

DO DATOVÉ SCHRÁNKY

Ústavní soud
Joštova 8
660 83 Brno 2

ÚSTAVNÍ SOUD	
Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	- 5 -10- 2026 1
____ krát Přílohy: _____	
Vyřizuje: _____	

V Brně dne 5. 10. 2026

Navrhovatelé: Skupina senátorů

(identifikace jednotlivých senátorů je uvedena na přiložené podpisové listině senátorů)
Valdštejnské náměstí 17/4, 118 01 Praha 1
za skupinu senátorů jedná senátor: **Ing. Tomáš Golář**

právně zastoupení **JUDr. Janem Malým, Ph.D.**, advokátem ev. č. ČAK: 19608, se sídlem
Moravské náměstí 754/13 602 00 Brno

Za účasti: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky

Sněmovní 176/4, 118 26 Praha 1 – Malá Strana

a

Senát Parlamentu České republiky

Valdštejnské náměstí 17/4, 118 01 Praha 1 – Malá Strana

Nepředchází

Návrh na zrušení zákona

ve smyslu ustanovení § 64 odst. 1 a § 39 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

Přílohy:

1. Plná moc advokáta;
2. Podpisová listina skupiny senátorů;
3. Zákon č. 63/2026 Sb., o regulaci cen pohonných hmot vládou a o změně zákona č. 526/1990 Sb., o cenách;
4. Důvodová zpráva k napadené právní úpravě ze dne 13. 4. 2026;
5. Pozměňovací návrhy k napadené právní úpravě č. 814, 815, 817, 818, 819;
6. Zamítavé usnesení Senátu č. 412 ze schůze konané dne 22. 4. 2026;
7. Doprovodné usnesení Senátu č. 413 ze schůze konané dne 22. 4. 2026;
8. Usnesení ústavně – právního výboru Senátu č. 121 ze schůze konané dne 21. 4. 2026;
9. Cenový věstník 5/2026 s cenovým výměrem Ministerstva financí č. 1/2026.

I.

Vymezení napadeného zákona

- 1.1. Navrhovatelé tímto ve smyslu ustanovení § 64 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, podávají návrh na zrušení zákona č. 63/2026 Sb., o regulaci cen pohonných hmot vládou a o změně zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**napadený zákon**“ nebo také „**napadená právní úprava**“), který tvoří přílohu tohoto návrhu.

II.

Rozpor napadeného zákona s ústavním pořádkem ČR

- 2.1. Navrhovatelé shledávají rozpor napadeného zákona s ústavním pořádkem České republiky, a to především s ústavními principy zakotvenými v následujících článcích:

- čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod, zaručujícím svobodu podnikání a právo provozovat jinou hospodářskou činnost, které může být omezeno pouze za podmínek stanovených zákonem;
- čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod, chránícím vlastnické právo a stanovícím podmínky přípustnosti zásahů do majetkové sféry jednotlivce;
- čl. 1 Listiny základních práv a svobod, zakotvujícím princip rovnosti lidí v důstojnosti i v právech;
- čl. 3 odst. 1 a čl. 4 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, vyjadřujícím zákaz diskriminace a požadavek rovného zacházení při ukládání povinností a omezování základních práv;
- čl. 4 odst. 1, 2 a 4 Listiny základních práv a svobod, stanovícím, že povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a že při omezení základních práv musí být šetřena jejich podstata a smysl;
- čl. 36 odst. 1 a 2 a čl. 38 Listiny základních práv a svobod, zaručujícími právo na soudní ochranu, přezkum rozhodnutí orgánů veřejné moci soudem a právo na zákonného soudce;
- čl. 15 odst. 1 Ústavy České republiky, podle něhož zákonodárná moc náleží Parlamentu České republiky, a principem dělby moci plynoucím z ústavního pořádku;
- čl. 28 Listiny základních práv a svobod, který stanovuje právo na uspokojivé pracovní podmínky zaměstnanců;
- čl. 78 Ústavy České republiky, vymezujícím meze odvozené normotvorby vlády a požadavek, aby nařízení vlády byla vydávána pouze k provedení zákona a v jeho mezích;
- čl. 95 odst. 1 Ústavy České republiky, zakotvujícím princip vázanosti soudce zákonem

a ústavním pořádkem při poskytování soudní ochrany;

- čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, zaručujícím pokojné užívání majetku a ochranu před nepřiměřenými zásahy veřejné moci do majetkových práv.

III.

Předmět napadeného zákona

- 3.1. Podstatou napadené právní úpravy je regulace cen pohonných hmot v případě mimořádných tržních událostí a způsob přijímání takové regulace.
- 3.2. **Konkrétně napadená právní úprava umožňuje vládě, za podmínek vymezených v § 1 odst. 1 napadeného zákona pomocí cenového výměru, ve formě nařízení vlády, regulovat ceny pohonných hmot, přičemž takový cenový výměr může být vydán až na dobu dvanácti měsíců a za trvání zákonných důvodů i opakovaně.**
- 3.3. Na rozdíl od dosavadní právní úpravy založené zejména na zákoně č. 526/1990 Sb., o cenách (dále jen „zákon o cenách“), napadený zákon svěřuje pravomoc k regulaci cen pohonných hmot vládě, která ji vykonává formou nařízení vlády. Ostatní cenové orgány přitom podle zákona o cenách přijímají cenová regulační opatření zpravidla formou opatření obecné povahy, pro jejichž vydání jsou stanoveny odlišné procesní požadavky, včetně možnosti uplatnění připomínek dotčenými osobami a následného soudního přezkumu. Napadená právní úprava tak oproti obecnému režimu cenové regulace zavádí zvláštní mechanismus, který koncentruje rozhodovací pravomoc do rukou vlády a současně omezuje procesní garance i prostředky obrany, jež jsou s vydáváním opatření obecné povahy standardně spojeny.

IV.

Odůvodnění protiústavnosti napadeného zákona

- 4.1. **Podstata namítané protiústavnosti nespočívá v tvrzení, že jakákoli cenová regulace jako taková je ústavně nepřijatelná. Spočívá v nedostatečném zákonném vymezení podmínek a mezí, za nichž může být využita, ve značné intenzitě potenciálních zásahů do základních práv jejich adresátů, v možnosti jejich dlouhodobého trvání a v oslabení mechanismů jejich bezprostřední soudní kontroly.**
 - 4.2. V souhrnu je tak napadená právní úprava způsobilá zasáhnout zejména do svobody podnikání, vlastnického práva, principu rovnosti a právní jistoty a vyvolává pochybnosti rovněž z hlediska dělby moci, přičemž výrazně omezuje možnost ochrany proti takové regulaci, oproti obecné úpravě cenové regulace, a zasahuje tak do práva na soudní ochranu.
- A. Zásah do svobody podnikání
- 4.3. Stanovení maximální ceny pohonných hmot obecně představuje přímé omezení (nikoliv vždy porušení) autonomie podnikatele při určování ceny jím prodáváného zboží a v tomto smyslu nepochybně tak dle Navrhovatelů zasahuje do svobody podnikání zaručené čl. 26 odst. 1 Listiny. Navrhovatelé nepochybně, že podle čl. 26 odst. 2 Listiny může zákon stanovit podmínky

a omezení výkonu určitých hospodářských činností a že zákonodárci náleží v oblasti hospodářské politiky relativně široký prostor pro uvážení. Ústavní problém napadené úpravy proto nespočívá již v samotné existenci možnosti cenové regulace, **nýbrž v tom, že zákon neposkytuje dostatečné materiální záruky proti tomu, aby intenzita takového omezení zasáhla samotnou podstatu podnikatelské činnosti.** Navrhovatelé mají za to, že je třeba rozlišovat mezi cenou umožňující pokrýt náklady a dosáhnout přiměřeného zisku a cenou, která podnikatele nutí k dlouhodobě ztrátovému prodeji.

- 4.4. Ústavní soud přitom právě ve vztahu k cenové regulaci dříve dovodil, že omezení svobody podnikání nemůže dosáhnout takové intenzity, která by fakticky znemožňovala určitou podnikatelskou aktivitu. V nález ze dne 23. 5. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 24/99 Ústavní soud výslovně uvedl, že:

*„Jakkoli se základního práva obsaženého v čl. 26 odst. 1 Listiny lze ve smyslu čl. 41 odst. 1 Listiny domáhat pouze v mezích prováděcího zákona, pro zákonodárce, resp. pro normotvůrce, platí i pro tento případ hranice stanovená čl. 4 odst. 4 Listiny, dle něhož **při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu.** Státní (veřejná) regulace, a to vycházejíc ze zohlednění důležitých faktorů (v dané oblasti výše vybraného pojistného, výše nákladů při poskytování zdravotní péče, atd.), **musí při stanovení ceny zohlednit i možnost tvorby zisku.** Důsledkem absence této maximy při regulaci cen se může stát znemožnění určité oblasti podnikatelské aktivity a vytvoření státního monopolu, tj. dotčení podstaty a smyslu základního práva, plynoucího z čl. 26 Listiny.“*

- 4.5. Zákon o cenách sice zná pojmy ekonomicky oprávněných nákladů a přiměřeného zisku a v případě věcného usměrňování cen podle § 6 zákona o cenách výslovně umožňuje jejich zohlednění při kalkulaci regulované ceny. V případě stanovení maximální úřední ceny podle § 5 odst. 1 písm. a), jehož **napadená právní úprava umožňuje vládě využít při regulaci cen pohonných hmot, však zákon nestanoví konkrétní materiální kritérium zaručující, že takto stanovená maximální cena umožní jednotlivým dotčeným podnikatelům pokrýt ekonomicky oprávněné náklady nebo že nebude mít ve vztahu k určité skupině provozovatelů likvidační či dlouhodobě ztrátový účinek.** Konkrétní pravidla a postup stanovení maximální ceny ponechává zákon podle § 3 odst. 3 na samotném cenovém orgánu.
- 4.6. Tato skutečnost nabývá ústavního významu zejména s ohledem na rozdílnou nákladovou strukturu jednotlivých provozovatelů. Cenový strop mohou velké subjekty s vyšší vyjednávací silou, efektivnější logistikou a větším obratem absorbovat podstatně snadněji než malé čerpací stanice s vyššími jednotkovými náklady. Ani případné zahrnutí obecné či průměrné marže do mechanismu stanovení maximální ceny proto samo o sobě nevylučuje, že ve vztahu k určité skupině podnikatelů bude výsledná regulace působit způsobem zasahujícím samotnou podstatu jejich podnikatelské činnosti.
- 4.7. Navrhovatelé mají dále za to, že napadená právní úprava je v rozporu se zaručeným právem na svobodu podnikání také z toho důvodu, že je tato úprava nepřiměřená, resp. omezení relativního práva je v rozporu s principem šetření smyslu základního práva, neboť není proporcionální. **Taková úprava může mít za následek tzv. rdousící efekt a učinit podnikatele neakceschopnými, zejména pak v souvislosti s omezenou možností obrany jednotlivých**

podnikatelů proti cenovému výměru vydanému formou nařízení vlády. Pokud bychom napadenou právní úpravu v tomto bodě podrobili testu proporcionality, napadená právní úprava dle Navrhovatelů neobstojí.

