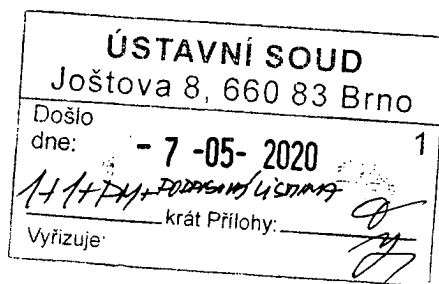




US20028460

## Potvrzení o doručení dokumentu

Organizace: Ústavní soud



## Základní údaje

Číslo podání: US CKDP 0006149/20

Odesílatel: Hana Kordová Marvanová - Kordová  
Marvanová Hana, JUDr., advokát

Věc: Návrh skupiny senátorů Parlamentu ČR na zahájení řízení o zrušení zákonů

Doručeno: 7. 5. 2020 11:13:37

K Rukám:

ID zprávy: DZ-112552

Do vlastních rukou: Ne

Email/DS: diugw3i

Spisová značka:

**Nepředchází**

SP. Zn. Odesílatele:

## Seznam validací

Výsledek	Soubor	Subjekt certifikátu	Vystavitel
Příloha je validní	Návrh-senátorů-na-zahájení-řízení-o-zrušení-zákonů.07052020.pdf		
Neobsahuje žádné podpisy	Návrh-senátorů-na-zahájení-řízení-o-zrušení-zákonů.07052020.pdf		
Příloha je validní	Plná-moc-senátora-Czernina.30042020.pdf		
Neobsahuje žádné podpisy	Plná-moc-senátora-Czernina.30042020.pdf		
Příloha je validní	Podpisová-listina-senátorů-k-návrhu-na-zrušení-zákonů.pdf		
Neobsahuje žádné podpisy	Podpisová-listina-senátorů-k-návrhu-na-zrušení-zákonů.pdf		
Podpis je platný	contentMessage.zfo	SERIALNUMBER=S91490, CN=Informační systém datových schránek - produkční prostředí, O=Ministerstvo vnitra České republiky [IČ 00007064], OID.2.5.4.97=NTRCZ-00007064, C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 3, O="Česká pošta, s.p. [IČ 47114983]", C=CZ



## ADVOKÁTNÍ KANCELÁŘ

JUDr. HANA KORDOVÁ MARVANOVÁ

Ústavní soud  
Joštova 8  
660 83 Brno

<b>ÚSTAVNÍ SOUD</b> Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	- 7 -05- 2020 1
Vyřizuje:	krát Přílohy: _____

V Praze dne 7.5.2020

**Věc:** Návrh na zahájení řízení o zrušení zákonů ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky

# Neopředchází

**Navrhovatel:** Skupina senátorů Senátu Parlamentu ČR

**Právní zástupce:** JUDr. Hana Kordová Marvanová, advokátka, č. osv. ČAK 01812  
se sídlem Nad Královskou oborou 41, 170 00 Praha 7

**Účastníci řízení:** Parlament České republiky Poslanecká sněmovna,  
Sněmovní 176/4, 118 26 Praha 1 - Malá Strana

Senát Parlamentu České republiky,  
Valdštejnské náměstí 17/4, 118 01 Praha 1 - Malá Strana

Prezident republiky, Pražský hrad, 119 08 Praha 1

Vláda České republiky, nábřeží Edvarda Beneše 4, 118 01 Praha 1

### Napadené zákony:

1) *Zákon č. 209/2020 Sb., o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS-CoV-2 na nájemce prostor sloužících k uspokojování bytové potřeby, na příjemce úvěru poskytnutého Státním fondem rozvoje bydlení a v souvislosti s poskytováním plnění spojených s užíváním bytů a nebytových prostorů v domě s byty*

2) *Zákon č. 210/2020 Sb., o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS-CoV-2 na nájemce prostor sloužících podnikání*

**Vzhledem k naléhavosti věci žádá navrhovatel Ústavní soud, aby podle § 39 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, rozhodl o tomto návrhu přednostně**

**Příloha:** plná moc senátora Senátu Parlamentu ČR Ing. Tomáše Czernina  
podpisová listina senátorů k Návrhu na zrušení zákonů

ADVOKÁTNÍ KANCELÁŘ

JUDr. Hana Kordová Marvanová, advokátka ev. č. ČAK 01812  
se sídlem Nad Královskou oborou 41, Praha 7, 170 00

## I. Úvod

1. Dne 27.4.2020 byly ve Sbírce zákonů publikovány 2 zákony:
  - Zákon č. 209/2020 Sb., o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS-CoV-2 na nájemce prostor sloužících k uspokojování bytové potřeby, na příjemce úvěru poskytnutého Státním fondem rozvoje bydlení a v souvislosti s poskytováním plnění spojených s užíváním bytů a nebytových prostorů v domě s byty
  - Zákon č. 210/2020 Sb., o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS-CoV-2 na nájemce prostor sloužících podnikání.
2. Navrhovatel tímto podává ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky a § 64 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, k Ústavnímu soudu návrh na zrušení výše uvedených zákonů č. 209/2020 Sb. a 210/2020 Sb., neboť má za to, že předmětné zákony jsou v rozporu s ústavním pořádkem a je jimi nepřípustným a diskriminačním způsobem zasahováno do základních lidských práv některých skupin obyvatel. Navrhovatel svůj návrh na zrušení zákonů podrobně odůvodňuje následovně:

## II. Popis skutečností

3. V souvislosti s epidemií onemocnění COVID-19 Vláda České republiky (dále jen „vláda“) vyhlásila dne 12.3.2020 nouzový stav a postupně přijala řadu krizových opatření ke zvládnutí nastalé mimořádné situace, která mají zásadní dopad do práv a ekonomických poměrů většiny obyvatel. Důsledkem omezení svobody pohybu a uzavření většiny provozoven je utlumení až přerušení ekonomické aktivity řady podnikatelských subjektů. Pro značnou část občanů České republiky tato opatření znamenala úplnou ztrátu či omezení jejich základního práva získávat prostředky pro své životní potřeby prací zaručeného v čl. 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, a tito lidé se tudíž bez své viny ocitli v situaci, kdy přišli o zdroj příjmů k hrazení svých životních výdajů.
4. Za účelem zmírnění těchto negativních sociálních a ekonomických dopadů probíhající epidemie a přijatých opatření, vláda mimo jiné navrhla znění dvou nových zákonů, jejichž cílem je pomoci nájemcům prostor sloužících k uspokojování bytové potřeby a nájemcům prostor sloužících podnikání překlenout toto období, kdy jsou jejich příjmy zasaženy a odvrátit hrozbu výpovědi z nájmu z důvodu řádného nezaplacení nájemného.
5. Zákony jsou koncipovány tak, že pokud se nájemce ocitne v rozhodné době v prodlení s úhradou nájemného v důsledku omezení plynoucího z mimořádných opatření při epidemie onemocnění COVID-19, které mu znemožňovalo či podstatně ztěžovalo řádnou úhradu nájemného, nemůže tomuto nájemci pronajímatel dát z důvodu nezaplacení nájemného výpověď z nájmu.

6. Rozhodná doba je zákonem č. 209/2020 Sb. v případě prostor sloužících k uspokojování bytové potřeby vymezena jako období od 12.3.2020 do dne následujícího po skončení mimořádného opatření při epidemii, nejpozději však do 31.7.2020. V případě prostor sloužících podnikání je zákonem č. 210/2020 Sb. rozhodná doba vymezena jako období od 12.3.2020 do 30.6.2020.
7. Zákony se týkají pouze placení samotného nájemného, a nikoli nákladů na služby spojenými s užíváním bytu nebo prostor sloužících podnikání, a tyto služby musí tedy být ze strany nájemce i nadále řádně placeny v plné výši. Zákon rovněž výslovně uvádí, že není dotčeno právo pronajímatele ukončit nájem z jiných důvodů, ani ostatní práva pronajímatele vzniklá v důsledku prodloužení nájemce, tedy kupříkladu právo na zaplacení úroků z prodloužení.
8. K doplacení dluhů na nájemném vzniklých v rozhodné době poskytují zákony nájemci ochrannou dobu až do 31.12.2020, po kterou nelze z důvodu tohoto prodloužení dát nájemci výpověď z nájmu. Po uplynutí této ochranné doby již je však výpověď přípustná, a to v případě prostor sloužících k uspokojování bytové potřeby zcela bez výpovědní doby a v případě prostor sloužících k podnikání ve výpovědní době 5 dní.
9. V průběhu projednávání návrhů zákonů v Parlamentu České republiky byly ze strany řady poslanců a senátorů vznášeny četné výtky ke znění zákonů a vznášeny pochybnosti o ústavní konformitě těchto návrhů. Poslanecká sněmovna návrhy zákonů nakonec ve výše popsané podobě schválila, avšak Senát tyto návrhy zákonů vrátil Poslanecké sněmovně spolu s pozměňovacími návrhy, jejichž předmětem bylo zakotvení státní záruky za dluhy na nájemném, jež vzniknou dle těchto zákonů, aby tak byla alespoň částečně poskytnuta ochrana základním vlastnickým právům pronajímatelů a sňat díl ekonomické zátěže a rizika.
10. Poslanecká sněmovna návrhy zákonů ve znění schválených Senátem neschválila a přijala návrhy zákonů v původním znění. Dne 27.4.2020 byly tyto zákony publikovány ve Sbírce zákonů pod č. 209/2020 Sb. a 210/2020 Sb.

### **III. Neslučitelnost zákonů s ústavním pořádkem**

11. Navrhovatel chce předně zdůraznit, že si je plně vědom současné mimořádné situace a potřeby rychle a účinně řešit všechny dopady epidemie a přijatých krizových opatření. Stejně tak v žádném případě nezpochybňuje záměr sledovaný předmětnými zákony, a naopak považuje pomoc zasaženým obyvatelům České republiky a ochranu jejich bytové potřeby a užívání prostor sloužících podnikání v této složité době za naprosto nezbytnou, a to jak z důvodů sociálních, tak i ekonomických. Ostatně jednou z klíčových úloh demokratického právního státu založeného na principu úcty a ochrany základních práv a svobod, je pomoci svým obyvatelům v krizových situacích a zajistit účinnou ochranu jejich zasaženým základním právům a svobodám.

12. Navrhovatel tedy nemá v úmyslu zpochybňovat samotný záměr sledovaný napadenými zákony, avšak má za to, že předmětné zákony nejen že nenaplňují potřebu účinné pomoci zasaženým obyvatelům, ale naopak je jimi pouze prohlubován negativní dopad současné situace a nepřípustně zasahováno do základních práv pronajimatelů nemovitostí, na které je státem jednostranně a bez jakékoli kompenzace přenášena veškerá ekonomická zátěž pomoci zasaženým nájemcům.
13. Nouzový stav, jenž byl v souladu s ústavním zákonem č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, dne 12.3.2020 vládou vyhlášen a s tím související postup a přijímání opatření dle zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení (krizový zákon), počítá s možností do určité míry a na omezenou dobu omezit značnou část základních lidských práv a svobod v zájmu efektivního řešení vzniklé mimořádné situace. Nejedná se však v žádném případě o stav, kdy lze zcela odhlédnout od ochrany a dodržování základních principů demokratického právního státu a základních lidských práv a svobod a pozastavit jejich platnost.
14. Naopak je to právě nouzový stav, kdy je zapotřebí věnovat největší pozornost tomu, zdali jsou jednotlivá základní práva a svobody obyvatel skutečně omezována pouze v té nejnezbytnější míře a jsou v mezích aktuální situace maximálně šetřena ve své podstatě i obsahu, neboť právě za takovýchto mimořádných situací hrozí největší riziko překročení přípustných mezí výkonu státní moci a popření základních principů demokratického právního státu.
15. Navrhovatel tedy rozhodně nenavrhuje zrušení předmětných zákonů proto aby zabránil pomoci zasaženým nájemcům, nýbrž právě naopak z toho důvodu, aby mohla být přijata taková opatření, která skutečně zasaženým nájemcům hmatatelně pomohou zvládnout tuto složitou dobu a překlenout omezení jejich příjmů, čímž dojde k naplnění smyslu čl. 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, aniž by tím přitom byla zátěž jednostranně přenášena na soukromé pronajímatele a docházelo tak bez náhrady k zásahům a omezením jejich základních vlastnických práv zaručených v čl. 11 Listiny základních práv a svobod.
16. Článek 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod zní následovně: *"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."*
17. Je nepochybné, že v důsledku opatření přijatých v souvislosti s epidemií onemocnění COVID-19 bylo do značné míry omezeno výše zakotvené právo osob získávat prostředky pro své životní potřeby prací, což bez vlastní viny mohlo u mnoha z nich vést až k úplné ztrátě příjmů či přinejmenším jejich citelnému poklesu. V souladu s čl. 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod je v takovéto situaci ústavním pořádkem zakotvenou odpovědností a povinností státu přiměřeným způsobem takto zasažené občany hmotně zajistit.

