



US22020492

Potvrzení o doručení dokumentu

Organizace: Ústavní soud

Základní údaje

Číslo podání: US CKDP 0005918/22

Věc: Návrh na přezkum zákona

Doručeno: 6. 4. 2022 15:19:48

ID zprávy: DZ-155233

Email/DS: 5fugafv

ÚSTAVNÍ SOUD ČR Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne: - 6 -04- 2022	5
Vyřizuje: <i>[Signature]</i> krát Přílohy: 1	

Odesílatel Jaroslav Svejkovský - Svejkovský
Jaroslav, JUDr., advokát

K Rukám:

Do vlastních rukou: Ne

Spisová značka:

SP. Zn. Odesílatele:

Nepředchází

Seznam validací

Výsledek	Soubor	Subjekt certifikátu	Vystavitel
Příloha je validní	Vrbětice---návrh-na-přezkum-zákona.pdf		
Podpis je platný	Vrbětice---návrh-na-přezkum-zákona.pdf	T=společník, SERIALNUMBER=P57414, G=Jaroslav, SN=Svejkovský, CN=JUDr. Jaroslav Svejkovský, OU=2, O=AK Svejkovský & Kabelková a spol., OID.2.5.4.97=NTRCZ-26362066, C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 4, O="Česká pošta, s.p.", OID.2.5.4.97=NTRCZ-47114983, C=CZ
Příloha je validní	Podpisova-listina.jpeg		
Příloha je validní	Plná-moc.pdf		
Neobsahuje žádné podpisy	Plná-moc.pdf		
Příloha je validní	Vrbětice-Zpravodajska-zprava-sen.-Sulovského-tisk-c.-141.pdf		
Neobsahuje žádné podpisy	Vrbětice-Zpravodajska-zprava-sen.-Sulovského-tisk-c.-141.pdf		
Podpis je platný	PrijataDZ.zfo	SERIALNUMBER=S91490, CN=Informační systém datových schránek - produkční prostředí, O=Ministerstvo vnitra České republiky, OID.2.5.4.97=NTRCZ-00007064, C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 4, O="Česká pošta, s.p.", OID.2.5.4.97=NTRCZ-47114983, C=CZ

USTAVNÍ SOUD ČR	
Joštova 8. 660 83 Brno	
Došlo	5
dne: - 6 -04- 2022	
_____ krát Přílohy: _____	
Výřizuje:	

V Praze dne 6. 4. 2022

Navrhovatel: **Skupina senátorů**
za něž jedná senátor Michael Canov
zastoupen JUDr. Jaroslavem Svejkovským, advokátem, ev. číslo ČAK 00665

Účastník řízení: 1) Poslanecká sněmovna
2) Senát

Nepředchází

**Návrh na zrušení některých ustanovení zákona č. 324/2021 Sb., o
jednorázovém odškodnění subjektů dotčených mimořádnou událostí
v areálu muničních skladů Vlachovice – Vrbětice a o změně některých
zákonů**

spolu s návrhem na přednostní projednání

Přílohy:
Podpisová listina senátorů
Plná moc
Dále dle textu

1 Předmět návrhu

1. Navrhovatel - skupina senátorů, využívaje svého práva dle § 64 odst. 1 písm. b) č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném znění (dále jen „**ZÚS**“), navrhuje Ústavnímu soudu zrušit v návrhu dále vymezená ustanovení zákona č. 324/2021 Sb., o jednorázovém odškodnění subjektů dotčených mimořádnou událostí v areálu muničních skladů Vlachovice-Vrbětice a o změně některých zákonů (dále jen „**Zákon**“), jež se dotýkají ustanovení zákona o tzv. opomenutých osobách vyloučených z nároku na odškodnění.
2. V roce 2014 došlo na území Zlínského kraje k mimořádné události explozi munice, výbušných nebo jinak nebezpečných látek (chemické látky, prekursor, výbušné látky apod.) v bývalém areálu Vojenského technického ústavu, s.p., odštěpný závod VTÚVM Slavičín, ve Vlachovicích-Vrbětících. Zásah složek integrovaného záchranného systému (*dále jen „**IZS**“*) v oblasti trval bez tří dnů šest let. Při mimořádné události tohoto druhu může dotčeným fyzickým a právnickým osobám vzniknout několik druhů nároků na náhradu utrpěné újmy. Cílem zákona je zmírnit alespoň některé újmy, které utrpěly dotčené obce a jejich obyvatelé. Zákon tedy přiznává vybraným obcím (Bohuslavice nad Vlárí, Haluzice, Lipová, Slavičín a Vlachovice) jednorázovou finanční kompenzaci, v návaznosti na to je pak přiznávána kompenzace i některým obyvatelům dotčených obcí.
3. Zákon byl přijat na základě poslaneckého návrhu (ST: 1250, 8. volební období), a to v samém závěru volebního období. Návrh upravil jednorázové finanční odškodnění fyzických osob a územních samosprávných celků dotčených explozí dvou muničních skladů ve Vrbětících, ke kterým došlo v říjnu a prosinci 2014. Cílem návrhu bylo alespoň částečně kompenzovat vzniklé újmy. Odškodnění pro samosprávné celky mělo nahradit mj. škody na pozemních komunikacích, způsobené zvýšeným provozem těžké techniky a újmu na komunitně vedeném životě. Odškodnění pro obyvatele mělo nahradit duševní útrapy a snížení kvality života, zákaz užívání nemovitostí a obdělávání pozemků, pokles jejich hodnoty atp. Metoda odškodnění spočívá v paušální náhradě, jejímž přijetím dochází dle zákona k zániku jiných nároků z totožného skutkového děje (viz § 12 zákona).
4. Odškodnění mohou získat pouze ty fyzické osoby, které v „rozhodném období“ splňovaly definici „oprávněné osoby“. Odškodnění se vypočítá jako násobek příslušné denní sazby odškodnění a počtu dnů, po které fyzická osoba splňovala definici „oprávněné osoby“. Právě vyloučení nároku pro osoby, které reálně dlouhodobě pobývaly ve vyjmenovaných obcích, avšak nesplňují administrativní podmínky zápisu trvalého pobytu v obci či mimo ohlašovnu či v případě cizinců ztřeštěné podmínky pro získání trvalého pobytu, ačkoli pocítovaly stejnou újmu jako občané s přiznaným odškodněním, je z pohledu ústavnosti výrazně problematické.