- 4.8. Prvním krokem testu je posouzení legitimacy cíle sledovaného napadenou právní úpravou a jeho vhodnosti. Navrhovatelé nepochybně, že ochrana hospodářství před důsledky mimořádného růstu cen pohonných hmot a odvrácení bezprostředně hrozících značných hospodářských škod představují legitimní veřejný zájem. **Z napadené právní úpravy a její důvodové zprávy vyplývá, že cílem zákona má být umožnit reakci nejen v průběhu samotné mimořádné tržní situace, ale též tehdy, přetrvávají-li její následky a vedou-li k dalšímu růstu cen a poškozování ekonomiky.** I pokud by tedy napadená právní úprava sledovala určitý veřejný zájem, neznamená to, že tento zájem může být sledován bez hranic, jakýmkoliv prostředkem.
- 4.9. Z hlediska potřeby přijetí takovéto právní úpravy podle Navrhovatelů napadená úprava vyvolává zásadní ústavní pochybnosti. **Zákon totiž vládě nově umožňuje velmi intenzivní zásah do cenotvorby, aniž by současně stanovil takové materiální pojistky, které by zajistily, že konkrétní regulace nebude mít pro některé adresáty rdousící či fakticky likvidační účinek.** Zákon zejména nestanoví korektiv zaručující, že výsledná maximální cena bude ve vztahu k dotčeným podnikatelům respektovat alespoň hranici ekonomicky udržitelného provozu, ani nezakotvuje mechanismus umožňující zohlednit zásadně odlišnou nákladovou situaci jednotlivých provozovatelů.
- 4.10. Zvláště přiléhavý je v tomto směru nálezní **Pl. ÚS 44/13 ze dne 13. 5. 2014**, jenž se rovněž týkal regulace podnikatelů působících na trhu pohonných hmot. Ústavní soud tehdy sice uznal legitimitu sledovaného veřejného zájmu i obecnou vhodnost zvoleného opatření, právní úpravu však zrušil právě proto, že existovaly jiné, šetrnější možnosti dosažení téhož cíle. Přitom výslovně upozornil na možný **„rdousící efekt na menší distributory pohonných hmot“**.
- 4.11. I v nyní posuzovaném případě měl zákonodárce k dispozici méně invazivní varianty regulace, které by umožňovaly dosáhnout sledovaného cíle při menším zásahu do práv dotčených subjektů, a to zejména **zachování dosavadní právní formy cenové regulace**, tedy opatření obecné povahy vydávaného cenovým orgánem podle zákona o cenách, které je vydáváno na podstatně kratší dobu, neumožňuje sice podle § 3 odst. 4 zákona o cenách podávat k návrhu námítky ani připomínky, avšak podléhá přímému soudnímu přezkumu. O praktické použitelnosti tohoto prostředku nesvědčí pouze úvaha Navrhovatelů: v době projednávání napadeného zákona byl reálně použit a byl účinný.
- 4.12. Pokud by bylo přijetí nové právní úpravy podle zákonodárce skutečně nezbytné, nic nebránilo tomu, aby zákonodárce zvolil řešení méně omezující základní práva, zejména implementací **podstatně kratšího maximálního trvání cenového výměru spojené s povinností pravidelného přezkoumání jeho nezbytnosti, zakotvení zákonného korektivu zabráňujícího tomu, aby regulovaná cena působila vůči určité skupině podnikatelů dlouhodobě pod úrovní ekonomicky odůvodněných nákladů, případně zavedení mechanismu korekce či výjimky pro subjekty, u nichž by jednotná regulace měla prokazatelně rdousící účinky.** O reálnosti přinejmenším prvního z těchto řešení svědčí i samotný legislativní proces, kdy byly v Poslanecké sněmovně předloženy pozměňovací návrhy zkracující maximální dobu cenového výměru

z dvanácti měsíců na **90 dnů s možností opakování**, přičemž tyto pozměňovací návrhy nebyly zákonodárcem přijaty. Napadená úprava proto podle Navrhovatelů neposkytuje dostatečnou odpověď na otázku, proč bylo nezbytné zvolit právě tak široce konstruovaný zásah bez těchto mírnějších pojistek. Navrhovatelé dále upozorňují, že pozměňovací návrhy byly předloženy navzdory omezenému časovému prostoru, který měli poslanci a senátoři k dispozici v důsledku projednávání návrhu ve stavu legislativní nouze.

- 4.13. Konečně je třeba poměřit závažnost zásahu do svobody podnikání s významem veřejného zájmu, jehož má být regulací dosaženo. Navrhovatelé nepochybně vysokou společenskou a hospodářskou významnost stability cen pohonných hmot. **Tento veřejný zájem však nemůže bez dalšího ospravedlnit přenesení nákladů jeho ochrany na omezenou skupinu soukromých podnikatelů, zejména pokud by v konkrétním případě regulace způsobovala dlouhodobě ztrátový provoz nebo fakticky znemožňovala pokračování v podnikání.**
- 4.14. Významná je přitom kumulace jednotlivých znaků napadené právní úpravy. Jde o přímý zásah do cenotvorby, jehož konkrétní intenzita není v zákoně materiálně ohraničena dostatečnými kritérii; regulace může dopadat rozdílně na podnikatele s podstatně odlišnou nákladovou strukturou a může být vydána až na dvanáct měsíců a následně opakována. Naproti tomu zákon nestanoví mechanismus individuální korekce, kompenzace či jinou pojistku, která by zabránila tomu, aby veřejný zájem na stabilizaci cen byl v jednotlivých případech realizován za cenu faktického ekonomického znemožnění podnikatelské činnosti.
- 4.15. Ústavní soud přitom již ve svém nálezu **PI. ÚS 24/99 ze dne 23. 5. 2000 charakterizoval cenovou regulaci jako opatření výjimečné, které je ústavně přijatelné pouze za omezených podmínek, a spojil její ústavní přijatelnost právě se zachováním možnosti podnikatelské činnosti a tvorby zisku.** Je-li tedy zákonná úprava nastavena tak široce, že umožňuje dosáhnout legitimního veřejného cíle i způsobem, při němž je jednotlivým podnikatelům odebrána reálná možnost ekonomicky smysluplně pokračovat v jejich činnosti, není zachován spravedlivý poměr mezi sledovaným veřejným zájmem a zásahem do svobody podnikání.
- 4.16. Navrhovatelé proto uzavírají, že cenová regulace pohonných hmot není sama o sobě s čl. 26 Listiny neslučitelná. Protiústavnost napadené úpravy spočívá v tom, že zákon umožňuje zásah, který může dosáhnout samotného esenciálního obsahu svobody podnikání, aniž jeho intenzitu doprovází odpovídající materiální, časové a procesní pojistky. Takto konstruované omezení podle Navrhovatelů neobstojí zejména v požadavku potřebnosti a následně ani v požadavku proporcionality v užším smyslu.

B. Zásah do práva na soudní ochranu

- 4.17. Napadená úprava zásadně mění právní formu, v níž je cenová regulace vlády přijímána. **Napadenou právní úpravou bylo stanoveno, že cenový výměr vydávaný vládou má formu nařízení vlády, zatímco u ostatních cenových výměrů zákon nadále výslovně pracuje s formou opatření obecné povahy. Tato změna není pouze otázkou legislativního označení aktu, nýbrž má bezprostřední význam pro procesní postavení jeho adresátů. Opatření obecné povahy podléhá přímému přezkumu podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (viz ustanovení § 3 odst. 6 zákona o cenách), zatímco u právního předpisu taková přímá cesta**

jednotlivého adresáta ke správnímu soudu v zásadě otevřena není. Přitom nelze mít za to, že by šlo o pouhý důsledek změny právní formy přijímání cenových výměrů vyplývající z obecné úpravy nařízení vlády. Omezení možnosti soudní ochrany bylo vědomě sledovaným cílem zákonodárce, jak vyplývá nejen z podoby přijaté právní úpravy, ale i z její důvodové zprávy.

4.18. Přitom právě zhoršení procesního postavení adresátů a nahrazení přímého přezkumu jinými, převážně incidenčními formami kontroly považují Navrhovatelé za zásadní zhoršení postavení adresátů a zamezení ochrany před zásahy ze strany veřejné moci.

