



US21018829

Potvrzení o doručení dokumentu

Organizace: Ústavní soud

ÚSTAVNÍ SOUD Joštova 8, 660 83 Brno	
Doulo dne:	- 2 -04- 2021 4
krát Přílohy:	<i>AAA</i>
Vyřizuje	<i>[Signature]</i>

Základní údaje

Číslo podání: US CKDP 0004537/21

Odesílatel Jindřich Lechovský - Mgr. JINDŘICH LECHOVSKÝ, advokát

Věc: Návrh skupiny senátorů na zahájení řízení o zrušení části usnesení vlády č. 298 a části usnesení vlády č. 315 SPOJENO S NÁVRHEM NA PŘEDNOSTNÍ PROJEDNÁNÍ

Doručeno: 2. 4. 2021 14:40:49

K Rukám:

ID zprávy: DZ-129341

Do vlastních rukou: Ne

Email/DS: y3ashcm

Spisová značka:

SP. Zn. Odesílatele:

Nepředchází

Seznam validací

Výsledek	Soubor	Subjekt certifikátu	Vystavitel
Příloha je validní	UV-c-217-oduvodneni.pdf		
Neobsahuje žádné podpisy	UV-c-217-oduvodneni.pdf		
Příloha je validní	navrh-US-maloobchod-sluzby-trhy.pdf		
Podpis je platný	navrh-US-maloobchod-sluzby-trhy.pdf	SERIALNUMBER=P480372, G=Jindřich, SN=Lechovský, CN=Mgr. Jindřich Lechovský, OU=1, O="Mgr. Jindřich Lechovský, advokát", OID.2.5.4.97=NTRCZ-87206188, C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 4, O="Česká pošta, s.p.", OID.2.5.4.97=NTRCZ-47114983, C=CZ
Příloha je validní	Od-12.-dubna-by-se-měl-do-škol-vrátit-první-stupeň-a-předškoláci.pdf		
Neobsahuje žádné podpisy	Od-12.-dubna-by-se-měl-do-škol-vrátit-první-stupeň-a-předškoláci.pdf		
Příloha je validní	oduvodneni-c--315.pdf		
Neobsahuje žádné podpisy	oduvodneni-c--315.pdf		
Příloha je validní	Otevření-obchodů-nelze-považovat-za-rozvolňování--Lidovky.pdf		
Neobsahuje žádné podpisy	Otevření-obchodů-nelze-považovat-za-rozvolňování--Lidovky.pdf		
Podpis je platný	PrijataDZ.zfo	SERIALNUMBER=S91490, CN=Informační systém datových schránek - produkční prostředí, O=Ministerstvo vnitra České	CN=PostSignum Qualified CA 4, O="Česká pošta, s.p.", OID.2.5.4.97=NTRCZ-47114983, C=CZ

		republiky, OID.2.5.4.97=NTRCZ-00007064, C=CZ	
--	--	---	--



ÚSTAVNÍ SOUD	
Joštova 8, 660 83 Brno	
Dnešlo dne:	- 2 -04- 2021 4
_____ krát Přílohy: _____	
Vyhizuje	

Ústavní soud
Joštova 8
660 83 Brno

Datovou schránkou

V Praze dne 2. 4. 2021

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

zastoupeni Mgr. Jindřichem Lechovským, advokátem zapsaným u ČAK pod č. osv. 15959, působícím v advokátní kanceláři Lechovský & Backa, společnost advokátů, se sídlem Hládkov 701/4, 169 00 Praha 6 - Střešovice

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

Návrh na zahájení řízení o zrušení:

- a) části usnesení vlády České republiky ze dne 18. 3. 2021, č. 298, o přijetí krizového opatření; a
- b) části usnesení vlády České republiky ze dne 26. 3. 2021, č. 315, o změně krizových opatření,

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

Přílohy: *Dle textu*

Nepředchází



I. Právní předpisy, kterých se tento návrh týká

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

- a) části usnesení vlády České republiky ze dne 18. 3. 2021 č. 298, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného ve Sbírce zákonů pod č. 133/2021 Sb. („Usnesení 1“), kterým vláda České republiky s účinností ode dne 22. března 2021 od 0:00 hodin do dne 28. března 2021 23:59 hodin zakázala maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb v provozovnách, s výjimkou provozoven specifikovaných v bodu I., odst. 1., písm. a) až u) Usnesení 1;
- b) části Usnesení 1, kterým vláda České republiky s účinností ode dne 22. března 2021 od 0:00 hodin do dne 28. března 2021 23:59 hodin zakázala prodej na tržištích, v tržnicích a v mobilních provozovnách (prodej ve stáncích, v pojízdných prodejnách a prodej z jiných mobilních zařízení), pochůzkový a podomní prodej, s výjimkou specifikovanou v bodu I., odst. 7., Usnesení 1; a
- c) části usnesení vlády České republiky ze dne 26. 3. 2021 č. 315, o změně krizových opatření, vyhlášeného ve Sbírce zákonů pod č. 147/2021 Sb. („Usnesení 2“), kterým vláda prodloužila účinnost Usnesení 1 do dne 11. dubna 2021 do 23:59 hodin.

(Usnesení 1 a Usnesení 2 společně též jako „Usnesení“)

Tímto návrhem napadenými částmi Usnesení vláda zakázala na vymezenou dobu maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb v provozovnách s výjimkami tam stanovenými („Zákaz maloobchodu“), a také prodej na tržištích, v tržnicích a v mobilních provozovnách (prodej ve stáncích, v pojízdných prodejnách a prodej z jiných mobilních zařízení), pochůzkový a podomní prodej, s výjimkou pojízdných prodejen zajišťujících prodej potravin a drogistického zboží v obcích, kde není možno toto zboží zakoupit v jiné provozovně definovaných provozoven („Zákaz trhů“, Zákaz maloobchodu a Zákaz trhů společně také jako „Zákaz“), přičemž v případě Usnesení 2 došlo jeho napadenou částí k prodloužení účinnosti Usnesení 1, a to do dne 11. 4. 2021 do 23:59 hodin.

K Zákazu došlo v návaznosti na vyhlášený nouzový stav dle ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů, kdy tento je odůvodněn v příslušných usneseních vlády ohrožením zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru (označovaného jako SARS CoV-2) na území České republiky.

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

Tato situace vyžaduje zásah Ústavního soudu a zároveň je naléhavá vzhledem k celospolečenským dopadům, které má. Proto si navrhovatelé dovolují požádat Ústavní soud o přednostní projednání tohoto návrhu, tj. aby při vědomosti zásadní otázky k řešení a nutnosti přezkoumání jiných právních předpisů bezodkladně rozhodl o podaném návrhu přednostně a urychleně, když je zřejmé, že poskytnutí ochrany ústavnosti a zároveň zajištění spravedlnosti při zásahu do materiálního jádra Ústavy, který zde Navrhovatelé spatřují, je zcela nezbytným.

Potřeba přednostního a urychleného projednání tohoto návrhu vyplývá i ze značného veřejného zájmu na vyřešení otázek souvisejících s tímto podáním, kdy toto je doloženo jak počtem senátorů, kteří tento návrh podporují a činí (viz část II. dále), tak i skutečnostmi, že:

- a) sama Poslanecká sněmovna v návaznosti na prodloužení nouzového stavu přijala dne 26. 3. 2021 doprovodné usnesení, kde požádala vládu, aby „*umožnila konání farmářských trhů za podmínky, že pořadatel zajistí dodržování příslušných hygienických opatření a tím zajistila rovné postavení farmářských trhů a supermarketů*“, a
- b) Ústavní soud již ve věci obdobné, jako je Zákaz maloobchodu, rozhodl, přičemž vláda toto memento Ústavního soudu nerespektovala a pravidla tam stanovená pro přípustnost Zákazu nedodržela. Protiústavní stav tak s menšími přestávkami trvá již minimálně od října 2020.

Navrhovatelé tento návrh podávají s vědomím skutečnosti, že dle rozhodovací praxe Ústavního soudu, například usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 07/20, Pl. ÚS 08/20, Pl. ÚS 13/20, Pl. ÚS 15/20 a Pl. ÚS 106/20, mají dle právního názoru Ústavního soudu Usnesení charakter jiného právního předpisu.

II. Legitimace k podání tohoto návrhu

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

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

Tento návrh míří proti dále uvedeným ustanovením Usnesení a činí jej skupina senátorů Parlamentu České republiky uvedená v tomto návrhu, která čítá 57 senátorů. Jde tedy z historického hlediska o návrh tohoto druhu podpořený jednou z největších skupin senátorů, která má v rámci Senátoru dokonce kvórum pro schvalování změn ústavních zákonů. Z popsanych důvodů jsou tedy navrhovatelé oprávněni předmětné řízení iniciovat a tento návrh podat.