5. **Poslanecký návrh zákona** byl předložen v červnu 2021 spolu s návrhem, aby byl návrh zákona projednán tak, aby s ním PS mohla vyslovit souhlas již v prvním čtení (§ 90 odst. 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny), což se také stalo na 115. schůzi dne 30.7.2021. Pro návrh se v hlasování č. 17 vyslovilo 113 ze 123 přítomných poslanců, nikdo nebyl proti, 10 poslanců se zdrželo, 5 zůstalo nepřihlášených.
6. Senát návrh zákona projednal, když otázka ústavnosti kritéria trvalého pobytu byla senátním zpravodajem uváděna jako deficit návrhu. Senátoři si ovšem také byli vědomi velmi specifické situace, kdy vrácení zákona 18.8.2021 (datum jednání Senátu) mohlo způsobit neschválení návrhu na konci volebního období. Senát proto návrh zákona v předloženém znění schválil¹.

Důkaz:

zpravodajská zpráva senátora Leopolda Sulovského k návrhu zákona o jednorázovém odškodnění (senátní tisk č.: 141)

¹ Rizik návrhu si byl zjevně vědom zpravodaj Senátu (příp. senátní legislativa) při projednávání návrhu zákona v horní komoře Parlamentu ČR, jenž právě k podmínce trvalého pobytu ve zpravodajské zprávě uvedl: „Návrh zákona vyvolává možné kolize, dokonce i s právem EU, a také řadu nejasností, jak uvedu dále. ... Vznik nároku na odškodnění se zakládá na formálním kritériu (trvalý pobyt), a nikoliv faktickém kritériu (bydliště), čímž by: a) paušální náhradu získali i osoby, kterým žádná újma nevznikla (měly trvalý pobyt v dotčené obci, ale bydlely jinde), b) osobám, kterým prokazatelně újma vznikla (bydlely v dotčené obci, ale měly trvalý pobyt jinde), by nebyla vyplacena žádná náhrada, c) na základě tohoto evidenčního kritéria by nárok neměly ani osoby s trvalým pobytem na sídle ohlašovny obce, což je v kolizi se zásadou rovnosti a zákazu diskriminace.“
S ohledem na shora uvedené riziko „potopení“ celého návrhu na konci volebního období však i senátní zpravodaj navrhl zákon podpořit.

2 Vymezení napadených částí právního předpisu

§ 3 – Oprávněné subjekty

(3) *Oprávněnou osobou je*

a) fyzická osoba, která byla v rozhodném období přihlášena k trvalému pobytu v obci uvedené v odstavci 2,

b) fyzická osoba, která byla v rozhodném období držitelem povolení k trvalému pobytu a byla přihlášena k pobytu v obci uvedené v odstavci 2.

§ 6 – Jednorázové odškodnění oprávněných osob

(5) Oprávněná osoba nemá nárok na poskytnutí jednorázového odškodnění za tu část rozhodného období, kdy bylo místem jejího trvalého pobytu sídlo ohlašovny.

a další v části ad 5) vyjmenovaná ustanovení obsahující úpravu o trvalém pobytu.