18. Pokles či ztráta příjmů přitom neohrožuje pouze samotnou bytovou potřebu obyvatel, kteří tak nemají prostředky k hrazení nákladů na bydlení, ale u podnikajících osob se jedná rovněž o nájem prostor sloužících podnikání. Pokud podnikající osoba, která nemůže svou podnikatelskou činnost v důsledku krizových opatření vykonávat a nemá tedy způsob jak získat prostředky k zaplacení nájmu své provozovny, ale zároveň jí zůstává povinnost hradit fixní náklady včetně nákladů na pronájem provozovny, dostává se do fakticky vzato likvidačního kruhu, kdy ani po uvolnění omezujících opatření již nebude moci svou činnost vykonávat, neboť nebude schopna uhradit vzniklý dluh a bude po skončení ochranné doby její nájem vypovězen a přijde tak o prostory k výkonu svého podnikání. Je proto naprosto nezbytné pomoci takto zasaženým osobám překlenout toto období snížených příjmů.
19. Nicméně namísto toho, aby stát řádně dostál svému ústavněprávnímu závazku zakotvenému v čl. 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a poskytl těmto bez své viny zasaženým osobám účinnou pomoc, došlo k přijetí předmětných dvou zákonů, kterými je tato odpovědnost a s tím související ekonomická zátěž bez dalšího přesunuta na soukromé pronajímatele využívaných prostor, kteří jsou těmito zákony přinuceni bez jakékoli náhrady či jistoty poskytnout nájemcům na své vlastní náklady odklad zaplacení dlužného nájemného celkem až o 9 měsíců.
20. Pro řadu pronajímatelů se přitom bude nepochybně jednat o zcela nepřiměřenou a neúnosnou zátěž, neboť takto budou po dané období připraveni o potenciálně jediný zdroj příjmu, ze kterého hradili jak vlastní životní náklady, tak zároveň i veškeré náklady spjaté s pronajímanými nemovitosti. Byť se předmětné zákony nevztahují na placení služeb spjatých s využíváním nemovitostí, tj. například platby za energie, odvoz odpadu apod., těmito službami náklady pronajímatelů zdaleka nekončí. Pronajímatelé mohou v souvislosti s nemovitostí splácet úvěry, musí vynakládat značné prostředky na nezbytné opravy a údržbu či hradit náklady na již probíhající rekonstrukce, přičemž všechny tyto náklady pronajímatele z principu hradí z vybíraného nájemného.
21. Článek 11 Listiny základních práv a svobod zaručuje každému právo vlastnit majetek. Nejedná se přitom pouze o právo k tzv. *"holému vlastnictví,"* nýbrž takovéto vlastnické právo musí zahrnovat všechny své jednotlivé složky, tj. právo vlastníka se svou věcí svobodně nakládat, využívat ji, požívat její plody atd. Článek 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod stanovuje následující: *"Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu."*
22. Z výše uvedeného vyplývá, že nucené omezení některých či všech složek vlastnického práva je sice přípustné, ale pouze za kumulativního splnění tří ústavněprávních podmínek.
- 1) K omezení může dojít pouze ve veřejném zájmu. Navrhovatel má za to, že podmínka veřejného zájmu je v tomto konkrétním případě splněna, neboť je v zájmu celé společnosti v této krizové době zmírnit negativní sociální a ekonomické dopady

- epidemie a přijatých opatření a ochránit osoby před ztrátou bydlení a prostor sloužících podnikání.
- 2) Omezení může být provedeno pouze na základě zákona. Vzhledem k tomu, že v daném případě dochází k omezení vlastnického práva přímo samotnými zákony, je i tato podmínka rovněž splněna.
  - 3) Omezení vlastnického práva je přípustné pouze za náhradu. Jak vyplývá z odborné literatury, jakož i z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, povinnost státu odškodnit vlastníka omezeného na jeho právech vyplývá z principu rovnoměrného rozvržení veřejných břemen pro všechny občany a jejich rovnosti před zákonem. Opatření, kterými dochází k omezení vlastnických práv, musí zachovávat spravedlivou rovnováhu mezi požadavky obecného zájmu společenství a imperativy ochrany základních práv jednotlivce, čemuž musí odpovídat i výše a podmínky odškodnění, přičemž míra odškodnění může být různá podle okolností a důvodů zbavení či nuceného omezení vlastnictví. Lze přitom shrnout, že není přípustné přikročit k omezení vlastnických práv, aniž by toto omezení bylo jakkoli kompenzováno.
23. Tato třetí podmínka, tedy omezení vlastnického práva pouze za náhradu, bohužel napadenými zákony dodržena není, neboť zákony nepočítají s žádnou formou jakékoli byť i jen částečné kompenzace tohoto až tři čtvrtě roku trvajících omezení vlastnických práv pronajímatelů. Nejen že ovšem není počítáno s jakoukoli náhradou za omezení, ale není dokonce ze strany státu poskytnuta ani jakákoli garance, že naakumulované dluhy na nájemném budou pronajímatelům řádně uhrazeny.
24. Velká řada nájemců se totiž v důsledku veškerých opatření a omezení svých příjmů může dostat do fakticky neřešitelné situace a dluhové pasti, ze které není úniku.
25. V případě nájmu prostoru sloužícího k uspokojování bytové potřeby lze uvažovat následující hypotetický scénář. Pokud by rozhodné období trvalo až do 31.7.2020, může zasaženému nájemci potenciálně vzniknout dluh na nájemném za celkové období až 5 měsíců, aniž mu hrozí výpověď z nájmu bytu. V okamžiku skončení rozhodného období je přitom bez ohledu na svou finanční situaci povinen platit další nájemné v plné výši a zákonem je mu stanovena lhůta ochranného období do 31.12.2020, aby pronajímateli doplatil veškeré dlužné nájemné, jakož i úroky z prodlení, a to pod sankcí okamžité výpovědi bez výpovědní doby.
26. Totéž se týká nájemců prostor sloužících podnikání. Rozhodné období v tomto případě má trvat do 30.6.2020, takže potenciálně zasaženému nájemci může vzniknout dluh na nájemném za celkové období až 4 měsíce, aniž mu hrozí výpověď z nájmu. V okamžiku skončení rozhodného období je bez ohledu na svou finanční situaci a schopnost v plném rozsahu obnovit svou podnikatelskou činnost v pronajatých prostorách včetně příjmů z této činnosti povinen platit další nájemné v plné výši. Zákonem je mu stanovena shodná lhůta ochranného období do 31.12.2020, do kdy musí pronajímateli doplatit veškeré