III. Vymezení tímto návrhem napadených ustanovení Usnesení

Navrhovatelé navrhují zrušení částí Usnesení, konkrétně pak:

- a) bodu I./1. Usnesení 1, kterým vláda České republiky s účinností ode dne 22. března 2021 od 0:00 hodin do dne 28. března 2021 23:59 hodin zakázala maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb v provozovnách, s výjimkou provozoven specifikovaných v bodu I., odst. 1., písm. a) až u) Usnesení 1, přičemž dané ustanovení zní:

„Vláda s účinností ode dne 22. března 2021 od 00:00 hod. do dne 28. března 2021 do 23:59 hod.

I. zakazuje

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

- a) prodejen potravin,*
- b) prodejen pohonných hmot a dalších potřeb pro provoz dopravních prostředků na pozemních komunikacích,*
- c) prodejen paliv,*
- d) prodejen hygienického zboží, kosmetiky a jiného drogistického zboží,*
- e) lékáren, výdejen a prodejen zdravotnických prostředků,*
- f) prodejen krmiva a dalších potřeb pro zvířata,*
- g) prodejen brýlí, kontaktních čoček a souvisejícího zboží,*
- h) prodejen novin a časopisů,*
- i) prodejen tabákových výrobků,*
- j) provozoven poskytovatelů odtahů a odstraňování závad vozidel v provozu na pozemních komunikacích,*
- k) provozoven umožňujících vyzvednutí zboží a zásilek zakoupených distančním způsobem,*
- l) prodejen zahrádkářských potřeb včetně osiva a sadby,*
- m) pokladen prodeje jízdenek,*
- n) květinářství,*
- o) provozoven servisu výpočetní a telekomunikační techniky, audio a video přijímačů, spotřební elektroniky, přístrojů a dalších výrobků pro domácnosti,*
- p) provozoven pohřební služby, provádění balzamací a konzervací, zpopelňování lidských pozůstatků nebo lidských ostatků, včetně ukládání lidských ostatků do uren,*



q) myček automobilů bez obsluhy,

r) prodejen domácích potřeb a železářství, přičemž za domácí potřeby se nepovažují nábytek, koberce a jiné podlahové krytiny,

s) provozoven sběru a výkupu surovin a kompostáren,

t) vozidel taxislužby nebo jiné individuální smluvní přepravy osob,

u) provozoven, v nichž jsou realizována psychodiagnostická vyšetření, která jsou nedílnou součástí výběrových řízení a následně nezbytnou podmínkou stanovenou právními předpisy pro výkon určité činnosti, za podmínky, že je služba poskytována tak, že se ve stejný čas setkává jeden poskytovatel s jedním zákazníkem,

s tím, že jiné zboží a služby je zakázáno v těchto prodejnách nebo provozovnách prodávat nebo poskytovat; tento zákaz se nevztahuje na činnosti, které nejsou živností podle živnostenského zákona; dále se tento zákaz nevztahuje na takové provozovny, ve kterých sice maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb, který není zakázán, nepředstavuje výlučnou činnost v provozovně, avšak část provozovny, ve které probíhá maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb, který není zakázán, je oddělena od ostatních částí provozovny, do kterých není zákazníkům umožněn přístup;“

- b) bodu I./7. Usnesení 1, kterým vláda s účinností ode dne 22. března 2021 od 0:00 hodin do dne 28. března 2021 23:59 hodin zakázala prodej na tržištích, v tržnicích a v mobilních provozovnách (prodej ve stáncích, v pojízdných prodejnách a prodej z jiných mobilních zařízení), pochůzkový a podomní prodej, s výjimkou tam specifikovanou, přičemž dané ustanovení zní:

„Vláda s účinností ode dne 22. března 2021 od 00:00 hod. do dne 28. března 2021 do 23:59 hod.

I. zakazuje

7. prodej na tržištích, v tržnicích a v mobilních provozovnách (prodej ve stáncích, v pojízdných prodejnách a prodej z jiných mobilních zařízení), pochůzkový a podomní prodej; zákaz se nevztahuje na pojízdné prodejny zajišťující prodej potravin a drogistického zboží v obcích, kde není možno toto zboží zakoupit v jiné provozovně;“

- c) bodu I./13. Usnesení 2, kterým vláda České republiky prodloužila platnost Usnesení 1, přičemž dané ustanovení zní:

„Vláda s účinností od 27. března 2021 od 00:00 hod.

I. mění dobu účinnosti:

13. usnesení vlády ze dne 18. března 2021 č. 298, vyhlášeného pod č. 133/2021 Sb., tak, že se jejich účinnost prodlužuje do dne 11. dubna 2021 do 23:59 hod.;“



Tato Usnesení jsou svým obsahem v napadeném rozsahu z materiálního hlediska a vytýkaných právních důsledků totožná s předchozím usnesením vlády České republiky ze dne 26. 2. 2021 č. 217, o přijetí krizového opatření, kterým v uvedeném rozsahu vláda České republiky ode dne 1. března 2021 od 00:00 hodin do dne 21. března 2021 23:59 hodin, zakázala prodej v maloobchodu a poskytování služeb v provozovnách a prodej na tržištích, v tržnicích a v mobilních provozovnách (prodej ve stáncích, v pojízdných prodejnách a prodej z jiných mobilních zařízení), pochůzkový a podomní prodej, s výjimkami tam specifikovanými. Z toho důvodu navrhovatelé poukazují v tomto podání i na odůvodnění vlády k uvedenému usnesení vlády č. 217 z roku 2021.¹

Usnesení se z materiálního hlediska považují mimo jiné za pokračovatele i usnesení vlády ze dne 28. 1. 2021 č. 78, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného ve Sbírce zákonů pod č. 31/2021 Sb., které bylo pro svou protiústavnost v části obdobné Zákazu maloobchodu zrušeno nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 106/20. Vzhledem k tomu, že nedošlo k nápravě Ústavním soudem vytýkaných vad způsobujících protiústavnost předcházejícího Zákazu maloobchodu, a že již dříve učiněné závěry Ústavního soudu jsou aplikovatelné rovněž na Zákaz trhů, domnívají se navrhovatelé, že Usnesení v jejich napadených částech by měla být shledána protiústavními, a proto zrušena ze strany Ústavního soudu v tomto řízení. Pokud jde o otázku materiálního „pokračování“ dřívější úpravy, považují se Usnesení a navazující obdobná usnesení za pokračovatele předchozích usnesení vlády též s ohledem na ustálenou rozhodovací praxi Ústavního soudu vyjádřenou v nálezech Pl. ÚS 08/02, Pl. ÚS 49/03 nebo například Pl. ÚS 50/04. V případě, že by byla napadená Usnesení po skončení jejich účinnosti či dokonce platnosti nahrazena novými usneseními totožného či obdobného obsahu ještě před vydáním rozhodnutí ve věci, by pak tedy Ústavní soud s ohledem na svou uvedenou rozhodovací praxi měl v řízení o zrušení jiných právních předpisů pokračovat a umožnit změnu návrhu.

IV. Právní úprava a relevantní judikatura

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

Dotčená ustanovení Listiny

Článek 3

(1) Základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení.

¹ Dané odůvodnění je dostupné zde: <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/UV-c-217-oduvodneni.pdf> a současně je přílohou tohoto podání a je navrhováno k důkazu v tomto řízení



Článek 4

- (1) Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.
- (2) Meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod ("Listina") upraveny pouze zákonem.
- (3) Zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky.
- (4) Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.

Článek 11

- (1) Každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Dědění se zaručuje.
- (2) Zákon stanoví, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob; zákon může také stanovit, že určité věci mohou být pouze ve vlastnictví občanů nebo právnických osob se sídlem v České a Slovenské Federativní Republice.
- (3) Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.
- (4) Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.
- (5) Daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona.

Článek 26

- (1) Každý má právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost.
- (2) Zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností.
- (3) Každý má právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací. Občany, kteří toto právo nemohou bez své viny vykonávat, stát v přiměřeném rozsahu hmotně zajišťuje; podmínky stanoví zákon.
- (4) Zákon může stanovit odchylnou úpravu pro cizince.

Čl. 31

Každý má právo na ochranu zdraví. Občané mají na základě veřejného pojištění právo na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky za podmínek, které stanoví zákon.



