

Přijatá datová zpráva

Číslo DZ: **433970609**
Došlé číslo:
Stručný popis: **JUDr. Koudelka - Návrh poslanců na zrušení části zákona o ochraně ovzduší**
Datum doručení: **20.01.2017 07:32:23**
Organizační jednotka: **OSV - odbor soudního výkonu**
Typ dokumentu: **Přijatý dokument - DZ**
Způsob zpracování: **Zpracovat v EP**
Způsob vyřízení:

Odesílatel
Název firmy/organizace: **Advokát Zdeněk Koudelka**
Příjmení: **Koudelka**
Jméno: **Zdeněk**
IČ: **63389096**
Ulice: **Optátova 874/46**
Město: **Brno**
PSČ: **63700**
Země: **CZ**
Datum narození: **09.05.1969**
Místo narození: **Boskovice**

ÚSTAVNÍ SOUD	
Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	20-01-2017 4
1+1+PM krát Přílohy: _____	
Vyřizuje:	

ID datové schránky: **sjic8ry**
ID datové zprávy: **433970609**
K rukám:
Do vlastních rukou: **Ne**
Povoleno doručení fikcí: **Ano**
Zmocnění - zákon:
Zmocnění - rok:
Zmocnění - paragraf:
Zmocnění - odstavec:
Zmocnění - písmeno:
Spisová značka odesílatele:
Číslo jednací odesílatele:
OJ odesílatele:
Číslo OJ odesílatele:
Přijal: **Barbara Raczova**
Podpis:



Uvedené údaje jsou automaticky generovány z informačního systému datových schránek ISDS. Správcem ISDS je Ministerstvo vnitra ČR a provozovatelem je Česká pošta, s.p.

Nepředchází

Advokát Doc. JUDr. Zdeněk Koudelka, Ph.D.

Adresa: Optátova 46, 637 00 Brno
mobil: 774 915 919, e-mail: advokat@zdenekkoudelka.cz, www.zdenekkoudelka.cz
IČO: 63389096, evidenční číslo advokátní komory 04176

20. 1. 2017

Ústavní soud

Joštova 8

660 83 Brno

ÚSTAVNÍ SOUD	
Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	20 -01- 2017 4
_____ krát Přílohy: _____	
Vyřizuje:	

Návrh na zrušení části zákona o ochraně ovzduší

Navrhovatel: Skupina 41 poslanců

Za skupinu jedná poslanec Martin Plíšek

Poslanecká sněmovna, Sněmovní 4, 118 26 Praha

Zastoupen: Advokát Zdeněk Koudelka, Optátova 46, 637 00 Brno

Účastník řízení: 1. Poslanecká sněmovna Parlamentu
Sněmovní 4, 118 26 Praha

2. Senát Parlamentu
Valdštejnské n. 4, 118 01 Praha

Přílohy:

1. Podpisová listina 16 poslanců ODS
2. Podpisová listina 25 poslanců TOP
3. Plná moc

Nepředchází

1. Předmět návrhu

Navrhujeme zrušení § 17 odst. 2, § 23 odst. 1 písm. j) a části § 23 odst. 2 písm. a) v ustanovení „j)“ zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší ve znění zákona č. 369/2016 Sb. pro rozpor s ústavním pořádkem – zejména čl. 2 odst. 2 a čl. 12 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 3 Ústavy. Napadené ustanovení § 17 odst. 2 zavádí obecnímu úřadu s rozšířenou působností možnost narušit na úseku přenesené státní správy ochrany ovzduší nedotknutelnost obydlí garantovanou čl. 12 Listiny základních práv a svobod za účelem kontroly spalovacího stacionárního zdroje, tedy topeniště, kotle či kamen. Vláda použila pojem spalovací stacionární zdroj, což je příklad užití složitých a nabubřelých pojmů pro věci,

pro něž má obecný jazyk tradiční a prostá jednoslovná vyjádření. Vládní většina chtěla zakrýt podstatu věci, tedy že stát chce vědět nejen, co, obrazně řečeno, mají lidé v kuchyni, ale přímo v kamnech. Proto se v textu nepracuje jen s vládním termínem spalovací stacionární zdroj, ale též se užívá pojem topeniště, kamna či kotel.

