



ombudsman

už 20 let pomáháme bez rozdílu

Ústavní soud
Joštova 8
660 83 Brno

Sp. zn. Pl. ÚS 10/22

Navrhovatel: Skupina senátorů Senátu Parlamentu ČR

Účastníci řízení: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
Senát Parlamentu České republiky

Vedlejší účastníci: JUDr. Stanislav Křeček, veřejný ochránce práv
(naše sp. zn.: 13/2022/SZD/IPF, naše č. j.: KVOP-31276/2022)

Návrh 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

Vyjádření vedlejšího účastníka – veřejného ochránce práv

Systémem datových schránek

I. Uvedení do problematiky

Podáním ze dne 21. 4. 2022 jsem využil svého procesního práva podle § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu¹ a vstoupil jsem jako vedlejší účastník do řízení o návrhu 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 také jen „zákon“), který podala skupina senátorů. Konkrétně se jedná o návrh na zrušení ustanovení § 3 odst. 3 písm. b) a ustanovení § 6 odst. 5, a dále na zrušení v ustanovení § 3 odst. 3 písm. a) slova „*přihlášena k trvalému pobytu*“, v § 6 odst. 1 slova „*trvalého*“ a „*trvalým*“, v § 6 odst. 2 slova „*trvalého*“, v ustanovení § 6 odst. 3 slova „*trvalého*“ a v ustanovení § 6 odst. 4 slova „*trvalým*“.

Navrhovatel je názoru, že napadená právní úprava zakládá diskriminaci a je v rozporu s ústavním pořádkem. Níže k dané věci vyjadřuji svůj právní názor.

II. Právní názor veřejného ochránce práv

Jako veřejný ochránce práv mám povinnost prosazovat právo na rovné zacházení se všemi osobami z konkrétně vymezených důvodů.² Díky svým zkušenostem v této oblasti si tedy dovoluji Ústavnímu soudu sdělit svůj názor na ústavnost napadených ustanovení zákona.

Na úvod bych chtěl sdělit, že se ztotožňuji s podáním a zdůvodněním navrhovatele. Nebudu tedy reprodukovat již řečené a zaměřím se na dodatečnou argumentaci a na další problematické aspekty zákona. Mé vyjádření tedy bude sestávat ze dvou částí. V první se budu věnovat prohloubení argumentace týkající se diskriminace fyzických osob, které v obci nebyly přihlášeny k trvalému pobytu, avšak fakticky na jejím území bydlely, a rovněž jim tak vznikla újma. Ve druhé části se zaměřím na diskriminaci cizinců, kteří nejsou držiteli povolení k trvalému pobytu, ale rovněž na území obce reálně bydleli, a vznikla jim tak újma.

Fyzické osoby bez přihlášeného trvalého pobytu v obci

Ustanovení § 3 napadeného zákona uvádí, že oprávněnou osobou je fyzická osoba, která byla v rozhodném období přihlášena k trvalému pobytu v obci. Ustanovení § 6 následně dodává, že oprávněná osoba nemá nárok na poskytnutí jednorázového odškodnění za tu část rozhodného období, kdy bylo místem jejího trvalého pobytu sídlo ohlašovny. Posouzení ústavní konformity § 6 nechávám na Ústavním soudu, rád bych však vyjádřil svůj názor na obsah úpravy § 3 zákona. Začnu mezinárodními závazky České republiky.

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech ve svém článku 2 odst. 1 uvádí, že se státy zavazují respektovat práva uznaná v tomto Paktu bez jakéhokoliv rozlišování podle vyjmenovaných charakteristik nebo jiného postavení (akcesorický zákaz

1 Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

2 Ustanovení § 1 odst. 5 ve spojení s ustanovením § 21b zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

diskriminace). V článku 26 poté uvádí, že jsou si všichni před zákonem rovni, mají právo na stejnou ochranu zákona bez jakékoliv diskriminace, přičemž zákon zakáže jakoukoliv diskriminaci (neakcesorický zákaz diskriminace). Výbor pro lidská práva, který je na základě uvedeného Paktu nadán kompetencí jej interpretovat, tato ustanovení blíže vyložil ve svém obecném komentáři č. 18.³ Mimo jiné zde uvádí, že pokud smluvní stát přijme právní předpisy, musí splňovat požadavek článku 26, že jejich obsah nesmí být diskriminační.⁴

Evropská úmluva o lidských právech (Úmluva) je v tomto smyslu koncipována obdobně. Protokol č. 12 k Úmluvě zakotvuje obecný (neakcesorický) zákaz diskriminace. Tento protokol však Česká republika neratifikovala, proto pro ni není právně závazný. Samotná Úmluva však (akcesorický) zákaz diskriminace obsahuje ve svém článku 14, podle kterého užívání práv a svobod přiznaných Úmluvou musí být zajištěno bez diskriminace z vyjmenovaných důvodů nebo jiného postavení. Tento článek je pro Českou republiku závazný a je vhodné uvést, že uvedená diskriminace se vztahuje k právu na ochranu vlastnictví podle článku 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě.

