

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z místopředsedkyně soudu Milady Tomkové a soudců Ludvíka Davida, Josefa Fialy, Jana Filipa, Tomáše Lichovníka, Radovana Suchánka (soudce zpravodaj), Pavla Šámala, Vojtěcha Šimíčka, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka, o návrhu **skupiny senátorů**, zastoupené JUDr. Jaroslavem Svejkovským, advokátem, sídlem Holečkova 419/21, Praha 5 – Smíchov, na zrušení § 3 odst. 3 písm. a) ve slovech „přihlášena k trvalému pobytu“, § 3 odst. 3 písm. b), § 6 odst. 1 ve slovech „trvalého“ a „trvalým“, § 6 odst. 2 ve slově „trvalého“, § 6 odst. 3 ve slově „trvalého“ a § 6 odst. 4 ve slovech „trvalým“ a § 6 odst. 5 zákona č. 324/2021 Sb., o jednorázovém odškodnění subjektů dotčených mimořádnou událostí v areálu muničních skladů Vlachovice-Vrbětice a o změně některých zákonů, za účasti **Parlamentu**, jako účastníka řízení, a **Veřejného ochránce práv**, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

Ustanovení § 3 odst. 3 písm. a) ve slovech „přihlášena k trvalému pobytu“, § 3 odst. 3 písm. b), § 6 odst. 1 ve slovech „trvalého“ a „trvalým“, § 6 odst. 2 ve slově „trvalého“, § 6 odst. 3 ve slově „trvalého“, § 6 odst. 4 ve slovech „trvalým“ a § 6 odst. 5 zákona č. 324/2021 Sb., o jednorázovém odškodnění subjektů dotčených mimořádnou událostí v areálu muničních skladů Vlachovice-Vrbětice a o změně některých zákonů, se zrušují uplynutím dne vyhlášení tohoto nálezu.

Odůvodnění:

I.
Předmět řízení

1. Ústavnímu soudu byl dne 6. 4. 2022 doručen návrh skupiny 19 senátorů, za níž jedná senátor Michael Canov (dále jen „navrhovatelka“), zastoupené v záhlaví uvedeným advokátem, na zrušení některých ustanovení zákona č. 324/2021 Sb., o jednorázovém odškodnění subjektů dotčených mimořádnou událostí v areálu muničních skladů Vlachovice-Vrbětice a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o jednorázovém odškodnění“ nebo pouze „zákon“). Navrhovatelka se konkrétně domáhá toho, aby Ústavní soud zrušil § 3 odst. 3 písm. b) a § 6 odst. 5 zákona o jednorázovém odškodnění. U dalších napadených ustanovení zákona pak požaduje zrušení toliko některých jednotlivých slov, v jejichž důsledku lze odškodnění za mimořádnou událost v areálu muničních skladů Vlachovice-Vrbětice vyplatit pouze takové fyzické osobě, která měla v rozhodné době trvalý pobyt (resp. u cizinců povolení k trvalému pobytu) na území některé z dotčených obcí. Navrhuje proto, aby Ústavní soud zrušil rovněž ustanovení § 3 odst. 3 písm. a) ve slovech „přihlášena k trvalému pobytu“, § 6 odst. 1 ve slovech „trvalého“ a „trvalým“, § 6 odst. 2 ve slově „trvalého“, § 6 odst. 3 ve slově „trvalého“ a § 6 odst. 4 ve slovech „trvalým“, a to pro jejich rozpor s ústavním principem rovnosti a zákazem diskriminace podle čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

2. Návrh byl podán podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), přičemž navrhovatelka žádá o přednostní projednání svého návrhu z důvodu naléhavosti věci podle § 39 zákona o Ústavním soudu. Naléhavost spatřuje v tom, že zákon o jednorázovém odškodnění v § 7 stanovuje, že nárok na náhradu škody je nutné uplatnit nejpozději do 30. 6. 2022, jinak zaniká. Zrušující náleží Ústavního soudu vydaný po uplynutí této prekluzivní lhůty k uplatnění nároku by podle navrhovatelky ztížil účinnou ochranu práv oprávněných osob. Považuje proto za podstatné, aby Ústavní soud rozhodl o návrhu na zrušení příslušných ustanovení zákona o jednorázovém odškodnění přednostně tak, aby osoby neústavně vyloučené z nároku na náhradu škody (újmy), mohly svůj nárok řádně a včas uplatnit u Ministerstva vnitra příslušného podle § 8 odst. 1 zákona o jednorázovém odškodnění.

II.

Argumentace navrhovatelky

3. Podstatou argumentace navrhovatelky je zpochybnění ústavnosti vymezení fyzických osob, kterým náleží nárok na náhradu škody v souvislosti s mimořádnou událostí v areálu muničních skladů Vlachovice-Vrbětice. Odškodnění mohou získat pouze ty fyzické osoby, které v rozhodném období splňovaly legální definici tzv. oprávněné osoby vymezené v § 3 odst. 3 zákona. Zákon o jednorázovém odškodnění je konstruován tak, že rozhodným kritériem pro přiznání postavení oprávněné fyzické osoby je toliko trvalý pobyt v obci a u cizinců povolení k trvalému pobytu v některé z dotčených obcí. V důsledku toho došlo k neústavnímu vyloučení nároku na náhradu škody pro osoby, které *„reálně dlouhodobě pobývaly ve vyjmenovaných obcích, avšak nesplňují administrativní podmínky zápisu trvalého pobytu v obci či mimo ohlašovnu či v případě cizinců ztřeštěné podmínky pro získání trvalého pobytu, ačkoli pociťovaly stejnou újmu jako občané s přiznaným odškodněním“*.

4. Navrhovatelka namítá, že požadavek trvalého pobytu na území některé z dotčených obcí představuje přímou diskriminaci zejména osob dlouhodobě fakticky žijících v obci, které v ní však nemají z nejrůznějších důvodů přihlášen trvalý pobyt. Podle jejího názoru platí, že *„osoby, které fakticky pobývaly v rozhodném období 'trvale' v zasaženém území, ale neměly zapsanu konkrétní adresu v jedné z vyjmenovaných obcí jakožto místo trvalého bydliště, se nachází z hlediska prožití újmy, a tedy sledovaného účelu zákona o jednorázovém odškodnění, v identickém postavení jako osoby, které trvalé bydliště v jedné z těchto obcí zapsané měly... Kritérium trvalého pobytu nesměruje k ochraně požadovaných veřejných hodnot, tedy nepokrývá dostatečně ty osoby, jichž se mimořádná událost fakticky dotkla, fakticky zasáhla do jejich života, skutečně snížila kvalitu jejich života“*. Odlišné zacházení s těmito skupinami osob není ospravedlnitelné a legitimní, když je podle důvodové zprávy motivováno snížením administrativní zátěže a návazností na nenárokový systém odškodnění poskytnutého na základě usnesení vlády ze dne 21. 12. 2015 č. 1090. Argument o návaznosti napadených ustanovení zákona o jednorázovém odškodnění na dřívější *„nenárokové dotační schéma“* je podle navrhovatelky zcela nepatřičný. Napadená ustanovení zákona o jednorázovém odškodnění jsou podle navrhovatelky neslučitelná se zákazem diskriminace podle čl. 3 odst. 1 Listiny a čl. 14 Úmluvy. Navrhovatelka uvádí, že *„jiným postavením“* coby diskriminačním kritériem ve smyslu čl. 3 odst. 1 Listiny *„lze v tomto případě rozumět právě i místo trvalého bydliště osoby“*.

