živnostníka, který je na své podnikatelské provozovně a výnosech z ní existenčně závislý, protože to dle logiky Zákazu má představovat takovou míru ohrožení společnosti, že je přípustné, aby stát toto malé podnikání Zákazem zcela zničil. Nic přitom nemůže být více vzdáleno pravdě.

Mnohé malé prodejny vzhledem ke své omezené podlahové ploše ani neumožňují, aby se v nich v jednu chvíli nacházel větší počet zákazníků. Jak ukazují veřejně známé záběry z velkých provozoven, v těchto se, zejména u pokladen, srocuje velké množství zákazníků, a to přes oficiálně deklarovaný příkaz k udržování dvoumetrových odstupů.<sup>24</sup>

Z jakého důvodu místo uvedených diskriminačních kritérií Zákazu nebylo zvoleno opatření takové, že by na všech provozovnách bez rozdílu byl stanoven poměr mezi jejich velikostí a počtem osob, které se mohou na provozovnách najednou nacházet? V rámci Usnesení vláda sice nakonec s rozlohou provozoven již na rozdíl od dřívějších obdobných usnesení pracuje, avšak nikoliv tak, aby nebyly činěny nedůvodné a diskriminační rozdíly mezi jednotlivými podnikateli a jejich provozovnami, a bylo sledováno jen pravidlo rozestupů a množství osob zároveň se nacházejících na provozovnách. Pravidlo vázané na rozlohu provozoven tak opět platí jen u privilegovaných podnikatelů, kteří výjimku ze Zákazu mají, zatímco jiní podnikatelé bez racionálních důvodů mají podnikání znemožněno bez ohledu na rozlohu svých provozoven a počet osob v nich.

Postup vlády při přijímání Usnesení a jejich dopady tak v žádném případě neobstojí ve světle požadavku proporcionality definovaným např. v rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1554/08.

#### c. Zákaz coby nepřípustné krizové opatření a nepodloženost nezbytnosti Zákazu

Dle ust. § 5 písm. e) krizového zákona je možné omezit pouze „právo provozovat podnikatelskou činnost, která by ohrožovala prováděná krizová opatření nebo narušovala, popřípadě znemožňovala jejich provádění“.

*A contrario* tedy není možné omezit právo provozovat podnikatelskou činnost, které neohrožuje a ani nenarušuje provádění krizových opatření. Vláda v Usneseních a ani nikde v souvislosti s jejich přijímáním nevysvětlila ani nijak nedoložila, a neměla k tomuto ani žádné relevantní odborné podklady, jak podnikatelská činnost, na kterou Zákaz dopadá, má ohrožovat nebo narušovat některé z přijímaných krizových opatření.

Pro vydání Usnesení a jejich napadených částí, resp. pro uložení Zákazu, tak vůbec nebyly splněny právní podmínky, protože jednak by i bez Zákazu nedošlo k ohrožení provádění krizových opatření ani narušení nebo znemožnění jejich provádění, a za druhé takové případné tvrzení vlády dosud nebylo ničím podloženo a ani toto nebylo tvrzeno, resp. vydání Usnesení tímto nebylo odůvodňováno.

Pokud chtěla vláda nějakou podnikatelskou činnost zakázat, mohla k tomu přistoupit pouze po provedení fundované analýzy, dokládající jak daná podnikatelská činnost ohrožuje nebo narušuje prováděná krizová opatření, při současném splnění podmínky, že dané ohrožení, jež je nezbytné v rámci veřejného zájmu odstranit či snížit, nelze odstranit či snížit do ústavně garantovaných práv méně zasahujícím způsobem. Vláda místo tohoto zvolila zcela nahodilý a svévolný přístup pokusu a omylu, spíše však náhodnosti, kdy v průběhu několika týdnů, mnohdy patrně pouze pod vlivem lobbistického a mediálního tlaku, rozsah Zákazu nepřípustně rozšiřuje a zužuje bez relevantních dat, analýz a objektivní nezbytnosti. Někdy se své jednání snaží alespoň nějak odůvodnit, jindy k úpravě zákazu přistupuje bez jakéhokoliv vysvětlení. Je nezbytné zmínit, že vláda měla dostatek času a také praktických zkušeností z první jarní vlny pandemie, aby mohla takové analýzy vypracovat.