dlužné nájemné, jakož i úroky z prodlení, a to pod sankcí výpovědi s výpovědní dobou 5 dnů.

27. Nájemce, který by tedy v důsledku negativních dopadů mimořádných opatření nebyl schopen platit nájemné, by se tak mohl dostat do naprosto nezvladatelné situace, jelikož by ze svých oslabených příjmů musel nejen řádně platit veškeré své dosavadní výdaje, ale ve lhůtě nanejvýše 5 měsíců (u prostor sloužících podnikání 6 měsíců) do uplynutí ochranné doby by musel rovněž získat částku odpovídající až pětinasobku (u prostor sloužících podnikání čtyřnasobku) měsíčního nájemného k uhrazení svého dluhu na nájemném. Namísto pomoci se tak nájemce může ocitnout naopak ještě ve svízelnější situaci a ve dluhové pasti, která může skončit pro nájemce exekucí nebo insolvenčí.
28. Pro pronajímatele tedy neexistuje žádná záruka, že se finančně oslabeným nájemcům podaří do konce ochranné doby tyto své dluhy na nájemném řádně splatit, a je naopak téměř nepochybné, že mnohým se to v dané lhůtě nepodaří, což **pro pronajímatele představuje riziko, že jejich pohledávky zůstanou neuspokojeny a pro nájemce toto znamená riziko exekuce, insolvence a civilních sporů. Nejen že je tedy napadenými zákony zasahováno do základních vlastnických práv pronajímatelů, ale tyto zákony ani efektivně nenaplňují svůj účel a neposkytují nájemcům skutečnou pomoc.**
29. V rámci projednávání návrhů zákonů v Senátu byly návrhy zákonů vráceny do Poslanecké sněmovny s pozměňovacími návrhy, které se pokoušely alespoň tento aspekt napravit a poskytnout pronajímatelům určitou jistotu stran jejich pohledávek. Pozměňovací návrhy Senátu počítaly se zavedením státní záruky za 80% hodnoty pohledávek za dlužné nájemné. Takováto změna by sice neodstranila hlavní nedostatek zákonné úpravy, a to absenci jakékoli náhrady za omezení vlastnických práv pronajímatelů podle čl. 11 odst. 4 a porušení čl. 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, ale alespoň by zmírnila negativní ekonomické dopady a riziko pro pronajímatele a zmírnila by tlak na výpověď z nájmu ze strany pronajímatelů vůči nájemcům, kteří nebudou schopni veškeré dlužné nájemné po skončení ochranné doby uhradit.
30. Tento model státní záruky byl ostatně ve zcela srovnatelné podobě státem přijat v případě bankovního sektoru v programech COVID I, COVID II, COVID Praha a COVID III, ve kterých je bankám ručeno stovkami miliard korun na splacení půjček podnikatelům a firmám. Tento diametrálně odlišný přístup k jednotlivým skupinám společnosti není možné ignorovat. Ministr průmyslu a obchodu a dopravy Karel Havlíček v rozhovoru <https://domaci.ihned.cz/c7-66749120-12o8gj-5ed8742327ef2f5> dne 9.4.2020 sdělil že „*Pokud bychom za úvěry neručili, banky nikomu nepůjčí.*“ Stát si je tedy vědom toho, že nemůže chtít po bankách, aby poskytovaly úvěry podnikatelům zasaženým krizí, aniž by za to bankám poskytl záruky. **V případě pronajímatelů nemovitostí po pronajímatelích chce, aby riziko nesli sami, přičemž je tímto postupem nepřiměřeně zatěžována a ohrožována další skupina obyvatel a jejich schopnost ekonomicky zvládnout současnou krizovou situaci.**