5. Nespravedlivost kritéria trvalého pobytu s dopadem na ústavnost dotčených ustanovení má umocňovat skutečnost, že z žádné právní normy nelze dovodit povinnost osob zapisovat

konkrétní místa, kde se zdržují. Upřednostněno by mělo být podle navrhovatelky kritérium faktického pobytu, a to jak občanů České republiky, tak u cizích státních občanů. To je přitom právním řádem vůči občanům obcí užíváno, nejde tudíž o neznámé kritérium. Navrhovatelka upozorňuje zejména na § 16 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), a na zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, který má stanovovat povinnosti obce vůči všem osobám žijícím na jejím území.

6. Konečně navrhovatelka upozorňuje na „*problematičnost ustanovení § 6 odst. 5 zákona, podle něž oprávněná osoba nemá nárok na poskytnutí jednorázového odškodnění za tu část rozhodného období, kdy bylo místem jejího trvalého pobytu sídlo ohlašovny obce. K této právní úpravě není ani v důvodové zprávě k citovanému ustanovení poskytnuto žádné zdůvodnění. Záměr zákonodárce zde tedy není zřejmý. Z materiálního hlediska není jasné, proč by osoby s trvalým pobytem na ohlašovně neměly mít stejný nárok na odškodnění jako osoby s trvalým pobytem jinde v obci. Je-li hovořeno o užití kritéria trvalého pobytu především z důvodu jeho administrativní jednoduchosti, případně průkaznosti, pak u osob evidovaných v sídle ohlašovny platí tato kritéria stejnou, ne-li vyšší měrou. Ani zde není vůbec řešeno, zda se jedná o osoby, které v obci v době mimořádné události fakticky bydlely, tedy které byly skutečně touto událostí dotčeny a jimž vznikla újma.*“. Zmiňuje-li důvodová zpráva k § 6 odst. 5 zákona toliko, že z možnosti nárokovat odškodnění nejsou vyloučeny osoby, které skutečně bydlí na adrese sídla ohlašovny, je tato podstatná výjimka zachycena pouze v důvodové zprávě, nikoli v samotné právní normě.

7. Navrhovatelka podotýká, že problematčnosti shora uvedeného kritéria trvalého pobytu si byl Senát při projednávání návrhu zákona vědom a uvádí, že na shora uvedené nedostatky upozornil jeho zpravodaj, senátor Ing. Leopold Sulovský. Současně si však senátoři byli vědomi „*velmi specifické situace, kdy vrácení zákona 18. 8. 2021 ... mohlo způsobit neschválení návrhu na konci volebního období*“, protože se Senát rozhodl návrh zákona v předloženém znění schválit.

III.

Průběh řízení před Ústavním soudem

8. Soudce zpravodaj podle § 69 zákona o Ústavním soudu zaslal návrh Poslanecké sněmovně a Senátu, jednajících jménem Parlamentu jako účastníka řízení, a dále vládě a Veřejnému ochránci práv jako orgánům, které jsou oprávněny vstoupit do řízení jako vedlejší účastníci řízení. S ohledem na obdržená vyjádření, která neobsahují skutečnosti pro navrhovatelku neznámé nebo jí zpochybňované, jakož i s ohledem na časové aspekty posuzované věci (viz body 2, 47 a 48) a výsledek řízení, Ústavní soud již nezasílal tato vyjádření navrhovatelce na vědomí a k případné replice.

III./a

Vyjádření komor Parlamentu

9. Ze stručného vyjádření Poslanecké sněmovny, podepsaném její předsedkyní, se podává, že návrh zákona o jednorázovém odškodnění byl projednáván jako sněmovní tisk č. 1250/0, přičemž „*v prvním čtení dne 30. 7. 2021 na 115. schůzi Sněmovna souhlasila s projednáváním tak, aby mohla s návrhem zákona vyslovit souhlas již v prvním čtení*“. Návrh zákona byl následně přijat v prvním čtení v hlasování č. 17 (usnesení č. 1764), když z přítomných 123 poslanců hlasovalo 113 pro návrh a nikdo proti. Poslanecká sněmovna postoupila návrh zákona

dne 3. 8. 2021 Senátu, který jej dne 18. 8. 2021 projednal a schválil. Prezidentem republiky byl zákon podepsán dne 29. 8. 2021, načež byl vyhlášen ve Sbírce zákonů v částce 143 pod č. 324/2021 Sb.

10. Senát ve svém vyjádření, podepsaném jeho předsedou, rekapituluje obsah návrhu a uvádí, že návrh zákona mu byl postoupen dne 3. 8. 2021. Organizační výbor Senátu tento návrh jako senátní tisk č. 141 přikázal k projednání výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu, jakož i ústavně-právnímu výboru. Oba výbory doporučily schválit návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Senát návrh zákona projednal na své 15. schůzi v 13. funkčním období dne 18. 8. 2021. Při projednání návrhu zákona na plénu Senátu proběhla jen krátká rozprava. Ve vyjádření Senátu jsou citována slova zpravodaje ústavně-právního výboru senátora Ing. Tomáše Goláně, z nichž vyplývá, že navzdory jistým výhradám k návrhu zákona, je třeba jej schválit co nejrychleji, aby dotčené fyzické osoby, Zlínský kraj i dotčené obce získaly odškodnění co nejdříve. Poukázal přitom na to, že obyvatelé ani starostové dotčených obcí nemají výhrady proti uplatnění institutu „*trvalého bydliště*“ při legálním vymezení oprávněných fyzických osob.

III./b

Sdělení vlády

11. Vláda svým vyrozuměním ze dne 4. 5. 2022, podepsaným ministrem pro legislativu a předsedou Legislativní rady vlády, sdělila Ústavnímu soudu, že na svém zasedání konaném téhož dne přijala usnesení č. 356, kterým rozhodla, že nevyužije svého práva vstoupit do řízení.

III./c

Vyjádření Veřejného ochránce práv

12. Ústavní soud obdržel dne 21. 4. 2022 sdělení Veřejného ochránce práv, v němž uvádí, že podle § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu vstupuje v postavení vedlejšího účastníka do řízení. Dne 19. 5. 2022 zaslal Ústavnímu soudu své vyjádření k návrhu. Veřejný ochránce práv uvedl, že se s návrhem na zrušení napadených ustanovení zákona o jednorázovém odškodnění ztotožňuje, a Ústavní soud by měl návrhu v plném rozsahu vyhovět.

13. Napadená ustanovení zákona podle Veřejného ochránce práv neobstojí v testu přímé diskriminace. Za podstatné považuje, že smyslem zákona má být poskytnout jednorázové odškodnění osobám, které byly dotčeny explozí v municním skladu. Je přitom zjevné, že „*lidé žijící v dané oblasti ... v souvislosti s výbuchem a následnou likvidací této mimořádné události (spočívající zejména v odstranění munice) utrpěli psychickou, někdy také materiální újmu a museli čelit mnoha omezením (např. nařízeným evakuacím, zákazu obdělávat pozemky a podobně). Poskytnuté odškodnění má tak zmírnit snížení kvality života v uvedených obcích...*“. Z toho plyne, že jednotlivec, který v obci bydlel a měl zde nahlášen trvalý pobyt, je ve srovnatelném postavení jako ten, který zde fakticky také bydlel, avšak trvalý pobyt měl z různých důvodů přihlášen jinde. Veřejný ochránce práv zdůrazňuje, že důvodem zvolení kritéria trvalého pobytu měla být jednoduchost administrace takových žádostí o odškodnění. Podle důvodové zprávy k zákonu je trvalý pobyt snadno ověřitelný údaj, a odpadá tak složité dokazování faktického pobytu, které by bylo velmi obtížné. Důvodová zpráva však již „*mlčí o tom, že dokazování faktického pobytu český právní řád zná a v řadě oblastí využívá. Zjednodušení vyřizování žádostí nadto je výhodou především pro stát, zcela jistě pak není výhodou pro ty, kteří v důsledku tohoto zjednodušení zcela přijdou o možnost o odškodnění*

žádat“. Zájem na rychlém vyřízení žádostí podle něj nesmí převážet nad ústavně zaručeným zákazem diskriminace.