<sup>24</sup> Viz např. <https://www.blesk.cz/clanek/zpravy-koronavirus/658616/cesi-se-promoruji-v-hobbymarketech-horsci-nez-vanoce-lici-zakaznice-co-na-to-prymula.html> a také coby důkaz jako příloha k tomuto podání

#### d. diskriminační zachování provozu pracovišť odlišných od maloobchodu a služeb

Z veřejně dostupných zdrojů je zřejmé, že k většině případů šíření onemocnění dochází na pracovištích nebo v doménosti, nikoli v provozovnách maloobchodu a služeb.<sup>25</sup> Vláda ale při přijímání Usnesení nijak nevysvětlila a ani nemá podklady pro to, proč se ve světle této skutečnosti rozhodla uzavřít právě provozovny maloobchodu a služeb, místo alespoň částečného uzavření jiných druhů pracovišť (např. banky nebo průmyslové provozy). V případě některých jiných pracovišť by přitom bylo mnohdy možné přejít na práci z domova, tzv. home office, který je u maloobchodu a služeb z podstaty věci vyloučen.

Zcela do očí bijícím případem je například situace v obchodní společnosti OKD a.s., navíc státem ovládané, kde byl prokázán komunitní přenos onemocnění, avšak stát k uzavření provozu po dlouhou dobu vůbec nepřistoupil.<sup>26</sup> U maloobchodu a služeb nebyl žádný významný komunitní přenos prokázán, avšak vláda vydala Usnesení, kterým provozovny bez relevantních podkladů a pouze na základě smyšlenek o rizikovosti takových provozoven uzavřela.

Pokud by tedy skutečně mělo být důvodem uplatnění Zákazu zamezení šíření nemoci, pak by muselo být podle prezentací vlády v médiích postupováno tak, že by se Zákaz vztahoval toliko na nejrizikovější oblasti podnikání. Touto logikou by tak muselo dojít primárně k uzavření velkých pracovišť, jako jsou kancelářské prostory, továrny a zmíněné doly s komunitním přenosem, a nikoliv provozoven malých podnikatelů, kde se denně pohybují například i jen jednotky nebo desítky osob.

#### e. nenávratné a diskriminační poškození jedné skupiny podnikatelů vůči jiné skupině podnikatelů

Zákaz ze střednědobého a dlouhodobého hlediska vyvolá narušení tržního prostředí a ekonomický zánik řady podnikatelů, kteří jsou Zákazem diskriminováni a jejich provozovny zavřeny. Tedy i po ukončení platnosti Zákazu bude trh trvale deformován tak, že privilegovaní podnikatelé s výjimkami v rámci Zákazu převezmou zákazníky zaniklých podnikatelů, kterým výjimka udělena nebyla a jednoduše Zákaz vzhledem k jejich podnikatelské situaci nepřečkal. Jde o další z projevů nepřípustné diskriminace a zvýhodňování jedné skupiny podnikatelů vůči druhým.

#### f. nepřiměřenost, nepředvídatelnost a nepřípustnost Usnesení z hlediska časového

Usnesení, resp. jejich konkrétní podoba, nebyla (s výjimkou Usnesení 4) zveřejněna (resp. vyhlášena ve Sbírce zákonů) dříve, než v rádu hodin před jejich účinností. Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že takový postup i s ohledem na dopady Usnesení a Zákazu na adresáty norem v nich uvedených, je nepřiměřený a nepřípustný. Adresáti Zákazu nemají objektivní možnost se s jednotlivými svými novými povinnostmi seznámit a moci na ně tak reagovat v přiměřené době. Podstatné v této souvislosti je, že toto se nestalo poprvé, ale jde de facto o pravidlo při vydávání usnesení vlády s krizovými opatřeními v současné době. Takovýto postup však je třeba z ústavněprávního i zákonného hlediska odmítnout.