Napadené ustanovení § 17 odstavce 2 zákona o ochraně ovzduší zní: „*Vznikne-li důvodné podezření, že provozovatel spalovacího stacionárního zdroje umístěného v rodinném domě, v bytě nebo ve stavbě pro rodinnou rekreaci, nejde-li o prostory užívané pro podnikatelskou činnost, porušil některou z povinností podle odstavce 1, avšak toto porušení nelze prokázat bez provedení kontroly spalovacího stacionárního zdroje, jeho příslušenství nebo používaných paliv, obecní úřad obce s rozšířenou působností provozovatele na tuto skutečnost písemně upozorní a poučí jej o povinnostech provozovatele spalovacího stacionárního zdroje stanovených v odstavci 1 a o následcích opakovaného důvodného podezření na jejich porušení v podobě provedení kontroly. Pokud opakovaně vznikne důvodné podezření, že tento provozovatel nadále nebo opětovně porušuje některou z povinností podle odstavce 1, je kontrolující oprávněn vstoupit do jeho obydlí za účelem kontroly dodržování povinností podle tohoto zákona. Vlastník nebo uživatel těchto prostor je povinen umožnit kontrolujícímu přístup ke spalovacímu stacionárnímu zdroji, jeho příslušenství a používaným palivům.*“.

Napadené ustanovení § 23 odst. 1 písm. j) pak stanoví skutkovou podstatu přestupku za nesplnění povinnosti uložené v § 17 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší s možností pokuty do 50 000 Kč dle § 23 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně ovzduší.

Napadené ustanovení § 23 odstavce 1 písmeno j) zákona o ochraně ovzduší zní: „*jako vlastník nebo uživatel prostor, v nichž je provozován spalovací stacionární zdroj, v rozporu s § 17 odst. 2 neumožní kontrolujícímu přístup ke spalovacímu stacionárnímu zdroji, jeho příslušenství nebo používaným palivům za účelem kontroly dodržování povinností podle tohoto zákona, nebo*“.

2. Nedotknutelnost obydlí

Nedotknutelnost obydlí je jedním z nestarších práv lidí¹ vůči státu. Je považováno za tak významné, že jeho narušení je sice možné, ale jen velmi omezeně. Přitom při narušení nedotknutelnosti obydlí je vždy ohroženo i právo na soukromí.²

Listina umožňuje narušit nedotknutelnost obydlí domovní prohlídkou na příkaz soudce jen pro účely trestního řízení,³ což nelze použít v případě napadeného zákona na ochranu ovzduší.

Listina připouští omezení této svobody zákonem, pokud je obydlí užíváno k podnikání a jiné hospodářské činnosti, je-li to nezbytné pro plnění úkolů veřejné správy.⁴ I tato možnost se netýká napadeného zákonného ustanovení, protože to míří na obydlí, kde se hospodářská činnost neprovozuje a jde o rodinné domy, byty či rekreační stavby.

Dále Listina umožňuje narušit svobodu obydlí jen z níže uvedených důvodů. Tyto důvody mají formu taxativní, tedy jde o vyčerpávající výčet, který nemůže rozšířit obyčejný zákon, jelikož k tomu nedává Listina ani jiný ústavní předpis zmocnění. Tyto důvody jsou podmíněny nezbytností v demokratické společnosti:

¹ Užíván je termín práva lidí. Ne termín lidská práva, který užívají lidskoprávní aktivisté při získávání dotací v rámci jejich dobývání renty.