Dotčená ustanovení Úmluvy

Článek 14 - Zákaz diskriminace

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

Článek 1 Protokolu č. 1 – Ochrana vlastnictví

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

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

Dotčená ustanovení Mezinárodního paktu o občanských a politických právech

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

Článek 26 Paktu

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

Další dotčená ustanovení právních předpisů – rozpornost i se zákony

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

Právo podnikat a vlastnické právo podle Listiny

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

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

V jiném nálezu Ústavního soudu⁴ se konstatuje, že podnikatelé vykonávají svoji činnost proto, že musí z něčeho žít, na druhou stranu podnikání nelze redukovat jen na způsob získávání prostředků pro životní potřeby samotného podnikatele, ale v nemenší míře i jako prostor pro autonomii jednotlivce a jeho seberealizaci. Ústavní soud zde také poukázal na propojení práva podnikat s vlastnickým právem: *„V případě práva podnikat Ústavní soud dále uvádí, že se do značné míry jedná o důsledek práva vlastnit majetek (jeho "derivát") a o dispoziční složku tohoto vlastnického práva. Pokud proto platí, že každý má právo vlastnit majetek (čl. 11 odst. 1 Listiny), přičemž toto právo je limitováno pouze zákazem zneužití na újmu práv druhých, v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy a jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem (čl. 11 odst. 3 Listiny), je namístě důsledná zdrženlivost státu ohledně regulace podnikatelské činnosti a stát by měl zasahovat pouze tehdy, dochází-li jejím výkonem k porušování práv druhých anebo důležitého veřejného zájmu, a to na základě principu subsidiarity, tedy nelze-li této ochrany dosáhnout jinak.“* K požadavku na zdrženlivost státu při regulaci podnikatelských aktivit také uvedl: *„Ústavní soud, který setrvale zdůrazňuje prioritu jedince před státem a respekt k jeho autonomii, proto vychází z premisy, že regulace těchto aktivit státem by měla být pokud možno zdržlivá a omezující se "na základní účel státu, totiž ochranu té svobody, která neškodí jiným občanům. [...] aby stát omezoval svobodu svých občanů co nejrovnoměrněji, a ne více, než je nezbytné pro dosažení rovnoměrného omezení svobody" (K. Popper, tamtéž, str. 117).“*

Ke vztahu mezi právem podnikat a právem na majetek uvádí i komentář k Listině, že právo podnikat samostatně zřídka kdy najdeme v ústavních a mezinárodních dokumentech, ale lze

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

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

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

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

V posledních zmíněných případech, ale obecně také v konstantní judikatuře Ústavního soudu, je test proporcionality definován jako posouzení účelu (cíle) zásahu ve vztahu k použitým prostředkům, které má tři kritéria posuzování přípustnosti zásahu. Prvním z nich je princip způsobilosti nebo vhodnosti naplnění účelu, podle kterého musí být příslušné opatření vůbec schopno dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného zájmu. Druhým je princip potřebnosti, podle kterého je povoleno použití pouze nejšetnějšího – ve vztahu k dotčeným základním právům a svobodám – z více možných prostředků. Třetím principem je princip přiměřenosti (v užším smyslu), podle kterého újma na základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli, tj. opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních.

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

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

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

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



Ochrana a pokojné užívání majetku a zákaz diskriminace podle Úmluvy

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

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

Pojem majetek

Judikatura ESLP zahrnuje pod pojem „majetku“ pro účely čl. 1 Protokolu č. 1 jakoukoliv dostatečně určitou majetkovou hodnotu či jakýkoliv zájem majetkové povahy, který je buď existující a právně vynutitelný, anebo ohledně něhož existují tak silná legitimní očekávání, že jej lze považovat za de facto existující.⁹ Definice majetku tak v judikatuře zahrnuje nejen věci (movitosti a nemovitosti) a nehmotné statky, ale v podstatě jakýkoliv nárok či zájem majetkové povahy, který má nějakou hodnotu.¹⁰ Pojem majetek má autonomní povahu, která se neomezuje na vlastnictví hmotných statků a je nezávislá na formálním vymezení ve vnitrostátním právu; ochrana poskytovaná čl. 1 Protokolu č. 1 se může vztahovat i na „legitimní očekávání“.¹¹ Chráněnými subjekty jsou nejen fyzické, ale i právnické osoby, čímž ochrana majetku nabývá nádech „ekonomické“ svobody, které se dovolávají různé subjekty k ochraně svých komerčních zájmů.¹²

Judikatura ESLP obsahuje řadu příkladů existence „zájmů vlastnické povahy“ (interests of a proprietary nature) či „vlastnického zájmu“ (proprietary interest), které jsou také „majetkem“ ve smyslu čl. 1 Protokolu č. 1, spadá sem například dlouhodobé užívání

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

⁹ Tamtéž, s. 1247, 1264.

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

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

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

pozemků, nájem nemovitosti jako „majetek“ nájemce, právo na veřejnou podporu, splňují-li stěžovatel zákonné podmínky.¹³

Porušením čl. 14 (zákaz diskriminace) ve spojení s čl. 1 Protokolu č. 1 je jakékoliv nedůvodné rozlišování mezi jednotlivými majetkově oprávněnými osobami, které nelze za aplikace testu čl. 14 ospravedlnit. Příkladem je dědění – Úmluva sice neupravuje právo na dědění, ale smluvní státy nesmějí při určování dědické posloupnosti či jiných podmínkách dědění diskriminovat, ať již z důvodu pohlaví či jiných důvodů, např. mezi dětmi manželskými a nemanželskými. V Úmluvě chybí ustanovení o sociálních a hospodářských právech, ale toto právo se může pro účely zákazu diskriminace nalézat v rámci čl. 1 Protokolu č. 1.¹⁴

Zásah do majetku

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

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

Ospravedlnění zásahu

a) Legalita

Zásada zákonnosti ve smyslu Úmluvy mj. předpokládá, že normy vnitrostátního práva budou dostatečně dostupné, přesné a jejich aplikace bude předvídatelná.¹⁷ Také předpokládá, že vnitrostátní právo poskytuje prostředek právní ochrany proti svévolným

¹³ Tamtéž, s. 1258.

¹⁴ Tamtéž, s. 1251.

¹⁵ Tamtéž, s. 1264-1265.

¹⁶ Tamtéž, s. 1267-69.

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

zásahům ze strany orgánů veřejné moci do práv zaručených Úmluvou. Pojmy zákonnosti a právního státu v demokratické společnosti vyžadují, aby opatření dotýkající se základních práv v určitých případech byla předmětem jisté formy sporného řízení před nezávislým orgánem nadaným pravomocí přezkoumávat důvody pro uplatnění těchto opatření a hodnotit příslušné důkazy. Z ustanovení čl. 1 Protokolu č. 1 lze dovodit, že každý zásah do pokojného užívání majetku musí být doprovázen procesními zárukami poskytujícími dotčené fyzické nebo právnické osobě rozumnou možnost předložit svoji věc příslušným orgánům a účinně napadnout opatření zasahující do práv zaručených tímto ustanovením.¹⁸

b) Legitimita

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

c) Spravedlivá rovnováha a přiměřenost

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

Do hodnocení spravedlivé rovnováhy patří prevenční povinnost státu. ESLP opakovaně konstatoval, že povinnosti smluvní strany plynoucí z čl. 1 Protokolu č. 1 se neomezují na pouhou klasickou „obrannou“ funkci lidských práv, tedy ochranu jednotlivců proti zásahům samotného státu, stát má také povinnost ochrany a povinnost předcházet škodám na majetku (prevenční povinnost). V případě, že stát nedostojí obecné „prevenční“ povinnosti ochrany, může v jejím důsledku dojít k porušení práva jednotlivců na pokojné

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

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

²⁰ Hutten-Czapska proti Polsku, § 167-8 a judikatura zde zmíněná.



užívání majetku, a to i tehdy, kdy samotná událost státu přímo přičitatelná není, jako je nebezpečí z vnějších příčin nezávislé na lidské vůli, typicky přírodní podmínky.²¹

Možný zásah do práva na ochranu zdraví občanů

Jak bude dále v tomto podání rozebráno, lze uvažovat i o tom, že Zákazem může docházet ad absurdum i do zásahu do práva občanů na ochranu zdraví. To zejména proto, že Zákaz v důsledku může omezovat možnost občanů své zdraví chránit, a to například:

- nemožností přístupu k registraci k očkování z důvodu nemožnosti pořízení zařízení, která jsou nezbytná pro takovou registraci, nebo
- nemožností pořízení životně důležitého či hygienického zboží na trzích a jinde v exteriérech, tj. na čerstvém vzduchu, což je prostředí, které je z hlediska rizika šíření nákazy mnohem bezpečnějším, než v případě interiérů, do kterých vláda Zákazem trhů občany de facto nutí vstupovat, i když by to v případě možnosti pořízení zboží či služeb v exteriérech nebylo nutné.