4.19. Odůvodnění napadené právní úpravy se předmětné otázce věnuje v důvodové zprávě, v níž zákonodárce přijaté řešení odůvodňuje následujícími úvahami:

„Cenová regulace se vydává formou opatření obecné povahy, které podléhá soudnímu přezkumu před správními soudy. Návrh na jeho zrušení může podat každý, kdo tvrdí, že jím byl zkrácen na svých právech. V takovém řízení může krajský správní soud využít institutu předběžného opatření, což může mít zásadní dopady na řešení mimořádné situace, bez ohledu na to, zda opatření obecné povahy ve správním přezkumu obстоjí či nikoliv, což je v mimořádných situacích nežádoucí.“

4.20. Navrhovatelé považují východisko důvodové zprávy, podle něhož může být využití procesních prostředků soudní ochrany v mimořádných situacích samo o sobě nežádoucí, za zásadně problematické a ve svých důsledcích obtížně slučitelné s principy demokratického právního státu. Existence účinných mechanismů soudního přezkumu a procesních institutů způsobilých zabránit bezprostřednímu působení potenciálně nezákonného či nepřiměřeného zásahu veřejné moci totiž nepředstavuje překážku jejího efektivního výkonu, nýbrž jednu ze základních institucionálních záruk ochrany jednotlivce před svévolí veřejné moci. Skutečnost, že uplatnění těchto prostředků může vést k dočasnému omezení účinků přijatého opatření nebo že jejich posouzení vyžaduje určitý časový prostor, nelze bez dalšího vnímat jako nežádoucí důsledek, neboť jde o přirozený projev požadavku na efektivní soudní ochranu a na řádný a skutečný, nikoli pouze formální, přezkum výkonu veřejné moci.

4.21. Navrhovatelé vnímají obavy vlády spojené s možností vydání předběžného opatření, a to i s ohledem na recentní zkušenosti. Samotnou existenci tohoto institutu však nelze považovat za nežádoucí prvek soudního přezkumu opatření obecné povahy. Předběžné opatření představuje významný prostředek dočasné soudní ochrany práv dotčených osob, (v projednávané věci zejména základního práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 Listiny základních práv a svobod). Současně jde podle ustálené judikatury o institut výjimečný a dočasný, jehož použití je vázáno na splnění poměrně přísných podmínek, především na existenci hrozící vážné újmy, kterou musí navrhovatel dostatečně konkrétně tvrdit a odpovídajícím způsobem osvědčit. O vydání předběžného opatření navíc nerozhoduje regulovaný subjekt ani správní orgán, nýbrž nezávislý soud, který musí v konkrétním případě posoudit, zda jsou zákonné podmínky pro takový mimořádný zásah skutečně naplněny. Samotná možnost vydání předběžného opatření proto podle Navrhovatelů nemůže být dostatečným důvodem pro omezení či vyloučení standardní soudní ochrany osob dotčených cenovou regulací.

4.22. Za obzvláště problematické proto Navrhovatelé považují, že důvodová zpráva prezentuje

možnost soudu dočasně korigovat účinky opatření obecné povahy před konečným rozhodnutím o jeho zákonnosti jako okolnost, která může být v mimořádné situaci nežádoucí, neboť tím fakticky obrací samotný smysl procesních záruk, jejichž účelem je právě zabránit vzniku závažných či obtížně napravitelných následků potenciálně nezákonného zásahu; mimořádnost situace přitom sama o sobě nemůže legitimovat oslabení soudní ochrany právě tehdy, kdy může být intenzita zásahu veřejné moci do základních práv jednotlivce mimořádně vysoká.

- 4.23. Uvedená změna právní formy cenového výměru zasahuje do práva na soudní ochranu podle **čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny, které každému zaručují možnost domáhat se ochrany svých práv u nezávislého a nestranného soudu a právo na soudní přezkum rozhodnutí orgánů veřejné moci.** Intenzitu tohoto zásahu je přitom třeba posuzovat ve spojení s **čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny, které zaručují svobodu podnikání a právo provozovat jinou hospodářskou činnost.** Platí totiž, že čím intenzivněji je určitý zásah veřejné moci způsobilý zasáhnout do svobody podnikání, tím závažnější je omezení či odnětí přímé soudní ochrany proti takovému zásahu. Čl. 36 odst. 1 Listiny totiž zaručuje každému právo domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu, zatímco čl. 36 odst. 2 Listiny zaručuje soudní přezkum zásahů orgánů veřejné správy do veřejných subjektivních práv a výslovně stanoví, že z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Odborná literatura v této souvislosti zdůrazňuje, že čl. 36 Listiny garantuje jednotlivci „procesní cestu, jak se domoci svých práv“¹, a současně zákonodárci zakazuje vyloučit ze soudního přezkumu akty veřejné správy týkající se základních práv a svobod. V posuzované věci přitom cenová regulace bezprostředně zasahuje do práv chráněných čl. 11 a čl. 26 Listiny.
- 4.24. Navrhovatelé nepřehlížejí, že změnou právní formy cenového výměru nedochází k absolutnímu odstranění veškeré soudní kontroly. Soulad nařízení vlády se zákonem může být posuzován obecným soudem podle čl. 95 odst. 1 Ústavy v konkrétní věci a jeho ústavnost může být za zákonných podmínek předmětem řízení před Ústavním soudem; zákonnost cenové regulace může rovněž vystoupit jako předběžná otázka například v řízení o sankci uložené za její porušení. **Tyto prostředky však z hlediska adresáta regulace nepředstavují plnohodnotnou náhradu přímého návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Jsou převážně incidenční, předpokládají vznik dalšího právního sporu nebo zásahu a neposkytují dotčenému podnikateli obecné oprávnění bezprostředně iniciovat přezkum samotného regulačního aktu a domáhat se jeho odstranění.**
- 4.25. Napadená právní úprava tak adresáty regulace fakticky zbavuje procesního prostředku přímé soudní ochrany, který by jim při cenové regulaci vydané podle obecných ustanovení zákona o cenách náležel. Zatímco proti opatření obecné povahy se může dotčený subjekt obrátit na správní soud a zpochybnit samotnou existenci regulačního aktu, v případě cenového výměru vydaného nařízením vlády je nucen vyčkávat na vznik dalšího zásahu do svých práv, případně až na zahájení navazujícího řízení, v jehož rámci může být otázka zákonnosti regulace posouzena

¹ HUSSEINI, Faisal, KOPA, Martin. Čl. 36 [Právo na soudní a jinou právní ochranu]. In: HUSSEINI, Faisal, BARTOŇ, Michal, KOKEŠ, Marian, KOPA, Martin a kol. Listina základních práv a svobod. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021. Dostupné na beck-online.cz.

pouze zprostředkovaně. Dochází tak nejen ke změně právní formy regulačního aktu, ale především k podstatnému oslabení soudní ochrany jeho adresátů oproti ochraně, kterou právní řád standardně poskytuje adresátům jiných forem cenové regulace. **Jinými slovy, podnikatelé regulovaní podle napadeného zákona se ocitají v méně příznivém procesním postavení než adresáti jakékoli jiné cenové regulace podle zákona o cenách. Zákon jim odnímá možnost domáhat se v přímém řízení před správním soudem zrušení regulačního aktu a nahrazuje ji pouze nejistou a podmíněnou možností incidenčního přezkumu. Takové omezení přístupu k soudní ochraně přitom nevyplyvá z povahy regulované oblasti, nýbrž výlučně z volby zákonodárce změnit právní formu cenové regulace.**

- 4.26. V projednávaném případě je proto ústavně významný zejména **deklarovaný důvod samotné změny právní formy cenového výměru**. Z důvodové zprávy nevyplyvá, že by dosavadní přímý soudní přezkum byl nefunkční nebo nevhodný z hlediska povahy cenové regulace. Jako důvod změny je naopak výslovně uváděna právě skutečnost, že správní soud může v řízení o zrušení opatření obecné povahy využít procesní prostředek předběžného opatření. Zákonodárce tak změnou právní formy současně změnil režim přezkumu právě proto, aby odstranil možnost určitého typu soudního zásahu. Takový důvod se dostává do napětí se smyslem čl. 38 odst. 1 Listiny.
- 4.27. Navrhovatelé proto spatřují protiústavnost napadené úpravy nikoli pouze v technické změně právní formy cenového výměru, ale především v jejím materiálním důsledku a deklarovaném účelu, kdy akt veřejné moci způsobilý přímo a intenzivně zasahovat do práv podle čl. 11 a čl. 26 Listiny byl vyňat z režimu bezprostředního soudního přezkumu, který byl jeho adresátům dosud dostupný, přičemž zákonodárce tento krok výslovně odůvodnil snahou zabránit soudu v použití účinného procesního prostředku ochrany. V jejich vzájemném spojení proto napadená ustanovení představují nepřijatelné oslabení práva na účinnou soudní ochranu podle **čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny** a současně vyvolávají závažnou ústavní pochybnost z hlediska ochrany před účelovou manipulací se soudním fórem garantované **čl. 38 odst. 1 Listiny**.