14. Neústavními shledává Veřejný ochránce práv napadená ustanovení zákona i vůči cizincům, obzvláště těm, jimž nebyl povolen trvalý pobyt. Upozorňuje na to, že „*trvalý pobyt u cizinců a trvalý pobyt u českých občanů není totéž. Byť oba instituty mají, bohužel poněkud nešťastně, stejné jazykové vyjádření, jedná se o odlišné právní instituty... Trvalý pobyt u cizinců... je druhem pobytového oprávnění na území České republiky, které se uděluje cizincům, a to jak občanům států Evropské unie, tak třetích států, za splnění zákonem vymezených podmínek... U cizinců pobývajících na území Česka plní evidenční funkci místo hlášeného pobytu. Jinými slovy, ekvivalentem trvalého pobytu u českých občanů je u cizinců místo hlášeného pobytu*“. Zákon o jednorázovém odškodnění tedy stanovuje u cizinců obsahově zcela odlišnou podmínku, jejíž splnění je pro cizince značně náročné, a která určitou část cizinců, konkrétně cizince s přechodným pobytem, z nároku na odškodnění zcela vylučuje. Z důvodové zprávy k zákonu se přitom podle Veřejného ochránce práv nepodává žádný důvod pro toto rozdílné zacházení a žádný důvod nelze dovodit ani ze smyslu a účelu zákona. Za obzvlášť nepřipustnou podkládá Veřejný ochránce práv tuto právní úpravu vůči občanům jiných členských států Evropské unie, a to pro její rozpor s čl. 18 a čl. 21 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“).

III./d

Ústní jednání

15. Ústavní soud dospěl k závěru, že od ústního jednání nelze očekávat další objasnění věci, a proto v souladu s § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl ve věci bez jeho nařízení.

IV.

Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

16. Podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu má právo podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení skupina nejméně 17 senátorů. Návrh v této věci podala skupina 19 senátorů, zastoupená v souladu s § 29 až § 31 zákona o Ústavním soudu advokátem. K návrhu byla podle § 64 odst. 5 zákona o Ústavním soudu připojena podpisová listina podepsaná každým z 19 senátorů. Navrhovatelka je proto k podání návrhu aktivně legitimována.

17. Ústavní soud současně neshledal žádný důvod nepřipustnosti návrhu podle § 66 zákona o Ústavním soudu, ani důvod pro zastavení řízení podle § 67 téhož zákona. Ústavní soud konstatuje, že je podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy příslušný k projednání návrhu, který splňuje všechny zákonem stanovené náležitosti. Proto přistoupil k jeho věcnému posouzení.

V.

Ústavní konformita zákonodárského procesu

18. V řízení o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení Ústavní soud podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu nejprve posoudil ústavnost zákonodárského procesu. V posuzované věci vyšel Ústavní soud z vyjádření komor Parlamentu jménem účastníka řízení a z veřejně dostupných sněmovních a senátních informací (<https://www.psp.cz> a

<https://www.senat.cz>). Ústavní soud konstatuje, že Poslaneckou sněmovnou byl návrh zákona přijat dne 30. 6. 2021, když pro návrh hlasovalo 113 poslanců, žádný nebyl proti, 10 z nich se zdrželo a 73 bylo omluveno. Senát přijal návrh zákona dne 18. 8. 2021, když z 61 přítomných senátorů bylo 58 pro návrh, žádný proti a 3 senátoři se zdrželi. Ze shora uvedených zdrojů Ústavní soud zjistil, a pro stručnost pouze konstatuje (srov. např. nálezy ze dne 17. 12. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 31/17 a ze dne 24. 11. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 24/19), že zákon o jednorázovém odškodnění byl přijat ústavně stanoveným způsobem v mezích Ústavou stanovené kompetence Parlamentu (čl. 15 odst. 1 Ústavy). Tyto skutečnosti ostatně nezpochybňuje ani navrhovatelka ani Veřejný ochránce práv, když proti způsobu přijetí zákona o jednorázovém odškodnění, jehož součástí jsou návrhem napadená ustanovení, nevznášejí žádné námítky.

VI. Znění napadených ustanovení

19. Platné a účinné znění § 3 odst. 3 zákona o jednorázovém odškodnění a jeho kontext je následující (napadené části ustanovení jsou vyznačeny tučně):

§ 3 Oprávněné subjekty (...)

(3) *Oprávněnou osobou je*

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

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

20. Platné a účinné znění § 6 zákona o jednorázovém odškodnění je následující (napadené části jsou vyznačeny tučně):

§ 6 Jednorázové odškodnění oprávněných osob

(1) *Oprávněná osoba má za období podle § 2 odst. 2 písm. a) nárok na poskytnutí jednorázového odškodnění ve výši 300 Kč za každý kalendářní den **trvalého** pobytu, s výjimkou oprávněné osoby s **trvalým** pobytem na území obce Slavičín, kde je tento nárok přiznán pouze oprávněné osobě s **trvalým** pobytem na území části obce Divnice.*

(2) *Oprávněná osoba má za období podle § 2 odst. 2 písm. b) nárok na poskytnutí jednorázového odškodnění ve výši 100 Kč za každý kalendářní den **trvalého** pobytu.*

(3) *Oprávněná osoba má za období podle § 2 odst. 2 písm. c) nárok na poskytnutí jednorázového odškodnění ve výši 20 Kč za každý kalendářní den **trvalého** pobytu.*

(4) *Nárok oprávněné osoby s **trvalým** pobytem na území obce Slavičín, s výjimkou oprávněné osoby s **trvalým** pobytem na území části obce Divnice, se stanovuje ve výši 20 % sazeb určených podle odstavců 2 a 3.*

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

VII. Věcné posouzení návrhu

VII./1 Obecná východiska

21. Zákon o jednorázovém odškodnění reaguje na mimořádnou událost způsobenou výbuchy v areálu muničních skladů Vlachovice-Vrbětice, při níž vzniklo nebo mohlo vzniknout osobám žijícím na území některé z dotčených obcí (§ 3 odst. 2 zákona) ve Zlínském kraji hned několik nároků na náhradu škody (újm) nebo nároků na náhradu za tzv. jiná (veřejnoprávní) omezení vlastnického práva. Konkrétně jde o náhradu (1.) škody způsobené samotným výbuchem, (2.) škody způsobené činnostmi složek integrovaného záchranného sboru v příčinné souvislosti se záchrannými nebo likvidačními pracemi, a konečně (3.) škody způsobené z titulu poskytnutí osobní nebo věcné pomoci na základě výzvy, popřípadě jako náhrady za omezení vlastnického nebo užívacího práva k pozemku (viz bod 1 obecné části důvodové zprávy k zákonu).

22. Ze systematického i teleologického výkladu přitom vyplývá, že zákon o jednorázovém odškodnění představuje *lex specialis* vůči zákonu č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, který v § 29 upravuje náhradu za omezení vlastnického nebo užívacího práva, poskytnutí věcné a osobní pomoci a v § 30 pak náhradu škody vzniklé osobám v příčinné souvislosti se záchrannými a likvidačními pracemi a cvičeními prováděnými podle tohoto zákona. Stejně tak jde o *lex specialis* vůči zákonu č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), který by umožňoval poskytnout náhradu škody například v situaci hypotetického „zanedbání“ správního dozoru ze strany státu nad provozem muničního skladu (nesprávný úřední postup). Podle § 12 zákona o jednorázovém odškodnění totiž platí, že „uspokojením nároků podle tohoto zákona zanikají oprávněným subjektům nároky na náhradu škody uplatňované v souladu s účelem uvedeným v § 1 podle jiných právních předpisů“. Zákon o jednorázovém odškodnění se tak dotýká nejen práva vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny, ale případně i práva na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem podle čl. 36 odst. 3 Listiny a práva na náhradu za nucené (veřejnoprávní) omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny. Vlastníkovi přitom podle obecné právní úpravy obsažené v zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“), náleží plná náhrada odpovídající míře, v jaké byl jeho majetek dotčen (§ 1039 odst. 1). Tímto omezením vlastnického práva je třeba rozumět rovněž použití vlastníkovy věci ve stavu nouze nebo v naléhavém veřejném zájmu, pokud účelu nelze dosáhnout jinak (§ 1037 občanského zákoníku).