² Čl. 7 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

³ Čl. 12 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

⁴ Čl. 12 odst. 3 věta druhá Listiny

- a) pro ochranu života nebo zdraví osob,
- b) pro ochranu práv nebo svobod druhých,
- c) pro odvrácení závažného porušení veřejné bezpečnosti a pořádku.⁵

Vláda jako navrhovatel (předkladatel) zákona si byla ústavní problematičností napadeného ustanovení vědoma a zabývala se tím v důvodové zprávě.⁶ Vláda uvedla: „Předkladatel si je vědom toho, že navržená úprava kontrol spalovacích stacionárních zdrojů umístěných v rodinných domech, bytech nebo ve stavbách pro rodinnou rekreaci v § 17 odst. 2 zákona představuje zásah do nedotknutelnosti obydlí tak, jak je zaručeno čl. 12 Listiny základních práv a svobod.“⁷

V důvodové zprávě vláda uvedla: „Omezení základního práva na nedotknutelnost obydlí zákonným zakotvením oprávnění orgánů ochrany ovzduší ke kontrole spalovacích stacionárních zdrojů umístěných v rodinných domech, bytech a stavbách pro rodinnou rekreaci je dle předkladatele odůvodněné v souladu s čl. 13 /správně má být 12 – poznámka autora/ odst. 3 Listiny nezbytností těchto kontrol v demokratické společnosti pro ochranu života a zdraví osob a pro ochranu práv a svobod druhých, a to konkrétně práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 3 Listiny).“⁸ Proto se návrh omezí na argumentaci vůči těmto dvěma vládou uvedeným důvodům, přičemž je nesporné, že pro odůvodnění napadeného ustanovení nelze užít možnost ústavního omezení nedotknutelnosti obydlí z důvodu odvrácení závažného narušení veřejné bezpečnosti a pořádku, protože o tyto důvody v daném případě nepochybně nejde.

2.1 Nedotknutelnost obydlí a právo na příznivé životní prostředí

Vláda v důvodové zprávě vychází z toho, že mezi ústavními právy neexistuje hierarchie a proto mají stejnou ústavní váhu nedotknutelnost obydlí a právo na příznivé životní prostředí.⁹ To je však formální pojetí. Materiálně je hierarchie práv zřejmá. Bez života nemají žádná jiná práva smysl. Proto je právo na život podmínkou všech ostatních práv. Rovněž tak je významné právo na práva, tedy být subjektem práva. Americký otrok před občanskou válkou Severu proti Jihu byl zbaven všech práv a jistě prioritně toužil po právu „mít práva“ a právo na příznivé životní prostředí mu bylo lhostejné. Nejvyšší soud USA v roce 1857 stanovil na případu otroka Scotta, že otroci nejsou součástí lidu a občanů, kteří mají právo na svobodu, a nemohou se domáhat žádných práv, včetně soudní ochrany. Navíc prohlásil za neústavní zákony Kongresu, které v určitých státech zakazovaly otroctví, což byl druhý případ aplikace možnosti soudu prohlásit zákon za neústavní a zneplatnit jej po prvním případě z roku 1803 (Marbury v. Madison). Po válce Severu proti Jihu byly přijaty dodatky ústavy - 13. dodatek z roku 1865 zakazující otroctví a nevolnictví, 14. z roku 1868 o rovnosti občanů a řádném soudním procesu a 15. dodatek z roku 1870 zakazující volební diskriminaci z důvodu rasy.

Je zřejmé, že pro život člověka nemají všechna ústavní práva stejnou materiální důležitost a nejdůležitější jsou historicky nejstarší práva – práva první generace v rámci vzniku katalogu práv lidí, které samotná Listina označuje jako Základní lidská práva a svobody.¹⁰ K těmto nejstarším právům první generace patří i nedotknutelnost obydlí (domovní svoboda) a nepatří

⁵ Čl. 12 odst. 3 věta první Listiny.

⁶ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 369/2016 Sb., kterým se mění zákon o ochraně ovzduší s. 157-163. Tisk Poslanecké sněmovny č. 678, 7. volební období.
<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=678&CT1=0>

⁷ Důvodová zpráva s. 157.

⁸ Důvodová zpráva s. 159, poslední odstavec.

⁹ Čl. 31 a 35 Listiny. Důvodová zpráva s. 161-162.

¹⁰ Hlava druhá, oddíl první Listiny.

sem právo na příznivé životní prostředí, které je zařazeno do práv třetí generace.¹¹ Proto je správné v konfliktu nedotknutelnosti obydlí a práva na zdravé životní prostředí dát přednost nedotknutelnosti obydlí. Zde lze odkázat i na základní definici státu jako demokratického právního státu.¹² Takovým demokratickým státem zůstaneme, i když v právním řádu nebude umožněno veřejné správě kontrolovat kamna a kotle v soukromých obydlích. Demokratický právní stát však nebude stát, který zakotví právo na příznivé životní prostředí, ale zruší nedotknutelnost obydlí.