V. Odůvodnění návrhu

Ani v případě zákonů a jiných právních předpisů přijímaných v rámci řádného legislativního procesu nemají zákonodárné orgány pravomoc postupovat v rámci vytváření takových právních norem libovolným a svévolným způsobem, ale jsou omezeny ústavně právními mantinely. Stejně tak v případě usnesení vlády, která jsou činěna v návaznosti na vyhlášený nouzový stav, není přípustné, aby vláda postupovala libovolně a svévolně a bez respektování ústavněprávních a zákonných mantinelů, resp. i mantinelů mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána, kdy takovéto normy tvoří i jednu z garancí právního státu. Ústavní soudní dvůr Rakouské republiky v rozhodnutí sp. zn. V 436/2020 ze dne 10. 12. 2020, k tomuto uvedl, že v procesu vydávání nařízení musí být „zdokumentováno, na jakém informačním základu spočívá nařízení a že proběhlo zvažování v úvahu připadajících zájmů. Požadavky pro to samozřejmě nesmí být přehnané“.

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

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

pokojně užívání majetku, navíc diskriminačním způsobem (z důvodu majetku a jiného postavení).

Zákaz nemůže projít testem proporcionality ve smyslu judikatury Ústavního soudu a ESLP, ale ani přísnějším testem racionality ve smyslu judikatury Ústavního soudu, která se zabývá přezkumem ústavnosti sociálních práv. V případě napadené části Usnesení 2 pak toto logicky nemůže obstát v rámci jeho přezkumu, neboť prodlužuje platnost a účinnost napadených částí Usnesení 1 a tedy dle návrhů nepřijatelný Zákaz v podobě Usnesení 1.

a. nepřiměřenost a iracionalita Zákazu maloobchodu

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

Ústavní soud tento postup, kdy vláda sestavuje jakýsi telefonní seznam výjimek, kritizoval již ve svém nálezu Pl. ÚS 106/20 a požadoval po vládě, aby do budoucna veškeré výjimky náležitě odůvodnila, a současně, aby Zákaz maloobchodu nebyl činěn způsobem, který „vše zakáže“, a následně ze zákazu stanoví výčet výjimek. Vláda místo toho, aby se obhajitelným způsobem vypořádala s tím, které provozy je skutečně nutné uzavřít, a pouze tyto Zákazem postihla, svou předchozí praxi neopustila, pouze drakonicky omezila počet výjimek a Zákaz maloobchodu oproti předchozí úpravě ještě výrazně zpřísnila. Stále však v Zákazu maloobchodu ponechala zcela svévolné a nepochopitelné výjimky a postupovala systémem „telefonního seznamu“ výjimek (zatímco u Zákazu trhů výjimky nestanovila žádné). To vše navíc opět bez náležitého odůvodnění.

Vláda k Zákazu maloobchodu obsaženému v Usnesení 1 totiž žádné odůvodnění i přes apel Ústavního soudu nevydala. K dřívějšímu usnesení vlády, vyhlášenému č. 217 z roku 2021 vydala vláda odůvodnění²², kde k některým výjimkám uvedla následující:

„květinářství – vzhledem k charakteru zboží a v kontextu s epidemiologickým rizikem by neudělení výjimky znamenalo vysoké nároky na skladování v chladících a mrazících boxech, neboť se jedná o zboží, které pochází z čerstvých výpěstků...

prodejny domácích potřeb a železářství, přičemž za domácí potřeby se nepovažují nábytek, koberce a jiné podlahové krytiny – i v tomto případě jde o zajištění bezproblémového chodu

²² Dané odůvodnění je dostupné zde: <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/UV-c-217-oduvodneni.pdf> a současně je přílohou tohoto podání a je navrhováno k důkazu v tomto řízení



domácností zvláště v době, kdy jsou občané ČR nuceni kvůli omezení volného pobytu trávit většinu času doma“

Vláda tak jednak v tomto řízení napadený Zákaz neodůvodnila, a i dřívější „odůvodnění“ předchozího usnesení vlády s obdobným obsahem vysvětlovala zcela vágně a nejasně, a to zcela evidentně způsobem rozporným se závěry Ústavního soudu obsaženými v jeho nálezu sp. zn. Pl. ÚS 106/20. Se stejným zdůvodněním jako květinářství či potraviny by mohly být ponechány v provozu farmářské trhy a s obdobným zdůvodněním jako prodejny domácích potřeb by bylo možné ponechat otevřené například i prodejny obuvi. Vláda přitom v Usneseních (ani žádných doprovodných dokumentech) naopak nevysvětluje, proč například prodejny obuvi musejí zůstat zavřené, proč jsou zavřené farmářské či jiné trhy, a proč musí zůstat zavřené i například (nikoliv však pouze) prodejny dětského oblečení, obuvi a vybavení. V současné době občané nemohou dětem, a to ani novorozencům, pořizovat potřebnou obuv, oblečení a dětskou výbavu, či kupříkladu prodejny elektrospotřebičů, které jsou například nezbytné k zajištění možnosti domácího stravování (když stravování v provozovnách restaurací je nemožné), stejně jako jsou nezbytné k zajištění hygieny, která též brání šíření nákazy. Některé skupiny osob (zejména ti, kteří nedokáží nakupovat na internetu, kdy zejména u starších osob je toto zcela běžné) tak díky Zákazům nemají přístup k řadě druhů nezbytného zboží. Obdobná je situace u typů zboží, které nelze pořizovat přes internet, případně není vhodné k takovému pořízení přes internet (například dětská obuv apod.), neboť k takovýmto typům zboží je omezen přístup prakticky všem občanům.

V případě Zákazu způsobujícího nemožnost prodeje elektrospotřebičů na provozovnách je situace v některých případech až absurdně iracionální a tím patrně protiústavní, když vláda svým Zákazem způsobila situaci, která připomíná tzv. Hlavu XXII. Vláda totiž podporuje očkování občanů, a to primárně těch nejvíce nákazou ohrožených, jako jsou starší lidé (povětšinou senioři) či chronicky zdravotně postižené osoby. K omezení šíření nákazy mezi tyto osoby je jistě očkování vhodné, nicméně k očkování je třeba provádět registraci za použití počítačů a mobilních telefonů. Pokud však osoba, která spadá do ohrožené skupiny a má právo být přednostně očkovaná proti naze, nedisponuje těmito elektronickými zařízeními, potřebuje si je pořídit, aby se na očkování mohla zaregistrovat. Z důvodu Zákazu však zjistí, že v obchodě v blízkosti jejího bydliště daná zařízení nemůže pořídit, případně je může pořídit jen při objednávce na dálku, která však vyžaduje počítač či chytrý mobilní telefon. Tyto si však nemůže pořídit z důvodu Zákazu. V praxi tak je takový občan nucen vyhledat pomoc jiných osob (pokud takovou možnost vůbec má), a tedy setkávat se z toho důvodu s takovými osobami a tím zvyšovat množství svých kontaktů s dalšími lidmi, případně za nimi cestovat a opět tak zvyšovat vládou často skloňovanou „mobilitu“, která má být nežádoucí v rámci boje proti šíření nákazy. Reálně tak i v tomto případě je možné uvažovat i tak, že ad absurdum může docházet k porušování práva na ochranu zdraví např. dle čl. 31 Listiny. Taková situace pak hovoří též o tom, že Zákaz by neměl být shledán za souladný s požadavky testu proporcionality.

Nesmyslnost Zákazu a nedostatek odůvodnění lze spatřovat i v tom, že jsme se od vlády nedozvěděli ani to, co je tak výjimečného a nezbytného na květinářství, že musejí zůstat



otevřená i za nejtěžšího lockdownu, kdy občan nemůže koupit tak nezbytné zboží jako je například dětská obuv nebo psací potřeby.