23. Důvodová zpráva k návrhu zákona o jednorázovém odškodnění zdůrazňuje (viz její obecná část, bod 2.), že „cílem je zmírnit alespoň některé újmy, které utrpěly dotčené obce a jejich obyvatelé v souvislosti s mimořádnou událostí v areálu muničního skladu Vlachovice-Vrbětice“, když rovněž „délka zásahu nepochybně kladla vysoké nároky na psychiku obyvatel obcí v bezprostředním okolí areálu“. Navzdory těmto obecným východiskům však zákonodárce v návrhem napadených ustanoveních zvolil jako rozhodné kritérium pro přiznání nároku toliko trvalý pobyt na území některé z dotčených obcí, resp. v případě cizinců povolení trvalému pobytu. V důvodové zprávě (viz zvláštní část, k § 3) je přitom uvedeno, že „předkladatel si je vědom určitých limitů tohoto kritéria, neboť se nabízí otázka vztahu trvalého pobytu a faktického bydliště občana. Formální přihlášení se k trvalému pobytu ještě nemusí

znamenat trvalé žití (bydliště) v obci, nicméně jedná se o kritérium, které lze nejsnáze ověřit bez nutnosti zatěžovat žadatele ... Kritérium trvalého pobytu bylo zvoleno z toho důvodu, že se jedná o poměrně snadno ověřitelný údaj, jenž je možno verifikovat prostřednictvím informačních systémů veřejné správy. Odpadá tak složité dokazování faktického pobytu, což by s ohledem na časový úsek, kterého se odškodnění týká, bylo velmi obtížné. Nárok není přiznáván lidem, kteří jsou v dotčených obcích hlášeni na tzv. ohlašovně“. Náhrada podle napadených ustanovení zákona tedy nenáleží všem osobám fakticky žijícím nebo vlastnícím nemovitosti na území některé z dotčených obcí, ale toliko těm osobám, která měly v rozhodném období (§ 2 zákona) trvalý pobyt na území některé z uvedených obcí. Výše náhrady je pak stanovena v denních sazbách (za každý kalendářní den trvalého pobytu během tzv. rozhodného období) v částce od 4 Kč až do 300 Kč (§ 6 odst. 1 až 4 zákona) podle obce, v níž měl dotyčný hlášen trvalý pobyt. Řízení o poskytnutí jednorázového odškodnění se zahajuje na základě písemné žádosti oprávněné osoby, přičemž k tomuto řízení je příslušné Ministerstvo vnitra (§ 8 zákona).

24. Institut trvalého pobytu, který je u občanů České republiky rozhodným kritériem pro přiznání nároku, resp. pro naplnění legální definice oprávněné osoby podle § 3 odst. 3 písm. a) zákona o jednorázovém odškodnění, je zakotven v § 10 a násl. zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů. Místem trvalého pobytu se „rozumí adresa pobytu občana v České republice, která je vedena v základním registru obyvatel ve formě referenční vazby (kódu adresního místa) na referenční údaj o adrese v základním registru územní identifikace, adres a nemovitostí, kterou si občan zvolí zpravidla v místě, kde má rodinu, rodiče, byt nebo zaměstnání“ (§ 10 odst. 1 zákona o evidenci obyvatel). Trvalý pobyt má primárně evidenční funkci a nemusí se ztotožňovat s bydlištěm osoby coby místem, kde se osoba zdržuje s úmyslem zde žít. Na rozdíl od dřívějšího zákona č. 135/1982 Sb., o hlášení a evidenci pobytu občanů, účinného do 30. 6. 2000, nestanovuje zákon o evidenci obyvatel povinnost státního občana České republiky přihlásit se k trvalému pobytu. Občan se navíc může rozhodnout trvalý pobyt na území České republiky ukončit (§ 10 odst. 12 zákona o evidenci obyvatel). Na straně druhé však občan může mít toliko jedno místo trvalého pobytu, a to v objektu, který je označen číslem popisným nebo evidenčním, popřípadě orientačním číslem a který je určen pro bydlení, ubytování nebo individuální rekreaci (viz § 10 odst. 1 zákona o evidenci obyvatel).

25. Povolení k trvalému pobytu u cizinců je, navzdory svému označení, institutem zcela odlišným od uvedeného institutu trvalého pobytu občanů. Je třeba uvést, že povolení k trvalému pobytu neplní u cizinců evidenční funkci jako u občanů trvalý pobyt, ale je jedním z druhů pobytového oprávnění upraveného v § 87g zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Lze se ztotožnit s výkladem Veřejného ochránce práv (viz bod 14 výše), že u cizinců pobývajících na území České republiky plní evidenční funkci (stejně jako u občanů institut trvalého pobytu) tzv. místo hlášeného pobytu podle § 93 zákona o pobytu cizinců.

26. Byť se zákon o jednorázovém odškodnění bezpochyby dotýká fiskální politiky státu, považuje Ústavní soud za nutné zdůraznit, že nejde o tzv. daňový zákon, jak jej Ústavní soud ve své judikatuře chápe [viz např. náleze ze dne 28. 6. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 18/15 (N 121/81 SbNU 889)] a jeho předmět není podřaditelný ani pod pojem „daně a poplatky“ ve smyslu čl. 11 odst. 5 Listiny.

27. Ústavní soud již v minulosti rozhodl, že poskytnutí jednorázové peněžní částky není samo o sobě základní svobodou ani právem, avšak „rozhodl-li se stát takovou částku vyplatit za stanovených podmínek, platí zde stejná zásada zákazu diskriminace jako v případě restitučních

zákonů...“ [nález ze dne 13. 12. 2016 sp. zn. III. ÚS 84/14 (N 238/83 SbNU 703)]. Přestože v obecné rovině platí, že stát „může rozhodnout, že jedné skupině poskytne méně výhod než jiné, nesmí však postupovat libovolně a z jeho rozhodnutí musí být patrné, že tak činí ve veřejném zájmu“ [srov. nález ze dne 28. 6. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 18/15 (N 121/81 SbNU 889), ze dne 1. 12. 1999 sp. zn. Pl. ÚS 17/99 (N 174/16 SbNU 267), ze dne 9. 3. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 2/02 (N 35/32 SbNU 331) a ze dne 10. 7. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 31/13 (N 138/74 SbNU 141)]. I u jednorázových plnění poskytovaných státem platí, že zkoumání okruhu oprávněných subjektů vyžaduje rovněž posouzení z pohledu dodržení kautel plynoucích z ústavního principu rovnosti, a to jak neakcesorické (čl. 1 Listiny), tj. plynoucí z požadavku vyloučení svévole při odlišování subjektů a práv, tak i akcesorické v rozsahu vymezeném v čl. 3 odst. 1 Listiny [přiměřeně viz nález ze dne 21. 4. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 29/08 (N 89/53 SbNU 125)]. Pouze pro úplnost Ústavní soud uvádí, že k rozlišení akcesorické a neakcesorické rovnosti se blíže vyjádřil již v nálezu ze dne 28. 3. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 42/03 (N 72/40 SbNU 703), na který odkazuje.