Vždy nemusí mít přednost právo na nedotknutelnost obydlí před jiným ústavním právem druhé nebo třetí generace. Ale v případě pochybnosti, kterému právu má být dána přednost, má být upřednostněno právo první generace – např. právo na život, osobní svobodu, soukromí i nedotknutelnost obydlí – před právem pozdější generace, kam patří i právo na příznivé životní prostředí.

3. Ochrana života nebo zdraví osob a ochrana práv nebo svobod druhých

Listina umožňuje zákonem omezit nedotknutelnost obydlí z důvodu ochrany života nebo zdraví a ochrany práv nebo svobod druhých. Toho se výslovně dovolávala vláda jako návrhové (předkladatel) zákona v důvodové zprávě.¹³ Tyto ústavní možnosti omezení nedotknutelnosti obydlí však na napadená ustanovení nedopadají. Ústavní možnost omezení musí být odůvodněna konkrétní ochranou životů nebo zdraví či ochranou práv a svobod konkrétních lidí.

Takovým důvodem nemůže být povšechné tvrzení o ochraně zdraví a práv neurčitých osob v neurčité míře. Tvrzení, že čistší vzduch je zdravější, nemůže být podkladem pro tvrzení, že konkrétní osobě hrozí škoda na zdraví nebo je porušeno její subjektivní právo. Jakákoliv míra kontrolní činnosti veřejné správy narušující nedotknutelnost obydlí nepovede k tomu, že konkrétní lidé budou déle žít nebo budou zdravější.

Výše uvedené důvody opodstatňují právo narušení nedotknutelnosti obydlí, pakliže je důvod se domnívat, že v obydlí je bezvládná osoba potřebující pomoc nebo, že v obydlí nepřítomných uživatelů začíná hořet a je nutnost vstupu do obydlí tak, jak to upravuje například zákon o policii¹⁴ anebo jednání v krajní nouzi. Vždy jde však o ohrožení života, zdraví nebo práv konkrétně určených osob, kdy je přímá vazba mezi vstupem do obydlí a záchranou nějakého člověka, majetku či naplnění jiného nesporného cíle (zajištění nálezu mrtvol).

Vstup do obydlí upravuje i stavební zákon, který stanoví: „Do obydlí může oprávněná úřední osoba vstoupit, jen pokud je to nezbytné pro ochranu života, zdraví nebo bezpečnosti osob. Pokud je obydlí užíváno také pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, může do něj oprávněná úřední osoba vstoupit též, je-li to nezbytné pro plnění úkolů veřejné správy podle tohoto zákona.“¹⁵ Stavební zákon tedy v § 172 rozlišuje vstup do staveb a vstup do obydlí a váže vstup do obydlí, které není užíváno pro hospodářskou činnost, jen na ochranu života nebo bezpečnosti osob. Přitom z kontextu celého § 172 vyplývá, že takovými důvody bude například posouzení statiky stavby, která v důsledku výbuchu hrozí zřícením a ohrožuje okolí. Nejde tedy o nějakou imaginární ochranu života a zdraví, ale o konkrétní

¹¹ JAN FILIP. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. vydání Brno 2001. ISBN 80-210-2592-1, s. 104.

¹² Čl. 1 odst. 1 Ústavy č. 1/1993 Sb.

¹³ Důvodová zpráva s. 159, poslední odstavec.

¹⁴ § 40 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii ČR.

¹⁵ § 172 odst. 3 stavebního zákona č. 183/2006 Sb.

hrozící nebezpečí. Ve stavebním zákoně je zcela jiná koncepce, která vychází z respektu k nedotknutelnosti obydlí, než je napadená úprava v zákoně o ochraně ovzduší.