31. Z uvedených důvodů také na návrh vlády Poslanecká sněmovna schválila zákon o poskytnutí státní záruky České republiky na zajištění dluhů Českomoravské záruční a rozvojové banky, a.s., vyplývajících z ručení za dluhy z úvěrů v souvislosti se zmírněním negativních dopadů způsobených virem SARS-CoV-2.  
<https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/original/94748/79453/86270>  
Tento zákon má umožnit vznik záručního programu COVID III, který poskytuje státní záruky v rozsahu 150 mld. Kč, které umožní poskytnout ručení Českomoravskou záruční a rozvojovou bankou za 600 mld. Kč provozních úvěrů poskytovaných bankami. Takto má být poskytnuta státní záruka za úvěry ve výši 90%, resp. 80% nesplacené jistiny z jednotlivého úvěru poskytnutého bankou podnikateli.
32. Navrhovatel má za to, že takovýto nedůvodný a zcela odlišný přístup představuje porušení čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, neboť je takto diskriminačním způsobem nerovně poskytována jiná úroveň ochrany základních lidských práv různým skupinám společnosti. **Zatímco tedy v případě bankovního sektoru, jenž má v hospodářství země silné ekonomické postavení a lepší vyjednávací pozici, stát prostřednictvím záruk dbá na ochranu jejich vlastnických práv, v případě soukromých pronajímatelů je vrchnostensky zákonem uložena povinnost snášet na tři čtvrtě roku omezení jejich vlastnických práv bez jakékoli kompenzace či garance, že takto nuceně vzniklé dluhy budou uhrazeny. Dochází tak k porušení principu rovnosti práv a představuje to projev libovůle při výkonu státní moci.**
33. Místo toho, aby stát přišel s funkčním a rychlým řešením hrazení nájemného, které nejsou schopni v době nouzového stavu kvůli zákazům podnikání hradit nájemci, byl problém pouze přenesen na soukromé osoby, pronajímatele, a zároveň tak paradoxně postavil pronajímatele a nájemce proti sobě, přičemž obě tyto skupiny jsou zasaženy dopady opatření přijatých mimořádných opatření v souvislosti s pandemií. Vlastník nemovitosti, tedy pronajímatel tak bude muset strpět mnohaměsíční užívání vlastního majetku, aniž by za to inkasoval jakýkoli příjem. Nikdo mu přitom nezaručí, že po skončení ochranné doby mu nájemce dluhy na nájemném opravdu doplatí, přičemž může jít o mnoho desítek až stovek tisíc korun.
34. Z vlastníků nemovitostí se tak stanou nedobrovolní poskytovatelé úvěrů, které však nebudou vůbec ničím zajištěné. Je velmi pravděpodobné, že po skončení ochranné doby značné množství dlužníků skončí v platební neschopnosti, v exekuci či v insolvenci, takže dluh na nájemném nebude doplacen vůbec a zůstane k tíži pronajímatelů. Přitom jiné země Evropské unie (například Švédsko) podnikatelům zasaženým protipandemickými opatřeními poskytuje speciální dotace na zaplacení nájmu. Jestliže český stát k tomu nepřistoupil, měl by převzít alespoň částečné riziko, kterého se dosud pouze zbavuje a přenáší jej na pronajímatele. V případě bank stát toto riziko částečně přebírá, protože si uvědomuje slovy ministra průmyslu a obchodu, že by banky bez státní záruky úvěry podnikatelům neposkytovaly, v případě pronajímatelů, kteří jsou z hlediska vlivu na rozhodnutí státu slabší skupinou, se však takovému řešení brání.

35. Ačkoli důvodové zprávy k oběma novým návrhům zákonů dospívají k hodnocení, že návrhy jsou v souladu s ústavním pořádkem České republiky, s ohledem na výše uvedené je navrhovatel přesvědčen, že tomu tak není. Důvodová zpráva se touto otázkou ostatně nijak podrobně nezabývala a pouze konstatuje, že se jedná z hlediska proporcionality o zcela legitimní řešení za dané mimořádné situace a že jde o časově relativně krátké omezení práv vlastníků domů a bytů. Důvodová zpráva se nijak nevypořádává s tím, že navrhovaná právní úprava může být především v rozporu s článkem 3 odst. 1, článkem 4 odst. 1 a odst. 4, článkem 11 odst. 4 a článkem 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, jakož i s článkem 1 Dodatkového protokolu 1 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv.
36. O tom, že napadenými zákony dochází k zásahu do základních práv a svobod dle názoru navrhovatele není žádných pochyb, přičemž o nejflagrantnější zásah se jedná v případě čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, kdy je těmito zákony porušena jedna z podmínek omezení vlastnických práv pronajímatelů, a to právo na náhradu za toto omezení. Pro posouzení, zda tento zásah dodržuje zásahu proporcionality a dochází jím k zachování spravedlivé rovnováhy mezi střetávajícími se zájmy společnosti, je na místě přikročit k Ústavním soudem definovanému třístupňovému testu proporcionality.
37. Test proporcionality obsahuje tři kritéria, která byla v nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 18/17 ze dne 25. 9. 2018 popsána následovně:
- 1) „*Prvním z nich je posouzení způsobilosti naplnit sledovaný legitimní cíl (**kritérium vhodnosti**) - zjišťuje se, zda konkrétní opatření může dosáhnout zamýšleného cíle, kterým je ochrana jiného než omezeného základního práva nebo veřejného statku.*
  - 2) *Dalším kritériem je **posouzení nezbytnosti**. V jeho rámci se zkoumá, zda byl při výběru vhodných prostředků použit prostředek, který je k omezenému základnímu právu nejšetrnější.*
  - 3) *Jako poslední je třeba posoudit **přiměřenost (v užším smyslu)**, tj. zda újma na základním právu není nepřiměřená ve vazbě na sledovaný legitimní cíl. Opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí svými negativními důsledky převyšovat pozitiva, která přináší kolidující zájem na jejich přijetí.*“
38. Z hlediska **kritéria vhodnosti** je tedy nutno posoudit, zdali napadené zákony jsou schopny dosáhnout zamýšleného cíle, tedy zajistit naplnění čl. 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a poskytnout účinnou ochranu osobám zasaženým krizovými opatřeními v souvislosti s epidemií a ochránit tak jejich bytovou potřebu a užívání pronajatých prostor sloužících podnikání.
39. Jak již bylo popsáno výše, navrhovatel je přesvědčen o tom, že napadené zákony sice po vymezenou rozhodnou dobu umožňují nájemci vyhnout se sankci výpovědi při neplacení nájemného a poskytují mu následně ochrannou dobu až do 31.12.2020 k doplacení dlužného nájemného, nicméně tímto způsobem zasaženým osobám není poskytnuta skutečně účinná pomoc a řešení jejich finančních problémů je pouze odsunuto a veškerá související zátěž přesunuta na pronajímatele.

