

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida (soudce zpravodaj), Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o **návrhu skupiny poslanců Parlamentu České republiky**, za kterou jedná poslanec Martin Plíšek, zastoupené doc. JUDr. Zdeňkem Koudelkou, Ph.D., advokátem se sídlem Optátova 46, Brno, na zrušení ustanovení § 17 odst. 2, § 23 odst. 1 písm. j) a části § 23 odst. 2 písm. a) v ustanovení písm. „j)“ zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění zákona č. 369/2016 Sb., za účasti **Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky** (účastníci řízení), a **vlády České republiky** (vedlejší účastník),

takto:

Návrh se zamítá.

Odůvodnění:

I. Obsah návrhu na zrušení ustanovení zákona

1. Skupina 41 poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (dále jen „skupina poslanců“ nebo „navrhovatel“) navrhla Ústavnímu soudu, aby v zákoně č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění zákona č. 369/2016 Sb. (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“), zrušil ustanovení § 17 odst. 2, § 23 odst. 1 písm. j) a část § 23 odst. 2 písm. a) v ustanovení písm. „j)“. První napadené ustanovení dává obecnímu úřadu s rozšířenou působností možnost, aby za účelem kontroly spalovacího stacionárního zdroje zasáhl do práva jeho provozovatele na nedotknutelnost obydlí podle čl. 12 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Druhé napadené ustanovení obsahuje skutkovou podstatu přestupku, spočívajícího v nesplnění povinnosti umožnit kontrolujícímu přístup ke spalovacímu stacionárnímu zdroji, jeho příslušenství a používaným palivům. V případě naplnění této skutkové podstaty hrozí pachateli podle třetího napadeného ustanovení pokuta až do výše 50 000 Kč.

2. Navrhovatel zdůrazňuje, že Listina umožňuje domovní prohlídku na příkaz soudce jen pro účely trestního řízení, nikoliv v případě postupu podle zákona o ochraně ovzduší. Omezit nedotknutelnost obydlí je možné jen z taxativně vymezených důvodů, které obyčejným zákonem nelze rozšířit. Jedním z těchto důvodů je ochrana života nebo práv a svobod druhých. Toho se výslovně v důvodové zprávě dovolávala vláda jako předkladatel zákona. Tyto důvody omezení nedotknutelnosti obydlí však na napadená ustanovení nedopadají. Musí jít o ochranu životů nebo zdraví či práv a svobod konkrétních lidí. Nepostačuje povšechné tvrzení o ochraně zdraví a práv neurčitých osob v neurčité míře. Musí vždy existovat přímá vazba mezi vstupem do obydlí a záchranou člověka, majetku či naplnění jiného nesporného cíle.

3. V tomto případě se možnost zásahu do nedotknutelnosti obydlí opírá o ochranu zdraví a právo na příznivé životní prostředí. Mezi vstupem do obydlí a těmito údajně příznivými výsledky však není žádná přímá vazba. Zásah do nedotknutelnosti obydlí na základě imaginární ochrany života, zdraví a práv jiných osob proto nelze akceptovat. Napadené ustanovení zákona umožňuje orgánu veřejné správy kontrolu v obydlí, které se neužívá pro hospodářskou činnost. Umožňuje tedy plnění úkolů veřejné správy. Listina však předvídá, že v takovém případě bude zákon upravovat zásah do obydlí užívaného pro podnikání nebo jinou hospodářskou činnost. Podobné omezení nelze uplatnit vůči obydlím, která se pro hospodářskou činnost nevyužívají. Obyčejný zákon nemůže rozšířit možnost zásahu na všechna obydlí. Vzhledem k tomu, že zásah do nedotknutelnosti obydlí, kde se neprovádí hospodářská činnost, nepokrývá žádná ústavně chráněná hodnota, která by odůvodňovala omezení této svobody, nelze použít ani klasický test proporcionality. Jeho použití přichází v úvahu pouze tam, kde dochází ke střetu více práv či právem chráněných hodnot.

4. Napadené ustanovení § 23 odst. 1 písm. j) zákona o ochraně ovzduší, které upravuje skutkovou podstatu přestupku spočívajícího v neumožnění kontroly spalovacího stacionárního zdroje, nijak nerozlišuje, zda dotčený prostor užívá přímo jeho vlastník, nebo někdo jiný, např. nájemce. V takovém případě nemá ani vlastník právo zasáhnout do nedotknutelnosti obydlí nájemce. Zákonodárce však formuloval skutkovou podstatu přestupku tak, že umožňuje postihnout i vlastníka, který nemusí být uživatelem dotčených prostor a nemůže ovlivnit splnění vyžadované povinnosti. V demokratickém právním státě se veřejnoprávní trestání nepodnikajících osob zakládá na zavinění, tedy subjektivní odpovědnosti. Není proto legitimní sankcionovat někoho, kdo sankcí chráněnou povinnost nemůže provést ani sám vykonat. I pokud by obecně byla akceptována možnost kontrol topenišť, Ústavní soud by měl zrušit možnost postihu vlastníka prostor. Pokud je vlastník současně uživatelem prostor, pak může být postižen jako uživatel. Není-li uživatelem prostor, nelze jej trestat za jednání jiného (skutečného) uživatele. Pokud by Ústavní soud nezrušil primární povinnost i přestupkovou sankci, pak skupina poslanců eventuálně navrhuje, aby v ustanovení § 23 odstavce 1 písmeno j) zákona o ochraně ovzduší zrušil slova „vlastník nebo“.

II. Vyjádření účastníků a vedlejších účastníků k obsahu návrhu

5. Ústavní soud podle § 69 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), vyzval Poslaneckou sněmovnu a Senát jako účastníky řízení a vládu spolu s Veřejnou ochránkyní práv jako vedlejší účastníky řízení, aby se vyjádřili k obsahu návrhu. O vyjádření se k návrhu podle § 48 odst. 2 zákona o Ústavním soudu požádal i ministra životního prostředí.

6. Poslanecká sněmovna i Senát se k návrhu vyjádřily. Jejich vyjádření jsou shrnuta níže v částech II. a) a II. b).

7. Ústavní soud však musel vyjasnit postup vlády a ministra životního prostředí. Dne 20. 2. 2017 totiž vláda přijala usnesení č. 136, kterým schválila svůj vstup do tohoto řízení a navrhla zamítnutí návrhu skupiny poslanců. Současně zmocnila ministra životního prostředí k zastupování vlády v řízení před Ústavním soudem. Poté však uložila ministru pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu, aby ve spolupráci s ministrem životního prostředí vypracoval a ve lhůtě Ústavnímu soudu zaslal (bez zmocnění k zastupování v tomto řízení) podrobné vyjádření vlády.

8. Dne 23. 2. 2017 ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu zaslal Ústavnímu soudu vyjádření vlády. Dne 2. 3. 2017 pak ministr životního prostředí zaslal Ústavnímu soudu další vyjádření, které se obsahově liší od vyjádření zaslánoho ministrem pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu. Výslovně v něm uvádí, že ho podává jako člen vlády pověřený zastupováním vlády v řízení před Ústavním soudem. Ani z jednoho vyjádření neplyne, že by ho oba ministři vypracovali ve spolupráci. První z nich tedy zaslal nezmocněný člen vlády, který měl za úkol vyjádření ve spolupráci s ministrem životního prostředí vypracovat a (bez zmocnění) zaslat Ústavnímu soudu. Druhé z nich zaslal zmocněný (a Ústavním soudem také k vyjádření vyzvaný) člen vlády, který měl na vyjádření spolupracovat. Ideálním řešením by bylo, pokud by Ústavní soud obdržel od vlády pouze jedno vyjádření ze strany ministra životního prostředí, který jako jediný měl zmocnění před Ústavním soudem vystupovat. Ústavní soud nicméně k této situaci nechtěl přistupovat formalisticky a obě vyjádření shrnul v části II. c) jako vyjádření vlády.

9. Veřejná ochránkyně práv do řízení nevstoupila.

II. a) Vyjádření Poslanecké sněmovny

10. Poslanecká sněmovna ve svém vyjádření pouze popsala průběh legislativního procesu přijímání napadené úpravy. Vládní návrh zákona byl poslancům rozeslán jako tisk č. 678 dne 22. prosince 2015. Dotčená ustanovení vycházejí z původního návrhu zákona. Pozměňovací návrhy, které poslanci předložili v rámci druhého čtení, Poslanecká sněmovna nepřijala. Návrh zákona schválila dne 7. 9. 2016. Z přítomných 178 poslanců hlasovalo 115 pro přijetí návrhu zákona, 48 poslanců bylo proti. Souhlas s návrhem zákona byl vysloven ústavně předepsaným způsobem.

II. b) Vyjádření Senátu

11. Senát vládní návrh novely zákona o ochraně ovzduší ve znění schváleném Poslaneckou sněmovnou schválil dne 19. 10. 2016. O namítaných nedostatcích některých ustanovení zákona o ochraně ovzduší, uvedených v podání Ústavnímu soudu, se vedla debata. Několik senátorů kritizovalo navrhované prolomení principu nedotknutelnosti obydlí při kontrole topenišť v rodinných domech, v bytech nebo ve stavbách pro rodinnou rekreaci, které slouží pro soukromé účely. Senát jako celek se však přiklonil k přijetí postoupeného návrhu zákona beze změn. V závěrečném hlasování žádný senátor nehlasoval proti.

II. c) Vyjádření vlády

12. Předložení návrhu, který vyústil v přijetí napadených ustanovení, vláda odůvodnila nevyhovující kvalitou ovzduší na značném rozsahu území České republiky. Velký vliv na celkovou úroveň znečištění mají zdroje provozované v domácnostech. Tato zjištění potvrzují všechny existující strategické dokumenty na úseku ochrany ovzduší. Proti České republice se také na úrovni Evropské unie vede řízení o porušení povinnosti plynoucí z unijního práva. Jeho předmětem je namítané nesplnění povinností podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduším pro Evropu.