<sup>25</sup> Viz např. <https://cnn.iprima.cz/prehledne-tretina-lidi-se-nakazi-v-praci-a-ctvrtina-v-domacnosti-vyplyva-z-datu-uzis-11718> a také coby důkaz jako příloha k tomuto podání nebo [https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/koronavirus-v-cesku-hygienicka-stanice-praha-zdenka-jagrova-trasovani-ockovani-kontakty.A200930\\_130847](https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/koronavirus-v-cesku-hygienicka-stanice-praha-zdenka-jagrova-trasovani-ockovani-kontakty.A200930_130847) domaci chtl a také coby důkaz jako příloha k tomuto podání

<sup>26</sup> Viz např. <https://domaci.ihned.cz/c1-66786460-okd-prerusila-tezbu-ve-vsech-dolech-na-karvinsku-duvodem-jou-vysledky-plosneho-testovani-na-nemoc-covid-19> a také coby důkaz jako příloha k tomuto podání

## VI.

### Otázka projednatelnosti v případě pozbytí platnosti právního předpisu

Z důvodu předběžné opatrnosti navrhovatelé uvádějí, že trvají na projednatelnosti tohoto návrhu též v případě pozbytí platnosti napadeného právního předpisu.

Pro případ nahrazení Usnesení obsahově totožnými či obdobnými právními předpisy Ústavní soud již v minulosti vyjádřil svými nálezy Pl. ÚS 08/02, Pl. ÚS 49/03 nebo například Pl. ÚS 50/04 ustálený právní názor, podle kterého je v takovém případě v řízení o návrhu možné pokračovat, nedojde k jeho zastavení podle ustanovení § 67 odst. 1 ZUS, a připustí se změna takového návrhu. V opačném případě by zastavení řízení vedlo k popření účelu a smyslu abstraktní kontroly právních norem a na podzákonné úrovni by takový postup vcelku snadno umožňoval normotvůrcům, tedy v tomto specifickém případě představitelům výkonné moci, vyloučit jakoukoliv napadenou podzákonnou právní normu z přezkumu Ústavním soudem, a zároveň v ní obsažené pravidlo takřka okamžitě inkorporovat do jiného, již existujícího či nově vydaného právního předpisu. Tím by zcela nepochybně došlo k popření role Ústavního soudu jako ochránce ústavnosti, tedy role, kterou mu stanovila již sama Ústava a ústavodárce.

Právní předpis vymezený v bodě I. tohoto návrhu je ve vztahu k jemu předcházejícím, i po případném skončení jeho platnosti na něj navazujícím, právním předpisům totožného či alespoň z velké míry obdobného obsahu současně nezbytné vnímat v širším kontextu nouzového stavu. Tedy z právního hlediska rozhodného období, ve kterém jedině je vládě České republiky umožněno vydávat krizová opatření podle § 6 zákona č. 240/2000 Sb., krizového zákona, ve znění pozdějších předpisů, jakožto značně specifické jiné právní předpisy. Právní úprava nouzového stavu obsažená v ústavním zákoně č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, neumožňuje dle svého ustanovení čl. 6 jeho vyhlášení na dobu delší než 30 dnů. Prodloužit nouzový stav je přitom možné jen po souhlasu Poslanecké sněmovny a na základě předchozí žádosti. Tedy opět jen na přesně stanovenou a jasně ohrazenou dobu. Z toho důvodu je tedy vláda České republiky nucena vydávat uvedená krizová opatření s účinností, a dle všeho též platností, nepřesahující období vyhlášeného nouzového stavu v rozhodné době, kdy takové krizové opatření vydává. Toto časové ohrazení právního předpisu je tedy nezbytností plynoucí z právní úpravy a v případě prodloužení nouzového stavu je na krizová opatření v souvislosti s tímto prodloužením vydaná třeba pohlížet jako na pokračovatele dříve vydaných právních norem s účinností a platností omezenou na dobu trvání nouzového stavu v rozhodném okamžiku jejich vydání, tedy před případným prodloužením nouzového stavu. V opačném případě by s ohledem na krátké maximální možné trvání nouzového stavu, před jeho případným prodloužením, byl efektivně znemožněn přezkum krizových opatření ze strany Ústavního soudu, což by s ohledem na výše uvedené bylo v rozporu s jeho rolí ochránce ústavnosti a byl tak umožněn stav, který je v rozporu s ústavním pořádkem. V otázce kontinuity nouzového stavu v případě jeho prodloužení pak nemůže být sporu, ústavodárce se v ustanovení čl. 6 odst. 2 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, vyjádřil jednoznačně a z jazykového hlediska není umožněna jiná interpretace, než že se jedná o pokračování daného právního stavu a nikoliv o nový nouzový stav, který nastoupí po skončení předchozího a je možné jej vnímat samostatně.