28. Podle čl. 1 věty první Listiny jsou lidé „svobodní a rovní v důstojnosti i v právech“. Listina dále v čl. 3 odst. 1 stanovuje, že „základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení“. Uvedený výčet možných důvodů diskriminace je přitom demonstrativní (srov. PAVLÍČEK, V. In PAVLÍČEK, V. a kolektiv. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015, s. 506, 509). Podle čl. 14 Úmluvy pak platí, že „užívání práv a svobod přiznaných touto Úmluvou musí být zajištěno bez diskriminace založené na jakémkoli důvodu, jako je pohlaví, rasa, barva pleti, jazyk, náboženství, politické nebo jiné smýšlení, národnostní nebo sociální původ, příslušnost k národnostní menšině, majetek, rod nebo jiné postavení“. Z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že rovnost je kategorií relativní, k jejímuž porušení je třeba, aby se s různými subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, zacházelo rozdílným způsobem, aniž by pro takový přístup existovaly objektivní a rozumné důvody [nález ze dne 15. 3. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 30/15 (N 42/80 SbNU 517)]. Zpravidla je pak porušení principu rovnosti navázáno na porušení i jiného základního práva, typicky práva vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny [srov. nálezy ze dne 7. 6. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 4/95 (N 29/3 SbNU 209) a ze dne 8. 11. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 5/95 (N 74/4 SbNU 205)]. Absence přímého dotčení jiného základního práva nebo svobody však *a priori* nebrání závěru o porušení principu rovnosti, a to rovnosti neakcesorické podle čl. 1 Listiny.

29. Tzv. „jiným postavením“ ve smyslu shora citovaného čl. 3 odst. 1 *in fine* Listiny a čl. 14 *in fine* Úmluvy, jakožto fakticky diskriminačního kritéria, může být v některých případech rovněž kritérium místa trvalého pobytu. Odkázat lze v této souvislosti zejména na rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ze dne 16. 3. 2010 ve věci *Carson a další proti Spojenému království* (stížnost č. 42184/05), týkající se problematiky nemožnosti valorizace důchodů britským občanům žijícím v zemích, se kterými nemá Velká Británie reciproční dohodu, v němž pod toto „jiné postavení“ ESLP podřadil i trvalý pobyt (viz zejména jeho § 70 a § 71). Obzvláště v judikatuře ESLP je tak slovům „jiné postavení“ přiznáván široký význam (viz rozsudek ze dne 10. 3. 2011 ve věci *Kijutin proti Rusku*, stížnost č. 2700/10) a jeho výklad a použití není nutně omezeno na osobní vlastnosti, které jsou vrozené nebo neodmyslitelné [kromě shora uvedených viz též rozsudek ze dne 13. 7. 2010 ve věci *Clift proti Spojenému království*, stížnost č. 7205/07 (§ 56-58)]. Rovněž Ústavní soud v nálezu ze dne 8. 8. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 9/15 (N 138/86 SbNU 333; č. 338/2017 Sb.) posoudil jako fakticky diskriminační (na první pohled neutrální) kritérium trvalého pobytu v souvislosti s poplatky za provoz systému shromažďování odpadu, když jediným kritériem určujícím osobu poplatníka

byl právě trvalý pobyt, bez zohlednění kritérií dalších, jako je například věk poplatníka nebo jeho finanční soběstačnost. V řadě svých rozhodnutí pak Ústavní soud shledal porušení čl. 3 odst. 1 Listiny (tj. akcesorické rovnosti), aniž by se výslovně zabýval tím, zda šlo o kritérium přímo diskriminační, resp. podřaditelné pod tzv. jiné postavení, nebo nikoliv (srov. BARTOŇ, M. In HUSSEINI, F. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 150).

30. Pro závěr o přímé diskriminaci vychází Ústavní soud zpravidla z následujícího testu formulovaného zejména v nálezech ze dne 28. 1. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 49/10 (N 10/72 SbNU 111) a ze dne 10. 7. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 31/13 (N 138/74 SbNU 141), který lze vyjádřit formou těchto otázek: (1) jde o srovnatelného jednotlivce nebo skupiny? (2) je s nimi nakládáno odlišně na základě některého ze zakázaných důvodů? (3) je jim odlišné zacházení k tíži (uložením břemene nebo odepřením dobra)? (4) je toto odlišné zacházení ospravedlnitelné, resp. (a) sleduje legitimní zájem a (b) je přiměřené? Kladná odpověď na první tři otázky a současná záporná odpověď na otázku čtvrtou pak vede Ústavní soud k závěru o diskriminaci. U druhé otázky však Ústavní soud připustil, že lze identifikaci zakázaného důvodu rozlišování vynechat, jelikož v řadě případů může být s různými subjekty zacházeno odlišně, aniž by bylo kritérium rozlišování *a priori* vadné (srov. shora uvedené nálezy). Navzdory tomu, že předmětné kritérium rozlišování není *a priori* zakázané, lze i tak dospět k závěru o jeho neslučitelnosti s čl. 3 odst. 1 Listiny (náleze ze dne 10. 7. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 31/13, body 58 a 59 odůvodnění). Rovněž podle názorů odborné literatury „*nenaplnění druhého kroku formulovaného testu přímé diskriminace (zakázaný důvod rozlišování) ... nemá vést k finálnímu závěru, že k diskriminaci nedošlo... Neexistence zakázaného důvodu rozlišování ... má být výhybkou v přísnosti přezkumu, nikoliv stopkou pro závěr o neexistenci diskriminace*“ (BARTOŇ, M. In HUSSEINI, F. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 156). To v zásadě odpovídá rovněž judikatuře ESLP, která zohledňuje i míru „podezřelosti“ důvodu pro odlišné zacházení [viz např. rozsudek ze dne 16. 11. 2004 ve věci *Ünal Tekeli proti Turecku*, stížnost č. 29865/96]. V mnoha rozhodnutích ESLP však nebyl důvod rozdílného zacházení výslovně uznán za diskriminační, přesto ESLP shledal rozdílné zacházení jako porušení zákazu diskriminace ve smyslu čl. 14 Úmluvy (viz FOREJTOVÁ, M. *Judikatura soudů EU a Rady Evropy ve věcech zákazu diskriminace*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 22). Nadto Ústavní soud zdůrazňuje, že za rozpornou s čl. 3 odst. 1 Listiny považuje i nepřímou diskriminaci, byť se k ní vyjádřil v menším množství nálezů než u diskriminace přímé [např. nálezy ze dne 30. 4. 2009 sp. zn. II. ÚS 1609/08 (N 105/53 SbNU 313), ze dne 21. 4. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 29/08 (N 89/53 SbNU 125) nebo ze dne 12. 3. 2008 (N 55/48 SbNU 629)].

VII./2

Uplatnění obecných východisek ústavněprávního přezkumu na napadená ustanovení

31. Veden citovanými ustanoveními ústavního pořádku i právními názory vyjádřenými ve svých relevantních nálezech, dospěl Ústavní soud v abstraktní kontrole ústavnosti napadených ustanovení zákona o jednorázovém odškodnění k níže uvedeným závěrům.

32. V prvé řadě se Ústavní soud zabýval tím, zda lze občany fakticky žijící na území některé z dotčených obcí, které však z různých důvodů nemají na jejím území přihlášen trvalý pobyt, považovat pro účely zákona o jednorázovém odškodnění za jedince ve srovnatelném postavení jako ty, kteří v rozhodném období v obci bydleli a současně v ní měli trvalý pobyt. Ve shodě s Veřejným ochráncem práv (viz bod 13 výše) na tuto otázku odpověděl kladně.