13. Napadená úprava představuje reakci na trvalé překračování imisních limitů stanovených přílohou č. 1 k zákonu o ochraně ovzduší pro jemné prachové částice v ovzduší a pro benzo[*a*]pyren, který se na částice váže. Tyto částice pronikají do dýchacího traktu, kde se ukládají a způsobují onemocnění dýchacích cest a rizika dalších onemocnění. Prachové částice a benzo[*a*]pyren ovlivňují lidské zdraví i při velmi nízkých koncentracích. Benzo[*a*]pyren je navíc prokázaným karcinogenem. Jedním z nejvýznamnějších zdrojů jemných prachových částic a benzo[*a*]pyrenu jsou právě spalovací zdroje na tuhá paliva používané k vytápění domácností. Důvodem emisní vydatnosti lokálních topenišť je nejen velké zastoupení zastaralých spalovacích zařízení (70 - 80 % tvoří odhořivací a prohořivací kotle), která nesplňují přísnější emisní parametry, ale zejména spalování nepovolených paliv včetně odpadu. Lokální topeniště se nachází po celé zemi a emitují znečišťující látky kvůli své výšce komína přímo do dýchací zóny člověka (průmyslové zdroje jsou většinou umístěny v průmyslových zónách odděleně od obytné zástavby). Vliv látek, které jsou emitovány lokálními topeništi, na zdraví obyvatel a na imisní situaci v České republice je proto v porovnání s ostatními zdroji znečišťování výrazně vyšší.

14. Zákon o ochraně ovzduší již před přijetím napadené úpravy obsahoval nástroje k plošné regulaci emisí ze spalovacích zdrojů v domácnostech. Orgány ochrany ovzduší obdržely opakované stížnosti na případy vypouštění emisí, ve kterých bylo použito nedovolené palivo. Bez možnosti přímé kontroly spalovacích zdrojů, jejichž provozovatel zjevně neplní požadavky zákona, však nemohly neplnění těchto požadavků prokázat. V přestupkovém řízení nebylo možné shromáždit dostatek důkazů pro uložení nápravných opatření. Pokud si občané stěžovali na kouř a zápach z lokálních topenišť v okolí svého bydliště, orgány ochrany ovzduší je často odkazovaly na velice obtížná soukromoprávní řešení. Zákon o ochraně ovzduší proto umožnil kontrolu spalovacích stacionárních zdrojů provozovaných v rodinném domě, v bytě nebo ve stavbě pro rodinnou rekreaci, nejde-li o prostory užívané pro podnikatelskou činnost. Orgán ochrany ovzduší má oprávnění ke vstupu v případě opakovaného důvodného podezření na provozování spalovacího stacionárního zdroje v rozporu se zákonem stanovenými povinnostmi. Má-li důvodné podezření poprvé, pak pouze písemně upozorní provozovatele na podezření z porušování povinností. Poučí jej o povinnostech spojených s provozem spalovacího zdroje a o důsledcích opakovaného podezření včetně možné přímé kontroly. Pokud vznikne druhé důvodné podezření, pak orgánu ochrany ovzduší vzniká oprávnění provést kontrolu zdroje. Kontrola se řídí pravidly uvedenými v zákoně č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů.

15. K vlastnímu posouzení ústavnosti napadených ustanovení vláda uvedla, že základní právo na nedotknutelnost obydlí není neomezené. Napadená právní úprava splňuje podmínku legality (omezení svobody obydlí stanoví zákon), legitimacy (vstup do obydlí odůvodňuje zajištění ochrany zdraví a ochrany práv a svobod druhých) a proporcionality (kontrola kotlů umožňuje zajistit dodržování zákonných povinností ze strany jejich provozovatelů, což zabrání poškozování zdraví obyvatel). Prokázat porušování povinností nelze jinak než na základě přímé kontroly. Jiná opatření (např. měření tmavosti kouře anebo případné využití dronů) neumožňují spolehlivé a nezpochybnitelné prokázání porušování povinností provozovatelem zdroje. Provozovatel zdroje má navíc povinnost umožnit kontrolnímu orgánu přístup pouze ke stacionárnímu zdroji, jeho příslušenství a k používaným palivům. Kontrolní orgán nemůže vstupovat do jiných prostor, než ve kterých je umístěn stacionární zdroj, jeho

příslušenství a používané palivo. Tím napadená právní úprava dbá ochrany soukromí provozovatelů stacionárních zdrojů.

16. Vláda ve svém vyjádření pro srovnání odkázala na prolomení nedotknutelnosti obydlí v některých jiných právních předpisech a obdobnou právní úpravu v Německu. Odkázala také na náleží Ústavního soudu sp zn. IV. ÚS 652/06 ze dne 21. 11. 2007, ve kterém Ústavní soud kladně posoudil ústavnost ustanovení § 60 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vodní zákon“), které zakotvuje povinnost vlastníka pozemku umožnit vstup na pozemek. Odkazuje také na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 2. 10. 2014 ve věci *Delta Pékárny, a. s., proti České republice* (stížnost č. 97/11; dále jen „rozsudek Delta Pékárny“). Z něj podle vlády plyne, že dotčená osoba musí mít v každém jednotlivém případě vstupu do obydlí k dispozici dostatečné záruky proti zneužití práva a přístup k soudní ochraně. V případě použití § 17 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší jsou tyto podmínky splněny.

III. Replika navrhovatelů

17. Ústavní soud zaslal všechna výše shrnutá vyjádření zástupci navrhovatelů k replice.

18. Navrhovatelé uvedli, že vláda odůvodňuje právo zasáhnout do soukromí ochranou života a zdraví jiných. Podle jejich názoru je však nutné dát přednost zužující interpretaci, podle které lze zasáhnout do ústavně zaručených práv s cílem záchrany života konkrétních lidí v konkrétním okamžiku, lze-li důvodně předpokládat, že v obydlí jsou lidé v ohrožení, nemohou jej opustit a vyhledat si pomoc. O takový případ však v daném případě vůbec nejde. Vláda fakticky jen zastírá to, že stanovuje povinnost pro potřebu kontroly orgánů veřejné správy, kterou by mohla stanovit vůči obydlím podnikatelů, vykonávajících v obydlí hospodářskou činnost, ale ne vůči obydlím všech lidí. Listina obsahuje speciální ustanovení, které umožňuje veřejné správě možnost zásahu v některých prostorách obydlí, kde se provozuje hospodářská činnost; tuto úpravu však nelze užít vůči všem obydlím.

IV. Aktivní procesní legitimace a podmínky řízení

19. Podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu má právo podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení skupina nejméně 41 poslanců. Tento návrh podala skupina 41 poslanců. V souladu s § 64 odst. 5 zákona o Ústavním soudu k němu připojila i podpisovou listinu, na které každý z nich jednotlivě potvrdil, že se k návrhu připojuje. Podmínku aktivní legitimace tedy navrhovatelé splňují.

20. Návrh obsahuje veškeré zákonem požadované náležitosti a je přípustný ve smyslu ustanovení § 66 zákona o Ústavním soudu. Současně neexistuje žádný z důvodů pro zastavení řízení podle ustanovení § 67 téhož zákona. Ústavní soud o návrhu rozhodl bez nařízení ústního jednání, neboť neprováděl dokazování ve smyslu § 44 věty první zákona o Ústavním soudu. Od jednání nebylo možné očekávat další objasnění věci.

V. Legislativní proces přijetí napadených ustanovení

21. Ústavní soud v intencích § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu přezkoumal, zda byla napadená ustanovení zákona o ochraně ovzduší přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence a předepsaným způsobem. Dospěl k závěru, že v tomto směru nelze zákonodárci nic vytýkat. Účastníci řízení i vedlejší účastník ostatně žádné deficitní legislativního procesu neuvádí. Pro stručnost Ústavní soud odkazuje na shrnutí průběhu legislativního procesu ve vyjádřeních Poslanecké sněmovny a Senátu.

VI. Díkce napadených ustanovení

22. Ústavní soud pro přehlednost a doplnění potřebného kontextu uvádí všechna bezprostředně související ustanovení zákona o ochraně ovzduší, přičemž zvýraznil ustanovení, resp. jejich části, které byly do zákona o ochraně ovzduší vloženy na základě zákona č. 369/2016 Sb. a které napadá navrhovatel:

§ 17

Povinnosti provozovatele stacionárního zdroje

(1) Provozovatel stacionárního zdroje je povinen:

a) uvádět do provozu a provozovat stacionární zdroj a činnosti nebo technologie související s provozem nebo zajištěním provozu stacionárního zdroje, které mají vliv na úroveň znečištění, v souladu s podmínkami pro provoz tohoto stacionárního zdroje stanovenými tímto zákonem, jeho prováděcími právními předpisy, výrobcem a dodavatelem,

(...)

(2) 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.

§ 23

Přestupky

(1) Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že:

(...),

b) jako provozovatel stacionárního zdroje v rozporu s § 17 odst. 1 písm. a), neuvede do provozu nebo neprovozuje stacionární zdroj a činnosti nebo technologie související s provozem nebo zajištěním provozu stacionárního zdroje, které mají vliv na úroveň znečištění v souladu s podmínkami pro provoz tohoto stacionárního zdroje stanovenými tímto zákonem, jeho prováděcími právními předpisy, výrobcem nebo dodavatelem,

c) jako provozovatel stacionárního zdroje nedodrжуje přípustnou tmavost kouře podle § 17 odst. 1 písm. b),

d) jako provozovatel stacionárního zdroje v rozporu s § 17 odst. 1 písm. c) spaluje ve stacionárním zdroji paliva neurčená výrobcem stacionárního zdroje,

e) jako provozovatel stacionárního zdroje nepředloží příslušnému orgánu ochrany ovzduší na vyžádání informace podle § 17 odst. 1 písm. d),

(...),

g) jako provozovatel stacionárního zdroje v rozporu s § 17 odst. 1 písm. g) provozuje stacionární zdroj nesplňující požadavky podle přílohy č. 11 k tomuto zákonu,

h) jako provozovatel stacionárního zdroje v rozporu s § 17 odst. 1 písm. h) neprovede jednou za dva kalendářní roky prostřednictvím odborně způsobilé osoby kontrolu technického stavu a provozu tohoto spalovacího stacionárního zdroje nebo nepředloží na vyžádání obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností potvrzení o provedení této kontroly,

j) 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, (...)

(2) Za přestupek lze uložit pokutu do

a) 50 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. a), b), c), d), f), g), i), j) nebo k).

(...).

VII. Meritorní přezkum návrhu

a) *Východiska přezkumu napadené úpravy – dotčená základní práva, test kvality zákona a sledované legitimní cíle*

23. Výkon kontroly podle § 17 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší se přímo dotýká ústavních norem garantujících ochranu nedotknutelnosti obydlí, konkrétně čl. 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a čl. 12 odst. 1 Listiny. Čl. 12 odst. 2 Listiny se podle svého smyslu a účelu týká pouze institutu domovních prohlídek v trestním řízení jako intenzivnějších zásahů do nedotknutelnosti obydlí, než je kontrola podle napadené právní úpravy. Toto ustanovení proto není v projednávané věci použitelné. Ústavní soud naopak musí aplikovat čl. 12 odst. 3 Listiny, podle něž platí, že tzv. jiné zásahy do nedotknutelnosti obydlí mohou být zákonem dovoleny, jen je-li to v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu života nebo zdraví osob, pro ochranu práv a svobod druhých anebo pro odvrácení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku. Listina dodává, že v případech, ve kterých je obydlí užíváno také pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, mohou být takové zásahy zákonem dovoleny, též je-li to nezbytné pro plnění úkolů veřejné správy.