Za předpokladu trvání nouzového stavu a platnosti krizového opatření jakožto jiného právního předpisu v jeho rámci vyhlášeného, které obsahuje alespoň částečně totožnou materiální úpravu a vyvolává do té míry totožné právní důsledky, je tedy dle navrhovatelů tento návrh v souladu s rozhodovací praxí Ústavního soudu a ústavním pořádkem projednatelný a není možné řízení o něm před vydáním rozhodnutí zastavit, a to alespoň v části, ve které bude obdobná právní úprava v okamžiku vydání rozhodnutí platná.

Navrhovatelé nad to zastávají právní názor, podle kterého je Ústavní soud povinen vydat rozhodnutí ve věci a řízení se nezastavuje také v případě, že dojde ke skončení nouzového stavu a na něj navázaných krizových opatření jako jiných právních předpisů, jejichž zrušení je v řízení před Ústavním soudem navrženo. V opačném případě by slovy Ústavního soudu obsaženými v jeho nálezu Pl. ÚS 50/04 „*byla přímo zmařena ústavodárcem zamýšlená funkce specializované a koncentrované*

*abstraktní kontroly norem. Takový postup by ve svém důsledku celkově oslabil ochranu ústavnosti v ČR a tak i princip materiálního právního státu.“*

Navrhovatelé jsou pak přesvědčeni, že je třeba ustanovení § 67 ZUS podrobit výkladu teleologickému, když *vláda práva je vznešenější ideál než vláda právních textů*.<sup>27</sup> V současné situaci je třeba postupovat optikou *e ratione legis*, tj. podle účelu a smyslu zákona<sup>28</sup>, je třeba klást větší důraz na hodnotovou koherenci právního rádu než na jeho jazykovou koherenci.

Právním pravidlem nutného posouzení je norma reglementující gramaticky vyložitelnou a nepřekonatelnou povinnost zastavit řízení při pozbytí platnosti napadané normy, resp. jiného právního předpisu. „*Je-li interpretované ustanovení nejasné a je-li současně znám jeho účel, kterého má být tímto ustanovením dosaženo, je třeba z jazykově možných výkladových výsledků vybrat ten, který je nejlépe uzpůsoben k naplnění tohoto účelu.*“<sup>29</sup> V této souvislosti je pak příležitým řešením hledat inspiraci v rámci subjektivně teleologickém výkladu.<sup>30</sup>

Navrhovatelé pak zdůrazňují, i s ohledem ke shora uvedenému, že právní normu nelze objektivně ztotožnit s textem právního předpisu, tím spíše pak v situaci složitého práva. Tomuto názoru pak zcela odpovídá i doktrína, když například Z. Kühn uvedl, že „*S přihlédnutím k již uvedenému je myslím zřejmé, že v naší právní kultuře je zapotřebí mezi právní normou a jejím vyjádřením zákonodárcem v právním předpisu rozlišovat. Právní předpis a jednotlivé normativní věty v něm obsažené je proto třeba chápat jako médium umožňující a zprostředkovávající poznání právní normy, nikoli ovšem jako právní normu samotnou (vyjma jednoduchých případů aplikace nutné). Právní normou tedy není text právního předpisu, nýbrž význam toho textu, který se může s textem výjimečně shodovat (jak tomu bývá u uzavřených a plně programovatelných procesů).*“<sup>31</sup> Tomu odpovídá i názor další, doktrinální, když Knapp uvádí, že „*důsledkem tohoto dotváření práva je skutečnost, že právo, které se aplikuje, se de facto liší od práva, které je vyjádřeno slovy právního předpisu. Kdyby se právní norma (např. v literatuře) formulovala v té podobě, ve které se aplikuje, byla by podrobnejší, než táz norma vyjádřená v zákoně, řešila by i skutkové podstaty, na které text právní normy nepomyslel a někdy by se od doslovného výkladu zákona odchylovala.*“<sup>32</sup>