33. Smyslem a účelem právní úpravy, jak ostatně vyplývá i z důvodové zprávy k návrhu zákona, je prostřednictvím jednorázové náhrady kompenzovat osobám žijícím v dotčeném území majetkovou škodu, nemajetkovou újmu a poskytnout náhradu za veřejnoprávní omezení vlastnického práva. Z tohoto pohledu (dopadu mimořádné události do osobní a právní sféry jednotlivce) je nerozhodné, zda občan v obci bydlel a měl v ní hlášen trvalý pobyt, nebo v ní bydlel bez současného přihlášení k trvalému pobytu. Jak totiž Ústavní soud ozřejmil výše v bodu 24 odůvodnění, trvalý pobyt má v tomto toliko evidenční funkci, nevypovídá sám o sobě o faktickém pobytu osoby trvale žijící v dané obci, která ani nemá právní povinnost přihlásit se na území této obce k trvalému pobytu. Toho si byl ostatně vědom i sám předkladatel návrhu zákona, když zvolení kritéria trvalého pobytu, navzdory účelu právní úpravy a jejím obecným východiskům, odůvodnil „snadnější administrací“. Zda lze tento důvod považovat za ospravedlnitelný, je předmětem posuzování až v rámci posledního (čtvrtého) kroku shora uvedeného testu (bod 30). Jak však správně upozornila navrhovatelka, právní řád s pojmem bydliště pracuje. Zmínit lze ostatně také některé procesní kodexy, které od bydliště coby místa, kde osoba bydlí s úmyslem se zde trvale zdržovat (žít), odvíjejí místní příslušnost soudu – viz zejména § 85 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zakotvující tzv. obecný soud účastníka podle jeho bydliště, popř. místa, kde se zdržuje (nikoliv primárně podle místa trvalého pobytu). Nelze tak přisvědčit tomu, že by kritérium trvalého pobytu bylo jedinou možností, jak konstruovat okruh oprávněných osob. Je třeba současně vzít na zřetel, že legitimních důvodů pro nepřihlášení se k trvalému pobytu v obci, v níž občan bydlí, může být celá řada, kupříkladu bydlí-li osoba v objektu bez čísla popisného, orientačního a evidenčního (viz bod 24 výše), je-li to nezbytné nebo vhodné z důvodu doručování a péče o blízkou osobu, místa výkonu zaměstnání, sídla podnikání apod. Ostatně sám § 10 odst. 1 zákona o evidenci obyvatel definuje adresu trvalého pobytu jako adresu, kterou si občan volí zpravidla (!) v místě, kde má rodinu, rodiče, byt nebo zaměstnání. Trvalý pobyt přitom může mít každý pouze jeden (bod 24 výše).

34. Z hlediska účelu zákona o jednorázovém odškodnění lze za srovnatelnou skupinu považovat rovněž cizince bydlící (žijící) na území některé z dotčených obcí na straně jedné a osobu s trvalým pobytem v obci, v níž žije, na straně druhé. Zákonodárce zde však pro cizince zvolil další (dodatečné) kritérium v podobě povolení k trvalému pobytu představujícího druh pobytového oprávnění, nikoliv pouhý evidenční institut, kterým je v daném případě místo hlášeného pobytu (viz bod 25 výše). Jestliže daná osoba na území některé z obcí skutečně bydlela, je její újma v důsledku mimořádné události v areálu muničních skladů v obecné rovině srovnatelná s osobami, které měly na území obce rovněž povolení k trvalému pobytu.

35. Se shora uvedenými srovnatelnými skupinami osob je současně nakládáno odlišně, a to toliko z důvodu nenaplnění evidenčního kritéria trvalého pobytu na území obce, resp. absence povolení k trvalému pobytu u cizinců. Byť je kritérium trvalého pobytu užíváno v řadě právních předpisů a není samo o sobě kritériem *a priori* zakázaným, může být v některých případech podřaditelné pod pojem „jiné postavení“ podle čl. 3 odst. 1 Listiny a čl. 14 Úmluvy (viz bod 29 výše). Jak Ústavní soud zdůraznil již v bodu 27 výše, rozhodl-li se stát vyplatit skupině osob jednorázovou částku za stanovených podmínek, platí zde stejná zásada zákazu diskriminace jako u restitučních zákonů (nález sp. zn. III. ÚS 84/14). Při vyplácení jednorázové náhrady zahrnující též náhradu za případné nucené omezení vlastnického práva nelze ostatně přehlédnout ani větu druhou čl. 11 odst. 1 Listiny, podle níž má vlastnické právo všech vlastníků stejný zákonný obsah a ochranu. V té souvislosti je nutno rovněž připomenout, že ani čl. 11 odst. 2 Listiny „neumožňuje rozlišovat mezi občany České republiky ... s trvalým pobytem na území České republiky ... a mimo toto území“ [nález ze dne 13. 12. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 8/95 (N 83/4 SbNU 279)].

36. K cizincům je třeba opakovaně zdůraznit, že § 3 odst. 3 písm. b) zákona požaduje splnění dalšího kritéria, kterým je povolení k trvalému pobytu, a nikoliv pouhé místo hlášeného pobytu na území dotčené obce. K odlišnému zacházení zde tak dochází toliko na základě státní příslušnosti, a to u práv (viz 22 *in fine*), která jsou zaručena každému. V dané věci nejde ani o navrácení majetku, který může být pouze ve vlastnictví občanů (viz čl. 11 odst. 2 Listiny, který je speciálním ustanovením k ústavnímu principu rovnosti), protože nejsou *pari passu* použitelné závěry, k nimž dospěl Ústavní soud v nálezu ze dne 4. 6. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 33/96 (N 67/8 SbNU 163). Jinými slovy řečeno, čl. 11 odst. 2 Listiny zde (na rozdíl od restitučního zákonodárství) nevytváří ústavní prostor omezení okruhu oprávněných subjektů.

37. Rozdílné zacházení s osobami fakticky žijícími na území obce bez přihlášení k trvalému pobytu, resp. povolení k trvalému pobytu má za následek, že těmto osobám nebude přiznán nárok na jednorázové odškodnění pro nesplnění požadavku plynoucího z legální definice oprávněné osoby [§ 3 odst. 3 a § 5 zákona]. Je jim tak znemožněn „preferenční“ režim pro přiznání náhrady škody (újmy) a náhrady za jiné veřejnoprávní omezení vlastnického práva v podobě poskytnutí jednorázové náhrady prostřednictvím tzv. denní sazby (viz výše bod 23 *in fine*). Budou-li tyto osoby chtít domoci se náhrady škody (újmy) nebo náhrady za omezení vlastnického práva, budou muset postupovat podle obecných právních předpisů (viz bod 22 výše), a to se všemi následky z toho vyplývajícími, jako je například prokázání nesprávného úředního postupu, výše škody (újmy), což může být obzvláště u újmy nemajetkové značně problematické, míru a způsob omezení vlastnického práva k pozemkům apod. Ústavní soud proto zodpověděl kladně třetí otázku shora uvedeného testu, tudíž dospěl k závěru, že výše uvedené rozdílné zacházení jde k tíži vymezeným skupinám osob.

38. Konečně se Ústavní soud zabýval tím, zda je toto odlišné zacházení ospravedlnitelné, konkrétně pak, zda sleduje legitimní zájem, a pokud ano, zda je přiměřené. Ospravedlnitelným, resp. legitimním však Ústavní soud toto rozdílné zacházení neshledal.

39. Zákonodárce musí vždy „dbát o to, aby zvýhodňující přístup byl založen na objektivních a rozumných důvodech (legitimní cíl zákonodárce) a aby mezi tímto cílem a prostředky k jeho dosažení (právní výhody) existoval vztah přiměřenosti“ [nálezy ze dne 21. 1. 2003 sp. zn. Pl. ÚS 15/02 (N 11/29 SbNU 79)]. Obdobně ESLP ve své judikatuře zdůrazňuje, že „rozdíl v zacházení s osobami v relativně podobných situacích ... je diskriminační, pokud nemá objektivní a rozumné zdůvodnění, jinými slovy, nesleduje-li legitimní cíl nebo neexistuje-li rozumný vztah přiměřenosti mezi použitými prostředky a sledovaným cílem“ (rozsudek velkého senátu ze dne 29. 4. 2008 ve věci *Burden proti Spojenému království*, stížnost č. 13378/05). Z důvodové zprávy lze přitom dovodit (viz bod 23 výše), že zacházení se srovnatelnými skupinami obyvatel na základě trvalého pobytu bylo zvoleno proto, že „trvalý pobyt lze nejnázve ověřit bez nutnosti zatěžovat žadatele ... Odpadá tak složité dokazování faktického pobytu“. Ústavní soud se ztotožňuje s argumentací Veřejného ochránce práv, že zájem na „pohodlnějším“ vyřizování žádostí nesmí převážet nad ústavně zaručeným zákazem diskriminace, resp. že nejde o dostatečně legitimní cíl, který by ospravedlňoval odlišné zacházení při přiznávání nároku na náhradu škody (újmy) nebo náhrady za omezení vlastnického práva.