C. Zásah do vlastnického práva

- 4.28. Napadená právní úprava zasahuje vedle svobody podnikání rovněž do vlastnického práva dotčených podnikatelů chráněného **čl. 11 odst. 1 Listiny** a **čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě**. Stanovením maximální ceny sice nedochází k odepření vlastnictví, dochází však k omezení způsobu, jakým mohou podnikatelé svůj majetek využívat a získávat z něj plody a užitky. Cenová regulace totiž přímo omezuje ekonomické využití pohonných hmot a dalších podnikatelských aktiv tím, že vlastníkovi znemožňuje prodat zboží nad státem stanovenou cenu. Právě možnost majetek užívat a požívat jeho plody náleží k chráněnému obsahu vlastnického práva. Současně však Navrhovatelé netvrdí, že jakékoli omezení možnosti dosáhnout určitého výnosu automaticky představuje porušení čl. 11 Listiny. Vlastnické právo není absolutní a zejména v oblasti hospodářské politiky má zákonodárce relativně široký prostor pro jeho regulaci. Rozhodující je proto intenzita konkrétního omezení a zachování spravedlivé rovnováhy mezi sledovaným veřejným zájmem a ochranou majetkové sféry dotčených subjektů. K tomu například:

„Pro omezení vlastnického práva se uplatní zásady stanovené v čl. 4, byť je nutno mít na paměti,

že podle okolností konkrétní situace aplikuje ÚS různě přísné testy. Bez ohledu na intenzitu testování však musejí být naplněny obecné principy omezování základních práv. Je tak zakotvena ochrana esenciálního obsahu základních práv a s ní související tzv. příkaz k optimalizaci, které se promítají zejména do testu proporcionality, který při posuzování zásahů do vlastnického práva převažuje, i do testu racionality, který byl aplikován zatím v některých specifických případech (viz například I. ÚS 3271/13, viz dále). Ve vztahu k ustanovení čl. 11 odst. 5, které svěřuje rozsáhlejší diskreci v daňových otázkách zákonodárci, ÚS používá specifický typ testu (mimo test proporcionality a racionality), a to test vyloučení extrémní disproportionality, který svou intenzitou v zásadě odpovídá testu racionality.“

A dále:

„Při posuzování odůvodněnosti opatření zahrnujícího zbavení majetku z hlediska čl. 1 Protokolu č. 1 k EÚLP se nejprve zkoumá, zda bylo takové zbavení majetku provedeno ve „veřejném zájmu“ a „za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva“. Následně je v souladu s požadavky stanovenými judikaturou ESLP třeba určit, zda vnitrostátní zákonodárce zajistil **„spravedlivou rovnováhu mezi požadavky obecného zájmu společnosti a nezbytností chránit základní práva jednotlivce“**, k čemuž je nutné posoudit, zda jsou „použité prostředky přiměřené cíli sledovanému opatřením, v jehož důsledku je určitá osoba zbavena majetku“ (viz zejména ESLP 7151/75, Sporrong a Lönnroth proti Švédsku, bod 69, a ESLP 37290/97, Wittek proti Německu, bod 53).“²

- 4.29. Ústavní problém proto podle Navrhovatelů vzniká především tehdy, pokud cenová regulace dosáhne takové intenzity, že dotčeným podnikatelům dlouhodobě neumožňuje ani návratnost nezbytně vynaložených nákladů a fakticky na ně přenáší náklady uskutečňování veřejného zájmu. V tomto směru je mimořádně přílehlavý nálezy Ústavního soudu sp. zn. **Pl. ÚS 3/2000 ze dne 21. 6. 2000**, který se zabýval právě cenovou regulací. Ústavní soud zde zdůraznil následující:

„Cenová regulace, nemá-li přesáhnout meze ústavnosti, nesmí evidentně snížit cenu tak, aby tato vzhledem ke všem prokázaným a nutně vynaloženým nákladům eliminovala možnost alespoň jejich návratnosti, neboť v takovém případě by vlastně implikovala popření účelu a všech funkcí vlastnictví.“

- 4.30. V opačném případě dochází k popření účelu a funkcí vlastnictví. V témže nálezu Ústavní soud považoval za ústavně problematickou situaci, kdy určitá skupina vlastníků byla v důsledku cenové regulace fakticky nucena ze svého majetku financovat břemeno celospolečenské povahy:

„Podstatou již uvedené diskriminace je totiž skutečnost, že, na rozdíl od jiných vlastníků, jsou posléze uvedené kategorie vlastníků nejen upírána některá z podstatných oprávnění tvořících obsah jejich vlastnického práva, ale že navíc jsou vmanévrováni do situace, kdy v celé řadě

² TOMOSZEK, Maxim, VOMÁČKA, Vojtěch. Čl. 11 [Ochrana vlastnictví]. In: HUSSEINI, Faisal, BARTOŇ, Michal, KOKEŠ, Marian, KOPA, Martin a kol. Listina základních práv a svobod. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021, marg. č. 9. Dostupné na beck-online.cz.

případů, zejména tehdy, kdy kupř. v nájemních domech je zdrojem výnosu jen nájemné z bytů, ve skutečnosti jsou nuceni ze svého dotovat to, co se Ústavnímu soudu ukazuje jako věc celospolečenské povahy a odpovědnosti, tedy jako **břemeno, jehož odbřemenění není v silách jen určité sociální skupiny a jehož závažnost a povaha vyžaduje, jak je konstatováno v Obecných poznámkách Výboru pro hospodářská, sociální a kulturní práva č. 4 z roku 1991 (úprava příspěvků na nájem), skutečně odpovědný a vyvážený přístup i ze strany státu a celé společnosti.**"

- 4.31. Obdobnou otázku vyvolává napadená úprava, pokud umožňuje stanovit maximální cenu pohonných hmot bez dostatečných zákonných pojištění proti tomu, aby výsledná cena u určité skupiny provozovatelů dlouhodobě nepokrývala jejich nutně vynaložené náklady. Takový zásah by již podle své intenzity mohl překročit rámec běžné regulace užívání majetku a dosáhnout úrovně kvalifikovaného nuceného omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny. Ústavní soud přitom výslovně dovodil, že čl. 11 odst. 4 dopadá nikoli na každé zákonné omezení, nýbrž na kvalifikované případy, přičemž významnými hledisky jsou rozsah a délka trvání zásahu. K tomu například stanovisko pléna Ústavního soudu sp. zn. **Pl. ÚS-st. 27/09 ze dne 28. 4. 2009**:

*„Aniž by Ústavní soud považoval za nezbytné vymezit znaky takového kvalifikovaného omezení vyčerpávajícím způsobem, lze v obecné rovině dovodit, že jedním z těchto znaků je **omezení vlastnického práva jdoucí nad rámec povinností, které zákon obecně stanovuje pro všechny subjekty vlastnického práva za dodržení principu rovnosti**. Nucené omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny totiž **představuje omezení vlastnického práva konkrétního vlastníka nad rámec omezení, jež vyplývají obecně pro subjekty vlastnického práva, resp. které dopadají jen na část vlastníků, toto nerovné postavení je však v souladu s principem rovnosti v důsledku existence skutečností tuto nerovnost dostatečným způsobem odůvodňujících**. Uvedené lze demonstrovat na příkladu tzv. legálních věcných břemen, kdy povinnost strpět např. stavbu sloupu elektrického vedení na svém pozemku je třeba považovat za omezení nad rámec obecných omezení vlastnického práva plynoucích ze zákona, které se dotýká jen některých vlastníků, kteří své „znevýhodnění“ nemohou svým projevem vůle ovlivnit. Skutečnost, že právě v jejich případě dojde k omezení, přitom není dána z povahy věci, ale v důsledku konkrétního posouzení příslušného orgánu veřejné moci, na jehož základě k takovému omezení dojde.“*

A dále:

*„Druhou podmínkou, kterou v této souvislosti Ústavní soud připouští, je **intenzita omezení vlastnického práva, jež může být vyjádřena více faktory, a to především otázkou rozsahu samotného omezení a dále délkou trvání takového omezení**, tedy zda se jedná o omezení dočasné nebo trvalé. Ústavní soud již ve svých nálezech sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 a sp. zn. Pl. ÚS 8/02 poukázal na protiústavnost nerovného postavení dvou skupin vlastníků, když jedna skupina vlastníků je povinna nést náklady sociální politiky státu v oblasti bydlení. Tato nerovnost má racionální základ z hlediska vymezení dotčených pronajímatelů, protože je spjata s nájemními vztahy vzniklými transformací práva osobního užívání bytu. Nelze již ale nalézt rozumný důvod ve vztahu k povinnosti vlastníků strpět samotné náklady bydlení nájemců. Zatímco v době transformace práva osobního užívání bytu na nájemní vztah byl tento důvod dán, nelze ho nalézt v době, kdy již byla, a to dokonce opakovaně, Ústavním soudem konstatována protiústavnost*

regulace nájemného podle vyhlášky č. 176/1993 Sb., o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu, ve znění pozdějších předpisů, a v této souvislosti i možné porušení vlastnického práva řady pronajímatelů. Omezení vlastnického práva této skupiny vlastníků omezilo ústavně zaručené vlastnické právo některých pronajímatelů výrazným způsobem nad rámec omezení vlastnického práva stanovených pro všechny vlastníky. Takovéto omezení přitom s ohledem na rozsah nákladů, které jednotlivým pronajímatelům vznikly, aniž by tito mohli z těchto nákladů mít jakýkoliv užitek, a dlouhodobost stavu, jež byla zapříčiněna především dlouhodobou protiústavní nečinností Parlamentu, který až víc než čtyři roky po uplynutí lhůty poskytnuté Ústavním soudem v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 přijal zákon umožňující jednostranné zvyšování regulovaného nájemného, je třeba považovat za natolik intenzivní, že musí být podřazeno pod čl. 11 odst. 4 LPS.“

- 4.32. S ohledem na výše uvedené podmínky vztahující se ke kvalifikovanému omezení vlastnického práva mají Navrhovatelé za to, že podmínka rozsahu a délky trvání omezení vyplývajícího z napadené právní úpravy není s těmito požadavky v souladu. Napadená právní úprava je totiž způsobilá omezit dotčené skupiny osob po dobu až 12 měsíců, přičemž při splnění zákonných podmínek může být takové omezení opakovaně uplatňováno. V případě přetrvávání tzv. mimořádné tržní situace tak může prostřednictvím opakovaného prodlužování docházet k fakticky časově neomezenému, resp. potenciálně trvalému omezení vlastnického práva dotčených osob.
- 4.33. Jak Navrhovatelé uvádějí výše, je současně třeba zdůraznit mimořádnou a výjimečnou povahu zásahu veřejné moci, jakým je jakákoli forma cenové regulace. K tomu například náleží Pl. ÚS 24/99 ze dne 23. 5. 2000:

*„Nezbytnou součástí demokratického právního státu je i ochrana svobody smluvní vůle, jež je derivátem ústavní ochrany práva vlastnického dle čl. 11 odst. 1 Listiny (jehož základním komponentem je ius disponendi). **Cenová regulace je proto opatřením výjimečným a akceptovatelným pouze za zcela omezených podmínek.**“*

D. Narušení rovnosti subjektů

- 4.34. Dalším problematickým aspektem napadené úpravy je její nediferencované působení vůči hospodářsky výrazně odlišným subjektům. Jednotně určená maximální cena může mít zcela rozdílné ekonomické dopady na velké provozovatele disponující vysokým obrátem, silnější vyjednávací pozicí, efektivnější logistikou a možností rozložit vzniklé náklady mezi větší počet provozoven, a na malé či nákladově atypické čerpací stanice, zejména v méně frekventovaných lokalitách.
- 4.35. Navrhovatelé v této souvislosti nekladou těžiště argumentace především do diskriminace podle některého z podezřelých znaků uvedených v čl. 3 odst. 1 Listiny, nýbrž primárně do principu rovnosti podle čl. 1 Listiny ve spojení s čl. 4 odst. 3 Listiny a dotčenými základními právy. Přílehlavou analogii poskytuje již výše citovaný náleží sp. zn. Pl. ÚS 44/13 ze dne 13. 5. 2014, který se rovněž týkal trhu s pohonnými hmotami. Ústavní soud zde při přezkumu jednotně stanovené kauce konstatoval, že **„napadená právní úprava může mít tzv. rdousící efekt na menší distributory pohonných hmot“**. Tento náleží sice založil derogační závěr především

na čl. 26 Listiny a testu proporcionality, nikoli na samostatném porušení principu rovnosti, je však významný právě tím, že Ústavní soud při posuzování jednotně stanoveného hospodářského břemene považoval za ústavně relevantní rozdílnou schopnost menších a větších subjektů takové břemeno nést. Navrhovatelé mají za to, že takové hledisko musí být zohledněno i při posouzení jednotného cenového stropu.

- 4.36. Současně je třeba vzít v potaz možnost narušení rovnosti v kombinaci s právem na soudní ochranu. Jak bylo totiž stanoveno výše, dle napadené právní úpravy mají být cenové výměry na poli pohonných hmot přijímány vládou formou nařízení vlády, namísto opatření obecné povahy, čímž dochází k **podstatnému oslabení soudní ochrany, a to oproti ochraně, kterou právní řád standardně poskytuje adresátům jiných forem cenové regulace. Mohlo by tak teoreticky dojít k situaci, kdy budou stanoveny dvě formy cenové regulace, obou vzniklých v důsledku určité mimořádné situace. V jednom případě by cenovou regulaci stanovila vláda formou nařízení vlády na poli pohonných hmot, což by se dotklo například čerpacích stanic a navázaných podnikatelů na provoz. Druhá regulace by byla stanovena na produkty či služby, které by s cenou pohonných hmot nesouvisely, přičemž tato by byla stanovena příslušným úřadem, formou opatření obecné povahy. Přestože by tyto regulace vznikly v důsledku stejné mimořádné tržní situace, možnost obrany podnikatelů proti této regulaci by byla zásadně odlišná, čímž by se podnikatelé nacházeli v odlišném postavení, bez oprávněného důvodu.**

E. Neurčitost zákonné úpravy a prolomení právní jistoty

- 4.37. Závažnou ústavněprávní pochybnost vyvolává již samotné vymezení podmínek, za nichž může být cenová regulace pohonných hmot zavedena. Podle § 1 odst. 1 napadeného zákona je její použití možné nejen za existence mimořádné tržní situace, nýbrž rovněž tehdy, vyžadují-li to „*důsledky této mimořádné tržní situace*“. Zákon však nestanoví, jaké konkrétní důsledky jsou z tohoto hlediska relevantní, jaké intenzity musí dosahovat, po jak dlouhou dobu mohou po skončení samotné mimořádné tržní situace přetrvávat ani podle jakých objektivizovatelných kritérií má být jejich existence a závažnost posuzována. Adresáti právní úpravy tak nemohou ze samotného zákona s dostatečnou mírou předvídatelnosti určit, za jakých konkrétních okolností může mimořádný režim cenové regulace nastoupit, respektive přetrvávat.
- 4.38. Takto konstruovaná podmínka je problematická z hlediska principu právní jistoty a předvídatelnosti práva, které patří k základním požadavkům demokratického právního státu. Zákon musí vedle formálních náležitostí vykazovat také určitou materiální kvalitu, mezi jejíž prvky náleží zejména jeho předvídatelnost, srozumitelnost a bezrozpornost; účelem těchto požadavků je umožnit jednotlivci, aby mohl racionálně plánovat své jednání a přizpůsobit je požadavkům právního řádu. Tento požadavek nabývá zvláštního významu právě v situaci, kdy splnění neurčitě formulované podmínky otevírá možnost mimořádně intenzivního zásahu do ústavně chráněné svobody podnikání a vlastnického práva.
- 4.39. Navrhovatelé si jsou vědomi toho, že samotné používání neurčitých právních pojmů protiústavnost zákona nezakládá. Podle nálezu Ústavního soudu sp. zn. **Pl. ÚS 10/06 ze dne 13. 3. 2007** nastává protiústavní neurčitost tehdy, jestliže intenzita této neurčitosti vylučuje možnost stanovení jeho normativního obsahu pomocí obvyklých interpretačních postupů. V posuzovaném případě však nelze pojem „*důsledky mimořádné tržní situace*“ hodnotit

izolovaně. Jde o zákonnou podmínku, jejímž splněním je aktivována možnost přímého omezení základních práv podle čl. 11 a čl. 26 Listiny, a proto musí být její určitost posuzována rovněž ve světle čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny.

- 4.40. Čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny přitom představuje jeden ze základních limitů výkonu veřejné moci vůči jednotlivci a vyjadřuje požadavek, aby povinnosti byly ukládány na základě zákona a meze základních práv byly stanoveny zákonem. Výhrada zákona není splněna pouze formální existencí zákonného ustanovení; zákonná úprava musí sama obsahovat dostatečně určitý základ a hranice zásahu. Odborná literatura k čl. 4 v této souvislosti výslovně uvádí, že zákon, který stanoví meze základních práv a svobod „*natolik obecně či vágně, že určení jejich obsahu fakticky přenechá praxi státních orgánů či jiných subjektů*“³, je v rozporu s výhradou zákona podle čl. 4 odst. 2 Listiny. Právě tento problém vyvolává napadená právní úprava: zákon sice formálně stanoví podmínku pro použití cenové regulace, její obsah však vymezuje natolik otevřeně, že z ní není předvídatelné, jaké konkrétní okolnosti již opravňují stát k omezení práv jeho adresátů.
- 4.41. Neurčitost napadené úpravy je o to závažnější, že jejím důsledkem není pouze nejistota ohledně technického či vedlejšího aspektu právní regulace. Jde o nejistotu ohledně samotné existence a časového trvání mimořádného zásahu do svobody podnikání a majetkové sféry podnikatelů. Požadavek předvídatelnosti přitom slouží právě k tomu, aby adresát práva mohl předem rozpoznat právní důsledky svého jednání a přizpůsobit mu své ekonomické rozhodování. Pouze dostatečně jasná pravidla současně umožňují následně posoudit, zda veřejná moc zasáhla do práv jednotlivce v zákonných a ústavně přípustných mezích.
- 4.42. **Navrhovatelé proto netvrdí, že by použití neurčitého právního pojmu bylo samo o sobě protiústavní. Protiústavní intenzity však neurčitost dosahuje tehdy, jestliže zákon právě prostřednictvím tohoto pojmu vymezuje rozhodující podmínku pro vznik mimořádného zásahu do základních práv, aniž poskytuje jeho adresátům dostatečně předvídatelná kritéria pro posouzení, kdy takový zásah může nastat a kdy již musí skončit. V takovém případě dochází nejen k oslabení právní jistoty, ale současně i k problematickému naplnění požadavku výhrady zákona podle čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny.**
- 4.43. O tom, že neurčitost zákonného vymezení podmínek pro zavedení cenové regulace nebyla nevyhnutelným důsledkem potřeby rychlé právní úpravy, svědčí rovněž průběh parlamentního projednávání. I přes mimořádně omezený časový prostor daný projednáváním návrhu ve stavu legislativní nouze byly totiž předloženy pozměňovací návrhy, které usilovaly o podstatně konkrétnější vymezení okolností odůvodňujících zásah do trhu s pohonnými hmotami. Napadená právní úprava spojovala vznik krizové situace s mimořádnými a nepředvídatelnými okolnostmi vedoucími k závažnému narušení trhu a současně demonstrativně konkretizovala jeho možné projevy, zejména skokový či mimořádný růst cen nebo vstupních nákladů, významné omezení nabídky či distribuce, zjevně nepřiměřený nárůst marží neodpovídající vývoji nákladů

³ HEJČ, David. Čl. 4 [Podmínky pro ukládání povinností a pro omezení základních práv a svobod]. In: HUSSEINI, Faisal, BARTOŇ, Michal, KOKEŠ, Marian, KOPA, Martin a kol. Listina základních práv a svobod. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021, marg. č. 20. Dostupné na beck-online.cz.

nebo ohrožení zásobování a hospodářské stability. Existence těchto pozměňovacích návrhů podle Navrhovatelů dokládá, že bylo možné již na zákonné úrovni formulovat mnohem přesnější kritéria, která by vládní diskreci při zavádění cenové regulace alespoň rámcově ohraničila. Zákonodárce nakonec přesto zvolil podstatně obecnější konstrukci založenou na pojmu mimořádné tržní situace a jejích důsledků, aniž by obdobná konkretizující vodítka do konečného textu zákona převzal.