Shora uvedené pak je přejímáno konstantně ze strany Ústavního soudu, když ten judikuje, že „*jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a systematický výklad, výklad e ratione legis atd. Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity. Nelze ztotožňovat text právního předpisu a právní normu, která je významem tohoto textu*“<sup>33</sup>

Je pak postaveno na jisto, že je nezbytné hledat účel, který sleduje norma reglementovaná v ustanovení § 67 a nikoli vycházet toliko pouze z prostého gramatického výkladu a této úvahy.

Účelem odkazované normy pak je zajistit vyvážení mezi kontrolou ústavnosti právních norem a zároveň odbremenění orgánu nadaného pravomocí k ochraně ústavnosti od zatížení a kontroly nad normami, které již nemohou působit žádné relevantní právní následky. Za takové situace je ale zcela nezbytné podrobit zkoumání i dopady právní normy v době její platnosti a i účinnosti, a to i optikou čl. 9 odst. 2 Ústavy, tj. optikou materiálního jádra Ústavy, který konstatuje, že *změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná*.

<sup>27</sup> Dworkin, R.: *Když se práva berou vážně*, Praha 2001, s. 416

<sup>28</sup> Když například P. Maršálek spojuje s ratio legis zohlednění teleologického, axiologického a sociálního rozměru interpretovaného ustanovení (Maršálek, P.? *Právo a společnost*, Praha 2008, s. 46).

<sup>29</sup> Melzer, F.: *Metodologie nalézání práva*, Praha 2010, s. 159

<sup>30</sup> Melzer, F.: *Metodologie nalézání práva*, Praha, 2010 s. 162

<sup>31</sup> Kühn, Z. *Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních předpisů v judikatuře*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 2002, s. 30.

<sup>32</sup> Knapp, V. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 33–34.

<sup>33</sup> Nález ÚS z 8. 11. 2007, sp. zn. II. ÚS 1710/07

K závěru o nemožnosti zastavení řízení i přes pozbytí platnosti napadeného jiného právního předpisu pak je možné dojít několika cestami.

Je nesporné, že Ústavní soud je orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy). Jiný orgán veřejné moci takto rozsáhlou a zásadní kompetencí nedisponuje a ani nemůže. Soudce Ústavního soudu pak, dle svého složeného slibu, se zavazuje chránit mimo jiné práva občana a řídit se ústavními zákony a rozhodovat podle svého nejlepšího svědomí a přesvědčení nezávisle a nestranně (čl. 85 odst. 2 Ústavy). To vše při respektu k poslání Ústavního soudu. Soudci Ústavního soudu pak jsou vázani takto pouze ústavními zákony a ZUS (čl. 88 odst. 2 Ústavy). V této souvislosti pak je ovšem nezbytné zdůraznit, že dle ustanovení čl. 88 odst. 1 Ústavy „*zákon stanoví, kdo a za jakých podmínek je oprávněn podat návrh na zahájení řízení a další pravidla o řízení před Ústavním soudem*“. Citovaná norma pak konstatuje, že ZUS stanoví pravidla podmínek podání návrhů a dále *další* pravidla o řízení před Ústavním soudem. Pravidla vyslovena ZUS pak objektivně nemohou jít do rozporu s pravidly stanovenými Ústavou, tj. pravidlům stanoveným ZUS předchází nadřazené pravidlo ochrany ústavnosti a ochrany člověka a občana na území České republiky. I v tomto případě pak pokud je zásah natolik intenzivní, jako je tomu v přítomné věci, je třeba, aby i přes pozbytí platnosti napadeného jiného právního předpisu Ústavní soud rádně rozhodl, jelikož tak činí v rozsahu svých pravomocí založených Ústavou.