3 Meritum věci

7. Jak uvedeno shora, navrhovatel pokládá za ústavně neobhajitelné, aby výlučným **oprávněným subjektem** byly podle § 3 odst. 3 návrhu zákona fyzické osoby, které v rozhodném období (nebo jeho části) měly v některé z dotčených obcí **trvalý pobyt**, resp. rovněž cizinci, kteří byli v rozhodném období (nebo jeho části) držitelem povolení k trvalému pobytu a současně byli přihlášení k pobytu v některé z dotčených obcí. **Oprávněnou osobou naopak nejsou ty osoby, které sice v dotčených obcích fakticky bydlely (tj. měly zde své bydliště), ale neměly zde přihlášen trvalý pobyt.** Ani formální pojetí není důsledné, neboť nárok na odškodnění nevznikne ani osobě, která měla nahlášen trvalý pobyt na tzv. ohlašovně obecního úřadu některé z dotčených obcí (§ 6 odst. 5 návrhu zákona). V případě oprávněných osob je nárok podle § 7 návrhu zákona nutné uplatnit u ministerstva vnitra nejpozději do 30. června 2022, jinak zaniká.
8. Navrhovatel je přesvědčen, že tato zákonná omezení v testu ústavnosti neobstojí. V této souvislosti lze poukázat na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 42/04, kde Ústavní soud konstatoval, že je věcí státu, aby v zájmu zabezpečení svých funkcí rozhodl, že určité skupině poskytne méně výhod než jiné. Ani zde však nesmí postupovat zcela libovolně. Pokud zákon určuje prospěch jedné skupiny, může se tak stát pouze s odvoláním na veřejné hodnoty. O tom, zda se tak v tomto případě stalo, má navrhovatel závažné pochybnosti, které ozřejmí v další části návrhu. Intence zákonodárce a to, zda dostal citovanému požadavku Ústavního soudu, se nejprve pokusíme nahlédnout prostřednictvím důvodové zprávy, kterou vláda k návrhu zákona připojila.
9. Důvodová zpráva k § 3 zákona konstatuje následující:
„Předkladatel si je vědom určitých limitů tohoto kritéria, neboť se nabízí otázka vztahu trvalého pobytu a faktického bydliště občana. Formální přihlášení se k trvalému pobytu ještě nemusí znamenat trvalé žití (bydliště) v obci, nicméně jedná se o kritérium, které lze nejspíše ověřit bez nutnosti zatěžovat žadatele. V případě, že by bylo přistoupeno na dokládání fakticity pobytu, není vyloučeno, že by se objevily snahy o účelové zpětné dokládání faktického pobytu. Lze jistě namítat, že zejména v malé obci se tato okolnost neutají, a účelovost takového jednání se proto snadno odhalí, nicméně na tuto argumentaci nelze přistoupit. Kritérium trvalého pobytu bylo zvoleno z toho důvodu, že se jedná o poměrně snadno ověřitelný údaj, jenž je možno verifikovat prostřednictvím informačních systémů veřejné správy. Odpadá tak složité dokazování faktického pobytu, což by s ohledem na časový úsek, kterého se odškodnění týká, bylo velmi obtížné. Nárok není přiznáván lidem, kteří jsou v dotčených obcích hlášeni na tzv. ohlašovně.
10. *Kritérium trvalého pobytu v obci bylo zvoleno také proto, že již v minulosti bylo odškodnění poskytnuté na základě usnesení vlády České republiky č. 1090 ze dne 21. prosince 2015 přiznáno pouze těm osobám, které byly hlášeny k trvalému pobytu v některé z dotčených obcí. Je tedy zachována kontinuita.“*

11. Důvodová zpráva k § 6 odst. 5 pak doplňuje:

„Nárok na jednorázové odškodnění také není přiznáván obyvatelům dotčených obcí, kteří měli v rozhodném období jako místo pobytu v evidenci uvedeno sídlo ohlašovny (laicky řečeno – osobám hlášeným k pobytu tzv. na úřadě), nicméně s výjimkou osob, které skutečně bydlí na adrese sídla ohlašovny (v praxi mohou existovat situace, kdy v sídle úřadu existují byty apod.). Tedy tito lidé mají adresu trvalého pobytu shodnou s adresou sídla úřadu, avšak mají relevantní užívací titul k předmětné nemovitosti.“

12. Nejprve nutno uvést, že skutečnost, že kritérium trvalého pobytu bylo uvedeno v nenárokovém systému vládního dotačního schématu, neříká o ústavnosti této podmínky ve vztahu k napadeným částem zákona ničeho a návrhvatel nezastírá své překvapení, že nenárokové vládní dotační schéma se kladlo na roveň mechanismu, jehož smyslem je kompenzovat reálně utrpěnou újmu dotčeným fyzickým osobám.

13. To platí tím spíše, že návrhvatel je přesvědčen o tom, že **osoby, které fakticky pobývaly v rozhodném období „trvale“ v zasaženém území, ale neměly zapsanu konkrétní adresu v jedné z vyjmenovaných obcí jakožto místo trvalého bydliště, se nachází z hlediska prožití újmy, a tedy sledovaného účelu Zákona o odškodnění, v identickém postavení jako osoby, které trvalé bydliště v jedné z těchto obcí zapsané měly.** Řešení popsaného problému nemuselo být složité: zákon mohl a měl umožnit ministerstvu přiznání odškodnění vedle osob s trvalým pobytem i ve vztahu k těm osobám, které prokáží, že se v dotčených obcích v rozhodném období dlouhodobě zdržovaly. Tak se tomu ale nestalo a Zákon vychází z nedostatečné distinkce podmínek pro přiznání nároku vzhledem k osobám, které prožily stejnou či obdobnou újmu, a porušuje tak ústavní zásadu relativní rovnosti v právech jakožto jedné z klíčových maxim ústavního pořádku. S ohledem na zásadu priority ústavně konformního výkladu zákona má návrhvatel za to, že nečiní-li tak zákon výslovně (*expressis verbis*), **je nutné tuto zjevnou nespravedlnost překlenout ústavně souladným výkladem, jinak by docházelo k hrubé nespravedlnosti a porušení základních práv žadatelů ústavněprávního rozměru.**