V daném případě je ústavní možnost zásahu do svobody obydlí opřena o ochranu zdraví a práva na příznivé životné prostředí. Ale mezi vstupem do obydlí a těmito údajně příznivými výsledky není žádná přímá vazba. I když je důvodová zpráva velmi dlouhá, když zabírá stranu 24-193 vládního návrhu zákona – tedy 170 stran, nemůže popsat takovou vazbu, jelikož jde jen o spekulativní tvrzení typu: „*Kdyby někdo žil ve vesnici, kde se často kontrolují topeniště, byl by tam čistší vzduch, dožil by se více let a byl by zdravější. Škoda jen, že byl od narození postižený a nakonec jej přejelo auto.*“.

Obecně platí název filmu Juraje Jakubiska – Lepší být bohatý a zdravý, než chudý a nemocný. Ovšem tohoto ideálu, jako mnoha jiných, nelze dosáhnout rozpínáním státní regulace a omezováním svobod. To, kdo bude zdravý a kdo nemocný, je v jiných rukou, než v rukou státu či jeho vlády. Vláda se zde snaží nahrazovat Boha, stává se však jen pohanským modlou - zlatým teletem. Platí zde Izajášovo: „*V onen den člověk předhodí potkanům a netopýrům své bůžky stříbrné i bůžky zlaté, které mu vyrobili, aby se jim klaněl.*“¹⁶. „*Výrobci model jsou všichni k ničemu; ... Kdo si boha vyrábí, jen modlu si odlévá;*“.¹⁷

Ústavní výjimky ze základních práv první generace musí být vykládány restriktivně, protože při extenzivním výkladu by mohl obyčejný zákonodárce tato základní práva fakticky vyprázdnit. Proto nelze akceptovat vládní opření narušení svobody nedotknutelnosti obydlí o imaginární ochranu života, zdraví a práv jiných osob, ale je nutné setrvat na dosavadním přístupu, který toto narušení akceptoval jen z důvodu konkrétní vazby na ochranu života, zdraví či práv reálně určitelných osob.

4. Výklad logickým argumentem opaku

Napadené ustanovení zákona umožňuje obecnímu úřadu v přenesené působnosti jako orgánu veřejné správy kontroly v obydlí neužívaném pro hospodářskou činnost pro účely ověření dodržování povinností stanovených pro provoz stacionárního spalovacího zdroje. Jde tedy o umožnění plnění úkolů veřejné správy. Tedy přesně to, co Listina umožňuje upravit obyčejným zákonem pro případ obydlí užívaného pro podnikání nebo jinou hospodářskou činnost. V rámci argumentu opaku tedy dojdeme k výkladovému výsledku, že pokud Listina předpokládá možnost omezit obyčejným zákonem nedotknutelnost obydlí jen vůči obydlí užívanému pro hospodářskou činnost, tak je nemožné takové omezení uplatnit obyčejným zákonem vůči obydlím, která pro hospodářskou činnost využívány nejsou.

Je logické, že pokud se někdo rozhodne využívat své obydlí pro podnikání a jinou hospodářskou činnost, musí snést více omezení pro účely veřejné správy než jiný. Jde však o svobodné rozhodnutí každého, zda ve svém obydlí bude hospodářskou činnost vykonávat či nikoliv. Nelze však připustit, aby obyčejný zákon možnost, kterou ústavodárce dal jen vůči obydlím s hospodářskou činností, rozšířil na obydlí všechna. Takový obyčejný zákon nepřímě mění obsah Listiny, aniž by ji výslovně novelizoval, což ani nemůže, a dostává se tak do rozporu se zásadou, že předpis nižší právní síly (obyčejný zákon) nemůže měnit předpis vyšší právní síly (ústavní).

¹⁶ Izajáš (Iz) 2, 20.

¹⁷ Izajáš (Iz) 44, 9-10.

I Listina je jako vše, co je lidským výtvoem, změnitelná.¹⁸ Listina již byla novelizována ústavním zákonem v roce 1998.¹⁹ Rozsah omezení nedotknutelnosti obydlí je v demokracii v rukou demokratického držitele moci, tedy Parlamentu, který je u nás nositelem zákonodárné i ústavodárné moci. Změna však musí být učiněna procesně korektním způsobem, ne svévolně. Pokud současná úprava umožňuje omezení nedotknutelnosti obydlí pro plnění úkolů veřejné správy jen vůči obydlím s hospodářskou činností a vláda chce umožnit veřejné správě kontrolovat obydlí všechna, musí tak vláda učinit návrhem ústavního a ne obyčejného zákona a získat pro to ústavní většinu v Parlamentu.