Současnou situaci je třeba posoudit i optikou přirozeného práva, kdy ani tyto hodnoty, jakožto základní, nemohou odůvodnit zastavení řízení ani za situace, kdy dojde k pozbytí platnosti napadeného jiného právního předpisu. Takovým postupem by totiž došlo objektivně k odepření spravedlnosti a bylo by (v rozporu i s jinými historickými případy) zamezeno posouzení minulosti z právního hlediska.

Účelem právní normy obsažené v rámci citovaného ustanovení ZUS pak není a nemůže být odepření spravedlnosti, tj. odepření přezkoumání otázky ústavnosti právních norem (napadených jiných právních předpisů) za situace, kdy tyto normy objektivně po dobu delší několika měsíců již zásadním způsobem ovlivňují chod České republiky, jejich občanů a osob zdržujících se na našem území. Pokud by totiž také pouze rozvolnění opatření či zánik nouzového stavu měly za následek neexistenci protiústavního aktu aplikace práva, resp. jiného právního předpisu, muselo by toto znamenat, že je odstraněna protiústavnost takových kroků, což ovšem je závěrem zcela odtrženým od reality.

I ZUS musí podléhat hodnotám a principům ústavním, když k tomuto závěru dospěl Ústavní soud například v nálezu III. ÚS 139/98, když uvedl „*Jednou z funkcí Ústavy, zvláště úpravy základních práv a svobod, je její „prozařování“ celým právním rádem. Smysl Ústavy spočívá nejen v úpravě základních práv a svobod, jakož i institucionálního mechanismu a procesu utváření legitimních rozhodnutí státu (resp. orgánů veřejné moci), nejen v přímé závaznosti Ústavy a jejím postavení bezprostředního pramene práva, nýbrž i v nezbytnosti státních orgánů resp. orgánů veřejné moci, interpretovat a aplikovat právo pohledem základních práv a svobod.*“

Tudíž i při interpretaci ustanovení § 67 ZUS je třeba sledovat prioritní principy a hodnoty, kterými je materiální jádro Ústavy a ochrana ústavnosti České republiky při udržení směru k západním demokratickým civilizacím. Hodnotový obsah ústavy materiálního právního státu musí být zohledněn při výkladu jakékoli normy právního rádu (viz. Pl. ÚS 19/93).

Jak už bylo shora uvedeno, otázka zastavení řízení při případném pozbytí platnosti je pak přímo spojena s narušením materiálního jádra Ústavy. Za této okolnosti je třeba připustit přezkum právních norem jak v rozsahu horizontálním i vertikálním i po ukončení její platnosti, **pokud taková norma do materiálního jádra Ústavy zasáhla**. Napadeným jiným právním předpisem pak dochází objektivně k omezení majority ekonomického a hospodářského života České republiky. Zamezila výkonu podnikatelských činností, zamezila běžným osobním a dalším aktivitám osob, zapovídala běžné aktivity, omezila rodinný a společenský život, v podstatě postupně přistupuje k rozšíření a prohloubení sociálních rozdílů ve společnosti, tím spíše za situace, kdy vyvstávají různě sociální a společenské skupiny, které nejsou ochotny a schopny respektovat názory dalších osob, a stupňuje se i jistá míra agrese mezi skupinami ve společnosti.

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/2000 (sv. 21, s. 29, č. 78/2001 Sb.), na který se odkazuje i v odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/03 (č. 280/2006 Sb.), Ústavní soud, vycházeje z argumentačního pravidla *lex superior specialis derogat legi inferiori generali*, s poukazem na čl. 95 odst. 2 Ústavy založil přípustnost přezkumu zákona, resp. jeho jednotlivého ustanovení, jenž pozbyl platnosti před skončením řízení o kontrole norem v případě, bylo-li takové řízení zahájeno k návrhu soudce obecného soudu dle čl. 95 odst. Ústavy. S ohledem na princip zákazu retroaktivity pak v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/06 (č. 84/2007 Sb.) přípustnost takového přezkumu Ústavní soud připustil neomezeně pro vertikální působení základních práv, pro jejich působení horizontální pak tuto přípustnost omezil na ochranu hodnot, jež spadají do rámce materiálního jádra Ústavy dle jejího čl. 9 odst. 2.