40. V nájemcích mohou napadené zákony dále vyvolat nepravý pocit klidu, že jejich bydlení nebo užívání prostor sloužících podnikání je ochráněno, a nemusí tudíž včas a náležitě dohlédnout do všech důsledků nezaplacení nájemného. Povinnost řádně a včas zaplatit nájemné totiž napadenými zákony není nijak dotčena a pouze je zamezeno sankci v podobě výpovědi. Nejpozději tedy do uplynutí ochranné doby je nájemce povinen nejen doplatit veškeré dlužné nájemné, ale zároveň i po celou dobu narůstající úroky z prodlení z této částky. Zákon jej ostatně nechrání ani před civilní žalobou na zaplacení, kterou proti němu může pronajímatel i v mezidobí podat.
41. Zasažení obyvatelé, jejichž příjmy byly v této složité době sníženy, či o ně dokonce zcela přišli, nepotřebují pouze poskytnutí krátkého času navíc, nýbrž potřebují způsob, jak nahradit neočekávaný výpadek příjmů a získat tak zpět schopnost dostát svým finančním závazkům. Napadené zákony s jakoukoli hmatatelnou finanční pomocí nájemcům nicméně nepočítají a pouze nájemcům vytvářejí pomyslný balvan, který budou muset s nejistým výsledkem valit až do konce roku před sebou.
42. V rámci druhého **kritéria nezbytnosti** je posuzováno, zdali byl při výběru vhodných prostředků zvolen takový prostředek, který je k omezenému právu nejšetrnější. Navrhovatel má za to, že pro řešení aktuálního problému nájemců bylo možné zvolit řadu jiných prostředků, které nejen že dosahují stejného výsledku, ale vytyčený cíl by dokonce byly schopny naplnit lépe a účinněji, aniž by přitom bylo zasahováno do základních práv jiných skupin obyvatel.
43. Předně není možné opět nepoukázat na čl. 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, k jehož provedení byl mimo jiné přijat zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, a jedná se tedy o primární normu k naplnění obsahu čl. 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a k pomoci osobám, jež bez své viny pozbyly právo získat prostředky pro své životní potřeby prací.
44. Zákon o státní sociální podpoře mezi dávky státní sociální podpory počítá i tzv. příspěvek na bydlení, na nějž má nárok ten, jehož náklady na bydlení v rozhodném období přesahují 30% (35% pro hlavní město Prahu) jeho měsíčních příjmů a zároveň nájemné nepřesahuje normativní náklady na bydlení stanovené dle § 26 zákona. Příspěvek na bydlení je za splnění podmínek poskytován ve výši rozdílu mezi normativním náklady na bydlení a 30% (35%) měsíčního příjmu.
45. Svým smyslem a účelem institut příspěvku na bydlení zcela dopadá na aktuálně řešenou situaci a mohl by být pro řešení problémů nájemců využit, pokud by došlo k přijetí stručné novelizace v souvislosti s nynější mimořádnou situací. Obsahem novelizace by muselo být především zvláštní ustanovení o vymezení rozhodné doby pro posouzení příjmů, neboť zákon o státní sociální podpoře ve své současné podobě počítá se čtvrtletním obdobím, zatímco reakce na současnou situaci musí být okamžitá. Novelizací by muselo být zároveň pozměněno ustanovení, které omezuje poskytnutí příspěvku na bydlení výší normativních nákladů na bydlení. Do svízelné finanční situace se totiž

mohou dostat i ti obyvatelé, kteří platí nájem ve výši přesahující zákonem stanovené normativní náklady.

46. Namísto přijetí nového zákona č. 209/2020 Sb. tedy bylo možno k řešení složité situace nájemců prostor sloužících k uspokojování bytové potřeby využít po drobných úpravách stávající instituty státní sociální podpory, které by nájemcům poskytly skutečnou hmatatelnou pomoc a nebylo by tím nijak zasaženo do vlastnických práv pronajímatelů.
47. Vedle státní sociální podpory, která by předpokládala poskytnutí přímé nevratné finanční pomoci státu, lze uvažovat i o poskytnutí vratné finanční pomoci, a to kupříkladu formou bezúročných půjček nájemcům, které jsou nyní v souvislosti se současnou krizí obdobně poskytovány podnikatelům. Poskytnutím bezúročných státních půjček by fakticky vzato došlo k docílení téhož výsledku, který je cílem napadených zákonů zákona, tedy odložení povinnosti zasažených nájemců platit nájemné. Bylo by tak ovšem učiněno, aniž by tím byli ekonomicky zasaženi pronajímatelé a omezena jejich základní lidská práva. Splatnost takovýchto úvěrů by mohla být rovněž nastavena benevolentněji a v případě prodlení se splacením by nebyla bezprostředně ohrožena potřeba nájemců užívat prostory sloužící k uspokojování bytové potřeby nebo sloužící podnikání, ani pohledávky pronajímatelů. Ve všech ohledech, tedy jak ve vztahu k nájemcům, tak ve vztahu k pronajímatelům se tedy jedná o šetrnější způsob řešení nastalé situace.
48. V neposlední řadě je na místě zmínit již predestinovanou možnost zakomponovat do napadených zákonů určitou formu kompenzace pro pronajímatele za omezení jejich vlastnických práv, popřípadě alespoň určitou záruku, že byť se zpožděním budou všechny dluhy na nájemném řádně uhrazeny, a to kupříkladu formou státní záruky za tyto dluhy, popřípadě převzetí těchto pohledávek státem poté, co by nebylo dlužné nájemné zapláceno ani po uplynutí ochranné doby.
49. Shora uvedený výčet není rozhodně definitivní a nabízela by se nepochybně celá řada dalších možností, jak docílit zamýšleného záměru šetrnějším způsobem. Realizace výše popsaných variant by navíc nebyla výrazně složitější a v případě novelizace zákona o státní sociální podpoře by se jednalo dokonce i o jednodušší variantu, nežli bylo přijetí předmětných nových zákonů, které nadto ani svého vytyčeného cíle efektivně nedosahují.
50. Posledním kritériem testu proporcionality je **kritérium přiměřenosti** (v užším smyslu), tj. zda újma na základním právu není nepřiměřená ve vazbě na sledovaný legitimní cíl. Opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí svými negativními důsledky převyšovat pozitiva, která přináší kolidující zájem na jejich přijetí.
51. V daném případě se jedná o kolizi zájmu společnosti na ochraně zasažených nájemců na jedné straně a vlastnických práv a ekonomických zájmů pronajímatelů. Nabízí se zde přitom do určité míry paralela s otázkou regulace nájemného, ke které se v minulosti opakovaně vyjadřoval i Ústavní soud (nález č. 231/2000 Sb. či nález sp.zn. I. ÚS 489/05). Regulace nájemného byla ze strany Ústavního soudu označena za protiústavní, neboť