F. Překročení mezí podzákonné normotvorby a porušení principu dělby moci

- 4.44. Podle čl. 15 odst. 1 Ústavy náleží zákonodárná moc Parlamentu, zatímco vláda je podle čl. 78 Ústavy oprávněna vydávat nařízení pouze k provedení zákona a v jeho mezích. Podzákonná normotvorba je tedy svou povahou odvozená a nesmí nahrazovat primární rozhodnutí zákonodárce o obsahu právní regulace. Ústavní soud tento princip vyjadřuje požadavkem, aby se vláda pohybovala „*secundum et intra legem*“, nikoli „*praeter legem*“, přičemž podzákonný předpis nemůže stanovit primární práva a povinnosti. Srov. nález sp. zn. **Pl. ÚS 45/2000 ze dne 14. 2. 2001**.
- 4.45. Napadená právní úprava je z tohoto hlediska problematická i při zohlednění obecného rámce zákona o cenách. Napadený zákon totiž svěřuje vládě postavení cenového orgánu a odkazuje při regulaci cen pohonných hmot na postup podle zákona o cenách. Ten sice vymezuje jednotlivé způsoby cenové regulace a stanoví základní procesní a institucionální rámec jejich uplatnění, avšak u maximální úřední ceny podle § 5 nestanoví konkrétní materiální kritéria určující její výši či maximální intenzitu zásahu. Naopak podle § 3 odst. 3 zákona o cenách stanoví konkrétní úřední cenu, jakož i pravidla a postupy pro její stanovení a změny, samotný cenový orgán.
- 4.46. Vláda tak při regulaci cen pohonných hmot není pouze pověřena technickým provedením cenového mechanismu. V mezích velmi obecného zákonného rámce sama stanoví jak konkrétní výši maximální ceny, tak metodiku, podle níž je tato cena určena. Právě tím současně určuje skutečnou intenzitu zásahu do svobody podnikání a majetkové sféry dotčených osob. Pochybnost proto nespočívá v tom, že konkrétní cenu stanoví cenový orgán, nýbrž v otázce, zda zákonná úprava pro takto intenzivní a mimořádný zásah vymezila dostatečné materiální meze, v jejichž rámci má vláda svou cenotvornou pravomoc vykonávat.
- 4.47. Právě v tomto směru je přílehlavý nález sp. zn. **Pl. ÚS 22/22 ze dne 9. 5. 2023**, v němž Ústavní soud považoval za ústavně problematické, pokud zákonná úprava postrádá stanovení mezí zmocnění, tedy „*určitý základ, resp. jasná kritéria*“, a ponechává tak exekutivě takřka neomezenou diskreci. Stejný deficit lze namítat i zde, kdy zákonodárce vymezil předmět regulace a její základní formu, nikoli však dostatečně samotnou míru zásahu, kterou má vláda následně prostřednictvím nařízení určit a také situace, kdy připadá uplatnění tohoto zásahu v úvahu. Nad rámec shora uvedeného k hranicím neurčitosti zákonné úpravy a vymezení jasných kritérií níže Navrhovatelé uvádí také závěr Ústavního soudu z výše uvedeného nálezu sp. zn. **Pl. ÚS 22/22 ze dne 9. 5. 2023**:

„Na základě výše uvedeného Ústavní soud dospěl k závěru, že nestanovil-li zákonodárce meze pro vydání nařízení vlády, kterým se stanoví výše odměn členů zastupitelstev, ani mechanismus jejich valorizace, porušil čl. 78 Ústavy.“

4.48. Taková konstrukce podle Navrhovatelů překračuje rámec pouhého provedení zákona a narušuje ústavní rozhraničení zákonodárné a výkonné moci. Čím více totiž konkrétní rozhodnutí vlády určuje samotný rozsah omezení základních práv podle čl. 11 a čl. 26 Listiny, tím méně lze jeho obsah považovat za pouhé technické či prováděcí doplnění zákona. Za této situace zákonodárce fakticky přenechává vládě rozhodnutí, které má být alespoň ve svých podstatných rysech obsaženo již v zákoně. K tomu obdobně v odborné literatuře „**Zákon přitom musí být dostatečně určitý v tom, jak formuluje zákonodárcovo zmocnění ke kompetencím a omezení výkonné moci** (judikát č. 1). **Nedostatečně určené zmocnění by vedlo ve skutečnosti k předání zákonodárné moci orgánu moci výkonné, a tím k překročení principu dělby moci. Zákon musí dodržovat pravidlo určitosti i ve všech ostatních ustanoveních zákona.**“⁴.

G. Nepřiměřené časové omezení zásahu do základních práv

4.49. Intenzitu posuzovaného zásahu dále významně zvyšuje možnost jeho dlouhodobého trvání. Podle § 2 odst. 3 napadeného zákona může vláda vydat cenový výměr až na dobu dvanácti měsíců a, jsou-li podle jejího posouzení nadále splněny zákonné důvody, může jej vydat opakovaně. Zákon přitom nestanoví žádnou konečnou souhrnnou dobu, po jejímž uplynutí by další pokračování mimořádné cenové regulace nebylo možné. Výsledkem tedy může být regulace, která je sice formálně tvořena jednotlivými časově omezenými cenovými výměry, z materiálního hlediska však může pokračovat bez předem stanoveného konečného časového limitu. Jak již bylo uvedeno výše, navzdory značným obtížím vyplývajícím z nestandardně krátké doby, kterou měli zákonodárci k dispozici pro přípravu v důsledku projednávání napadené právní úpravy ve stavu legislativní nouze, předložila část poslanců pozměňovací návrh, jehož cílem bylo zkrátit tuto dobu na 90 dnů. Takto stanovená délka přitom ve výrazně větší míře šetří podstatu a smysl základních práv, do nichž napadená právní úprava zasahuje.

4.50. Samotná dvanáctiměsíční doba přitom podle Navrhovatelů nemusí být izolovaně protiústavní, byť značně zvyšuje intenzitu zásahu do esenciální podstaty chráněných práv. Její ústavní význam se projevuje především ve spojení s možností opakovaného vydávání regulace, šíří zásahů do čl. 11 a 26 Listiny a neurčitostí podmínek jejich pokračování. Podle čl. 4 odst. 4 Listiny musí být při omezení základních práv šetřena jejich podstata a smysl, a čím delší je zásah, tím přesvědčivější musí být důvody ospravedlňující jeho další trvání. Dle Navrhovatelů mimořádnost regulačního nástroje musí mít svůj odraz nejen v podmínkách jeho zavedení, ale rovněž v dostatečně vymezených mezích jeho trvání. **Napadená právní úprava oproti tomu umožňuje zásah opakovaně obnovovat, aniž by stanovila například přísnější podmínky, postupné zkracování možné regulace, celkovou pevnou časovou hranici nebo vyžadovala přezkum ze strany jiného orgánu (například parlamentem, který má moc výkonnou kontrolovat).** Napadená právní úprava podle Navrhovatelů neposkytuje dostatečné důvody pro závěr, že možnost opakovaného prodlužování regulace v této šíři představuje nezbytný prostředek k dosažení sledovaného cíle, a neobstojí proto z hlediska požadavku potřeby v rámci testu

⁴ SYLLOVÁ, Jindřiška. Čl. 15 [Parlament]. In: SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. Ústava České republiky. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 212.

proporcionality.

H. Shrnutí protiústavních znaků napadené právní úpravy

- 4.51. Napadená právní úprava podle Navrhovatelů nevykazuje ústavní deficit pouze v jednotlivých izolovaných aspektech, nýbrž zejména v jejich vzájemné kumulaci. Umožňuje intenzivní a potenciálně dlouhodobý zásah do svobody podnikání a vlastnického práva, aniž by dostatečně určitě vymezovala materiální a časové meze takového zásahu nebo zohledňovala rozdílné dopady regulace na jednotlivé adresáty. Současně ponechává vládě značný prostor při určení konkrétní podoby a intenzity cenové regulace.
- 4.52. Důvodnost návrhu prohlubuje oslabení bezprostřední soudní kontroly takového zásahu. Ve spojení s neurčitostí zákonných podmínek, možností opakovaného prodlužování regulace a absencí účinných korektivů tak podle Navrhovatelů dochází k nepřiměřenému oslabení ochrany základních práv, právní jistoty, principu dělby moci a práva na účinnou soudní ochranu.

V.