U některých provozoven by bylo možné argumentovat, že občané si mohou toto zboží objednat na internetu. Jak již bylo uvedeno, ne vždy je toto možné a ne vždy všechny skupiny občanů jsou tohoto schopni. I toto je tedy diskriminační a není v mnoha případech jednoduché, například u již zmiňované dětské obuvi, u které je nutné dítě před jejím zakoupením mimo jiné kvalifikovaně přeměřit (tudíž je potřebná fyzická přítomnost na provozovně), jinak mu může nevhodně zakoupená obuv způsobit zdravotní potíže, a to i doživotní. Naopak květinový lze bez problémů objednat přes internet, přesto se na květinářství narozdíl od prodejen obuvi Zákaz maloobchodu nevztahuje. Navíc podle mnoha vládních prohlášení bylo cílem jejich omezení chránit rizikové skupiny obyvatel, avšak právě takové skupiny, jako například senioři nebo lidé s nízkými příjmy či nedostatečnými technickými dovednostmi, často nemají přístup k internetu nebo s elektronickými nástroji pro nakupování vůbec neumí pracovat. Nemají tak možnost zabezpečit své základní potřeby, mezi něž nákup ošacení v zimním období či brzkém jarním období s častým střídáním klimatických podmínek jistě patří. Vzhledem k tomu, že tyto skupiny osob nemají možnost nákupu základních životních potřeb jinak než osobním nákupem na provozovnách maloobchodu, je zřejmé, že diskriminace a protiústavnost Zákazu se neprojevuje pouze ve sféře podnikatelských subjektů, ale i ve sféře spotřebitelů. Ostatně i návrhovatelům je známa řada osob, a to zejména starších, kteří neumí obsluhovat a nemají elektronická zařízení, kteří si nejsou schopni zabezpečit z důvodu Zákazu základní životní potřeby, jako je oblečení či obuv. Tato skutečnost nepochybně bude známa i Ústavnímu soudu.

Současně nemá Zákaz maloobchodu odůvodnění ani v tom, že je aplikován na provozovny maloobchodu a služeb, které nejsou ani dle vlády ohnisky nákazy, jak vláda sama potvrdila v rámci svého odůvodňování usnesení č. 217 z roku 2021, jak bude rozebráno dále v tomto podání.²³

Zákazem maloobchodu tak dochází, a to bez jakýchkoliv objektivních podkladů a racionálních důvodů, k omezení, reálně však až znemožnění podnikání jedněm osobám, zatímco jiným toto znemožňováno není. Dochází tak ke zcela iracionální a z ústavněprávního hlediska neodůvodnitelné diskriminaci jedné skupiny podnikatelů, na kterou Zákaz maloobchodu dopadá, vůči druhé skupině podnikatelů, které se Zákaz maloobchodu netýká. Tímto diskriminačním postupem vlády je zasaženo také do práva vlastnit majetek ve smyslu čl. 11 Listiny, jelikož vlastnické právo všech vlastníků, kteří provozují maloobchodní prodejny, nemá dle Usnesení stejnou ochranu. Zároveň dochází, a to bez jakýchkoliv objektivních podkladů a racionálních důvodů, k omezení přístupu k určitému zboží a službám některým občanům (spotřebitelům), zatímco jiným toto znemožněno není. Tím rovněž z pohledu občanů spotřebitelů je nepřípustně zasahováno do jejich ústavně zaručených práv, jako práva vlastnit majetek, zejména ten, který potřebují

²³ Dané odůvodnění je dostupné zde: <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/UV-c-217-oduvodneni.pdf> a současně je přílohou tohoto podání a je navrhováno k důkazu v tomto řízení

k zabezpečování svých základních životních potřeb, a do práva nebyt diskriminováni pro své postavení (například schopnost obsluhy internetu).

To, že Zákaz maloobchodu nemůže obstát v testu proporcionality, pak je dle navrhovatelů již na první pohled zřejmé.

b. nerovný (diskriminační) přístup k podnikatelům dle místa prodeje zboží v případě Zákazu trhů

V případě Zákazu trhů tento prakticky vylučuje možnost prodeje v exteriérech s výjimkou případů pojezdých prodejen potravin a drogerie v obcích, kde nejsou klasické „kamenné“ prodejny. Usnesení 1 ale přitom v čl. I při prodeji v interiéru obsahuje množství výjimek pro různé druhy zboží, jako jsou potraviny, drogerie, květiny, zahrádkářské potřeby. Právě tento druh produktů je přitom typicky prodáván také v exteriérech na trzích; přesto ze Zákazu trhů takové výjimky neexistují. Přitom právě potraviny, hygienické zboží, zahrádkářské potřeby včetně osiva a sadby, květiny a podobně jsou typickým zbožím nabízeným na trzích.

Je již prakticky notorií, že k šíření COVID-19 dochází primárně v interiérech, nikoli venku. Ostatně nemá Zákaz trhů odůvodnění ani v tom, že je aplikován na situace, které nejsou ani dle vlády ohnisky nákazy, jak vláda sama potvrdila v rámci svého odůvodňování usnesení č. 217 z roku 2021.

Přístup vlády, kdy prodej v exteriérech zcela zakázala, navíc v případě, kdy prodej obdobného zboží v interiérech má výslovnou výjimku, je zcela nelogický a nesleduje cíl ochrany života či zdraví, který vláda deklaruje, a již vůbec nemůže splňovat test proporcionality.

Vláda k Zákazu trhů obsaženému v Usneseních žádné odůvodnění nepodává, avšak k usnesení vlády č. 217 z roku 2021 vydala odůvodnění, kde uvedla, že „*Důvody pro zákaz prodeje na trzích, tržištích a v mobilních provozovnách jsou zcela totožné jako v případě zákazu činnosti prodejen a provozoven služeb, neboť i přes skutečnost, že se často jedná o prostory pod širým nebem, jde o místa, kde se na často malém a omezeném prostoru setkává řada lidí, kteří jinak spolu nepřicházejí do styku a takové prostředí podporuje další šíření epidemie.*“ Toto odůvodnění je zcela strohé a nijak nevysvětluje, proč vláda pro prodej v exteriérech nastavila přísnější podmínky než pro prodej v interiérech, za situace, kdy sama uznává, že důvody pro zákaz prodeje v exteriérech jsou podle ní stejné jako pro prodej v interiérech.²⁴

Důvody jsou tedy stejné, ale Zákaz je přísnější? Je zcela zřejmé, že takové řešení nemůže obstát v rámci testu proporcionality a souladu s ústavním pořádkem obecně. Z jakého důvodu se některé komodity, jako potraviny, hygienické zboží, zahrádkářské potřeby, květiny, krmiva a další potřeby pro zvířata, domácí potřeby a železářství mohou prodávat

²⁴ Dané odůvodnění je dostupné zde: <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/UV-c-217-oduvodneni.pdf> a současně je přílohou tohoto podání a je navrhováno k důkazu v tomto řízení



v kamenných prodejnách (uzavřených prostorách), a nikoliv na čerstvém vzduchu, kde je riziko nákazy nižší? Zákazníci si tak nemohou koupit například čerstvě vypěstované výrobky českých drobných podnikatelů, které jsou běžně na tzv. farmářských trzích prodávány, a jsou nuceni v uzavřených prostorech hypermarketů nakupovat zboží povětšinou od velkovýrobců. Přitom vláda nikdy neodůvodnila a ani není možné objektivně odůvodnit, proč by nemohl probíhat prodej na trzích za stejných omezení počtu zákazníků na metr čtvereční, který by měl v odpovědnosti například provozovatel tržnice.

Zákazem trhů dochází, a to bez jakýchkoliv objektivních podkladů a racionálních důvodů, k omezení, reálně však až znemožnění podnikání jedněm osobám, zatímco jiným toto znemožňováno není. Dochází ke zcela iracionální a z ústavněprávního hlediska neodůvodnitelné diskriminaci jedné skupiny podnikatelů, na kterou Zákaz trhů dopadá, vůči druhé skupině podnikatelů, které se Zákaz trhů netýká. Tímto diskriminačním postupem vlády je zasaženo také do práva vlastnit majetek ve smyslu čl. 11 Listiny, jelikož vlastnické právo všech vlastníků, kteří provozují maloobchodní prodejny v exteriérech, má dle Usnesení větší omezení než práva vlastníků při prodeji v interiérech. Obdobně i v tomto případě dochází rovněž k nepřípustnému zásahu do ústavně zaručených práv občanů spotřebitelů, kterým je de facto bráněno například v možnosti pořídit si životně důležité zboží, jako jsou potraviny, na čerstvém vzduchu, tedy s nižším rizikem nákazy, než v budovách. Navíc je jim iracionálně bráněno pořídit si druhy zboží, které jsou na tržištích k dostání, jako jsou například farmářské potraviny, které opět přispívají zdraví občanů. Zcela iracionálně a absurdně tak Zákazem trhů dochází k ohrožování zdraví a životů občanů, ačkoliv účelem Zákazu má být jejich ochrana. Z tohoto hlediska tak dochází i k zásahu do práva na ochranu zdraví garantovaného například čl. 31 Listiny.