nebyl dodržen princip spravedlivé rovnováhy a bylo nepřiměřeným způsobem zatěžováno a porušováno základní právo určité kategorie vlastníků vlastnit a užívat majetek, jakož i plody z něj a bylo jim jednostranně nařízeno fakticky dotovat nájemné ze svých vlastních prostředků. Realizace sociální politiky státu a s tím spojená ekonomická zátěž tak byla autoritativně přenesena ze státu na soukromé vlastníky nemovitostí.

52. K obdobné situaci přitom dochází i nyní, kdy stejně jako v případě regulace nájemného přijaté v zájmu ochrany ekonomicky slabších nájemců, se obdobně nyní stát rozhodl pomoci aktuálně zasaženým a ekonomicky oslabeným nájemcům. Avšak namísto toho, aby stát tuto svou sociální politiku realizoval z vlastních zdrojů a nesl tíhu svých rozhodnutí, došlo namísto toho k přijetí zákona, kterým je fakticky nařízeno pronajímatelům, aby nájemcům pomohli z vlastních prostředků, aniž by byly jakkoli zohledněny oprávněné zájmy pronajímatelů a šetřeno jejich základních práv. Není zde přitom zachována jakákoli rovnováha zatížení a dochází pouze k přesunu veškeré ekonomické zátěže z jedné skupiny obyvatel (nájemci) na druhou skupinu obyvatel (pronajímatelé).
53. Byť by někdo mohl argumentovat, že předmětnými zákony dochází pouze k posunutí termínu, kdy pronajímatelé obdrží nájemné za užívání svých nemovitostí, **nelze odhlížet od faktu, že je tímto po dobu více než tři čtvrtě roku zcela zásadním způsobem omezen zdroj příjmů pronajímatelů, který pronajímatelé potřebují nejen pro úhradu svých vlastních životních nákladů, ale rovněž i pro úhradu všech výdajů spojených s vlastnictvím domů a pronajímaných prostor. Zatímco tedy tyto jejich náklady trvají, v důsledku napadených zákonů jsou pronajímatelé náhle zbaveni zdroje, ze kterého tyto náklady platili, a vedle nájemců se tak stávají pronajímatelé rovněž skupinou obyvatel zasaženou opatřeními přijatými v souvislosti s epidemií, kterým byl odebrán zdroj příjmu.** Tím tedy dojde k prohloubení ekonomické krize z důvodů druhotné platební neschopnosti pronajímatelů, kteří se pak mohou ocitnout rovněž v situaci, že nebudou schopni plnit své splatné závazky.
54. Sekundárním důsledkem omezení příjmů pronajímatelů jsou i dopady do ekonomické sféry celé řady dalších navázaných odvětví, například řemeslníky a další živnostníky, kteří pronajímatelům poskytují služby a provádějí opravy a údržbu jejich nemovitostí. Pronajímatele budou muset v návaznosti na pokles svých příjmů snížit i své výdaje a odložit nezbytné opravy a investice, což povede ke snížení počtu zakázek v soukromém sektoru, a tudíž ke snížení příjmů dalších skupin obyvatel, což bude znamenat nežádoucí dominový efekt a riziko druhotné platební neschopnosti.
55. Ačkoli je tedy deklarovaným účelem a smyslem obou napadených zákonů zmírnit negativní dopady aktuální situace a mimořádných opatření na zasažené nájemce, paradoxně ale tak může naopak dojít k situaci, že nájemci se dostanou v konečném důsledku do ještě vážnějších finančních potíží, a negativní ekonomické dopady epidemie se rozšíří i na dosud nezasažené skupiny obyvatel, tedy na vlastníky nemovitostí, popřípadě i na různé další profese a podnikatele.

56. Především s ohledem na fakt, že napadené zákony neposkytují nájemcům účinnou pomoc a nenaplnují tedy ani řádně svůj zamýšlený účel, a naopak jsou jimi vytvářeny zcela nové problémy v dosud ne tolik zasažených oblastech společnosti, nelze než dojít k závěru, že přijaté zákony nesplňují ani kritérium přiměřenosti. Negativní dopady do základních práv pronajímatelů jsou zcela zjevně v hrubém nepoměru s poměrně malými pozitivními dopady do situace nájemců.
57. Navrhovatel má s ohledem na vše výše uvedené za to, že **napadené zákony nesplňují ani jedno z kritérií testu proporcionality a představují tedy nepřiměřený a nepřijatelný zásah do základních práv pronajímatelů, aniž by přitom byla efektivně ochráněna a naplněna základní práva nájemců.** Navrhovatel proto navrhuje, aby Ústavní soud ve smyslu § 70 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, rozhodl o protiústavnosti předmětných zákonů a tyto zákony zrušil.