40. Řízení o žádosti o vyplacení jednorázové náhrady podle zákona o jednorázovém odškodnění je správním řízením ovládaným obecnými zásadami činnosti správních orgánů upravenými v § 2 až 8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a to včetně zásady přiměřenosti, materiální pravdy, procesní rovnosti dotčených osob,

součinnosti správních orgánů a zásadami přístupu správního orgánu k dotčené osobě. Z hlediska zásad správního řízení je třeba v daném případě vyzdvihnout zásadu dispoziční a zásadu vyšetřovací ve vazbě na shora uvedenou zásadu materiální pravdy. Zásada vyšetřovací je však v řízení o žádosti jistým způsobem potlačena (modifikována), když žadatel musí ke své žádosti předložit určité podklady či důkazy, přičemž je to právě žadatel, kdo nese objektivní důkazní břemeno [srov. GRYGAR, T. In FRUMAROVÁ, K., GRYGAR, T., POUPEROVÁ, O., ŠKUREK, M. *Správní právo procesní*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 44 (marg. 179)]. Jinými slovy, nepodařilo-li by se ve správním řízení o žádosti ani přes řádně vedené dokazování prokázat, že žadatel bydlel v rozhodném období na území některé z dotčených obcí, vedlo by to k zamítnutí jeho žádosti, tj. nepřiznání nároku. Obzvláště tehdy, je-li to v konečném důsledku žadatel, který nesl objektivní důkazní břemeno k prokázání podmínek pro splnění nároku, nelze hovořit o tom, že by bylo zvolení kritéria faktického pobytu pro stát neúměrně složité. Jak bylo ostatně upozorněno již výše, mnohé jiné právní předpisy s kritériem (faktického) bydliště pracují. Napadená ustanovení zákona o jednorázovém odškodnění však žadateli, který na území obce fakticky bydlí a vlastní zde například i nemovitost, ani neumožňují tyto skutečnosti prokázat, když nárok na náhradu náleží pouze osobám s trvalým pobytem v obci bez ohledu na to, zda v ní vůbec žijí nebo vlastní nemovitost, která byla (mohla být) zasažena mimořádnou událostí a následnými likvidačními pracemi.

41. Z hlediska sledovaného cíle, jakož i smyslu institutu náhrady škody a náhrady za omezení vlastnického práva, nelze ostatně pokládat za legitimní ani to, že náhrada je podle napadených ustanovení zákona poskytována i těm osobám, které sice měly na území některé z obcí trvalý pobyt (evidenční kritérium), avšak v obci vůbec nežily ani v ní nevlastnily žádný pozemek nebo stavbu, tudíž jim škoda nemohla pojmově vzniknout, kdežto osobám fakticky žijícím na území obce (avšak nemajícím v ní přihlášen trvalý pobyt) nikoliv. Nelze nezmínit, že vedle výchozí možnosti stanovení kritéria trvalého pobytu (skutečně snadno zjistitelného z evidence obyvatel), se zákonodárci nabízela možnost stanovit ještě dodatečná, resp. alternativní kritéria v podobě prokázání bydliště na území obce nebo vlastnictví nemovitosti tak, aby nedocházelo k nedůvodnému znevýhodňování osob skutečně dotčených mimořádnou událostí. K tomu však bez ospravedlnitelných důvodů nepřistoupil.

42. Ústavní soud podotýká, a zejména z vyjádření Senátu ostatně rovněž vyplývá, že zákonodárce si byl některých ze shora uvedených nedostatků napadené právní úpravy vědom. Zjednodušeně řečeno však upřednostnil metodu „raději rychle“ a „raději aspoň něco, než nic“. Ani tyto skutečnosti však ústavněprávní nedostatky napadené úpravy omluvit nemohou. Nad rámec návrhu, vyjádření komor Parlamentu a Veřejného ochránce práv i bodu 18, poznamenává Ústavní soud rovněž skutečnost, že na základě usnesení organizačního výboru Poslanecké sněmovny č. 168 bylo Parlamentním institutem zpracováno stanovisko k návrhu zákona, resp. informační podklad ke slučitelnosti návrhu s unijním právem (veřejně dostupné na www.psp.cz jako dokument ke sněmovnímu tisku 1250/0). Z něj se podává závěr, že „pro cizince jsou... podmínky pro získání statusu oprávněné osoby nastaveny přísněji než pro občany ČR, což je z hlediska práva EU problematické zejména ve vztahu k občanům EU, neboť navržené znění je vůči cizincům diskriminační. Zákaz jakékoliv diskriminace na základě státní příslušnosti je přitom jedním ze základních principů práva EU (viz článek 18 SFEU)“, pročez je „navržená úprava částečně neslučitelná s právem EU“. K tomu Ústavní soud uvádí, že vazba jednorázového odškodnění podle napadených ustanovení zákona u cizinců na povolení k trvalému pobytku nekoliduje s podmínkou nepřetržitého legálního pobytu po dobu pěti let pro občany Evropské unie a jejich rodinné příslušníky, jež nejsou státními příslušníky žádného členského státu Evropské unie, která zakládá právo trvalého pobytu těchto osob v hostitelském členském státě podle čl. 16 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. 4.

2004 (dále jen „směrnice“) o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, a má povahu hmotněprávní. Proto se odstranění podmínky trvalého pobytu z napadených ustanovení zákona nedotkne závazků České republiky vyplývajících z této směrnice unijního práva. Nadto materie jednorázového odškodňování subjektů dotčených mimořádnou událostí není předmětem úpravy práva Evropské unie, a proto nepodléhá ani jeho kontrolním mechanismům.

43. Ústavní soud tedy shrnuje, že ustanovení § 3 odst. 3 písm. a) ve slovech „přihlášena k trvalému pobytu“, § 3 odst. 3 písm. b), § 6 odst. 1 ve slovech „trvalého“ a „trvalým“, § 6 odst. 2 ve slově „trvalého“, § 6 odst. 3 ve slově „trvalého“ a § 6 odst. 4 ve slovech „trvalým“ jsou rozporná s principem rovnosti a zákazem diskriminace již podle obecného ustanovení čl. 1 věty první Listiny, zaručujícího (neakcesorickou) rovnost všech lidí v právech.

44. Zrušením shora uvedených ustanovení, resp. jejich jednotlivých slov, tak dochází k odstranění požadavku trvalého pobytu pro přiznání nároku na jednorázové odškodnění s tím, že rozhodným kritériem bude hledisko (skutečného) pobytu na území některé z dotčených obcí (§ 3 odst. 2 zákona) ve stanoveném rozhodném období. Ústavní soud podotýká, že v tomto smyslu bude třeba vykládat rovněž § 3 odst. 3 písm. a) zákona, který ve znění tohoto nálezu (vypuštěním slov „*přihlášena k trvalému pobytu*“) stanovuje, že oprávněnou osobou je „*fyzická osoba, která byla v rozhodném období v obci uvedené v odstavci 2*“. Byť si je Ústavní soud vědom možné jazykové (gramatické) nejasnosti či víceznačnosti tohoto ustanovení zákona ve znění nálezu, konstatuje, že mu přísluší toliko postavení tzv. negativního zákonodárce, pročez nemůže sám zákonné ustanovení doplňovat o další slova, resp. tato podle své úvahy měnit za „vhodnější“. Shora uvedenou právní normu definující oprávněnou fyzickou osobu jako tu, která „*byla v rozhodném období v obci...*“, bude nezbytné vykládat s ohledem na samotná východiska zákona, jeho smysl a účel spočívající v odškodnění osob zasažených mimořádnou událostí (teleologický výklad), jakož i ve vazbě na další zákonná ustanovení, zejména pak § 6 odst. 1 až 4 hovořících o „pobytu“ oprávněné osoby (systematický výklad). Oprávněnou osobou podle § 3 odst. 3 písm. a) tak bude ta, která měla na území dotčené obce v rozhodném období „pobyt“ ve smyslu svého bydliště.