24. Nedotknutelnost obydlí jako ústavně zaručené právo plynoucí z čl. 12 Listiny svou povahou a významem spadá mezi základní lidská práva a svobody. Spolu s osobní svobodou a dalšími ústavně garantovanými právy dotváří osobnostní sféru jedince, jehož individuální integritu jako podmínku důstojné existence a rozvoje lidského života je nutno respektovat a důsledně chránit. Průlom do této ochrany, umožněný ústavním pořádkem v případě tzv. jiných zásahů do nedotknutelnosti obydlí, je třeba chápat jako výjimku, která vyžaduje restriktivní interpretaci zákonem stanovených předpokladů její přípustnosti (viz náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2024/15 ze dne 15. 12. 2015, bod 12). Nejobecněji vyjádřeno - účelem základního práva na nedotknutelnost obydlí je respekt a záruka práva nebýt rušen v soukromé (prostorové) sféře. Právo na prostorově vymezené soukromí plní funkci svobody (*status negativus*) a bezpochyby jde o hodnotové rozhodnutí ústavodárce. Všechny akty veřejné moci (zákonodárné, výkonné, soudní) proto musí respektovat vysokou hodnotu prostorově vymezeného soukromí. Zákonodárci plyne z ochranné funkce čl. 12 Listiny povinnost přijmout odpovídající právní úpravu související s různými aspekty bydlení, která bude chránit obsah tohoto práva. Ochranná funkce tohoto práva musí ovlivňovat tvorbu i interpretaci relevantních právních norem (včetně soukromoprávních) tak, aby byl respektován a chráněn materiální obsah práva na prostorově vymezené soukromí. Z ochranné funkce základního práva zde též plyne požadavek adresovaný zákonodárci, jenž musí přijetím příslušných právních úprav zajistit, aby prostorová soukromá sféra byla chráněna i před zásahy ze strany třetích osob [viz Wagnerová, E. Čl. 12 (Soukromí v prostorové dimenzi). In: Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2012, s. 330 – 331].

25. Domovní svobodu chrání i výše zmíněný čl. 8 Úmluvy. Ten podle oficiálního českého překladu stanoví právo každého na respektování „obydlí“. Jak ovšem uvádí komentářová literatura, nejde o zcela přesný překlad autentického jazykového znění použitých pojmů „home“ v angličtině a „domicile“ ve francouzštině. Osobní vazbu mezi jednotlivcem a místem vystihuje též pojem „domov“, který pro stejné pojmy uvádí i oficiální český překlad čl. 17 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech [bližší Kratochvíl, J. Právo na respektování soukromého a rodinného života (čl. 8 EÚLP), in Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 874-875]. Obecně lze konstatovat, že jde o prostorově chápanou životní sféru, kterou si jednotlivec opatřil;

jestliže ji zbavil obecné přístupnosti, pak tato sféra spadá pod materiální obsah práva na soukromí (srov. Wagnerová, E., komentář cit. výše, s. 332).

26. Evropský soud pro lidská práva definuje domov jako „*místo, fyzicky vymezené území, kde se rozvíjí soukromý a rodinný život*“ (viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 2. 11. 2006 ve věci *Giacomelli proti Itálii*, stížnost č. 59909/00, § 76). Zda v konkrétních věcech půjde o domov ve smyslu čl. 8 Úmluvy, bude záležet na skutkových okolnostech a existenci „dostatečné a trvající vazby k danému místu“ (viz např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 18. 11. 2004 ve věci *Prokopovich proti Rusku*, stížnost č. 58255/00, § 36). Pojem „domov“ je přitom třeba vykládat extenzivně (viz např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 31. 7. 2003 ve věci *Demades proti Turecku*, stížnost č. 16219/90, § 33). Domovem nemusí být pevný příbytek; tento pojem zahrnuje i mobilní domovy, jako např. karavany (viz rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 18. 1. 2001 ve věci *Chapman proti Spojenému království*, stížnost č. 27238/95, § 73–74).

27. Ústavní soud dodává, že z hlediska Úmluvy nezáleží na formě práva k danému bydlení. Čl. 8 nečiní rozdíl mezi domovem, který stěžovatel vlastní, nebo který si pronajímá (rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva ze dne 1. 7. 1998 ve věci *Khatun a další proti Spojenému království*, stížnost č. 38387/97, bod 1), či ve kterém bydlí z důvodů rodinných vazeb (viz rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 28. 11. 1997 ve věci *Menteş a další proti Turecku*, stížnost č. 23186/94, § 73). Citovaný článek Úmluvy dokonce chrání i bydlení na nelegálním základě (viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 29. 9. 1996 ve věci *Buckley proti Spojenému království*, stížnost č. 20348/92, § 54). Domovem tak může být i místo, ke kterému jeho obyvatel nemá platný právní titul (viz rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. 5. 2008 ve věci *McCann proti Spojenému království*, stížnost č. 19009/04, § 46; a ze dne 21. 4. 2016 ve věci *Ivanova a Cherkezov proti Bulharsku*, stížnost č. 46577/15, § 49; viz také Kratochvíl, J., cit. výše, s. 875).

28. Obsahem práva na respektování domova je v první řadě právo jej užívat. Toto právo jde však dále než samotná možnost fyzického užívání: „*Jedinec má právo na respektování svého domova, což znamená nejen právo na samotnou fyzickou oblast, ale i na klidné užívání této oblasti. Porušení práva na respektování domova se neomezuje jen na konkrétní nebo fyzická narušení, jako je např. neoprávněný vstup do domova, ale zahrnuje i ta, která nejsou konkrétní nebo fyzická, jako je hluk, emise, zápachy nebo jiné formy zásahu. Závažná narušení mohou vést k porušení jeho práva na respektování jeho domova, pokud mu brání v požívání zařízení domova.*“ (viz *Giacomelli proti Itálii*, cit. výše, § 76). Narušením práva na respektování domova tak budou veškeré zásahy, které negativně ovlivní jeho řádné a klidné užívání (viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 20. 6. 2006 ve věci *Babylonová proti Slovensku*, stížnost č. 69146/01, § 51; též Kratochvíl, J., cit. výše, s. 877).

29. Napadená právní úprava se týká rozsahu základního práva na nedotknutelnost obydlí podle čl. 12 Listiny a čl. 8 Úmluvy. V konkrétních případech může představovat podklad pro zásah do tohoto práva, který předvídá čl. 12 odst. 3 Listiny a čl. 8 odst. 2 Úmluvy. Ústavní soud proto musí přezkoumat, zda napadená úprava jako „zákonný základ“ pro omezení domovní svobody splňuje ústavněprávní požadavky, které z těchto ustanovení vyplývají. Čl. 12 odst. 3 Listiny stanoví zejména formální podmínku, že

právní úprava, na jejímž základě může dojít k zásahům do nedotknutelnosti obydlí, musí být obsažena v zákoně jako aktu Parlamentu [viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/11 ze dne 20. 6. 2013 (N 111/69 SbNU 765; 238/2013 Sb.), bod 38; sp. zn. Pl. ÚS 43/13 ze dne 25. 3. 2014 (N 39/72 SbNU 439, 77/2014 Sb.), bod 32; sp. zn. Pl. ÚS 13/12 ze dne 23. 7. 2013 (N 126/70 SbNU 147; 259/2013 Sb.), bod 27, aj.]. Omezení základního práva nesmí stanovit až podzákoný právní předpis.

30. Zákonná právní úprava současně musí splňovat materiální podmínky čl. 8 Úmluvy, ze kterého Evropský soud pro lidská práva dovodil tzv. test kvality zákona. Ten se skládá ze tří komponent: 1) požadavku na dostupnost, 2) požadavku na předvídatelnost, a 3) požadavku na dostatečné záruky před svévolnou aplikací. Ke splnění kritéria dostupnosti postačí v případě zákonů publikace v oficiální sbírce (srov. např. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 4. 5. 2000 ve věci *Rotaru proti Rumunsku*, stížnost č. 28341/95, § 54). K požadavkům kritéria předvídatelnosti Evropský soud pro lidská práva uvedl, že právo musí být formulováno „s dostatečnou přesností, aby umožňovalo – v případě potřeby s příslušnou pomocí – předvídat, v míře určené okolnostmi případu, důsledky, které dané jednání může mít“ (viz rozsudek velkého senátu ze dne 17. 2. 2004 ve věci *Gorzelik a další proti Polsku*, stížnost č. 44158/98, § 64). Jinak řečeno, jednotlivci musí mít rozumnou možnost dovodit, jak se mají chovat, aby respektovali právo. V rámci přezkumu záruk proti svévoli Evropský soud pro lidská práva vyžaduje po smluvních stranách, aby – tam, kde právo ponechává příslušným orgánům je aplikujícím určitou diskreci – „dostatečně jasně definoval[y] rozsah diskrece svěřené relevantním orgánům a způsob výkonu této diskreční pravomoci“ (viz rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 14. 9. 2010 ve věci *Sanoma Uitgevers B. V. proti Nizozemsku*, stížnost č. 38224/03, § 82; srov. rovněž *Rotaru proti Rumunsku*, cit. výše, § 57–62; ke všemu blíže Kosař, D., cit. výše, s. 107–109).

31. Podle Ústavního soudu obstojí napadená právní úprava po formální stránce v intencích použitého testu. Je celá obsažena v zákoně coby aktu Parlamentu, který byl vyhlášen ve Sbírce zákonů, čímž naplňuje formální požadavek čl. 12 odst. 3 Listiny i kritérium dostupnosti ve smyslu první komponenty testu kvality zákona podle čl. 8 Úmluvy. Právní úprava také nepochybně umožňuje provozovateli spalovacího stacionárního zdroje předvídat, jak se má chovat, aby předešel výkonu kontroly spalovacího stacionárního zdroje, jeho příslušenství či používaných paliv. Ustanovení § 23 odst. 1 písm. j) zákona o ochraně ovzduší pak podle Ústavního soudu s dostatečnou přesností upravuje skutkovou podstatu přestupku, který může provozovatel spalovacího stacionárního zdroje spáchat, pokud provedení kontroly neumožní. U adresátů napadených ustanovení nemohou vzhledem k jejich textu vzniknout pochybnosti o tom, v jakém momentu vzniká jejich povinnost umožnit kontrolu, či případně v jakém momentu vzniká jejich odpovědnost za přestupek sankcionovatelný pokutou až do 50 000 Kč.