Ústavní soud k náležitostem odůvodňování vládních opatření ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 106/20 uvedl, že za dostatečné zdůvodnění není možné považovat vágní proklamace vlády ve znění: *„při závažné infekci, která se přenáší cestou kontaminovaných kapének a aerosolu, je třeba předcházet koncentraci lidí zejména v uzavřeném prostoru, za případného stanovení dalších podmínek jejich setrvávání v takovém místě. Je proto potřebné použít nástroje, jak regulovat provoz v takových místech“*. Odůvodnění Zákazu je právě takovým vágním a nicneříkajícím obecným provoláním.

Nelze než odkázat na další závěr z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 106/20, dle kterého *„V podmínkách právního státu je totiž nemyslitelné, aby jakýkoliv akt orgánu veřejné moci, který zasahuje do základních práv, nebyl racionálně a přesvědčivě odůvodněn, případně aby alespoň nebylo toto jeho odůvodnění seznatelné v rámci následného soudního přezkumu.“* Právě takového nemyslitelného jednání se vláda při vydání Usnesení opětovně dopustila.



c. **Zákaz coby nepřipustné a iracionální krizové opatření a nepodloženost nezbytnosti Zákazu**

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

A contrario tedy není možné omezit právo provozovat podnikatelskou činnost, které neohrožuje a ani nenarušuje provádění krizových opatření.

Ústavní soud k tomu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 106/20 doplnil, že „*Každé krizové opatření je politickým rozhodnutím, které musí být založeno na odborných podkladech, nicméně odpovědnost za ně nese vláda, nikoliv její odborní poradci. Vláda proto musí zvažovat nejen konkrétní odborné podklady, kterými disponuje, nýbrž musí zohledňovat celkový kontext a dopady svých opatření i do dalších oblastí společenského života, a to v krátkodobém i dlouhodobém hledisku. Právě proto je nezbytné, aby byla schopna každé takové rozhodnutí racionálně odůvodnit a aby důvody těchto opatření byly navenek seznatelné. V opačném případě totiž postrádají odpovídající legitimitu.*“

Vláda v Usneseních a ani nikde v souvislosti s jejich přijímáním nevysvětlila ani nijak nedoložila, a neměla k tomuto ani žádné relevantní odborné podklady, jak má podnikatelská činnost, na kterou Zákaz dopadá, ohrožovat nebo narušovat některé z přijímaných krizových opatření.

Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 106/20 k podobnému postupu vlády uvedl, že „*Základním deficitem tohoto postupu je však okolnost, že z žádného relevantního zdroje není patrné, na základě čeho vláda dospěla právě k tomuto řešení.*“

Pro vydání Usnesení a jejich napadených částí, resp. pro uložení Zákazu, tak vůbec nebyly splněny právní podmínky, protože jednak by i bez Zákazu nedošlo k ohrožení provádění krizových opatření ani narušení nebo znemožnění jejich provádění, a za druhé takové případné tvrzení vlády dosud nebylo ničím podloženo a ani toto nebylo tvrzeno, resp. vydání Usnesení tímto nebylo odůvodňováno. Nadto ministr zdravotnictví Jan Blatný sám uvedl, že otevření obchodů není možné označovat jako rozvolňování, neboť pokud se otevřou, tak za podmínek, které budou bránit šíření viru. Jinými slovy tedy potvrdil, že Zákaz není naprosto nezbytné aplikovat.²⁵

Pokud chtěla vláda nějakou podnikatelskou činnost zakázat, mohla k tomu přistoupit pouze po provedení fundované analýzy. Taková analýza by musela dokládat, jak daná podnikatelská činnost ohrožuje nebo narušuje prováděná krizová opatření, při současném splnění podmínky, že dané ohrožení, jež je nezbytné v rámci veřejného zájmu odstranit či snížit, nelze odstranit či snížit do ústavně garantovaných práv méně zasahujícím způsobem. Vláda měla v souladu se závěry nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 106/20 řádně a

²⁵ K tomu viz článek dostupný zde: https://www.lidovky.cz/domov/otevreni-obchodu-nelze-povazovat-za-rozvolnovani-rekl-blatny-stale-budou-platit-prisne-podminky.A210217_101046_ln_domov_ljk, který je též přílohou tohoto podání a je navrhován k důkazu v tomto řízení



presvědčivě odůvodnit, proč je nezbytné přistoupit k téměř úplnému zákazu prodeje v exteriérech (tzn. zejména proč nebylo možno srovnatelného výsledku dosáhnout méně invazivními prostředky).

Vláda místo tohoto opět zcela nahodile a plošně zakázala prodej ve všech exteriérech a skoro ve všech interiérech. V úvahu přitom přicházely různé jemnější formy omezení tohoto typu prodeje. Vláda mohla stanovit povinné rozestupy, s jejichž dodržováním by zejména v exteriéru nebyl takový problém. Vláda rovněž mohla po vzoru výjimek pro „kamenné“ prodejny stanovit výjimky pro prodej na trzích tak, aby zde mohly být prodávány pouze potraviny, drogerie, květiny a zahrádkářské potřeby. To je ostatně netypičtější sortiment většiny trhů a stánků.

Je nezbytné zmínit, že vláda měla dostatek času a také praktických zkušeností z prvních dvou vln pandemie, aby mohla Zákaz náležitě odůvodnit a precizovat. K tomu ostatně Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 106/20 uvedl, že: „Z pohledu plynutí doby je třeba klást na odůvodnění zásahů do základních práv vyšší nároky než na okamžitou reakci v počátku pandemie a s určitou mírou nadsázky lze dokonce hovořit o jistém vztahu úměry mezi intenzitou a odůvodněností zákazů a během času. Důvodem tohoto zpřísnujícího požadavku je jak skutečnost, že měla vláda mnohem více informací, praktických zkušeností a také času napadenou regulaci promyslet a systematicky odůvodnit, ale též okolnost, že dlouhodobý a opakovaný zásah do základního práva na podnikání je mnohem invazivnější a „bolestivější“ než krátkodobé a dočasné omezení.“

d. diskriminační zachování provozu pracovišť odlišných od maloobchodu a služeb a od trhů obdobných způsobů prodeje či poskytování služeb

Současně s výše uvedeným je zřejmé, problém nepodloženosti nezbytnosti Zákazu a jeho zřejmě vládou tvrzené proporcionality s omezením zaručených práv občanů nespočívá pouze v nedostatečném odůvodnění, ale i v tom, že odůvodnění vlády k jejímu usnesení č. 217 z roku 2021 je v příkrém rozporu se samotným Zákazem.²⁶ V daném odůvodnění vláda mimo jiné uvedla:

„6. Trendy šíření nákazy v kolektivech

- Nejčastějším sociálním prostředím a nejčastějšími pravděpodobnými místy nákazy COVID-19 jsou dlouhodobě pracoviště, rodina+domácnost+volnočasové prostředí. Podíl případů takto charakterizovaných na celkových počtech evidovaných případů (bez zdravotnických pracovníků) činil v měsíci lednu 2021 celkem 53,0 %, přičemž hodnota tohoto podílu je vůbec nejnižší za celé sledované období od března 2020 a odráží změny v mobilitě obyvatel v návaznosti na intenzivněji využívaný způsob práce z domova.

²⁶ Dané odůvodnění je dostupné zde: <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/UV-c-217-oduvodneni.pdf> a současně je přílohou tohoto podání a je navrhováno k důkazu v tomto řízení

- *Od května 2020 do současné doby byla nejčastějším místem vzniku ohniska nemoci COVID-19 školská zařízení, včetně mateřských škol (1254), dále se jednalo o sociální zařízení (715) a zdravotnická zařízení (314), pracoviště (281) s převahou výrobních závodů (141)*
- *Po uzavření škol (kromě mateřských) od 14.10. je evidován pokles a vymizení nálezů v základních a ve středních školách, po návratu části dětí a studentů do škol od 18.11. a 30.11. lze pozorovat nárůst v základních školách i středních školách, po poklesu v období vánočních prázdnin je na začátku roku 2021 opět pozorován nárůst v MŠ a ZŠ*
- *Po uzavření škol (kromě mateřských) od 14. 10. dochází k zastavení a postupnému poklesu počtu nově diagnostikovaných pozitivních pedagogů a pracovníků ve školství, po návratu části dětí a studentů do škol od 18.11. a od 30.11. je evidentní opětovný růst s kulminací v prvním týdnu roku 2021, následným poklesem a opětovným růstem v únoru 2021.“*

Vláda tak sama přiznala, že největší riziko nákazy je rodina, pracoviště a škola. Přesto při tomto vědomí Zákaz míří na zcela jiná místa a skupiny osob, zatímco například výrobní závody, které dle vlády mají převahu i mezi pracovišti, zakázanu činnost nemají. Situace, kdy tedy vláda koncipuje svůj Zákaz takto mimoběžně v porovnání s tím, kde k nálezům dochází, je zcela alarmující a navrhovatelé jsou přesvědčeni, že Zákaz i proto nemůže v rámci přezkumu jeho souladnosti s ústavním pořádkem obstát.