Vylíčení průběhu schvalování napadených ustanovení zákona

- 5.1. Vládní návrh zákona o regulaci cen pohonných hmot vládou a o změně zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů, byl Poslanecké sněmovně předložen dne **13. dubna 2026** jako sněmovní tisk č. 163. Téhož dne byl na návrh vlády vyhlášen stav legislativní nouze a předseda Poslanecké sněmovny rozhodl, že návrh bude projednán ve zkráceném jednání s vynecháním prvního čtení. Návrh byl přikázán Rozpočtovému výboru, který jej již dne **14. dubna 2026** projednal a doporučil Poslanecké sněmovně ke schválení. Téhož dne proběhlo druhé čtení návrhu a byly předloženy pozměňovací návrhy. Dne **15. dubna 2026**, tedy pouhé dva dny po předložení návrhu Poslanecké sněmovně, proběhlo třetí čtení a návrh byl Poslaneckou sněmovnou schválen.
- 5.2. V průběhu projednávání byly předloženy pozměňovací návrhy směřující mimo jiné ke zkrácení maximální doby trvání cenového výměru ze dvanácti měsíců na devadesát dnů, k zavedení parlamentní kontroly jeho dalšího prodlužování, k zavedení minimálního standardu odůvodnění a k vyžádání stanovisek institucí odpovědných za cenový vývoj, fungování trhu, stav zásob a soutěžní prostředí. Návrh na zkrácení doby trvání regulace byl odůvodněn právě mimořádnou povahou zásahu do cenotvorby a potřebou průběžně přezkoumávat další trvání jeho důvodů. Tyto pojistky však do konečného znění zákona převzaty nebyly.
- 5.3. Návrh byl dne 15. dubna 2026 postoupen Senátu jako senátní tisk č. 228. Dne **21. dubna 2026** jej projednaly Výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu a Ústavně-právní výbor Senátu, přičemž oba výbory doporučily jeho zamítnutí. Ústavně-právní výbor současně přijal zvláštní usnesení č. 121, v němž výslovně konstatoval, že návrh neprošel standardním legislativním procesem, využití legislativní nouze nebylo podle jeho názoru vládou řádně a přesvědčivě odůvodněno a tento mimořádný institut neměl být použit. Výbor současně vyzval vládu k přípravě právní úpravy za standardních legislativních pravidel.
- 5.4. Senát návrh dne **22. dubna 2026** zamítl. Poslanecká sněmovna jej následně dne **24. dubna 2026**

znovu projednala a setrvala na původně schváleném znění. Prezident republiky zákon podepsal dne **11. května 2026** a dne **13. května 2026** byl zákon vyhlášen ve Sbírce zákonů. Zákon přitom podle svého § 4 nabyl účinnosti již dnem vyhlášení; faktická legisvakanci lhůta tedy zcela absentovala.

A. Protiústavnost postupu schválení napadených ustanovení zákona

- 5.5. Navrhovatelé považují využití institutu legislativní nouze při přijímání napadené právní úpravy za ústavně problematické. Podle § 99 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, lze stav legislativní nouze vyhlásit pouze za mimořádných okolností, kdy jsou zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů nebo bezpečnost státu anebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody. Nejde tedy o alternativní způsob běžného legislativního procesu, nýbrž o výjimečný institut, jehož použití musí být odůvodněno potřebou skutečně bezprostřední zákonodárné reakce.
- 5.6. Ústavní soud v nálezu sp. zn. **Pl. ÚS 55/10 ze dne 1. 3. 2011** zdůraznil, že mimořádnou okolností může být pouze skutečnost, která se zjevně vymyká běžnému průběhu věcí, přičemž závěr o její existenci musí mít „**rozumný základ**“ a být podložen skutkovými okolnostmi. Současně musí být zřejmé, jaké konkrétní důsledky hrozí pro základní práva, bezpečnost státu či hospodářské zájmy státu a proč právě projednávaný návrh zákona představuje vhodný prostředek k jejich bezprostřednímu odvrácení. K tomu podrobněji již výše nadepsaný nálezu sp. zn. **Pl. ÚS 55/10 ze dne 1. 3. 2011**:

*„Konkrétně je třeba zdůraznit, že **podmínkou vyhlášení stavu legislativní nouze není jen hrozba určitých negativních důsledků, ale především existence mimořádné okolnosti, která má potenciál ohrozit základní práva a svobody zásadním způsobem anebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody** (§ 99 odst. 1 JŘPS). Za mimořádnou okolnost (posuzováno prizmatem ústavních principů) je možno považovat jen takovou okolnost, která se zjevně vymyká běžnému průběhu politických procesů vnitřních i vnějších, anebo může jít o okolnost, kterou představují přírodní katastrofy. Právě ona mimořádnost odůvodňuje nezbytnost bezprostřední reakce ze strany zákonodárce a s tím související omezení ústavních principů, jež se vztahují k parlamentní proceduře. **Závěr o existenci této mimořádné okolnosti tak musí mít rozumný základ a musí být podložen skutkovými okolnostmi. Její typová závažnost musí být přitom srovnatelná s čl. 8 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky.**“*

A dále například nálezu sp. zn. **Pl. ÚS 15/22 ze dne 15. 5. 2024**:

*„O (1) mimořádnou okolnost jde v případě události, která se vymyká obvyklému běhu věcí, a která tedy byla neočekávaná a obtížně předvídatelná. Příkladem takových situací jsou přírodní katastrofy jako zemětřesení, povodně, bouře, sucha nebo epidemie a dále zvláště závažné havárie či „šokové“ narušení hospodářské či finanční situace státu. **O šokové narušení se nejedná v případě vzestupných či sestupných pohybů v rámci hospodářského cyklu ani v případě dlouhodobě předvídatelné krize** (nálezu sp. zn. **Pl. ÚS 55/10**, bod 84; nálezu sp. zn. **Pl. ÚS 30/23**, bod 86).“*

Nebo také nálezu sp. zn. **Pl. ÚS 30/23 ze dne 17. 1. 2024**:

*„Důvody pro vyhlášení stavu legislativní nouze jsou sice výslovně (a taxativně) uvedeny v § 99 odst. 1 jednacího řádu, z povahy věci však plyne, že vedle některého ze zákonných důvodů musí být (opět kumulativně) naplněna podmínka naléhavosti v tom smyslu, že z důvodu časové tísně není možné negativní dopady odvrátit již zmíněným "standardním" legislativním postupem [podle nálezu ze dne 10. 7. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 28/13 může být takovým důvodem i samotná určitá "časová tíseň"; srov. i bod 99 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/21]; **ostatně pokud by nehrozilo nebezpečí prodlení, ke zkrácení legislativního procesu by nebyl důvod.**“*

- 5.7. Vláda projednání návrhu ve stavu legislativní nouze spojovala s mimořádnou geopolitickou situací, nestabilitou trhu s ropou, rizikem prudkého růstu cen pohonných hmot a s hrozbou významných hospodářských a inflačních dopadů. Navrhovatelé nepochybně, že prudký cenový šok u strategické komodity může za určitých okolností představovat legitimní důvod pro rychlou reakci státu. Zpochybňují však, zda bylo současně dostatečně doloženo, že právě bezprostřední přijetí trvalého zákonného rámce bylo nezbytné k odvrácení konkrétně hrozících značných hospodářských škod.
- 5.8. Navrhovatelé tedy především poukazují na skutečnost, kterou vláda ve svém odůvodnění zcela pominula: v době předložení i projednávání napadeného návrhu byl trh s pohonnými hmotami již cenově regulován. Ministerstvo financí jako příslušný cenový orgán vydalo dne 2. 4. 2026 podle § 3 odst. 2 písm. b), § 5 odst. 1 písm. a) a § 18b zákona o cenách, cenový výměr č. 1/2026, č. j. MF-18078/2026/2601-2, a to formou opatření obecné povahy. Cenový výměr byl zveřejněn dne 2. 4. 2026 v Cenovém věstníku částce 5/2026, nabyl účinnosti dne 8. 4. 2026 a měl pozbýt účinnosti dne 30. 4. 2026. Nešlo přitom pouze o obecné omezení obchodních marží: výměr stanovil maximální ceny benzínu a nafty, jejichž výpočet vycházel z průměrné velkoobchodní ceny a regulované marže ve výši 2,50 Kč za litr u benzínu i nafty; Ministerstvo financí maximální cenu pro následující den vyhlášovalo každý pracovní den. V okamžiku předložení návrhu zákona Poslanecké sněmovně dne 13. 4. 2026 tedy tato cenová regulace již pátým dnem účinně působila. Tato skutečnost sama o sobě neznamená, že veškeré hospodářské riziko bylo odstraněno, významně však zvyšuje požadavek na konkrétní vysvětlení, proč již účinné krizové opatření nebylo dostačující a proč bylo nezbytné v režimu legislativní nouze přijmout nový trvalý zákonný rámec. Tato okolnost má pro posouzení ústavnosti zvoleného postupu zásadní význam, a to ve dvou samostatných směrech.
- 5.9. Zaprvé významně zpochybňuje skutkový předpoklad nezbytnosti bezprostředního přijetí nového zákona ve stavu legislativní nouze. Podle § 99 odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny je jeho podmínkou existence mimořádné okolnosti, v jejímž důsledku státu hrozí značné hospodářské škody, přičemž podle nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10 musí mít závěr o existenci takové okolnosti „**rozumný základ**“ a musí být podložen skutkovými okolnostmi. Byla-li však v rozhodné době již účinná cenová regulace téhož trhu, přijatá tímž státem k odvrácení téhož rizika, nelze bez dalšího tvrdit, že státu hrozily značné hospodářské škody, jimž bylo nezbytné čelit v řádu desítek hodin. Vláda ostatně žádnou konkrétní hrozící škodu nevyčíslila ani neosvědčila. Vláda proto měla vysvětlit a doložit, proč i přes již účinný cenový výměr hrozily značné hospodářské škody vyžadující přijetí nového trvalého zákonného rámce v řádu desítek hodin.
- 5.10. Zadruhé tato okolnost současně prokazuje, že k dosažení sledovaného cíle existoval prostředek

vůči základním právům adresátů podstatně šetrnější, a to prostředek nikoli hypotetický, nýbrž reálně použitý a v rozhodné době účinný. Regulace formou opatření obecné povahy podle zákona o cenách je vydávána na podstatně kratší dobu, podléhá přímému soudnímu přezkumu podle § 101a a násl. soudního řádu správního; naopak námitky ani připomínky se podle § 3 odst. 4 zákona o cenách k návrhu cenového výměru nepodávají.