Jinak se dostáváme do situace, že ústavní normy se stanou fiktivními a jejich obsah bude fakticky vytunelován obyčejným zákonem. Sobotkova a Babišova vláda má problém se základním vnímáním povinnosti dodržovat hierarchii právních norem a právních předpisů. Jako se v případě kontrolního hlášení snažila neústavně omezit právo na soukromí a stanovit obsah povinností pouhým formulářem finanční správy a ne zákonem,²⁰ tak v tomto případě, kdy je možné měnit Listinu jen ústavním zákonem, ji fakticky tuneluje a provádí změnu neústavně zákonem obyčejným. Tunelování ústavních norem vládní většinou je nutné odmítnout.

Původní znění ustanovení § 17 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší do změny provedené zákonem č. 369/2016 Sb. vylučovalo z určitých povinností, včetně kontroly v obydlí, provozovatele stacionárních zdrojů, kteří neprovozují podnikatelskou činnost. Stejná výjimka byla v předchozím zákonu č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší.²¹ Je zřejmé, že tato výjimka byla zákonodárcem v roce 2002 i 2012 zapracována právě z důvodu respektu k ústavnímu rozlišení omezení možnosti nedotknutelnosti obydlí na obydlí, kde se provozuje podnikání, a na obydlí, kde se podnikání neprovozuje. Od roku 2002 i 2012 se Listina nezměnila, není možné tedy ani měnit respekt k ústavní úpravě při tvorbě zákonů a posuzování jejich souladu s ústavním pořádkem.

5. Ústavní nemožnost napadené úpravy a test proporcionality

Napadené narušení nedotknutelnosti obydlí, kde se neprovádí hospodářská činnost, není vůbec ústavně možné, jelikož není pokryto žádnou ústavně danou možností pro omezení nedotknutelnosti obydlí. Pak však nelze přistoupit ani ke klasickému testu proporcionality, který lze užít jen tam, kde dochází k legálnímu střetu více práv či právem chráněných hodnot. Aby však nějaké právo bylo právem či hodnota byla právně chráněna, nemohou být neústavní ve své podstatě.

Princip proporcionality, tedy zjišťování legitimacy, rozumnosti, šetrnosti omezení a případná další hlediska, by mohl být uplatněn v případě, že by takové omezení nedotknutelnosti obydlí bylo umožněno u obydlí užívaném i k hospodářské činnosti z důvodu plnění úkolů veřejné správy, v tomto případě kontrolních funkcí na úseku státní správy ochrany ovzduší. V takovém případě by mohl být poměřován zájem na konkrétním úkolu veřejné správy s právem na nedotknutelnost obydlí. O tom však napadená zákonná ustanovení nejsou, jelikož zasahují do nedotknutelnosti obydlí neužívaného k hospodářské činnosti, kde ústavní výjimka pro plnění úkolů veřejné služby neexistuje.

¹⁸ ZDENĚK KOUDELKA: *Transcendentální pramen práva*. Leges Praha 2016, ISBN 978-80-7502-161-8, s. 17-24.

¹⁹ Ústavní zákon č. 162/1998 Sb.

²⁰ Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 32/15.

²¹ § 12 odst. 2 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší.