32. Ustanovení § 17 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší současně obsahuje určitý stupňovitý mechanismus své aplikace, který zabraňuje orgánům ochrany ovzduší, aby jednaly svévolně. Orgán ochrany ovzduší má nejprve povinnost písemně upozornit provozovatele spalovacího stacionárního zdroje, že pojal důvodné podezření o jeho neplnění některé z povinností podle ustanovení § 17 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší (např. na základě nepřipustné tmavosti kouře, video nebo fotodokumentace apod.). Tento orgán má povinnost své podezření odůvodnit. Může vyzvat provozovatele k

doložení dokladu o provedení kontroly technického stavu zdroje, kontroly spalinových cest, případně k předložení dalších dokladů (např. doklad o zakoupení paliva). Napadená právní úprava mu současně ukládá povinnost v upozornění poučit provozovatele spalovacího stacionárního zdroje o následcích opakovaného důvodného podezření v podobě provedení kontroly. Tedy až v případě vzniku dalšího podezření, že stejný provozovatel porušuje některou z povinností podle ustanovení § 17 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší, může kontrolující vstoupit do obydlí provozovatele a zkontrolovat dodržování zmíněných povinností. Jde o krajní řešení (viz Jančářová, I., Vodička, J. Krátké zamyšlení nad přímými kontrolami spalovacích stacionárních zdrojů umístěných v rodinných domech, bytech a stavbách pro rodinnou rekreaci. *České právo životního prostředí*, 2/2016, s. 46). Zákonodárce přitom nešel tak daleko, aby pro případ neumožnění kontroly spalovacího stacionárního zdroje za podmínek ustanovení § 17 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší stanovil domněnku, podle které by se mělo za to, že provozovatel tohoto zdroje porušuje povinnosti stanovené § 17 odst. 1 citovaného zákona.

33. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, na jehož základě byla přijata napadená právní úprava, popisuje, jak by kontrola mohla vypadat v praxi. Kontrolující by si měl nejprve vyžádat dokumentaci ke stacionárnímu zdroji a k palivu (pokud nebyly předloženy dříve). Poté ověří správnou instalaci stacionárního zdroje a připojení na spalinové cesty. Následně provede optickou kontrolu spalovacího zdroje (kontrolu čistoty výměňkových ploch, technického stavu vnějšího opláštění; pokud nebude zdroj v provozu, tak též kontrolu spalovacích komor a zatápěcích klapek, vstupních a čistících otvorů, přívodních cest vzduchu a paliva a odvodu odpadního plynu). Dále zkontroluje funkčnost regulačních prvků a způsob provozu zdroje. Pak by se měl zaměřit na používané palivo včetně toho, zda je používáno palivo určené výrobcem spalovacího zdroje. V případě potřeby může odebrat vzorky popela, úsad ve spalinových cestách (v případě spalování dřeva) či paliva k provedení následných analýz (blíže viz také Šedina, P. Ochrana ovzduší na lokální úrovni – Problematika kontroly lokálních topenišť. In: Damohorský, M., Snopková, P. *Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2015, s. 137). O kontrole musí sepsat protokol, proti kterému může provozovatel podat námitky. Celá kontrola se navíc řídí zákonem č. 255/2012 Sb., zákon o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů. Provozovatel se tak bude moci bránit proti kontrole buď námitkou podjatosti kontrolující osoby či přizvané osoby (§ 6 kontrolního řádu), nebo podáním námitky proti kontrolním zjištěním uvedeným v protokolu o kontrole.

34. Ústavní soud neshledává z pohledu testu kvality zákona za problematickou ani navrhopateli napadenou konstrukci ustanovení § 23 odst. 1 písm. j), která umožňuje postih vlastníka spalovacího stacionárního zdroje nebo uživatele prostor, kde se zdroj nachází, za neumožnění kontroly. Předmětné ustanovení je třeba vykládat následovně: bude-li vlastník současně provozovatelem spalovacího zdroje, který neprovozuje jiný uživatel, pak bude postižen jako vlastník. Nebude-li vlastník současně provozovatelem spalovacího zdroje v prostorech užívaných někým jiným, pak zákon stanoví jako alternativu, že bude postižen uživatel daných prostor.

35. Použitelná právní úprava tak ve svém celku omezuje diskreci orgánů ochrany ovzduší při kontrole povinností plynoucích z ustanovení § 17 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší a stanoví bližší podmínky této kontroly, kterou umožňuje až jako krajní prostředek. Další zárukou proti svévoli je související úprava v kontrolním řádu. Ústavní

soud proto shrnuje, že napadená právní úprava splňuje formální a z hlediska testu legality i materiální podmínky pro zákon, který umožňuje omezit v konkrétní situaci právo na nedotknutelnost obydlí.

36. Z čl. 12 odst. 3 Listiny i čl. 8 odst. 2 Úmluvy dále plyne požadavek, aby zákonná úprava (i následné konkrétní zásahy) omezující nedotknutelnost obydlí (domova) sledovala některý z legitimních cílů, které tato ustanovení předvídají. Čl. 12 odst. 3 věta první Listiny obecně jako legitimní cíle vymezuje ochranu života nebo zdraví osob, ochranu práv a svobod druhých a odvrácení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku. Věta druhá stejného ustanovení doplňuje: „*Pokud je obydlí užíváno také pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, mohou být takové zásahy zákonem dovoleny, též je-li to nezbytné pro plnění úkolů veřejné správy.*“ Čl. 8 odst. 2 Úmluvy pak jako možné cíle omezení práva na respektování domova uvádí národní bezpečnost, veřejnou bezpečnost, hospodářský blahobyt země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochranu zdraví nebo morálky nebo ochranu práv a svobod jiných.

37. Napadená právní úprava ob stojí i v aspektu své legitimacy. Jak uvedla ve svém vyjádření vláda, občané si u orgánů ochrany ovzduší často stěžují na kouř a zápach z lokálních topenišť v okolí svého bydliště. Tyto stížnosti opakovaně upozorňují na případy vypouštění emisí, ve kterých mělo být použito nedovolené palivo. Jak Listina, tak Úmluva přitom předvídají možnost zásahu do nedotknutelnosti obydlí z důvodu ochrany práv a svobod jiných. Tímto právem je zejména právo na příznivé životní prostředí, které se v čl. 35 odst. 1 Listiny garantuje i osobám, dotčeným případným porušováním povinností podle ustanovení § 17 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší. Emise z protizákonně používaného spalovacího stacionárního zdroje mají nepochybně vliv i na zdraví těchto osob. Právo na ochranu zdraví zaručuje čl. 31 věta první Listiny. V souvislosti s již zmíněným čl. 35 Listiny nelze opomenout také jeho odst. 3, podle něhož nesmí nikdo při výkonu svých práv ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem. Ve stejném duchu působí i vyjádření sociální funkce vlastnictví, zejména stanovením zákazu takové činnosti, resp. výkonu vlastnického práva, který by poškozoval lidské zdraví, přírodu a životní prostředí na míru stanovenou zákonem (čl. 11 odst. 3 Listiny in fine).

38. Práva osob, dotčených emisemi ze spalovacího stacionárního zdroje, lze dovést i z čl. 8 Úmluvy, jehož interpretace vede v tomto ohledu k vyššímu standardu ochrany, než je tomu bezprostředně u čl. 31 a čl. 35 Listiny (srov. čl. 41 odst. 1 Listiny). Evropský soud pro lidská práva ve své judikatuře již dříve uvedl, že jevy negativní pro životní prostředí, mezi něž zařadil i emise či zápach, ovlivňují zároveň zdraví a kvalitu života člověka, a tedy i jeho domov a soukromý a rodinný život (viz rozsudek ze dne 9. 12. 1994 ve věci *López Ostra proti Španělsku*, stížnost č. 16798/90, § 51). Z pohledu Úmluvy není ani tak podstatný vliv těchto jevů na životní prostředí, jako na lidi (viz Cook, K. *Environmental Rights as Human Rights*. *European Human Rights Law Review*, 2/2002, s. 196). Z Úmluvy tak pro Českou republiku plyne i povinnost přijmout odpovídající opatření, chránící domovy obyvatel před těmito jevy, a to bez zřetele na skutečnost, zda je ohroženo jejich zdraví či nikoli. Závažné znečištění ovzduší zasahuje do práva na respektování soukromého a rodinného života a domova již samo o sobě (viz *López Ostra proti Španělsku*, cit. výše, § 51; rozsudek ze dne 27. 1. 2009 ve věci *Táatar proti Rumunsku*, stížnost č. 67021/01, § 107). Evropský soud pro lidská práva v environmentálních případech zkoumá, zda stát „*přijal rozumné a přiměřené opatření*

k zajištění práv stěžovatelů“ (rozsudek velkého senátu ze dne 8. 7. 2003 ve věci Hatton a další proti Spojenému království, stížnost č. 36022/97, § 98).