14. Nespravedlivost kritéria trvalého pobytu s dopadem na ústavnost dotčených ustanovení Zákona o odškodnění dále umocňuje fakt, že z žádného výslovného ustanovení právního řádu nelze dovodit povinnost osob zapisovat konkrétní místa, kde se zdržují (srov. zejm. § 10 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů, dále jen „**Zákon o evidenci obyvatel**“). Je namístě v této souvislosti zmínit pochybnosti nad zrušením institutu přechodného bydliště v minulosti, nicméně žádné fyzické osobě neukládá žádná právní norma povinnost zapsat si adresu faktického zdržování se jakožto trvalé bydliště (viz k tomu výrazně problematický institut zápisu trvalého bydliště „na ohlašovně“, podrobněji níže). Ostatně ani Zákon o evidenci obyvatel v řadě případů neumožňuje občanům (fyzickým osobám) dosáhnout na takový veřejnosprávní zápis, třebaže je takový zápis v jejich zájmu, neboť stanovuje poměrně přísné podmínky, za kterých lze takového zápisu dosáhnout.

15. *A contrario* k situaci neúspěšných žadatelů pak na problematičnost dané právní úpravy ukazují případy zapsaného trvalého bydliště u osob, které se reálně dlouhodobě zdržují mimo dané obce z důvodů daných řadou různých životních situací, tj. žádnou bezprostřední újmu v rozhodném období jednoznačně nepocítovaly, avšak bylo jim vyplaceno plné odškodnění.
16. **Uplatněným výkladem podmínek pro přiznání jednorázového odškodnění dle návrhatele bez pochyby dochází k porušení hned několika ústavních principů a zásad, k nimž uvádí svou argumentaci níže.**
17. Předně je nutné se dovolat **zásady rovnosti a zákazu diskriminace na základě tzv. jiného postavení** ve smyslu čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (*dále jen „LZPS“*): *„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.“*; **i k porušení čl. 14 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv** (*dále jen „EÚLP“*): *„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.“*
18. Pokud se **dvě osoby fakticky nacházely po celé rozhodné období dlouhodobě v jedné z obcí** uvedených v § 3 odst. 2 Zákona o odškodnění, a tudíž pocítovaly prakticky shodnou újmu vyvolanou mimořádnou událostí – výbuchy a následným odstraňováním jejich následků, **oč lze z ústavněprávního hlediska opřít závěr, že jedné osobě bude jednorázové odškodnění přiznáno, druhé však nikoli**, když jedinou relevantní distinkcí mezi takovými osobami bude jen a právě otázka rozdílného zápisu dle Zákona o evidenci obyvatel? Navrhovatel namítá **absenci rozumných a objektivních důvodů pro takovou rozdílnost posuzování postavení dvou osob**, když neseznává jediný relevantní důvod s ohledem na povahu újmy, jejíž částečnou satisfakci Zákon o odškodnění zakládá, aby referenční kritérium pro absolutní záповeď přiznání odškodnění bylo vedeno na okolnosti natolik podružné, formální a z hlediska prožitých útrap irelevantní, tj. záznamu o osobě ve veřejnoprávním registru.
19. S ohledem na znění § 12 Zákona o odškodnění je jasné, že tento zákon sleduje dosažení odpovídajícího vyrovnání s osobami, které by jinak mohly vůči státu uplatňovat zvláštní nároky. Ostatní právní předpisy však nespojují vznik jakéhokoli nároku s veřejnosprávním zápisem v úřední evidenci, ale důsledně vždy se vznikem újmy (škody) na straně fyzické (příp. právnické) osoby. Je potom zcela neopodstatněné, aby Zákon o odškodnění vznik nároku vázal bez možnosti jiného způsobu prokázání vzniku újmy na takový administrativní zápis.

20. Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva je zřejmé, že jiným postavením lze v tomto případě rozumět právě i místo trvalého bydliště osoby.² Soud má ve svých kauzách tendenci posuzovat kritérium „jiného postavení“ široce a řadit pod něj mj. různé kategorie vlastníků, otcovství, rodinný stav, zdravotní stav, sexuální orientaci, povolání, vojenskou hodnost či status bývalého důstojníka KGB, délku trestu odnětí svobody u skupin vězňů, okolnost, zda nájemce najímá soukromý či veřejný byt i **místo trvalého bydliště** aj.³ Kritérium trvalého pobytu považuje za „jiné postavení“ pro účely zákazu diskriminace rovněž i česká judikatura. Nejvyšší správní soud dospěl např. při svém rozhodování k závěru, že jednání mělo diskriminační povahu, pokud slevu na jízdném mohli uplatňovat toliko občané mající trvalé bydliště v Liberci, když ostatní občané ČR a cizinci, jejichž trvalé bydliště se nacházelo jinde, stejné výhody užívat nemohli. Při stanovení jízdného tak došlo k diferenciaci, pro níž jediným kritériem bylo místo trvalého pobytu osob.⁴ Zařazení tohoto aspektu mezi diskriminační kritéria navazuje na základní judikatorní úvahy nad samotným principem zákazu diskriminace.
21. Jak dále vyplývá z judikatury Ústavního soudu, sice ne každé nerovné zacházení s různými subjekty lze kvalifikovat jako porušení principu rovnosti, tedy jako protiprávní diskriminaci, ale k porušení tohoto principu dojde, pokud s různými subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, je zacházeno rozdílným způsobem, aniž by pro to existovaly **objektivní a rozumné důvody**.⁵ Konkrétně lze poukázat na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 42/04 ze dne 6. 6. 2006, kde Ústavní soud konstatoval, že je věcí státu, aby v zájmu zabezpečení svých funkcí rozhodl, že určité skupině poskytne méně výhod než jiné. Ani zde však **nesmí postupovat zcela libovolně. Pokud zákon určuje prospěch jedné skupiny, může se tak stát pouze s odvoláním na veřejné hodnoty. O diskriminaci se nejedná, pokud rozdílné zacházení sleduje objektivně legitimní cíl a prostředky k dosažení tohoto cíle jsou přiměřené.** Tyto závěry potvrzuje i Evropský soud pro lidská práva, který opětovně konstatuje, že **odlišnost v zacházení mezi osobami nacházejícími se v analogických nebo srovnatelných situacích je diskriminační, pokud nemá žádné objektivní a rozumné ospravedlnění**, tj. pokud nesleduje legitimní cíl, nebo pokud nejsou použité prostředky sledovanému cíli přiměřené. Rovněž Výbor OSN pro lidská práva opakovaně vyjádřil názor, že **vyloučení libovůle spočívá v tom, že nelze uplatnit diskriminaci mimo rozumná a objektivní kritéria.**

² K tomu např. rozhodnutí ESLP č. 42184/05 ze dne 16. 3. 2010 ve věci *Carson a další proti Spojenému království* či rozhodnutí ESLP č. 10441/06 ze dne 7. 11. 2013 ve věci *Pichkur proti Ukrajině*.

³ KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. (eds.) *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1219.; dále Agentura Evropské unie pro základní práva a Rada Evropy. *Příručka evropského antidiskriminačního práva*, Lucemburk: 2020. Dostupné z WWW: https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_non_discr_law_CES.pdf.

⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 63/2005-69 ze dne 16. 3. 2007.

⁵ K tomu např. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/02 ze dne 21. 1. 2003 či nález sp. zn. Pl. ÚS 42/04 ze dne 6. 6. 2006.

22. Ústavní soud tedy ve své judikatuře formuluje „test přímé diskriminace“ vycházející z odborné literatury a pro závěr o přímé diskriminaci posuzuje následující kroky:
- Jde o srovnatelného jednotlivce nebo skupiny?*
 - Je s nimi nakládáno odlišně na základě některého ze zakázaných důvodů?*
 - Je odlišné zacházení stěžovateli k tíži (uložením břemene nebo odepřením dobra)?*
 - Je toto odlišné zacházení ospravedlnitelné, tedy:*
 - sleduje legitimní zájem a*
 - je přiměřené?*
23. Kladná odpověď na první tři otázky a zároveň záporná odpověď na čtvrtou otázku vede k závěru o existenci (přímé) diskriminace.⁶ **Veřejnoprávní osoby (obec, stát) mají navíc proti jiným osobám úzký prostor pro prokázání legitimního cíle a jinými měřítky je posuzována i přiměřenost prostředků k jeho dosažení.⁷**
24. Cílem právní úpravy Zákona o odškodnění má být zmírnění újmy způsobené řešením mimořádné události obyvatelům dotčených obcí a kompenzace snížení kvality života v daném regionu v důsledku dlouhodobé činnosti složek IZS. Důvodová zpráva k Zákona o odškodnění přímo uvádí, že délka zásahu IZS nepochybně „kladla vysoké nároky na psychiku obyvatel obcí“ v bezprostředním okolí areálu, a navrhované odškodnění by tedy mělo „zmírnit snížení kvality života v daném regionu“.⁸ V tomto kontextu není zvolené kritérium trvalého pobytu fyzické osoby v dotčené obci akceptovatelné, neboť nejenže nedokáže vytyčené cíle právní úpravy naplnit, ale naopak je přímo popírá. **Kritérium trvalého pobytu nesměřuje k ochraně požadovaných veřejných hodnot, tedy nepokrývá dostatečně ty osoby, jichž se mimořádná událost fakticky dotkla, fakticky zasáhla do jejich života, skutečně snížila kvalitu jejich života. V napadeném rozhodnutí tak zcela absentuje vypořádání se s konformitou tohoto kritéria s principem rovnosti, tj. zásadou rovného zacházení, a tedy vyloučením zákazem diskriminace, a tím i souladu s ústavním pořádkem ČR, předpisy EU, judikaturou soudních orgánů EU a mezinárodními smlouvami, jimiž je ČR vázána.** Zákonodárce zde postupuje libovolně a bez řádného důvodu v rozporu se zákazem diskriminace, když odůvodňuje zvolené kritérium pouze jako:
- administrativně lépe uchopitelné, méně zatěžující fyzické osoby z hlediska unesení důkazního břemene než v případě faktického bydliště na území obce;
 - navazující na systém odškodnění poskytnutého na základě usnesení vlády ČR č. 1090 ze dne 21. 12. 2015.