#### IV. Otázka zrušení zákonů a řešení důsledků

58. Navrhovatel si je plně vědom toho, že v nynější mimořádně složité době je zapotřebí poskytnout veškerou možnou pomoc zasaženým obyvatelům, kteří bez své viny přišli o část či veškeré své příjmy a je z tohoto důvodu ohrožena jak jejich bytová potřeba, tak užívání prostor sloužících jejich podnikání, čímž je ohrožen i zdroj jejich budoucí obživy. Byť je navrhovatel přesvědčen, že napadené zákony představují protiústavní a nepřiměřený zásah do základních práv pronajímatelů, a tyto zákony navíc nepředstavují účinnou pomoc zasaženým nájemcům, nelze odhlédnout od faktu, že těmito zákony se v současné době předchází potenciálním výpovědím nájmu z důvodu nezaplaceného nájemného.
59. I když lze spekulovat o tom, jakému počtu nájemců reálně hrozí výpověď z nájmu, když dle dostupných informací se ve většině případů daří nalézt mezi nájemcem a pronajímatelem rozumný kompromis v podobě slevy na nájemném či odkladu splatnosti, nepochybně existuje rovněž řada případů, ve kterých tyto strany k dohodě nebyly schopny dospět a nájmy takovýchto nájemců jsou bez jejich viny skutečně ohroženy. Navrhovatel tedy z tohoto hlediska považuje předmětné zákony za sice protiústavní, avšak je si zároveň vědom i jejich potřebnosti a potenciálních negativních dopadů a nejistoty, které by nastaly v případě jejich okamžitého zrušení.
60. Stejně tak ovšem navrhovatel nemůže ignorovat zasažená práva pronajímatelů, kteří jsou těmito zákony protiústavně nuceni strpět omezení svých vlastnických práv a převzít veškerou ekonomickou zátěž sociální politiky státu, a to bez jakékoli náhrady či záruk. Je to přitom právě kompenzace, jež je jednou z ústavních podmínek omezení vlastnického práva dle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a není možné, aby se stát této své povinnosti poskytnout náhradu za nucené omezení vlastnických práv zbavil.

61. Navrhovatel je s ohledem na tyto dva protichůdné zájmy toho názoru, že napadené zákony by tedy měly být označeny za protiústavní a jako takové zrušeny, nicméně v zájmu ochrany oprávněných zájmů a práv nájemců, jakož i v zájmu jejich právní jistoty by ke zrušení předmětných zákonů mělo dojít až k datu uplynutí ochranné doby definované zákonem, tj. ke dni 31.12.2020.
62. Zrušení napadených zákonů ke dni 31.12.2020 by nicméně mělo být provázeno rovněž závazkem pro vládu a Parlament České republiky, přijmout v tomto mezidobí odpovídající opatření či zákony, kterými bude co nejdříve poskytnuta odpovídající kompenzace za omezení vlastnických práv pronajímatelů a odstraněn tak hlavní zdroj jejich protiústavnosti a zároveň aby došlo k přijetí takových opatření, které poskytnou skutečnou a hmatatelnou pomoc zasaženým nájemcům.

## V. Naléhavost věci a závěr

63. Navrhovatel by tímto chtěl požádat Ústavní soud ve smyslu § 39 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, aby o tomto návrhu rozhodl přednostně, neboť se s ohledem na aktuálně probíhající krizi jedná o věc zcela naléhavou.
64. Posouzení ústavnosti předmětných zákonů a rozhodnutí Ústavního soudu je za dané situace naprosto klíčové pro podobu a tvorbu všech opatření, kterými v nynější složité době bude reagováno na potřeby společnosti a minimalizovány ekonomické a sociální dopady na jednotlivé skupiny obyvatel. Je přitom ovšem nezbytné, aby se tak dělo způsobem, který bude maximálním možným způsobem šetřit základní práva a svobody obyvatel a je tedy obzvláště nyní zapotřebí, aby Ústavní soud coby soudní orgán ochrany ústavnosti připomenul a zdůraznil nezbytnost dodržování základních principů demokratického právního státu a ochranu základních práv a svobod i v krizových obdobích.
65. Závěrem by chtěl navrhovatel zdůraznit, že svým návrhem nechce v žádném ohledu podryvat snahu státu pomoci zasaženým nájemcům, avšak má za to, že zvolený způsob v podobě dvou napadených zákonů nejen že tento potřebný cíl nesplňuje, neboť skutečné řešení pouze odkládá, ale naopak vytváří problémy nové. **Napadenými zákony stát autoritativně přenáší svou odpovědnost za naplnění čl. 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod na soukromé subjekty a v rozporu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod bez jakékoli náhrady nutí pronajímatele nést veškerou ekonomickou zátěž pomoci nájemcům a nařizuje jim po dobu více než tři čtvrtě roku fakticky dotovat nezaplacené nájemné z vlastních prostředků. Napadené zákony navrhovatel ze všech popsanych důvodů považuje za protiústavní.**
66. Ani za mimořádně krizové situace či nouzového stavu není přípustné, aby přestala být respektována základní práva a svobody a překračovány ústavní hranice výkonu státní

moci. Právě za takovýchto výjimečných situací jsou principy demokratického právního státu a základní práva a svobody obyvatel nejvíce ohroženy, a proto obzvláště v takovém období je nutné bděle a důsledně hlídat, aby nedošlo k jejich porušení.

## **VI. Návrh výroku**

Navrhovatel proto navrhuje, aby Ústavní soud rozhodl nálezem takto:

- I. Zákon č. 209/2020 Sb., o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS-CoV-2 na nájemce prostor sloužících k uspokojování bytové potřeby, na příjemce úvěru poskytnutého Státním fondem rozvoje bydlení a v souvislosti s poskytováním plnění spojených s užíváním bytů a nebytových prostorů v domě s byty, je v rozporu s ústavním pořádkem.**
- II. Zákon č. 210/2020 Sb., o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS-CoV-2 na nájemce prostor sloužících podnikání, je v rozporu s ústavním pořádkem.**
- III. Zákon č. 209/2020 Sb., o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS-CoV-2 na nájemce prostor sloužících k uspokojování bytové potřeby, na příjemce úvěru poskytnutého Státním fondem rozvoje bydlení a v souvislosti s poskytováním plnění spojených s užíváním bytů a nebytových prostorů v domě s byty, se ruší ke dni 31.12.2020.**
- IV. Zákon č. 210/2020 Sb., o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS-CoV-2 na nájemce prostor sloužících podnikání, se ruší ke dni 31.12.2020.**

Skupina senátorů Senátu Parlamentu ČR