39. Napadená právní úprava tedy sleduje legitimní cíl ochrany práv a svobod jiných, kterým je ochrana jejich práva na příznivé životní prostředí, a také sleduje legitimní cíl ochrany zdraví osob, které mohou být zasaženy emisemi z nezákonně používaných spalovacích stacionárních zdrojů. Oba legitimní cíle předvídá čl. 12 odst. 3 Listiny i čl. 8 odst. 2 Úmluvy. Stát přijetím napadené právní úpravy splnil svůj pozitivní závazek plynoucí podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva z čl. 8 Úmluvy, který spočívá v přijetí legislativy, umožňující efektivní realizaci práva na respektování soukromého a rodinného života, z něhož plyne i právo na příznivé životní prostředí. Nahlíženo touto perspektivou Ústavní soud nemůže souhlasit s navrhovateli, že mezi vstupem do obydlí a ochranou práva na příznivé životní prostředí neexistuje žádná přímá vazba a že zmíněná ústavní ustanovení předvídají pouze bezprostřední ochranu životů nebo zdraví či práv a svobod osob v konkrétních situacích. Má-li stát plnit své pozitivní závazky v podobě přijetí právní úpravy umožňující efektivní realizaci práv podle čl. 8 Úmluvy, pak tomu „zrcadlově“ odpovídá, že taková právní úprava bude, vedena legitimním cílem ochrany práv a svobod jiných, představovat zákonný základ pro možné omezení jiných práv, jakým je v tomto případě nedotknutelnost obydlí.

b) Proporcionalita napadené právní úpravy

40. V poslední fázi přezkumu souladu napadené právní úpravy s čl. 12 odst. 3 Listiny a čl. 8 odst. 2 Úmluvy tak Ústavnímu soudu zbývá přezkoumat, zda napadená úprava splňuje v obou dvou ustanoveních zmíněnou podmínku nezbytnosti v demokratické společnosti. Ústavní soud připomíná, že tento pojem předpokládá naléhavou společenskou potřebu existence dané úpravy a zejména vztah přiměřenosti vůči sledovanému legitimnímu cíli. Jinými slovy, Ústavní soud se musí zaměřit na to, zda zákonodárce respektoval zásadu proporcionality a dosáhl spravedlivé rovnováhy mezi soupeřícími zájmy. K tomu lze tradičně použít test proporcionality, který zahrnuje tři kritéria. Prvním z nich je posouzení způsobilosti naplnit sledovaný legitimní cíl (kritérium vhodnosti). Zjišťuje se, zda konkrétní opatření může dosáhnout zamýšleného cíle, kterým je ochrana jiného než omezeného základního práva nebo ochrana veřejného statku. Dalším kritériem je posouzení nezbytnosti. V jeho rámci se zkoumá, zda byl při výběru vhodných prostředků použit ten prostředek, který je k omezenému základnímu právu nejšetrnější. Jako poslední je třeba posoudit přiměřenost (v užším smyslu), tj. zda újma na základním právu není nepřiměřená ve vazbě na sledovaný legitimní cíl. Opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí svými negativními důsledky převyšovat pozitiva, která přináší kolidující zájem na přijetí těchto opatření.

41. Ústavní soud již výše vymezil, jaké legitimní cíle napadená právní úprava sleduje. Nelze přitom pochybovat, že by je nemohla dosáhnout. Umožnění kontroly spalovacího stacionárního zdroje v obydlí jeho provozovatele a případné zjištění o porušení zákona o ochraně ovzduší z jeho strany směřuje k nápravě, která současně zajistí zvýšenou ochranu zdraví a příznivého životního prostředí osob, rušených či zasažených emisemi z takového zdroje. Předmětná právní úprava proto splňuje podmínku své vhodnosti.

42. Ve druhém kroku testu proporcionality se zkoumá, zda zákonodárce nemohl zvolit řešení, které by bylo vůči domovní svobodě provozovatelů spalovacích zdrojů

šetrnější. Takové šetrnější řešení by však současně muselo dosáhnout sledovaných legitimních cílů v téže či alespoň srovnatelné míře. Pokud by je naplňovalo jen částečně, pak ho nelze považovat za reálnou alternativu, která by měla vést k závěru, že napadená právní úprava není nezbytná.

43. Vláda ve svém vyjádření uvedla, že jiná opatření, nezahrnující vstup do domova provozovatele stacionárního zdroje (např. měření tmavosti kouře anebo případné využití dronů), neumožňují spolehlivé a nezpochybnitelné prokázání porušování povinností provozovatelem zdroje. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 369/2016 Sb. dodává, že ostatní možné nástroje ke snížení celkového množství emisí ze spalovacích zdrojů, používaných k vytápění domácností, jsou již využívány. Jsou jimi administrativní nástroje zákona o ochraně ovzduší spočívající v regulaci trhu se spalovacími zdroji a v zákazu určitých paliv a zdrojů. Administrativní nástroje jsou kombinovány s ekonomickým nástrojem pozitivní stimulace v podobě dotací na podporu výměny zastaralých spalovacích stacionárních zdrojů na tuhá paliva, kterých bylo v roce 2015 až 80 % z celkového počtu 660 000 (viz Jančářová, I., Vodička, J., cit. výše, s. 44). Operační program Životní prostředí přináší další systémová opatření, která kromě dotací na zmíněnou výměnu kotlů zahrnují i postupný zákaz prodeje kotlů 3. emisní třídy (k 1. 1. 2018), 4. a 5. emisní třídy (k 1. 1. 2020), a k 1. 9. 2022 i zákaz používání kotlů 1. i 2. emisní třídy (viz Horák, J., Hopan, F. Krpec, K. Kubesa, P. *Co musí splnit nový kotel na tuhá paliva po roce 2020? Porovnání emisních požadavků pro kotle do 300 MW* [online]. TZB-info, 29. 6. 2015. Dostupné na <https://goo.gl/f7F8Jr>; blíže viz také tisková zpráva Ministerstva životního prostředí s názvem „MŽP zveřejnilo základní podmínky pro nové „kotlíkové dotace“ a vyhlásilo výzvy pro kraje. Na výměnu starých kotlů je 9 miliard“ na webových stránkách Operačního programu Životní prostředí, dostupná na <https://goo.gl/tjYmfK>).

44. Navrhovatelé vzhledem ke konstrukci své argumentace nevznesli žádný argument týkající se nezbytnosti napadené úpravy. Ústavní soud musí brát zřetel na respekt k dělbě moci a při posuzování kroku nezbytnosti v rámci testu proporcionality musí vykazovat větší míru zdrženlivosti vůči legislativním volbám, které učinil o možných jiných řešeních informovanější zákonodárce. Nemůže, obzvláště při chybějící argumentaci navrhovatelů, domýšlet alternativy zákonodárcem zvoleného řešení a hodnotit, zda by ve skutečnosti dosáhly sledovaných legitimních cílů na obdobné úrovni. Z argumentace, kterou podává vláda, přitom plyne, že jiné doplňující nástroje byly již v minulosti využity a nadále se využívají. Nedosahují však potřebné účinnosti. Odborná literatura z přezkoumávané oblasti také naznačuje některá další možná řešení [*ad hoc* motivační osvobození od daně ze staveb a jednotek podle § 9 odst. 1 písm. r) zákona České národní rady č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů; správné nastavení poplatků za odpad spojené s osvětou občanů; svěření pravomoci ke kontrole technikovi spalinových cest; blíže viz Jančářová, I., Vodička, J., cit. výše, s. 46-47]. Vláda však tvrdí, že jiná (svou podstatou doplňková) řešení nepostačují k dosažení sledovaných legitimních cílů na stejné úrovni, na jaké jich dosahuje napadená právní úprava. Spolehlivé a nezpochybnitelné prokázání porušování povinností provozovatelem zdroje podle ní nelze dosáhnout jiným způsobem. Ústavní soud nemá důvod s těmito argumenty vlády nesouhlasit.

45. Tento závěr stvrzuje i adekvátní odborná literatura, která již před přijetím napadené právní úpravy uváděla: „Bylo by možné argumentovat tím, že spalování nevhodných materiálů se projeví i na tmavosti kouře, kterou je možné zjistit (...) i bez

vstupu do obydlí (...). Měření přípustné tmavosti kouře v praxi není vhodným způsobem kontroly povinností, ať již pro omezené použití (jen za ideálních podmínek a za světla), nebo pro dokazovací obtíže a subjektivitu projevující se v této metodě. (...) V současné době český právní řád neobsahuje účinný nástroj, jak zjistit porušování povinností provozovateli, současné metody nejsou dostatečně exaktní, průkazné ani vypovídající. Uzákonnění kontrol by neznamenal zjednodušení, nýbrž vůbec umožnění zjištění, zda dochází k porušování zákona, a tudíž i možnost proti němu zakročit, a to efektivně a rychle. Vstup do obydlí lze tedy shledat potřebným.“ (viz Šedina, P., cit. výše, s. 139). Komentář k zákonu o ochraně ovzduší (vydaný bezprostředně po nabytí účinnosti zákona) pak dodává: „Vstup do obydlí za účelem ochrany ovzduší by s ohledem na faktickou situaci při tepelném vytápění domácností mohl být považován za nezbytný jak z důvodu ochrany zdraví osob, tak z důvodu ochrany práv druhých. (...) Je třeba si uvědomit, že možnost vstupu do soukromých obydlí za účelem kontroly dodržování povinností zákona v oblasti ochrany ovzduší, bezprostředně související s ochranou zdraví osob, jež může být výrazně dotčena nevhodným chováním provozovatele stacionárního zdroje (například tím, že pálí nevhodné nebo dokonce zakázané palivo či jiné materiály), je v okolních moderních demokratických zemích zcela běžná.“ (viz Morávek, J., Tomášková, V., Bernard, M., Vícha, O. *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 224).

46. Právě na zahraniční úpravy ochrany ovzduší lze v této souvislosti odkázat. Z důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona, obsahující mimořádně rozsáhlou srovnávací pasáž, například plyne, že se v Německu dodržování emisních limitů lokálních topenišť sleduje, kromě pravidelných kontrol prováděných kominíky a samokontrol provozovatelů na základě úředního nařízení, také skrze kontroly prováděné úřady podle § 52 spolkového zákona o ochraně před imisemi (*Bundes-Immissionsschutzgesetz*; dále jen „*BImSchG*“). Předchozí souhlas vlastníka k provedení této kontroly není nutný. Dle § 52 odst. 2 *BImSchG* vlastníci a provozovatelé všech spalovacích zařízení, tj. i spalovacích zařízení na pevná paliva, stejně jako vlastníci a držitelé pozemků, na kterých se tato zařízení provozují, mají povinnost umožnit zaměstnancům příslušných úřadů a jiným pověřeným osobám přístup k těmto zařízením a strpět provedení jejich prohlídky. V případě naléhavé potřeby odvrácení nebezpečí ohrožujícího veřejnou bezpečnost nebo pořádek jsou tyto vlastníci povinni umožnit také vstup do jiných obytných prostor (viz Jarass, H. *Bundes-Immissionsschutzgesetzes: Kommentar*. 11. vyd. C. H. Beck, 2015, s. 893.). Ustanovení § 1 odst. 3 zákona o kominickém řemesle (*Gesetz über das Berufsrecht und die Versorgung im Schornsteinfegerhandwerk; SchfHwG*) doplňuje, že vlastník pozemků a prostor, kde se provozuje spalovací zařízení, má při splnění zákonných podmínek povinnost povolit kominíkovi, jenž je nositelem příslušného oprávnění, vstup do obydlí. Ten má oprávnění provádět revize ve svém obvodu, jestliže se objeví skutečnosti odůvodňující domněnku, že bezprostředně z určitého zařízení vycházejí škodlivé emise.