⁶ K tomu např. náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 49/10 ze dne 28. 1. 2014, náleží sp. zn. I. ÚS 2482/13 ze dne 26. 5. 2014 či náleží sp. zn. Pl. ÚS 31/13 ze dne 10. 7. 2014.

⁷ K tomu srov. Stanovisko veřejného ochránce práv č. 22/2010/DIS ze dne 18. 3. 2010.

⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 324/2021 Sb.

25. Pokud jde o důvod **ad a)**, navrhovatel uvádí, že tento důvod s ohledem na výše uvedené neobstojí. Jak uvádí navrhovatel shora, zákonodárce mohl stanovit podmínku trvalého bydliště, ale aby daný požadavek nevybočil z kritérií demokratického právního státu, měl stanovit rovněž možnosti, jak tuto existenci trvalého pobytu překlenout, jestliže se osoba v rozhodném období v obci vyjmenované dle § 3 odst. 2 Zákona o odškodnění fakticky dlouhodobě zdržovala. Pakliže takový faktický důvod daná osoba prokazuje, nelze jí odškodnění upřít. V takovém případě je nutné Zákon ústavně souladně vyložit.
26. Faktické bydliště fyzické osoby lze dokládat mnoha různými způsoby, a to např. nájemní smlouvou (takový postup je běžný například v rámci posuzování nároku na příspěvek na bydlení), vyžádáním tzv. zprávy o pověsti z místa bydliště od příslušného obecního úřadu nebo vyžádáním jiných potřebných podkladů od státních orgánů a fyzických či právnických osob, kdy tato pravomoc Ministerstva vnitra je zakotvena přímo v § 10 odst. 3 Zákona o odškodnění: „*Státní orgány, právnické i fyzické osoby jsou povinny na žádost ministerstva poskytnout bezplatně podklady nezbytné k prokázání nároku a vyvinout potřebnou součinnost.*“ § 14 zákona č. č. 128/2000 Sb., o obcích rovněž, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**Zákon o obcích**“), stanoví, že obec je povinna vydávat potvrzení a vyhotovovat zprávy pro potřeby právnických a fyzických osob, stanoví-li tak právní předpis. Za takový předpis lze rozumět právě i Zákon o odškodnění.
27. **Kritérium fakticity přitom je českou legislativou ve vztahu k občanům obcí užíváno, nejedná se o neznámé kritérium.** Hovoří se o něm zejména tam, kde se normativní úprava dotýká sociální sféry určité skupiny fyzických osob, jejichž postavení je v důsledku okolností, které nemohou ovlivnit, oslabeno, a k jejichž ochraně příslušná právní úprava slouží. Jako příklad lze jmenovat výše zmíněný Zákon o obcích, který v § 16 odst. 3 definuje postavení občana obce. Zákonná úprava požaduje kumulativní splnění dvou základních podmínek, a to podmínky státního občanství ČR a dále podmínky hlášeného trvalého pobytu v obci, dále je ale stanovena výjimka jak z podmínky trvalého pobytu, tak z podmínky českého občanství, spočívající v tom, že dotčená fyzická osoba *musí alespoň vlastnit na území obce nemovitost*. Je tak pamatováno mj. např. na majitele rekreačních objektů i objektů bydlení, kteří sice mají trvalý pobyt jinde, ale *v dotčené obci žijí nebo zde tráví podstatnou část roku a mají proto osobní zájem na úrovni spravování takové obce*. Posiluje se tak ochrana vlastnického práva příslušných osob, a ve vztahu k samosprávě se tak vytváří objektivizovanější prostor pro zjišťování a vyhodnocování příslušných potřeb a rozhodování v souladu s nimi. Např. právo na podání a projednání žádosti o pronájem obecního bytu mají podle zákona o obcích všichni občané obce bez rozdílu, tj. všichni lidé žijící v obci, nikoli jen občané s trvalým pobytem. Dalším příkladem je zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, který hovoří o povinnostech obce dokonce nejen vůči občanům obce (tedy osobám s trvalým pobytem v obci a osobám vlastnícím na území obce nemovitost), ale i *všem osobám vyskytujícím*

ADVOKÁTI

se na území obce (tedy vůči fakticky zde žijícím osobám). Dále např. zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, , ve znění pozdějších předpisů, podle nějž je ve věcech péče soudu o nezletilé děti místně příslušný obecný soud dítěte, jímž je soud, v jehož obvodu má nezletilý své bydliště (§ 467 odst. 1 a § 4 odst. 2), případně soud, v jehož obvodu se zdržuje (§ 467 odst. 2); trvalé bydliště zde tedy není téměř vůbec bráno do úvahy.