6. Negativní synergický efekt s dalšími povinnostmi – narušení čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny

V poslední době vládní většina trvale zavádí nové povinnosti a omezení práv. Vedle omezení nedotknutelnosti obydlí z důvodu kontroly topenišť, jsou to regulace a zákazy kouření, povinnost pro chodce nosit reflexní prvky na oblečení atd. Každý z těchto zákazů a omezení je motivován údajnými dobrými úmysly chránit zdraví kuřáků, chránit život chodců, chránit ovzduší. Každý jednotlivý zákaz by snad byl akceptovatelný, ale ve svém souhrnu utužují mocenskou regulaci společnosti a přibližujeme se dřívějšímu totalitnímu státu, který chtěl bojovat za dobro občanů i proti občanům. Různost těchto zákazů vede v jejich souhrnu k synergickému efektu narušujícímu ústavní zásadu, že státní moc slouží všem občanům²² a nemá být služkou těch, kteří dle vlastního snu, co je správné, dobré a zdravé, chtějí spoutat každého jedince do okovů regulace. „*Vždy existovali, existují a do posledních okamžiků světa budou existovat lidé, kteří chtějí ovládat ostatní. Jsou ochotni se za tímto účelem spojit s kýmkoli a podniknout cokoli.*“²³

V právních kruzích se neustále hovoří o bobtnání právního řádu jako o negativním jevu. Takovým příkladem je i možnost narušení nedotknutelnosti obydlí z důvodu kontroly topenišť v obydlích nevyužívaných pro hospodářskou činnost. Proti tomuto jevu lze slovně vystupovat na konferencích a v mediálních rozhovorech a tedy účinně nečinit nic, nebo lze vládní většinu usměrnit tím, že se zruší napadená ustanovení zákona o ochraně ovzduší a odůvodní se to mimo jiné tím, že lidi nelze neustále zatěžovat a omezovat, když velmi dlouhou dobu žili v tomto státě spokojeně i bez této a spousty jiných povinností.

7. Originalita věci a judikatorní význam

Dosavadní judikatura Ústavního soudu i odborná literatura se v naprosté většině věnuje omezení nedotknutelnosti obydlí z důvodu trestního řízení – tedy domovním prohlídkám. Platí zde ironická právní věta: „*Kde začíná problém, končí komentář.*“. Z komentářů lze uvést názor Elišky Wagnerové, která v komentáři Listiny jako příklady pro narušení nedotknutelnosti obydlí, které slouží i k hospodářské činnosti, pro oblast plnění úkolů veřejné správy uvádí činnost hygienických stanic a zdravotních ústavů.²⁴ Tedy činnost obdobných úřadů vykonávanou z obdobných důvodů (kontrola na úseku zdraví a hygieny) jako je kontrola obecních úřadů s rozšířenou působností na úseku ochrany ovzduší. Možnost obdobné činnosti nejvýznamnější komentář Listiny základních práv a svobod vztahuje jen k obydlí, kde je také vykonávána hospodářská činnost, nikoliv k obydlí všem. Zde se projevuje to, že vládní většina pouhým obyčejným zákonem možnost narušení nedotknutelnosti obydlí pro plnění úkolů veřejné správy rozšířila z obydlí i s podnikatelskou činností na obydlí všechna.

Na druhé straně je komentářová a judikatorní chudoba narušení nedotknutelnosti obydlí mimo trestní řízení znakem toho, že se zatím stát zdržel zásahů do nedotknutelnosti obydlí mimo trestní řízení a případy, kdy se tak zatím dělo, jsou nesporné,²⁵ takže věc ani nestála za právní spory a komentáře. Uvedený spor o kontrolu topenišť je prvním sporem svého druhu o možnost omezení nedotknutelnosti obydlí mimo trestní řízení pro plnění úkolu veřejné správy

²² Čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny.

²³ PETR P. HÁJEK. *Smrt ve věži*. Praha 2016, ISBN 978-80-87423-77-6, s. 165.

²⁴ ELIŠKA WAGNEROVÁ, VOJTĚCH ŠIMÍČEK, TOMÁŠ LANGÁŠEK, IVO POSPÍŠIL a kolektiv. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Wolters Kluwer Praha 2012, ISBN 978-80-7357-750-6, komentář k čl. 12, s. 335, bod 28.

²⁵ Za zmínku stojí rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, že vstup do staveb, včetně obydlí, podle stavebního zákona podléhá přezkumu ve správním soudnictví a nejde o pouhé procesní opatření. Rozsudek Nejvyššího správního soudu z 6. 11. 2015, 4 As 215/2015-32.

vůči obydlí nespojenému s podnikáním na základě pouhého vágního odkazu na ochranu života a zdraví či práva jiných neurčitých osob.