47. V Rakousku je oprávnění vstupu do soukromých objektů na spolkové úrovni zakotveno v § 26 odst. 1 spolkového zákona o ochraně ovzduší (*Immissionsschutzgesetz – Luft; IG-L*) či v § 5 odst. 1 zákona o čistotě ovzduší (*Bundesluftreinhaltegesetz; BLRG*). Zemské úpravy také svěřují úřadům oprávnění vstupovat do soukromých objektů za účelem kontroly topného zařízení. Jako příklad lze uvést vídeňský zákon o topných a klimatických zařízeních (*Wiener Heizungs- und Klimaanlagegesetz 2015; WHKG*), který v ustanovení § 20 vyjmenovává jednotlivé povinnosti provozovatele topného zařízení a k prokázání dodržování těchto povinností stanovuje provozovateli též

povinnost zpřístupnit topné zařízení kontrolním orgánům. Podle § 34 uvedeného zákona hrozí za porušení povinností stanovených v ustanovení § 20 pokuta až do výše € 21 000. Veškeré kontroly topných zařízení v rakouských domácnostech jsou prováděny členy profesních cechů kominíků. Všechny kontrolní termíny jsou předem hlášeny a majitel nemovitosti musí kontrolnímu orgánu umožnit přístup k zařízení. Německé i rakouské právo tedy považují za nezbytné pro ochranu zdraví a práva na příznivé životní prostředí omezit nedotknutelnost domova provozovatelů lokálních topenišť. Ani jedna z uvedených právních úprav také nevyžaduje k provedení kontroly předchozí povolení soudu (k tomu viz blíže bod 51).

48. Ochrana ovzduší v Polsku je primárně řešena zákonem o ochraně životního prostředí z roku 2001 (*Prawo ochrony środowiska*) a zákonem o odpadech z roku 2012 (*Ustawa o odpadach*). V případě znemožňování kontroly ze strany provozovatele topeniště vydávají orgány samospráv obecním strážníkům nebo pracovníkům úřadů oprávnění ke kontrole, které podle čl. 379 zákona o ochraně životního prostředí zahrnuje vstup na terén nemovitosti v době od 6-22 hod. (spolu se znalci a nezbytným měřicím zařízením) a provedení nezbytných kontrolních úkonů. Přesto je v Polsku obtížné prokázat porušování zákona. V podstatě lze potrestat pokutou pouze toho, kdo je přímo přistižen při spalování nepovolených odpadů. To je v případě spalování v kotlích v soukromém objektu fyzické osoby prakticky nemožné, neboť vlastník nemovitosti nemusí povolit vstup do ní. V případě podezření se tedy kontrola provádí nepřímou a zejména se zjišťuje, zda dotčený má uzavřenou smlouvu o odvozu odpadu. V opačném případě je dána indicie, že odpad se likviduje nepovoleným způsobem. Kontrolní orgány samospráv nemají technická zařízení k analýze spalin. Existující zákony a předpisy přesto podobné zkoušky předpokládají, přičemž náklady zkoušek má nést kontrolovaná osoba. Problémem však je získání věrohodně dokumentovaného vzorku právě spalovaného odpadu.

49. Ústavní soud proto s odkazem na všechny zde uvedené skutečnosti shrnuje, že právní úprava, kterou navrhovatelé napadají, splňuje kritérium nezbytnosti v rámci druhého kroku testu proporcionality.

50. Zbývá posoudit, zda je právní úprava, umožňující kontrolu spalovacího stacionárního zdroje v obydlí provozovatele, přiměřená *stricto sensu*. Co se týče prohlídek a kontrol obdobných těm, které umožňuje napadená právní úprava (viz body 32-33 výše), Evropský soud pro lidská práva při hodnocení jejich přiměřenosti opakovaně zdůraznil, že pokud státy považují za nutné použít podobná opatření k zajištění hmotného důkazu protiprávního jednání, pak je třeba, aby právní systém jako celek a související praxe v dané oblasti poskytovaly přiměřené a dostatečné záruky zamezující možnosti, aby správní orgány přijímaly svévolná opatření zasahující do práv stěžovatelů na respektování jejich obydlí (viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. 2. 1993 ve věci *Funke proti Francii*, stížnost č. 10828/84, § 57; *Société Canal Plus a ostatní*, cit. výše, § 54 *in fine*; *mutatis mutandis* viz také rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 26. 4. 2007 ve věci *Dumitru Popescu proti Rumunsku* (č. 2), stížnost č. 71525/01, § 65; *Delta Pekárny*, cit. výše, § 84).

51. Tam, kde vnitrostátní právo opravňuje správní orgány k provedení prohlídky bez soudního příkazu, bývá Evropský soud pro lidská práva obezřetnější, a to i přes prostor pro uvážení, který v této oblasti smluvním státům přiznává. Ve věcech týkajících se ochrany jednotlivců před svévolnými zásahy veřejné moci do práv zaručených čl. 8

nicméně několikrát potvrdil, že nedostatek soudního příkazu k prohlídce lze vyvážit účinnou soudní kontrolou realizovanou *ex post facto* (viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 15. 2. 2011 ve věci *Heino proti Finsku*, stížnost č. 56720/09, § 45; či rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 7. 6. 2007 ve věci *Smirnov proti Rusku*, stížnost č. 71362/01, § 45 *in fine*). Úmluva tedy nevyžaduje v těchto případech apriorní soudní povolení. Tento požadavek neplyne ani z čl. 12 odst. 3 Listiny. Je však nutné, aby následná soudní kontrola byla účinná za konkrétních okolností (*Smirnov proti Rusku*, cit. výše, § 45 *in fine*). V praxi to znamená, že se dotčené osoby mohou domoci po skutkové i právní stránce účinné soudní kontroly předmětného opatření a jeho průběhu. Pokud již došlo k postupu, který byl posléze soudem kvalifikován jako nesprávný, pak opravný prostředek či opravné prostředky, které jsou k dispozici, musí dotčené osobě umožnit dosáhnout odpovídající nápravy (*mutatis mutandis* rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. 2. 2008 ve věci *Ravon a ostatní proti Francii*, stížnost č. 18497/03, § 28; *Société Canal Plus a ostatní*, cit. výše, § 40). Musí tedy existovat prostředek, který akcentuje řádný průběh samotného zásahu do práva na respektování domova a kterým by bylo možno průběh kontroly napadnout.

52. Pro Českou republiku je v tomto aspektu významný vládou zmíněný rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Delta Pekárny*. Ten se týká místních šetření vykonávaných Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže podle § 21 odst. 4 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů. Evropský soud pro lidská práva v této věci shledal, že v souvislosti s prohlídkou prostor společnosti Delta Pekárny bylo porušeno její právo zaručené článkem 8 Úmluvy. Došel totiž k závěru, že soudní kontrola *ex post facto* v rámci správního soudnictví tehdy (před 1. 1. 2012; viz bod 53 níže) neposkytovala společnosti Delta Pekárny dostatek záruk proti svévoli, a zásah do jejích práv tedy nebylo možné považovat za striktně přiměřený sledovanému legitimnímu cíli (viz § 89-94 citovaného rozsudku). Rozsudek Delta Pekárny se týká obchodní společnosti a soutěžního práva. Jeho nosné obecné principy ovšem vychází z výše citované judikatury, která řeší zásahy do domovní svobody fyzických osob, stejně jako ta judikatura Evropského soudu pro lidská práva, která na rozsudek Delta Pekárny navazovala [viz např. rozsudek ze dne 31. 1. 2017 ve věci *Rozhkov proti Rusku* (č. 2), stížnost č. 38898/04, bod 122]. Z principů rozsudku Delta Pekárny a zejména z výtky, kterou směřoval vůči (ne)existenci dostatečných procesních záruk ochrany práva podle čl. 8 Úmluvy, lze proto z pohledu ústavního práva vyjít i v tomto případě.

53. Podle Ústavního soudu český právní řád dnes již nabízí dostatečné procesní záruky ochrany nedotknutelnosti obydlí v případech, na něž dopadá napadená úprava. Tou hlavní bude zejména tzv. zásahová žaloba podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Kontrola podle ustanovení § 17 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší může totiž představovat nezákonný zásah, podobně jako jiná místní šetření či kontroly, které zná naše správní právo (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2008 č. j. 1 Aps 1/2008-59; usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005 č. j. 2 Afs 144/2004-110, publikované pod č. 735/2006 Sb. NSS; viz také bod 62 níže). Od 1. 1. 2012 je po novele s. ř. s. provedené zákonem č. 303/2011 Sb. navíc možné se bránit nejen proti zásahům, které bezprostředně a přímo hrozí nebo trvají, nýbrž i proti zásahům ukončeným. Ustanovení § 82 s. ř. s. totiž umožňuje domáhat se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem určení, že již provedený zásah byl nezákonný. Jak

k této změně v koncepci zásahové žaloby uvádí komentářová literatura: „[C]ílem bylo rozšířit podmínky pro podání žaloby proti nezákonnému zásahu a umožnit soudům konstatování nezákonnosti již odeznělého zásahu, a to s ohledem na možnost domáhání se náhrady škody či nemajetkové újmy.“ (viz Potěšil, L., Šimíček, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 806). Podle s. ř. s. proto bude možné napadnout kontrolu spalovacího stacionárního zdroje v obydlí jeho provozovatele, pokud bude bezprostředně a přímo hrozit nebo trvat, ale i po jejím ukončení návrhem na vyslovení její nezákonnosti.

54. Při přezkumu proporcionality zásahu Evropský soud pro lidská práva v rozsudku *Delta Pekárny* zdůraznil, že by předmětem soudního přezkumu měla být kritéria vhodnosti, délky a rozsahu místního šetření (§ 91 citovaného rozsudku). Na to již navázaly správní soudy, které ve své související judikatuře vytvořily „Delta test“, v jehož rámci se při posuzování kritéria rozsahu šetření zaměřují na to, zda „*existuje proporcionální vztah (doslova „rovnítka“) mezi rozsahem podezření z porušení zákona, rozsahem pověření k místnímu šetření a rozsahem samotného šetření. Neexistuje-li, je třeba zkoumat, nakolik se takový stav na průběhu a výsledku místního šetření k újmě žalobce reálně projevil.*“ (viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 3. 2017 č. j. 62 A 236/2016-91, jehož závěry stvrdil navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2017 č. j. 6 As 113/2017-82).

55. Ústavní soud přijímá výše zmíněnou koncepci a dodává, že v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, která bude namířena proti kontrole spalovacího stacionárního zdroje v obydlí jeho provozovatele, se správní soudy budou muset při hodnocení přiměřenosti kontroly zaměřit na (1) vhodnost kontroly (ve smyslu adekvátnosti využití tohoto procesního institutu vzhledem ke konkrétním skutkovým okolnostem), (2) délku kontroly, a (3) rozsah kontroly. Při hodnocení posledně zmíněného kritéria rozsahu kontroly by pak měly akcentovat (a) existenci proporcionálního vztahu mezi rozsahem podezření z porušení povinností podle § 17 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší a rozsahem samotné kontroly. Pokud takový vztah existovat nebude, pak správní soudy musí (b) zkoumat, nakolik se tento stav na průběhu a výsledku kontroly k újmě žalobce reálně projevil.