Ačkoli shora uvedené přistupuje k řešení otázky podaného návrhu ze strany nezávislého soudu, je premisa shora uvedená podřaditelná primárně pod objektivní hledisko zásahu do materiálního jádra Ústavy a nikoli co do procesní legitimace k podání návrhu. Navrhovatelé jsou tak přesvědčeni, že i po zániku nouzového stavu je věc přezkoumatelnou a meritorně projednatelnou a trvají na tom, že i při pozbytí platnosti je nezbytné meritorně rozhodnout, právě s ohledem na účel norem doléhajícím na ochranu ústavnosti a spravedlnosti samotné. Spravedlnost sama o sobě je pak objektivně veřejným zájmem a jedná se o faktickou funkci státu. Nutno podotknout, že kvalita státu a státní moci je dosažena, pokud jsou zároveň splněny určité základní předpoklady. Tyto základní atributy, nezávislost, nestrannost, odbornost, předvídatelnost, efektivnost, se dle historických zkušeností musely vždy naplňovat kumulativně.

Napadenými jinými právními předpisy však dle názoru Navrhovatelů došlo k pokusu a ve svém důsledku i ke změně podstatných náležitostí demokratického právního státu, když ta je nepřípustná. Popření jednotlivých základních a podstatných náležitostí je pak objektivně specifikováno již shora, zejména v rámci čl. IV tohoto podání.

Již i s ohledem ke shora uvedenému, i za situace pozbytí platnosti je pak nezbytné poskytnout ochranu ústavnosti a meritorně projednat přítomný návrh a ve věci rozhodnout.

## VII. Petit

S ohledem na výše uvedené navrhovatelé žádají, aby Ústavní soud vydal nález, kterým rozhodne tak, že:

- a) ustanovení bodu I./1. Usnesení 1, jak je výše uvedeno, se zrušuje,
- b) ustanovení bodu II. Usnesení 2, jak je výše uvedeno, se zrušuje,
- c) ustanovení bodu 2. čtvrté odrážky Usnesení 3 a dovětku bodu 2 Usnesení 3, jak je výše uvedeno, se zrušuje,
- d) bodu I./1. Usnesení 4, jak je výše uvedeno, se zrušuje.

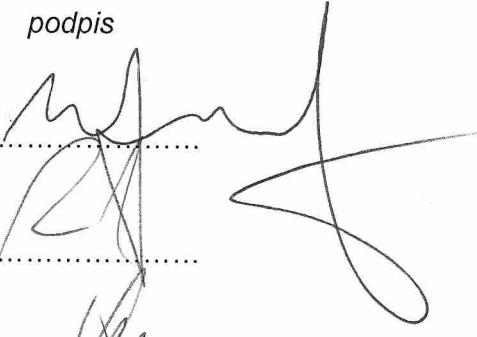
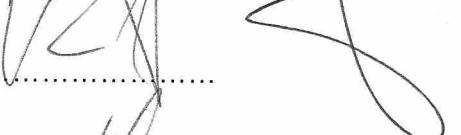
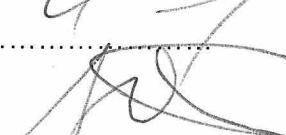
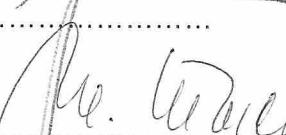
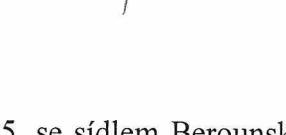
V úctě,



Belšán & Niebauer advokátní kancelář, s. r. o.  
Se sídlem Berounská 107, Lány, PSČ 270 61  
IČ 066 08 795  
**Za navrhovatele**  
Mgr. Belšán Eduard, advokát  
BELŠÁN & NIEBAUER ADVOKÁTNÍ KANCELÁŘ, S. R. O.