28. Nad to lze poukázat na skutečnost, že obavy zákonodárce ohledně účelového zpětného dokládání faktického pobytu nejsou důvodné, neboť případné uvedení nepravdivých údajů v žádosti o odškodnění je možné kvalifikovat a sankcionovat jako trestný čin dotačního podvodu dle § 212 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů.
29. Navrhovatel rovněž vyjadřuje pochybnost ohledně skutečnosti, že formální kritérium bylo s ohledem na svoji administrativní jednoduchost zvoleno v zájmu žadatelů, jak vyplývá z citované důvodové zprávy. Okolnosti nasvědčují tomu, že jednoduché formální pojetí bylo preferováno spíše v zájmu veřejné správy, což je ale s přihlédnutím k účelu zákona třeba odmítnout jako nepřijatelné.
30. Ve vztahu k důvodu **ad b)** navrhovatel uvádí, že takové srovnání nelze považovat za relevantní, kontinuitu nelze hledat již v samotném nároku, resp. druhu náhrady vzniklé újmy, neboť v citovaném případě se jednalo o odškodnění dle § 29 a 30 zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném zákonném systému, ve znění pozdějších předpisů, tedy o zcela jiný systém odškodnění podle jiného právního předpisu. Navíc šlo v daném případě o vládní dotační titul, který by byl vázán na právní předpis. Argumentovat tímto dotačním schématem v případě srovnání s „kvalitou zákona“ je tedy nepatřičné jak z formálních, tak obsahových důvodů.
31. Navrhovatel v neposlední řadě namítá, že mohou existovat desítky legitimních důvodů, pro které si někdo na adrese svého faktického bydliště nezapiše trvalý pobyt, život takových příkladů nabízí přehršel (kupříkladu pokud dotyčná osoba fakticky bydlí v objektu bez čísla popisného, orientačního a evidenčního, protože zde nemůže mít zapsán trvalý pobyt; pokud osoba vlastní více nemovitostí, v nichž pobývá; pokud je nezbytné či vhodné mít trvalý pobyt v určitém místě z pracovních důvodů, z důvodů doručování, péče o blízkou osobu, sídla podnikání aj.). Za významné je proto nutno považovat pouze to, zda se poškozený v rozhodném období či jeho části skutečně zdržoval v jedné z obcí vypočtených v ust. § 3 odst. 2 Zákona o odškodnění a aby byl tuto skutečnost schopen určitým způsobem doložit.
32. Zdůraznit je třeba i problematičnost ustanovení § 6 odst. 5 Zákona, podle nějž oprávněná osoba nemá nárok na poskytnutí jednorázového odškodnění za tu část rozhodného období, kdy bylo místem jejího trvalého pobytu sídlo ohlašovny obce. **K této právní úpravě není ani v důvodové zprávě k citovanému ustanovení poskytnuto žádné zdůvodnění.** Záměr zákonodárce zde tedy není zřejmý. Z materiálního hlediska není

ADVOKÁTI

jasně, proč by osoby s trvalým pobytem na ohlašovně neměly mít stejný nárok na odškodnění jako osoby s trvalým pobytem jinde v obci. Je-li hovořeno o užití kritéria trvalého pobytu především z důvodu jeho administrativní jednoduchosti, případně průkaznosti, pak u osob evidovaných v sídle ohlašovny platí tato kritéria stejnou, ne-li vyšší měrou. Ani zde není vůbec řešeno, zda se jedná o osoby, které v obci v době mimořádné události fakticky bydlely, tedy které byly skutečně touto událostí dotčeny a jimž vznikla újma.

33. Důvodová zpráva k ustanovení § 6 odst. 5 Zákona uvádí toliko, že z možnosti nárokovat odškodnění podle Zákona nejsou vyloučeny ty osoby, které skutečně bydlí na adrese sídla ohlašovny (např. pokud se v budově sídla úřadu nacházejí byty), tedy osoby, které „*mají adresu trvalého pobytu shodnou s adresou sídla úřadu, avšak mají relevantní užívací titul k předmětné nemovitosti.*“ Tato podstatná výjimka je však zachycena pouze v důvodové zprávě, z právní úpravy Zákona samotného nevyplývá a byť tedy zákonodárce takový výklad § 6 odst. 5 Zákona zřejmě zamýšlel, tento úmysl zrealizován nebyl. V citovaném odkazu v důvodové zprávě lze nicméně spatřovat důkaz o vědomé důležitosti rozlišování mezi osobami „pouze evidovanými“ a osobami skutečně v obci žijícími, které je potřeba ve vztahu k nároku na odškodnění chránit.