56. Dostatečné procesní záruky ochrany ústavně zaručeného práva na nedotknutelnost obydlí podle čl. 12 odst. 3 Listiny a čl. 8 Úmluvy lze v českém právu nalézt i pro případ, že orgán ochrany ovzduší shledá provozovatele stacionárního zdroje vinným ze spáchání přestupku podle § 23 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší pro porušení povinností, které mu ukládá § 17 odst. 1 stejného zákona, tedy pokud (zjednodušeně řečeno) neplní své zákonné povinnosti provozovatele spalovacího stacionárního zdroje. Za to mu orgán ochrany ovzduší může uložit pokutu. Tuto pokutu může provozovatel zdroje napadnout u správního soudu žalobou proti rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

57. Ústavní soud uzavírá, že český právní řád nepochybně splňuje procedurální podmínky plynoucí z čl. 8 Úmluvy a judikatury Evropského soudu pro lidská práva, protože garantuje provozovatelům spalovacích stacionárních zdrojů dostatečné procesní záruky ochrany domovní svobody.

58. V poslední fázi přezkumu ústavnosti napadené právní úpravy Ústavní soud též posuzoval, zda tato právní úprava dosahuje spravedlivé rovnováhy mezi kolidujícími zájmy i po materiální stránce (viz bod 40 výše). Jde konkrétně o střet domovní svobody

provozovatelů spalovacích stacionárních zdrojů (čl. 12 Listiny a čl. 8 Úmluvy) a ochrany zdraví a práva na příznivé životní prostředí jiných osob (čl. 31 a čl. 35 Listiny spolu s čl. 8 Úmluvy). Bylo třeba zhodnotit, zda míře omezení prvního zmíněného zájmu odpovídá i míra uspokojení druhého uvedeného zájmu, a zda je tedy omezení prvního zmíněného zájmu přiměřené.

59. Na stupnici závažnosti omezení základního práva „podstatný – mírný – nízký“ (viz např. Kosař, D. Kolize základních práv v judikatuře Ústavního soudu ČR, *Jurisprudence* č. 1/2008, s. 16) představuje napadená právní úprava podle Ústavního soudu mírné omezení nedotknutelnosti obydlí. Kontrola, kterou zavádí, i související přestupková odpovědnost nejsou natolik intenzivním zásahem, jaký představuje např. institut domovní prohlídky v trestním řízení podle čl. 12 odst. 2 Listiny. V případě domovní prohlídky totiž zásahu v podobě vstupu do obydlí dotčený jednotlivec nemůže nijak zabránit a musí jej strpět. Kontrola podle § 17 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší však v tomto smyslu představuje mírnější omezení nedotknutelnosti obydlí, protože jí provozovatel spalovacího stacionárního zdroje může (pod hrozbou pokuty) zamezit a nedopustit tak zásah do svého soukromí. Pokud k ní dojde, pak má kontrolní orgán právo přístupu pouze ke stacionárnímu zdroji, jeho příslušenství a k používaným palivům. Nemůže vstupovat do jiných prostor, než ve kterých je umístěn stacionární zdroj, jeho příslušenství a používané palivo. Ke kontrole a vstupu do obydlí může také dojít až v případě opakovaného podezření na porušování povinností provozovatele spalovacího stacionárního zdroje, který má po prvním upozornění orgánu ochrany ovzduší možnost na podezření reagovat, plnit povinnosti ve smyslu § 17 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší a kontrole tak předejít. Samotná existence napadené právní úpravy proto v obecné rovině nepředstavuje podstatné omezení domovní svobody. O skutečně podstatných zásazích do ní lze uvažovat v případě konkrétních kontrol, které by nesplňovaly výše vymezené podmínky vhodnosti, délky a rozsahu.

60. Oproti mírnému omezení domovní svobody stojí (na stejné stupnici) podstatné uspokojení zájmu na ochraně zdraví a práva na příznivé životní prostředí jiných osob. Zákonodárce reagoval na naléhavou společenskou potřebu zakotvit účinný mechanismus, na jehož základě by mohl chránit zájmy jiných osob, které může provozovatel spalovacího stacionárního zdroje neplnění své povinnosti negativně narušit. Předmětná úprava představuje promítnutí pozitivních závazků plynoucích z čl. 8 Úmluvy, které zákonodárce přijetím napadené právní úpravy naplnil. Ve výsledku stát nastavil novou právní úpravu tak, že je schopen v zájmu ochrany zdraví a práva na příznivé životní prostředí snižovat celkovou úroveň znečištění ovzduší a současně zvyšovat jeho kvalitu, pokud bude moci efektivně postihovat provozovatele porušující své povinnosti při používání spalovacích zdrojů v domácnostech. V kombinaci s existencí dostatečných procesních záruk ochrany domovní svobody se Ústavnímu soudu nejeví toto omezení domovní svobody jako nepřiměřené. Napadená právní úprava ji totiž omezuje pouze mírně, současně však podstatně uspokojuje zájem na ochraně zdraví jiných osob a jejich práva na příznivé životní prostředí. Nad tímto zájmem ochrana nedotknutelnosti obydlí provozovatelů spalovacích stacionárních zdrojů nepřevažuje. Právní úprava obsažená v ustanoveních § 17 odst. 2, § 23 odst. 1 písm. j) a § 23 odst. 2 písm. a) v ustanovení písm. „j)“ zákona o ochraně ovzduší proto ob stojí v testu proporcionality.

61. Právo na nedotknutelnost obydlí nepředstavuje „jednocestnou“ garanci domovní svobody. Z hlediska aktivit, které jednotlivec vykonává ve svém obydlí, obsahuje také

závazky navenek. Činnosti, které jinak chrání právo na respektování soukromého života, nesmí nežádoucím způsobem ohrozit zdraví a životy jiných osob a koneckonců ani samotného uživatele daných prostor. Provozovatelé spalovacích stacionárních zdrojů proto musí zachovávat potřebnou míru solidarity vůči jiným osobám ve sférah jejich práva na příznivé životní prostředí a zejména práva na ochranu zdraví. Nelze totiž přehlédnout, že následky znečištění ovzduší se promítají i do nákladů zatěžujících systém veřejného zdravotního pojištění, které plynou z poškození zdraví všech dotčených osob. Nejde pouze o hypotetickou a teoretickou úvahu. Jak ostatně uvedla vláda ve svém vyjádření v tomto řízení, spalovací zdroje na tuhá paliva používané k vytápění domácností představují jeden z nejdůležitějších zdrojů jemných prachových částic a benzo[*a*]pyrenu, který se dokonce považuje za karcinogen. Tyto látky vytvářejí reálnou hrozbu onemocnění dýchacích cest a rizika dalších onemocnění. Existuje-li tedy důvodné podezření, že určitý provozovatel spalovacího stacionárního zdroje například spaluje nepovolené palivo (typicky odpad), ačkoliv ho předtím orgán ochrany ovzduší upozornil na toto své podezření a poučil ho o možných následcích, pak musí jeho domovní svoboda ustoupit právům osob, na které tento provozovatel eventuálně nebere zřetel, aby mohl orgán ochrany ovzduší najisto postavit, zda provozovatel zdroje porušil své zákonné povinnosti, či nikoli.

62. Zapotřebí je tu dodat, že pohled navrhovatelů na problematiku a jejich argumentace jsou značně zužující. Opomenuta zůstala skutečnost, že české správní právo zná hned několik obdobných kontrol a místních šetření či zásahů spojených s možným omezením práva na respektování soukromého života. Kromě výše uváděného místního šetření Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže jde o vstup na pozemky a do staveb podle ustanovení § 172 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů; kontrolu orgánu ochrany veřejného zdraví při výkonu státního zdravotního dozoru podle ustanovení § 88 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů; místní šetření v daňovém řízení podle ustanovení § 81 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů; vstup do obydlí, jiného prostoru nebo na pozemek podle ustanovení § 40 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů; návštěvu zaměstnance orgánu sociálně-právní ochrany podle ustanovení § 53 odst. 2 písm. c) zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů; nebo např. o vstup na pozemky podle ustanovení § 60 vodního zákona. Jestliže by se Ústavní soud ztotožnil s argumentací navrhovatelů v této věci, v obecné rovině by tím zpochybnil i ústavnost mnohých z těchto uvedených institutů, které se také potenciálně dostávají do kolize s ochranou nedotknutelnosti obydlí či obecněji ochranou práva na respektování soukromého života. Jak v těchto souvislostech namítala vláda, ústavnost vstupu na pozemky podle § 60 vodního zákona již Ústavní soud v minulosti aproboval v nálezu sp. zn. IV. ÚS 652/06 ze dne 21. 11. 2007 (N 202/47 SbNU 613), přičemž součástí jeho úvah byl i zájem na ochraně životního prostředí (body 14-21).

63. Nad rámec výše uvedeného Ústavní soud doplňuje, že napadená ustanovení obstojí mimo jiné také v kontextu správního trestání. Nelze opomíjet, že důkazní břemeno k prokázání, že jednání naplňujícího znaky skutkové podstaty přestupku se dopustil obviněný z přestupku, přirozeně nese správní orgán (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006 č. j. 2 As 46/2005-55). Obviněný z přestupku se naopak nemusí nijak vyvíňovat a prokazovat, že se jednání

nedopustil (viz Bohadlo, D., Potěšil, L., Potměšil, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 142). Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva obecně plyne, že přenos jakékoliv části důkazního břemene na obviněného by v řízení o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy představoval porušení práva na spravedlivý proces (viz rozsudky ze dne 20. 3. 2001 ve věci *Telfner proti Rakousku*, stížnost č. 33501/96, § 15; či ze dne 8. 2. 1996 ve věci *John Murray proti Spojenému království*, stížnost č. 18731/91, § 54). V sankčním řízení se ve své krystalicky čisté podobě uplatňuje zásada vyšetřovací, která správnímu orgánu velí činit vše potřebné k řádnému zjištění skutkového stavu, a to bez ohledu na míru procesní aktivity, či naopak lhostejnosti účastníka řízení (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2012 č. j. 1 As 136/2012-23, bod 15). Při tomto rozložení důkazních povinností je zcela legitimní, aby orgán ochrany ovzduší, který musí v řízení o přestupku nést celé důkazní břemeno, měl k dispozici přiměřený a současně účinný nástroj, jak tento veřejnoprávní cíl vůbec splnit (k tomu viz také body 43-48 výše). Napadená úprava tak nepředstavuje nepřiměřený prostředek ani z hlediska správního práva trestního.