**Navrhovatelé,**

níže uvedení a podepsání senátorů v souladu s ustanovením čl. 88 odst. 1 Ústavy ve spojení s ustanovením § 64 odst. 2 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, kteří tímto současně zmocňují Mgr. Eduarda Belšána, advokáta, ev. č. České advokátní komory 17525, působícího v rámci Belšán & Niebauer advokátní kancelář, s.r.o., se sídlem Berounská 107, 270 61 Lány, k tomu, aby jednal za skupinu navrhovatelů navenek a v plném rozsahu je zastupoval v řízení před Ústavním soudem o tomto návrhu:

	jméno	příjmení	podpis
senátor/ka	LUKÁŠ	WAGENKNECHT	
senátor/ka	VÁCLAV	LAŠČEK	
senátor/ka	ADÉLA	SÝTOVÁ	
senátor/ka	MICHAEL	CALOU	
senátor/ka	TOMÁŠ	GOLAN	
senátor/ka	PETR	DABAS	
senátor/ka	Ladislav	KOS	
senátor/ka	Petr	OREL	
senátor/ka	JAN	HOLAŠEK	
senátor/ka	MIROSLAVA	NEČEROVÁ	
senátor/ka	David	SMOLÍK	

senátor/ka

JANEK

SOBOTA

MUDR.

senátor/ka

JITKA

CHARLÁKOVÁ

Chaláková

senátor/ka

PETR

FILIP

FILIP

senátor/ka

MILUŠE

HORSKÁ

Horská

senátor/ka

ANNA

HUBACKOVÁ

Hubáčková

senátor/ka

PAVEL

FISCHER

Fischer

senátor/ka

JAROSLAV

CHARLAVSKÝ

Jaroslav

senátor/ka

TOMÁŠ

FIALA

Fiala

senátor/ka

RODOLF

EDWARD

Edward

senátor/ka

Ondřej

ŠIMŮTKA

Šimůtka

senátor/ka

TOMÁŠ

CZERNIN

Czernin

senátor/ka

RADUAN

MULATI

Mulati

senátor/ka

HERBERT

PAVERA

Pavera

senátor/ka

MARTIN

ČERVÍČEK

Červíček

senátor/ka	Rebel	KARPÍŠEK Alena
senátor/ka	Lamír	Aschenbrenner
senátor/ka	TOMAŠ	TŘETINA
senátor/ka	JAN	ČERNÝ
senátor/ka	LADISLAV	FAKTOR
senátor/ka	Ladislav	CALYPSO
senátor/ka	Konečný	ÚSTŘEDNÝ
senátor/ka	HELENKA	PETROVÁ
senátor/ka	IWO	TREZL
senátor/ka	LEOPOLD	SUVOROV
senátor/ka	MILÓŠ	VALTRDÍK
senátor/ka	VÍT	ÖBERFÄLZER
senátor/ka	JIRI	DUŽÍČEK
senátor/ka	JIRÍ	CÍNEK

senátor/ka JAROMÍRA VÍTKOVÁ VÍKES

senátor/ka ŽDENĚK DYTIA B S

senátor/ka Pavel Klárník Pa

senátor/ka ROSTISLAV KOŠTIAL Jan

senátor/ka JITKA Želivská Len

senátor/ka PETR HOLEČEK Matějová

senátor/ka EVA ŽELIVSKÁ JULIA

senátor/ka LUMÍR KANTOR František

senátor/ka Zbyněk LINHART Čmea

senátor/ka Jan Šimánek Jan

senátor/ka Jiří Veselý Vojtěch

senátor/ka František Kortýz František

senátor/ka PATRIK KUNTOVÁ

senátor/ka Václav Chrástek Ondřej



Belšán &  
Niebauer  
ADVOKÁTNÍ KANCELÁŘ

senátor/ka JAS HORNÝ

senátor/ka Miroslav BILATKA

senátor/ka Miroslav PLEVNÝ

senátor/ka ALENA DERNEROVÁ

senátor/ka HANA ŠTAKOVÁ

senátor/ka JIŘÍ DRAHOŠ

senátor/ka Jaroslav Řežbářová

senátor/ka MAREK HILŠER

senátor/ka JAN TECL

senátor/ka Renata Chmelová

senátor/ka

senátor/ka

senátor/ka