Neustálá touha po regulaci držiteli moci je pokračováním robespierrovské choutky učinit lidi šťastnými, zdravými a lepšími, i za cenu trestání a narušení jejich svobod. Dnes se tyto snahy označují za kulturní marxismus, podstata zůstává stejná. Pokud se akceptuje postup vládní většiny v tomto případě, otevře se ne pouze cesta, ale mnohaproudá dálnice pro různé ministerské úřednické a nátlakové skupiny o všem vědět a vše regulovat, protože je to z jejich pohledu potřeba pro nějaké obecné blaho, kterým zakrývají vlastní touhu po realizaci vlastních nápadů. Nyní se sice ještě za neuposlechnutí tohoto obecného dobra nepopravuje jako za Robespiera či Stalina, zatím se jen udělují přestupkové pokuty. Ale co v budoucnu?

Takové dálnice pro regulace a omezení svobod nakonec skončí kontrolními kamerami vlády na záchodech v bytech, protože řádné a pravidelné vyměšování je zdravotně správné a tedy jeho vládní kontrola může být úředníky Ministerstva zdravotnictví zdůvodněna tak, že nejde o neústavní narušení nedotknutelnosti obydlí, neboť je pokryto ústavní možností narušit tuto svobodu pro ochranu zdraví²⁶ a pro naplnění ústavního práva na ochranu zdraví,²⁷ neboť na záchod v obydlí mohou jít i jiné osoby, než jeho majitel. A co na tom, že si to samotní – údajně státem chránění - lidé nepřejí. Jestliže tento svět orwellovského Velkého Bratra nemá být naplněn, je potřeba se proti němu vymezit na samém začátku a vládní většinu zrušením napadených ustanovení říci, že tudy cesta pro posilování moci státu nevede.

8. Stanovení nelegitimní sankce

V § 23 je formulována možnost sankce za přestupek při nesplnění umožnění vstupu do obydlí vůči vlastníku či uživateli prostor, v němž je provozován spalovací stacionární zdroj. Vedle obecného přístupu, že je třeba zrušit sankci, pokud sankcí chráněná povinnost je neústavní, navíc napadené ustanovení nerozlišuje situaci, kdy vlastník prostor užívá prostory přímo a kdy je poskytnut k užívání jinému například pronájmem. V takovém případě nemá ani vlastník právo narušit nedotknutelnost obydlí nájemce. Napadená skutková podstata přestupku je však formulována tak, že umožňuje za odmítnutí vyžadované povinnosti umožnění vstupu pro pracovníky kontrolujícího obecního úřadu postihnout i vlastníka, byť ten nemusí být uživatelem prostor a nemá vliv na možnost splnění této vyžadované povinnosti. V demokratickém právním státě je veřejnoprávní trestání nepodnikajících osob založeno na zavinění, tedy subjektivní odpovědnosti. Je z tohoto pohledu nelegitimní sankcionovat někoho (vlastníka), kdo sankcí chráněnou povinnost nemůže provést ani sám vykonat, neboť to není v jeho moci a při absenci součinnosti uživatele prostor k tomu nemá právní prostředky.

I kdyby tedy byla akceptována obecně možnost kontrol topenišť, tak by měla být zrušena možnost postihu vlastníka prostor. Pokud je vlastník i uživatelem prostor, pak může být postižen jako uživatel. Není-li uživatelem prostor, nelze jej trestat za jednání jiného – skutečného uživatele. Proto by v § 23 odstavce 1 písmeno j) zákona o ochraně ovzduší měla být zrušena slova „*vlastník nebo*“. Nicméně tento návrh je jen eventuální a druhotný, pokud by nebyl akceptován návrh na zrušení primární povinnosti i přestupkové sankce jako celku.

9. Návrh

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

²⁶ Čl. 12 odst. 3 Listiny

²⁷ Čl. 31 Listiny.

Zrušuje se § 17 odst. 2, § 23 odst. 1 písm. j) a části § 23 odst. 2 písm. a) spočívající v ustanovení „j)“ zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší ve znění zákona č. 369/2016 Sb.

Advokát Zdeněk Koudelka