64. Závěrem Ústavní soud shrnuje, že napadená právní úprava, která představuje omezení základního práva na nedotknutelnost obydlí podle čl. 12 odst. 3 Listiny a čl. 8 Úmluvy, splňuje formální i materiální podmínky pro zákonné omezení tohoto práva a sleduje legitimní cíle ochrany zdraví osob a ochrany práv a svobod jiných, přičemž je vůči těmto legitimním cílům přiměřená.

VIII. Závěr

65. Ze všech uvedených důvodů neshledal Ústavní soud důvod ke zrušení napadených ustanovení zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění zákona č. 369/2016 Sb., neboť nevedou k porušení základního práva na nedotknutelnost obydlí.

66. Ústavní soud proto podle § 70 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, návrh na zrušení ustanovení § 17 odst. 2, § 23 odst. 1 písm. j) a část § 23 odst. 2 písm. a) v ustanovení písm. „j)“ zákona o ochraně ovzduší v celém rozsahu zamítl.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 18. července 2017

Pavel Rychetský
předseda Ústavního soudu

**Odlišné stanovisko soudce Jaroslava Fenyka k výroku i odůvodnění nálezu
sp. zn. Pl. ÚS 2/17**

S obecnými ústavněprávními východisky přezkumu napadených ustanovení, která byla v projednávané věci soudcem zpravodajem zvolena, souhlasím. Nesouhlasím však se způsobem jejich použití při přezkumu § 17 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší, protože východiska jsou zčásti aplikována nedůsledně a zčásti dokonce izolovaně od vlastního textu právního předpisu. Podle mého názoru mělo být napadené ustanovení zrušeno tak, jak požadovali navrhovatelé.

Podmínky omezení základního práva na nedotknutelnost obydlí zákonem stanoví čl. 12. Jestliže druhý odstavec tohoto ustanovení míří na domovní prohlídky v trestním řízení, a na projednávaný případ nedopadá. Napadené ustanovení zákona však podléhá mantinelům čl. 12 odst. 3 Listiny (tzv. jiné zásahy) a to tak, že musí jít o zásah v demokratické **společnosti nezbytný pro ochranu života nebo zdraví osob, pro ochranu práv a svobod druhých anebo pro odvrácení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku**. Zákon omezující právo na nedotknutelnost obydlí lze tedy považovat za ústavně konformní pouze v případě, pokud sleduje a naplňuje některý z uvedených účelů.

Z napadeného ustanovení § 17 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší vyplývá, že kontrolující je **oprávněn vstoupit do obydlí za účelem kontroly dodržování zákonných povinností**, pokud vznikne **důvodné podezření**, že provozovatel spalovacího stacionárního zdroje (umístěného v obydlí) porušuje - navzdory předchozímu písemnému upozornění - **některou z povinností** stanovených v § 17 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší. K tomu, aby mohlo dojít k zásahu do práva na nedotknutelnost obydlí, postačuje tedy podle dikce napadeného ustanovení, aby byla (nadále nebo opětovně) porušena **jakákoliv z povinností** stanovených v § 17 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší, kde jsou stanoveny obecné povinnosti uložené provozovateli stacionárního zdroje. Mezi tyto obecné povinnosti podle § 17 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší patří mj. povinnost provozovatele uvádět do provozu a provozovat stacionární zdroj v souladu s podmínkami pro provoz tohoto stacionárního zdroje stanovenými nejen 1) zákonem o ochraně ovzduší a jeho 2) prováděcími právními předpisy, ale i 3) výrobcem a dodavatelem stacionárního zdroje.

Napadené ustanovení tak fakticky spojuje oprávnění pro vstup do obydlí s porušením jakékoliv z široké skupiny nijak blíže specifikovaných povinností, obsažených nejen v právních předpisech, ale např. i v technické dokumentaci v podobě pokynů výrobce stacionárního zdroje. S ohledem na různorodost dané skupiny povinností je různá i míra znečištění ovzduší, která v důsledku jejich porušení může nastat, včetně případů, kdy může hrozit znečištění ovzduší nanejvýš zanedbatelné. Nelze proto u každé z těchto povinností, vyplývajících z § 17 odst. 1 *a priori* konstatovat, že jejím porušením nastává situace legitimizující zásah do základního práva na nedotknutelnost obydlí, jak předpokládá čl. 12 odst. 3 Listiny, tedy že jde o situaci, kdy je daný zásah v demokratické společnosti nezbytný pro ochranu života nebo zdraví osob, pro ochranu práv a svobod druhých anebo pro odvrácení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku. Závěr obsažený v bodě 39. odůvodnění nálezu, podle kterého napadená právní úprava *sleduje legitimní cíl ochrany práv a svobod jiných, kterým je ochrana jejich práva na příznivé životní prostředí a také sleduje legitimní cíl ochrany zdraví osob, které mohou být zasaženy emisemi z nezákonně používaných stacionárních zdrojů*, proto

může být, podle mého názoru, platný pouze z části, resp. pouze ve vztahu k některým povinnostem vyplývajícím z § 17 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší. Vzhledem k tomu je napadené ustanovení § 17 odst. 2 v rozporu s čl. 12 odst. 3 Listiny.

Současně se domnívám, že uvedený ústavněprávní deficit napadeného ustanovení nelze uspokojivě napravit odkazem na povinnost dodržení principu proporcionality při jeho aplikaci, jak naznačuje bod 55. odůvodnění nálezu (*správní soudy se budou muset při hodnocení přiměřenosti kontroly zaměřit na vhodnost kontroly ve smyslu adekvátnosti využití tohoto procesního institutu vzhledem ke konkrétním skutkovým okolnostem*). Přímo již samotná napadená zákonná právní úprava, dovolující zásah do práva na nedotknutelnost obydlí, má-li být v souladu s čl. 12 odst. 3 Listiny, se musí omezit pouze na případy, které čl. 12 odst. 3 předpokládá, a to ať už výslovně, nebo tak musí z jejího obsahu vyplývat. Příkladem lze uvést § 172 odst. 3 stavebního zákona, podle kterého při zjišťování stavu stavby může oprávněná úřední osoba vstoupit do obydlí *jen pokud je to nezbytné pro ochranu života, zdraví nebo bezpečnosti osob*. Proto poukazuje-li se v odůvodnění nálezu na citované ustanovení stavebního zákona s tím, že je ve srovnání s napadeným ustanovením příkladem obdobného omezení práva na respektování soukromého života (bod 62.), je tím přehlédnuto, že napadené ustanovení takovou podmínku ústavně požadované nezbytnosti zásahu do práva na nedotknutelnost obydlí neobsahuje. Obdobně lze odkázat na ustanovení § 83c trestního řádu umožňující policejnímu orgánu vstoupit do obydlí *jen tehdy, jestliže věc nesnese odkladu a vstup tam je nezbytný pro ochranu života nebo zdraví osob nebo pro ochranu jiných práv a svobod nebo pro odvrácení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku*. Obě citovaná ustanovení odpovídají úpravě, která je aplikována při kontrole prohlídky spalovacího zařízení (viz odst. čl. 47 nálezu).

Napadená úprava však s nezbytností, neodkladností nebo závažným ohrožením nepočítá. Důkaz o tom poskytl sám zákonodárce. Postupnost kroků, které § 17 odst. 2 předpokládá, není zárukou potřebné – a už vůbec okamžité účinnosti úpravy. Navíc, není jasné, co kromě sankce (§ 23 zákona) bude následovat dále po „usvědčení“ pachatele z porušení zákona. Zákonodárci je patrně jedno, co se stane v zinném období s provozovatelem, zda bude muset absolvovat zvláštní kurz topení, nebo začne místo „petkami“ topit parketami, spálí nábytek, půjde do lesa krást dříví nebo místo v krbových nebo jiných výkonnějších kamnech založí otevřený oheň, nebo se mu doporučí, aby raději dům opustil, než zmrzne...

Možnosti využít přezkum zákonnosti vstupu za pomoci zásahové žaloby ve správním soudnictví (čl. 53 nálezu) považuji v řadě případů za nepraktickou. Především je to kontrola ex post. Mezi osobami, které ve svých domácnostech topí nevhodnými palivy, jsou často sociálně slabí lidé, invalidé, senioři. Převažujícím důvodem je cenová nedostupnost vhodného paliva, lepšího stacionárního zdroje, nedostatek prostředků na poplatky za svoz domovního odpadu, atd. Nepomímám otázku, jak obyčejní lidé včas určí, resp. budou průběžně určovat, co vlastně je vhodným stacionárním zdrojem, resp. co bude ono vhodné palivo a jaké konkrétní účinky by provoz stacionárního zdroje (výkon 10 kW mají i lepší kamna), kotle a spalování paliva pro životní prostředí mělo mít (sám nejsem schopen se vyznat v obsahu § 23 odst. 1 zákona, který stanoví skutkové podstaty přestupků za nevyhovění technickým požadavkům a obsah příloh – tabulek na mne působí jako z jiné planety a zcela mne fascinuje výstižnost slovního spojení „*přípustná tmavost kouře*“ v § 4 odst. 1 zákona). Pokud tyto osoby odmítnou vstup do obydlí za účelem kontroly, bude jim uložena správní – finanční sankce (§ 23

odst. 2) a podle mne jim může být ukládána pořad dokola. Nemají-li prostředky na kvalitní palivo, odpadové poplatky nebo vhodnější stacionární zdroj, zpravidla nebudou schopny zaplatit ani peněžitou sankci a nezřídká skončí v exekuci, včetně rizika ztráty obydlí.

Jen okrajově zmíním možnost zneužití napadeného ustanovení k šikaně nežádoucího souseda.

Zákonodárce by podle mého názoru neměl přistupovat k takovým druhům restriktivní, zneužitelné a protiústavní úpravy, ale nejprve hledat rezervy v sociální oblasti. Pokud to dovolí technické řešení, resp., jeho vývoj, měl by být také zvolen šetrnější externí způsob okamžitého a neodkladného odběru (viz stanovisko 10 poslanců při projednávání návrhu zákona), jakož i možnost přijatelného řešení na místě samém.

Závěrem si kladu otázku, když kvůli kamnům prolamujeme nedotknutelnost obydlí, co bude následovat příště?

V Brně dne 18. 7. 2017

prof. JUDr. Jaroslav Fenyk, Ph.D., DSc.