Vláda tedy ve vztahu k Usnesením a jejich napadeným částem jednak nevysvětlila a ani nemá podklady pro to, proč se ve světle této skutečnosti rozhodla uzavřít právě provozovny maloobchodu a služeb a trhy, místo alespoň částečného uzavření jiných druhů pracovišť (např. banky nebo průmyslové provozy), zvláště když setkávání lidí na pracovištích bylo regulováno naprosto minimálně. V případě některých jiných pracovišť by přitom bylo mnohdy možné přejít na práci z domova, tzv. home office, který je u maloobchodu a na trzích z podstaty věci vyloučen. Dřívější odůvodnění usnesení vlády č. 217 z roku 2021 je pak zcela rozporné s tím, jak je Zákaz nařízen. Za zmínku pak stojí i ta skutečnost, že ačkoliv v současné době vláda informuje, že by měly být otevřeny školy (které jsou i dle uvedeného odůvodnění rizikovější než provozovny a trhy stížené Zákazem), provozovny maloobchodu a služeb a trhy se otevírat nemají, ačkoliv z hlediska rizikovitosti u nich Zákaz není proporcionální se zásahem do dalších ústavně zaručených lidských práv.²⁷

Zcela do očí bijícím případem je situace v obchodní společnosti OKD a.s., navíc státem ovládané, kde byl prokázán komunitní přenos onemocnění, avšak stát k uzavření provozu po dlouhou dobu vůbec nepřistoupil. U maloobchodu, provozoven služeb a trhů nebyl žádný významný komunitní přenos prokázán, avšak vláda vydala Usnesení, kterými

²⁷ Například článek dostupný zde: <https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/od-12-dubna-by-se-mel-do-skol-vratit-prvni-stupen-a-predskolaci/2016144>, který je současně přílohou tohoto podání a je navržen k důkazu v tomto řízení

provozovny a trhy bez relevantních podkladů a pouze na základě smyšlenek o rizikosti takových provozoven uzavřela.

Pokud by tedy skutečně mělo být důvodem uplatnění Zákazu zamezení šíření nemoci, pak by muselo být podle prezentací vlády v médiích postupováno tak, že by se Zákaz vztahoval toliko na nejrizikovější oblasti podnikání. Touto logikou by tak muselo dojít primárně k uzavření velkých pracovišť, jako jsou kancelářské prostory, továrny a zmíněné doly s komunitním přenosem. Protože však Zákaz je koncipován zcela mimoběžně, je v rozporu i se závěry Ústavního soudu vyslovenými v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 106/20.

Navrhovatelé uvádí, že si jsou vědomi skutečnosti, že vláda se (byť pouze formálně) „pokusila“ o odůvodnění Usnesení 2.²⁸ Ve skutečnosti však nejde o odůvodnění, které by vyhovovalo závěrům Ústavního soudu vysloveným v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 106/20. Ve skutečnosti dané odůvodnění nehovoří o ničem ve vztahu k potřebnosti Zákazu, tj. Zákazu maloobchodu a Zákazu trhů, a namísto toho pouze popisuje aktuální stav nárůstu nákazy jako celku v krajích a zátěž zdravotnických zařízení. De facto tak nelze hovořit o odůvodnění Zákazu.

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

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

Závažnost zásahu se zvyšuje každým dnem, kdy se postupně zlepšují klimatické podmínky a kdy by za normálních okolností začínal například prodejci na trzích stoupat počet zákazníků. Není přitom jakkoliv ospravedlnitelné, že například supermarkety či „kamenné obchody“ mohou prodávat typově stejné zboží, jako by prodávali prodejci na trzích. V supermarketu pak vznikají díky Zákazu velké koncentrace lidí v uzavřených prostorách, a zároveň dlouhé fronty před těmito obchody, což by v případě trhů nenastávalo a díky jejich fungování by došlo k rozptýlení občanů tak, aby se nekonzentrovali jen v „privilegovaných“ prodejnách (tj. těch, na které se aplikují výjimky ze Zákazu).

²⁸ Dané odůvodnění je dostupné zde: <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/oduvodneni-c--315.pdf> a současně je přílohou tohoto podání a je navrhováno k důkazu v tomto řízení

f. Nemožnost a nepodloženost dosahování cílů sledovaných Zákazem a nepřiměřenost Zákazu

Pokud jde o tvrzené cíle krizových opatření a Usnesení, navrhovatelé jsou přesvědčeni, že daných cílů jednak je možné dosáhnout bez takto razantních zásahů do základních práv a svobod osob, ale také že jsou dané zásahy nepřiměřené, nepodložené daty a diskriminační. Relevantní data pro to, aby byl odůvodněn Zákaz, neexistují, a Usnesení nejsou a ani nemohou být náležitě zdůvodněna, neboť obsahují Zákaz v takové podobě, kterou ani daty souvisejícími s nálezem odůvodnit nelze. Řada dopadů Zákazu totiž reálně vůbec nepředchází šíření nákazy, či naopak, jako v případě dopadů na zákaz tzv. farmářských trhů, nutí občany podstupovat riziko šíření nákazy ještě větší. Současně nedošlo k zajištění zachování provozu konkrétních důležitých provozoven oproti jiným, když například nezbytnost umožnění prodeje dětského oblečení a obuvi je zřejmá i naprostému laikovi.

I pokud by však Zákaz byl daty podložen, stále jde o Zákaz, který není přiměřený ke sledovanému cíli a neobstojí v testu proporcionality.

g. Legalita a požadavek na preciznost a jednoznačnost Zákazu

Navrhovatelé upozorňují, že Zákaz v rámci abstraktního přezkumu Usnesení ze strany Ústavního soudu nemůže obstát ani z důvodu, že není stanoven dostatečně jednoznačně a precizně, a umožňuje zcela svévolný výklad ze strany vlády. Nesplňuje tak podmínky legality, když v důsledku umožňuje vládě či jednotlivým úředním osobám podobu Zákazu podle potřeby bez nutnosti publikace ve Sbírce zákonů.

Zákaz operuje s řadou nedefinovaných pojmů, například s pojmem „*domácí potřeby*“, u něž je problematika dotváření jeho obsahu známa Ústavnímu soudu již z jeho činnosti. V řízení vedeném pod sp. zn. Pl. ÚS 106/20, vláda v rámci svých vyjádření sama argumentovala tím, že postačí definovat obsah tohoto pojmu na internetových stránkách ministerstva. To však dle názoru navrhovatelů není přípustné, neboť by tím byla popřena funkce Sbírky zákonů a důvodů existence právních předpisů.

Vzhledem k takovéto vágnosti pojmů a Zákazu jako takového se z normativního právního aktu stává nástroj možné libovůle ze strany vlády, pokud jde o možnost jeho aplikace a dotváření prostřednictvím výkladů. Ostatně i odborná literatura k tomu uvádí, že „*normu nelze považovat za právo – (zákon, law), není-li dostatečně precizně formulována tak, aby umožnila osobám přizpůsobit chování. Osoba musí být schopna, jsouc eventuálně vybavena vhodnou radou, předvídat důsledky, jež může vyvolat určité (její) chování, a to se stupněm jistoty, který odpovídá okolnostem.*“²⁹

Navrhovatelé mají za to, že je třeba i z ústavněprávního hlediska vzhledem k požadavkům na zachování demokratického právního státu klást určité požadavky na jednoznačnost právních předpisů, neboť v opačném případě by *ad absurdum* mohlo být dovozováno

²⁹ Viz Wagnerová, E.; Šimíček, V.; Langášek, T.; Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, s. 129

například to, že by i skutkové podstaty trestných činů mohly být zcela neurčitě formulovány a vykládány až například v rámci vládních sdělení, jak tomu v případě Zákazu v praxi je. Takový stav by však znamenal rozpor s principy demokratického právního státu a tím i s ústavním pořádkem České republiky.