4 Žádost o přednostní projednání

Navrhovatel žádá o přednostní projednání svého návrhu, neboť napadená ustanovení jsou realizována při výkonu práv fyzických osob právě v této době, kdy zákon sám obsahuje propadnou lhůtu 30.6.2022 pro jejich uplatnění u Ministerstva vnitra ČR. Má-li být poskytnuta fyzickým osobám řádná ochrana v režimu abstraktní kontroly norem, jeví se za vhodné, aby Ústavní soud posoudil ústavní konformitu napadených ustanovení tak, aby se vyloučené osoby ještě mohly o svůj nárok přihlásit, aniž by musely podstupovat složitý postup prostřednictvím správního soudnictví.

5 Závěrečné poznámky k petitu

Navrhovatel navrhuje při vědomí oprávnění Ústavního soudu jakožto negativního zákonodárce

- zrušení části § 3 odst. 3 písm. a) Zákona ve slovech „*přihlášena k trvalému pobytu*“, kdy interpretací Zákona by bylo možno dospět k výkladu, že výraz „*byla*“ by po případném derogačním zásahu Ústavního soudu vyžadoval **prokázání fakticity pobytu v obci vyjmenované v ust. § 3 odst. 2 Zákona odškodnění v rozhodném období**. Zmiňované ustanovení by tak po derogačním zásahu znělo: „*(3) Oprávněnou osobou je a) fyzická osoba, která byla v rozhodném období v obci uvedené v odstavci 2*“;
- zrušení ustanovení § 3 odst. 3 písm. b) Zákona;
- zrušení části § 6 odst. 1 Zákona ve slovech „*trvalého*“ a „*trvalým*“; zmiňované ustanovení by tak po derogačním zásahu znělo: „*(1) Oprávněná osoba má za období podle § 2 odst. 2 písm. a) nárok na poskytnutí jednorázového odškodnění ve výši 300 Kč za každý kalendářní den pobytu, s výjimkou oprávněné osoby s pobytem na území obce Slavičín, kde je tento nárok přiznán pouze oprávněné osobě s pobytem na území části obce Divnice.*“;
- zrušení části § 6 odst. 2 Zákona ve slově „*trvalého*“; zmiňované ustanovení by tak po derogačním zásahu znělo: „*(2) Oprávněná osoba má za období podle § 2 odst. 2 písm. b) nárok na poskytnutí jednorázového odškodnění ve výši 100 Kč za každý kalendářní den pobytu.*“;
- zrušení části § 6 odst. 3 Zákona ve slově „*trvalého*“; zmiňované ustanovení by tak po derogačním zásahu znělo: „*(3) Oprávněná osoba má za období podle § 2 odst. 2 písm. c) nárok na poskytnutí jednorázového odškodnění ve výši 20 Kč za každý kalendářní den pobytu.*“;

- zrušení části § 6 odst. 4 Zákona ve slovech „trvalým“; zmiňované ustanovení by tak po derogačním zásahu znělo: „(4) Nárok oprávněné osoby s pobytem na území obce Slavičín, s výjimkou oprávněné osoby s pobytem na území části obce Divnice, se stanovuje ve výši 20 % sazeb určených podle odstavců 2 a 3.“;
- zrušení ustanovení § 6 odst. 5 Zákona.

Ve vztahu k oprávnění ministerstva vnitra využít databáze, základní registry a informační systémy uvedené v ust. § 11 Zákona, v níž jsou evidovány osobní údaje o trvalém pobytu osob, návrhvatel nenavrhuje takovou úpravu rušit, protože pro ministerstvo tyto údaje mohou indikovat dlouhodobý pobyt žadatelů ve vyjmenovaných obcích. Ministerstvo i tyto údaje proto bude moci vyhodnotit při posouzení žádosti i nadále po případném derogačním zásahu Ústavního soudu.

6 Závěrečný návrh

S ohledem na výše uvedené se navrhuje, aby Ústavní soud vydal tento nálezh:

V zákoně č. 324/2021 Sb., o jednorázovém odškodnění subjektů dotčených mimořádnou událostí v areálu muničních skladů Vlachovice - Vrbětice a o změně některých zákonů se z r u š u j í ust. § 3 odst. 3 písm. b) a ust. § 6 odst. 5 a dále se z r u š u j í v ust. § 3 odst. 3 písm. a) slova „přihlášena k trvalému pobytu“, v § 6 odst. 1 slova „trvalého“ a „trvalým“, v § 6 odst. 2 slova „trvalého“, v ust. § 6 odst. 3 slova „trvalého“, v ust. § 6 odst. 4 slova „trvalým“.

Navrhovatel
skupina senátorů Parlamentu ČR

zastoupení JUDr. Jaroslavem Svejkovským,
advokátem

JUDr. Jaroslav Svejkovský

Digitálně podepsal JUDr. Jaroslav Svejkovský
Datum: 2022.04.06 15:15:11 +02'00'