- 5.11. Bylo-li tedy možno tentýž veřejný zájem chránit — a byl-li fakticky již chráněn — nástrojem zachovávajícím procesní záruky dotčených podnikatelů, nelze považovat za potřebné, aby zákonodárce ve zkráceném řízení a s vyloučením standardní parlamentní deliberace přijal trvalý zákonný rámec, který tyto záruky odstraňuje a současně umožňuje zásah nesrovnatelné intenzivnější a časově neohraničený.
- 5.12. Odůvodnění vlády se tak ocitá ve vnitřním rozporu. Má-li být důvodem mimořádného legislativního postupu bezprostředně hrozící značná hospodářská škoda, pak existence již účinné regulace tuto bezprostřednost významně zpochybňuje a vyžaduje konkrétní vysvětlení její nedostatečnosti. Má-li být naopak důvodem potřeba systémového řešení do budoucna, jde naopak o důvod, který sám o sobě použití postupu podle § 99 odst. 1 jednacího řádu neospravedlňuje a vyžaduje zvlášť přesvědčivé vysvětlení, proč systémové řešení nebylo možné přijmout ve standardním legislativním procesu.
- 5.13. V tomto směru je významné, že napadený zákon **nepředstavuje jednorázové krizové opatření omezené na právě probíhající mimořádnou situaci. Vytváří naopak trvalý zákonný rámec, který umožňuje vládě zasahovat do cen pohonných hmot i v budoucnu, vydávat cenové výměry až na dobu dvanácti měsíců a za splnění zákonných podmínek je opakovat, přičemž toto opakování není více omezeno.** Naléhavost konkrétní aktuální situace proto sama o sobě nevysvětluje, proč bylo ve stejném mimořádném režimu nezbytné přijmout i dlouhodobé systémové řešení, které významně mění rozdělení kompetencí, právní formu cenové regulace a možnosti jejího soudního přezkumu.
- 5.14. Výjimečný režim legislativní nouze zároveň významně omezuje standardní prostor pro parlamentní deliberaci. Ústavní soud přitom považuje princip pluralismu a možnost otevřené diskuse napříč politickým spektrem za součást demokratického zákonodárského procesu; adresáti právních norem mohou legitimně očekávat, že zásahy do jejich základních práv budou výsledkem procesu, v němž měli účastníci možnost se s návrhem podrobně seznámit a informovaně se k němu vyjádřit. V nynější věci byl návrh předložen dne 13. dubna, již následujícího dne projednán výborem a ve druhém čtení a dne 15. dubna schválen ve třetím čtení.
- 5.15. Navrhovatelé si jsou vědomi toho, že v Poslanecké sněmovně přesto proběhla rozprava, byly předloženy pozměňovací návrhy a následně návrh věcně projednal rovněž Senát. Samotná rychlost legislativního procesu proto ještě automaticky nezakládá protiústavnost přijatého zákona. V posuzovaném případě je však třeba hodnotit proces jako celek: mimořádně krátkou dobu mezi předložením a schválením návrhu, absenci standardního prvního čtení, absenci RIA a meziresortního připomínkového řízení a zejména skutečnost, že tímto způsobem nebylo přijímáno pouze bezprostřední krizové opatření, nýbrž **trvalá právní úprava umožňující intenzivní zásahy do základních práv podle čl. 11 a čl. 26 Listiny.**

- 5.16. Pochybnosti o ústavní přiměřenosti zvoleného postupu ostatně nebyly vzneseny pouze v politické rozpravě na zasedání pléna Poslanecké sněmovny a Senátu. Ústavně-právní výbor Senátu ve svém usnesení ze dne 21. dubna 2026 výslovně konstatoval, že vláda využití legislativní nouze „**řádně a přesvědčivě nezdůvodnila**“ a že tento institut podle názoru výboru použit být neměl. Tato skutečnost sama o sobě protiústavnost zákona neprokazuje, představuje však významnou okolnost při hodnocení, zda byly zákonné a ústavní předpoklady pro mimořádné omezení standardního legislativního procesu skutečně naplněny.

B. Absence zhodnocení dopadů nové úpravy

- 5.17. Závažnost zkráceného legislativního procesu je dále umocněna tím, že návrhu nepředcházelo standardní zhodnocení jeho věcných, hospodářských a regulatorních dopadů. Z dostupných legislativních podkladů vyplývá, že v důsledku časové naléhavosti nebylo provedeno **meziresortní připomínkové řízení ani hodnocení dopadů regulace (RIA)** a návrh neprojednaly pracovní komise ani plénium Legislativní rady vlády.
- 5.18. Navrhovatelé netvrdí, že samotná absence RIA nebo standardního připomínkového řízení automaticky představuje samostatný důvod protiústavnosti zákona. Její význam je však třeba posuzovat ve spojení s povahou napadené úpravy. Zákon svěřuje vládě možnost přímo regulovat cenu strategické komodity, zasahovat do cenotvorby soukromých podnikatelů a přijímat regulaci potenciálně na dlouhou dobu, současně však při jeho přípravě nebylo standardním postupem vyhodnoceno, jaké dopady bude taková konstrukce mít na jednotlivé skupiny podnikatelů, hospodářskou soutěž, malé a nákladově atypické čerpací stanice ani zda existují jiné, méně omezující prostředky schopné sledovaného cíle dosáhnout.
- 5.19. Význam absence takového posouzení je patrný i z průběhu parlamentního projednávání. Již dne 14. dubna 2026 byly předloženy pozměňovací návrhy požadující mimo jiné zkrácení maximální doby regulace, zavedení minimálního standardu jejího odůvodnění a povinnost vyžádat si stanoviska institucí odpovědných za cenový vývoj, fungování trhu, stav zásob a soutěžní prostředí. Návrh na zkrácení doby trvání cenového výměru přitom výslovně poukazoval na to, že dvanáctiměsíční a opakovatelná regulace představuje u mimořádného zásahu do cenotvorby příliš široký rámec a že kratší interval vytváří tlak na průběžné ověřování další existence důvodů regulace. Přesto žádná z těchto institucionálních či analytických pojistek nebyla do zákona zahrnuta.
- 5.20. Chybějící předchozí zhodnocení dopadů přitom oslabuje i přesvědčivost tvrzení, na němž bylo založeno samotné využití legislativní nouze. Jestliže byla výjimečná legislativní procedura odůvodňována hrozbou značných hospodářských škod, bylo namísto očekávat alespoň takové skutkové a ekonomické podklady, které umožní posoudit rozsah této hrozby, její bezprostřednost a vztah mezi ní a navrhovaným zákonným řešením.
- 5.21. **Absence takových podkladů je o to významnější, že v rozhodné době již existoval účinný regulační prostředek zvolený státem samotným. Bylo proto třeba doložit nejen existenci mimořádné situace, ale i to, proč tento prostředek nepostačoval k odvrácení tvrzených značných hospodářských škod a proč bylo nutné přijmout nový trvalý zákonný rámec ve zkráceném režimu. Požadavek existence skutkového podkladu pro použití legislativní nouze**

vyplývá rovněž ze shora uvedeného nálezu Pl. ÚS 55/10 ze dne 1. 3. 2011.

- 5.22. Navrhovatelé proto nepovažují absenci RIA za izolovanou formální vadu, nýbrž za součást širšího deficitu procesu přijetí zákona. Zákonodárci byl v mimořádně krátké době předložen trvalý a systémový regulační rámec, jehož aplikace může mít významné dopady na vlastnické právo, svobodu podnikání, hospodářskou soutěž a procesní ochranu adresátů, aniž jeho přijetí předcházelo standardní odborné posouzení těchto dopadů. V kombinaci s využitím legislativní nouze tak byla podstatně oslabena právě ta deliberativní a odborná funkce legislativního procesu, která má u právní úpravy umožňující intenzivní zásahy do základních práv zvláštní význam.

VI.

Návrh nálezu Ústavního soudu

- 6.1. Na základě všech výše uvedených skutečností Navrhovatelé žádají Ústavní soud, aby vydal tento

NÁLEZ

Zákon č. 63/2026 Sb., o regulaci cen pohonných hmot vládou a o změně zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů, se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

VII.

Návrh na přednostní projednání věci pro její naléhavost

- 7.1. Ustanovení § 39 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů stanoví, že při projednání návrhů se Ústavní soud nemusí řídit pořadím, v němž mu návrhy došlo, jestliže se usnese, že věc, které se některý návrh týká, je naléhavá.
- 7.2. Navrhovatelé si na závěr dovolují Ústavní soud zdvořile požádat o přednostní projednání tohoto návrhu. Naléhavost věci spatřují zejména v tom, že napadený zákon představuje již nyní účinný právní rámec umožňující vládě přijímat cenovou regulaci pohonných hmot formou nařízení vlády, a to způsobem, který podle Navrhovatelů zasahuje do svobody podnikání, vlastnického práva a práva na soudní ochranu, aniž by byl doprovázen odpovídajícími materiálními, časovými a procesními pojistkami.
- 7.3. Současně jde o právní úpravu koncipovanou jako trvalý zákonný rámec pro budoucí zásahy do trhu s pohonnými hmotami, jejíž protiústavní důsledky mohou v případě její další aplikace nadále vznikat a prohlubovat se. Naléhavost věci navíc umocňuje skutečnost, že vláda v současné době projednává další cenovou regulaci pohonných hmot na základě napadené právní úpravy, takže hrozí její bezprostřední další aplikace ještě před rozhodnutím Ústavního soudu ve věci samé. Není přitom vyloučeno, že právě v době probíhajícího řízení před Ústavním soudem dojde k přijetí dalších regulačních opatření, jejichž právním základem bude ustanovení, jehož ústavnost je tímto návrhem zpochybňována. Každá další aplikace napadené právní úpravy přitom může dále zasahovat do právního postavení subjektů působících na trhu s pohonnými hmotami a současně prohlubovat následky, jejichž odstranění by v budoucnu mohlo být obtížné. Navrhovatelé proto žádají, aby se Ústavní soud ve smyslu § 39 zákona o Ústavním soudu usnesl

na tom, že věc je naléhavá, a aby tento návrh projednal přednostně, mimo pořadí návrhů, v němž mu došly.

Za Skupinu senátorů:

Ing. Tomáš Golář, pověřený senátor

JUDr. Jan Malý, Ph.D., advokát v plné moci