VI. Otázka projednatelnosti v případě pozbytí platnosti právního předpisu

Z důvodu předběžné opatrnosti navrhovatelé uvádějí, že trvají na projednatelnosti tohoto návrhu též v případě pozbytí platnosti nebo účinnosti napadených právních předpisů.

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

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

stav, který je v rozporu s ústavním pořádkem. V otázce kontinuity nouzového stavu v případě jeho prodloužení pak nemůže být sporu, ústavodárce se v ustanovení čl. 6 odst. 2 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, vyjádřil jednoznačně a z jazykového hlediska není umožněna jiná interpretace, než že se jedná o pokračování daného právního stavu a nikoliv o nový nouzový stav, který nastoupí po skončení předchozího a je možné jej vnímat samostatně.

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

Navrhovatelé nad to zastávají právní názor, podle kterého je Ústavní soud povinen vydat rozhodnutí ve věci a řízení se nezastavuje také v případě, že dojde ke skončení nouzového stavu a na něj navázaných krizových opatření jako jiných právních předpisů, jejichž zrušení je v řízení před Ústavním soudem navrženo. V opačném případě by slovy Ústavního soudu obsaženými v jeho nálezu Pl. ÚS 50/04 „*byla přímo zmařena ústavodárcem zamýšlená funkce specializované a koncentrované abstraktní kontroly norem. Takový postup by ve svém důsledku celkově oslabil ochranu ústavnosti v ČR a tak i princip materiálního právního státu.*“

Navrhovatelé jsou pak přesvědčeni, že je třeba ustanovení § 67 ZUS podrobit výkladu teleologickému, když *vláda práva je vznešenější ideál než vláda právních textů*.³⁰ V současné situaci je třeba postupovat optikou *e ratione legis*, tj. podle účelu a smyslu zákona³¹, je třeba klást větší důraz na hodnotovou koherenci právního řádu než na jeho jazykovou koherenci. Právním pravidlem nutného posouzení je norma reglementující gramaticky vyložitelnou a nepřekonatelnou povinnost zastavit řízení při pozbytí platnosti napadané normy, resp. jiného právního předpisu. „*Je-li interpretované ustanovení nejasné a je-li současně znám jeho účel, kterého má být tímto ustanovením dosaženo, je třeba z jazykově možných výkladových výsledků vybrat ten, který je nejlépe uzpůsoben k naplnění tohoto účelu.*“³² V této souvislosti je pak příležitým řešením hledat inspiraci v rámci subjektivně teleologickém výkladu.³³

Navrhovatelé pak zdůrazňují, i s ohledem ke shora uvedenému, že právní normu nelze objektivně ztotožnit s textem právního předpisu, tím spíše pak v situaci složitého práva. Tomuto názoru pak zcela odpovídá i doktrína, když například Z. Kühn uvedl, že „*S přihlédnutím k již uvedenému je myslím zřejmé, že v naší právní kultuře je zapotřebí mezi právní normou a jejím vyjádřením zákonodárcem v právním předpise rozlišovat. Právní předpis a jednotlivé normativní věty v něm obsažené je proto třeba chápat jako*

³⁰ Dworkin, R.: Když se práva berou vážně, Praha 2001, s. 416

³¹ Když například P. Maršálek spojuje s ratio legis zohlednění teleologického, axiologického a sociálního rozměru interpretovaného ustanovení (Maršálek, P.: Právo a společnost, Praha 2008, s. 46).

³² Melzer, F.: Metodologie nalézání práva, Praha 2010, s. 159

³³ Melzer, F.: Metodologie nalézání práva, Praha, 2010 s. 162

médiu umožňující a zprostředkovávající poznání právní normy, nikoli ovšem jako právní normu samotnou (vyjma jednoduchých případů aplikace nutné). Právní normou tedy není text právního předpisu, nýbrž význam toho textu, který se může s textem výjimečně shodovat (jak tomu bývá u uzavřených a plně programovatelných procesů).⁹⁴ Tomu odpovídá i názor další, doktrinální, když Knapp uvádí, že „důsledkem tohoto dotváření práva je skutečnost, že právo, které se aplikuje, se de facto liší od práva, které je vyjádřeno slovy právního předpisu. Kdyby se právní norma (např. v literatuře) formulovala v té podobě, ve které se aplikuje, byla by podrobnější, než táž norma vyjádřená v zákoně, řešila by i skutkové podstaty, na které text právní normy nepomyslel a někdy by se od doslovného výkladu zákona odchylovala.“⁹⁵

Shora uvedené pak je přejímáno konstantně ze strany Ústavního soudu, když ten judikuje, že „jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a systematický výklad, výklad e ratione legis atd. Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity. Nelze ztotožňovat text právního předpisu a právní normu, která je významem tohoto textu“⁹⁶

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

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

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

Je nesporné, že Ústavní soud je orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy). Jiný orgán veřejné moci takto rozsáhlou a zásadní kompetencí nedisponuje a ani nemůže. Soudce Ústavního soudu pak, dle svého složeného slibu, se zavazuje chránit mimo jiné práva občana a řídit se ústavními zákony a rozhodovat podle svého nejlepšího svědomí a přesvědčení nezávisle a nestranně (čl. 85 odst. 2 Ústavy). To vše při respektu k poslání Ústavního soudu. Soudci Ústavního soudu pak jsou vázáni toliko pouze ústavními zákony a ZUS (čl. 88 odst. 2 Ústavy). V této souvislosti pak je ovšem nezbytné zdůraznit, že dle ustanovení čl. 88 odst. 1 Ústavy „zákon stanoví, kdo a za jakých podmínek je oprávněn podat návrh na zahájení řízení a další pravidla o řízení před Ústavním soudem“. Citovaná norma pak konstatuje, že

⁹⁴ Kühn, Z. Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních předpisů v judikatuře. 1. vyd. Praha: Karolinum, 2002, s. 30.

⁹⁵ Knapp, V. Teorie práva. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 33–34.

⁹⁶ Nález ÚS z 8. 11. 2007, sp. zn. II. ÚS 1710/07



ZUS stanoví pravidla podmínek podání návrhů a dále další pravidla o řízení před Ústavním soudem. Pravidla vyslovena ZUS pak objektivně nemohou jít do rozporu s pravidly stanovenými Ústavou, tj. pravidlům stanoveným ZUS předchází nadřazené pravidlo ochrany ústavnosti a ochrany člověka a občana na území České republiky. I v tomto případě pak pokud je zásah natolik intenzivní, jako je tomu v přítomné věci, je třeba, aby i přes pozbytí platnosti napadeného jiného právního předpisu Ústavní soud řádně rozhodl, jelikož tak činí v rozsahu svých pravomocí založených Ústavou.

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

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

I ZUS musí podléhat hodnotám a principům ústavním, když k tomuto závěru dospěl Ústavní soud například v nálezu III. ÚS 139/98, když uvedl *„Jednou z funkcí Ústavy, zvláště úpravy základních práv a svobod, je její „prozařování“ celým právním řádem. Smysl Ústavy spočívá nejen v úpravě základních práv a svobod, jakož i institucionálního mechanismu a procesu utváření legitimních rozhodnutí státu (resp. orgánů veřejné moci), nejen v přímé závaznosti Ústavy a jejím postavení bezprostředního pramene práva, nýbrž i v nezbytnosti státních orgánů, resp. orgánů veřejné moci, interpretovat a aplikovat právo pohledem základních práv a svobod.“* Tudíž i při interpretaci ustanovení § 67 ZUS je třeba sledovat prioritní principy a hodnoty, kterými je materiální jádro Ústavy a ochrana ústavnosti České republiky při udržení směru k západním demokratickým civilizacím. Hodnotový obsah ústavy materiálního právního státu musí být zohledněn při výkladu jakékoli normy právního řádu (viz. Pl. ÚS 19/93).

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

společenské skupiny, které nejsou ochotny a schopny respektovat názory dalších osob, a stupňuje se i jistá míra agrese mezi skupinami ve společnosti.

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

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

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

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

VII. Petit

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

- a) ustanovení bodu I./1. Usnesení 1, jak je výše uvedeno, se zrušuje,
- b) ustanovení bodu I./7. Usnesení 1, jak je výše uvedeno, se zrušuje,
- c) ustanovení bodu I./13. Usnesení 2, jak je výše uvedeno, se zrušuje.

za navrhovatele – skupinu senátorů Parlamentu České republiky
Mgr. Jindřich Lechovský, advokát