45. Ustanovení § 6 odst. 5 zákona, které navrhovatelka rovněž napadla, pak stanovuje, že „*oprávněná osoba nemá nárok na poskytnutí jednorázového odškodnění za tu část rozhodného období, kdy bylo místem jejího trvalého pobytu sídlo ohlašovny*“. Toto ustanovení přitom evidentně navazuje na ta ustanovení zákona (jejich části), jež jsou uvedena v předchozím bodu. Jelikož se ruší podmínka trvalého pobytu na území některé z dotčených obcí, ztrácí tím normativní význam i na to navazující § 6 odst. 5 zákona, který Ústavní soud v souladu s návrhovými petitem rovněž zrušil.

VIII. Závěr

46. Ze shora uvedených důvodů Ústavní soud rozhodl podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu tak, že návrhu v plném rozsahu vyhověl, když zrušil § 3 odst. 3 písm. a) ve slovech „přihlášena k trvalému pobytu“, § 3 odst. 3 písm. b), § 6 odst. 1 ve slovech „trvalého“ a „trvalým“, § 6 odst. 2 ve slově „trvalého“, § 6 odst. 3 ve slově „trvalého“, § 6 odst. 4 ve slovech „trvalým“ a § 6 odst. 5 zákona č. 324/2021 Sb., o jednorázovém odškodnění subjektů dotčených mimořádnou událostí v areálu muničních skladů Vlachovice-Vrbětice a o změně některých zákonů, a to uplynutím dne vyhlášení tohoto nálezu.

47. K návrhu na přednostní projednání z důvodu naléhavosti věci Ústavní soud uvádí, že mu fakticky vyhověl, když o návrhu na zrušení napadených ustanovení zákona rozhodl bezodkladně poté, co uplynuly zákonné lhůty podle § 69 zákona o Ústavním soudu, které musel poskytnout dalšímu účastníkovi řízení, vládě a Veřejnému ochránci práv, resp. poté, co obdržel vyjádření Veřejného ochránce práv k návrhu. K tomuto postupu přistoupil Ústavní soud proto, že podle § 7 zákona je třeba nárok uplatnit ve hmotněprávní, prekluzivní lhůtě do 30. 6. 2022.

48. Podle § 58 odst. 1 zákona o Ústavním soudu jsou nálezy, kterými Ústavní soud rozhodl o návrhu na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy, vykonatelné dnem jejich vyhlášení ve Sbírce zákonů, pokud nerozhodne Ústavní soud jinak (čl. 89 odst. 1 Ústavy). V posuzované věci Ústavní soud rozhodl, že nález je vykonatelný uplynutím dne jeho vyhlášení, když přihlédl především k tomu, že nárok na jednorázové odškodnění musí být uplatněn do 30. 6. 2022 (§ 7 zákona o jednorázovém odškodnění). Návrh na zrušení napadených ustanovení zákona byl nadto podán až dne 6. 4. 2022, a byť Ústavní soud posoudil věc jako mimořádně naléhavou, dřívější rozhodnutí ve věci, které by případně umožnilo obvyklé stanovení vykonatelnosti nálezu až jeho publikací ve Sbírce zákonů, nebylo možné s ohledem na nutnost dodržení lhůt uvedených v předchozím bodu, jakož i dodržení procesních práv dalšího účastníka a vedlejšího účastníka řízení. Z § 10 odst. 2 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, pak vyplývá, že tento derogační nález by musel být zveřejněn ve Sbírce zákonů neprodleně, nejpozději však do 30 dnů ode dne jeho doručení Ministerstvu vnitra. Právě v důsledku této mezní lhůty by přitom nemuselo být zaručeno, že nález bude publikován ve Sbírce zákonů ještě před uplynutím lhůty stanovené v § 7 zákona o jednorázovém odškodnění, jejíž zrušení se navrhovatelka v petitu nedomáhá. Naopak, stanovením vykonatelnosti derogačního nálezu mimořádně již uplynutím dne jeho vyhlášení, a nikoliv až publikací ve Sbírce zákonů [k tomu srov. nález ze dne 22. 6. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 13/05 (N 127/37 SbNU 593) a ze dne 10. 9. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 27/09 (N 199/54 SbNU 445)], bude osobám s pobytem na území dotčených obcí umožněno, aby v zákonem stanovené hmotněprávní lhůtě uplatnily svůj nárok na jednorázové odškodnění, a to alespoň tzv. blanketní žádostí, k jejímuž případnému doplnění budou posléze ve správním řízení vyzváni Ministerstvem vnitra. Obdobně jako Ústavní soud uvedl již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 8/95, i zde očekává, že zákonodárce sám uvede právní úpravu do takového stavu, aby osobám, kterým to zrušená ustanovení zákona neumožňovala, byla v případě potřeby stanovena nová lhůta k uplatnění nároku v takové délce, která bude přiměřená současné situaci „nově“ oprávněných osob.

49. Pro úplnost Ústavní soud podotýká, že tento nález se nikterak nedotkne osob, kterým již byl na základě zrušených ustanovení založených toliko na kritériu trvalého pobytu jako evidenčního údaje, správním rozhodnutím přiznán (či dokonce vyplacen) nárok na jednorázové odškodnění. Nález Ústavního soudu má účinky toliko *ex nunc (pro futuro)*, přičemž podle § 71 odst. 2 a 3 zákona o Ústavním soudu pravomocná rozhodnutí vydaná na základě ustanovení právního předpisu, které bylo zrušeno, zůstávají nedotčena; práva a povinnosti podle takových rozhodnutí však nelze vykonávat. Proto také v obecné rovině platí, že správní rozhodnutí, kterými byl osobě přiznán nárok na základě posléze Ústavním soudem (zčásti) zrušených ustanovení, nemůže být zrušeno ani v přezkumném řízení podle hlavy IX správního řádu, když zákonnost (právnost) správního rozhodnutí musí být i v přezkumném řízení posuzována prizmatem skutkového a právního stavu ke dni jeho vydání a musí být rovněž zohledněna zásada ochrany právní jistoty a dobré víry adresátů správního rozhodnutí [srov. FRUMAROVÁ, K., GRYGAR, T., POUPEROVÁ, O., ŠKUREK, M. *Správní právo procesní*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 32 (marg. 117) a násl., s. 348 (marg. 1223)]. Přezkumné řízení nadto

zákon o jednorázovém odškodnění v § 9 odst. 4 větě třetí nepřipouští, s výjimkou postupu podle § 153 odst. 1 písm. a) správního řádu umožňujícího uspokojení žalobce změnou nebo zrušením rozhodnutí v přezkumném řízení. Splněny nebudou v daném případě ani podmínky pro vydání tzv. nového rozhodnutí (§ 101 správního řádu) ani pro obnovu řízení (§ 100 správního řádu), kterou zákon o jednorázovém odškodnění rovněž nepřipouští (§ 9 odst. 4 věta druhá).

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 14. června 2022

Milada Tomková
místopředsedkyně Ústavního soudu