V souvislosti s otázkou, do jaké míry lze aplikovat čl. 14 (zákaz diskriminace) Úmluvy ve vztahu k čl. 1 Protokolu č. 1 (ochrana vlastnictví), je třeba upozornit na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, který posuzuje, zda případné porušení čl. 14 spadá do sféry některého z dalších práv (tzv. ambit test). Evropský soud pro lidská práva shledal článek 14 ve spojení s čl. 1 Protokolu č. 1 použitelným na nejrůznější sociální dávky.⁵ Nadto jej v daném spojení shledal použitelným rovněž v případě nároku na náhradu škody, jelikož nárok takové povahy představuje majetek.⁶ Je tedy zřejmé, že zákaz diskriminace podle čl. 14 Úmluvy se vztahuje i na námi diskutovaný případ.

Co se týče Listiny základních práv a svobod, Ústavní soud ve své judikatuře rovněž rozlišuje (akcesorický) zákaz diskriminace podle čl. 3 odst. 1 a (neakcesorický) podle čl. 1 Listiny. Je namístě říci, že zákaz diskriminace podle čl. 3 odst. 1 lze aplikovat ve vztahu k právu vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny. Obě ustanovení jsou aplikovatelná, a není tedy patrně nutné se věnovat rozdílům v interpretaci zákazu diskriminace podle čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny.⁷

3 Obecný komentář Výboru pro lidská práva k zákazu diskriminace, viz General comment No. 18: Non-discrimination, dostupné z:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=11.

4 Bod 12 obecného komentáře.

5 Guide on Article 14 of the European Convention on Human Rights and on Article 1 of Protocol No. 12 to the Convention, body 14, 112–213 a 249–252.

6 Bod 251 tamtéž. Konkrétně viz rozsudek ve věci *Saumier v. France* (74734/14) z 12.1.2017, body 43–50.

7 Viz komentář Michala Bobka k čl. 3 odst. 1 Listiny v ASPI: „...se rozdíl mezi čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny do značné míry stírají. Stejně tak padá smysluplnost rozlišování mezi akcesorickou nebo neakcesorickou rovností. Konečně ze stejných důvodů je obtížně zdůvodnitelné, proč by zkoumání (ne)porušení čl. 1 Listiny mělo následovat jiný "test" než zkoumání porušení čl. 3 odst. 1 Listiny. Pokud chceme posuzovat jakoukoliv rovnost, pak je z povahy věci vždy nezbytné zamyslet se nad (a) srovnatelností prvků, (b) důvody jejich vyčlenění, (c) skutečností, zda lze dané vyčlenění nějak rozumně zdůvodnit. "Vyloučení libovůle", které je dnes prezentováno coby test odlišný od obecného "zákazu diskriminace", pak vlastně znamená pouze to, že přístup k bodu (c) bude velice "lehký" – jakýkoliv rozumný důvod bude akceptovatelný.“

Za účelem přezkumu používá Ústavní soud test přímé diskriminace, který má podobu následujících otázek:⁸

1. Jde o srovnatelného jednotlivce nebo skupiny?
2. Je s nimi nakládáno odlišně na základě některého ze zakázaných důvodů?
3. Je odlišné zacházení dotčenému jednotlivci k tíži (uložením břemene nebo odepřením dobra)?
4. Je toto odlišné zacházení ospravedlnitelné, tj.
 - a) sleduje legitimní zájem a
 - b) je přiměřené?

Co se týče srovnatelnosti situace osob bydlících v zákonem vymezených obcích, které měly, resp. neměly v obci nahlášený trvalý pobyt, je nutné vycházet ze smyslu zákona. Smyslem zákona má být poskytnout jednorázové odškodnění osobám, které byly dotčeny explozí v muničním skladu Vlachovice-Vrbětice. Lidé žijící v dané oblasti totiž 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, zákazem obdělávat pozemky a podobně). Poskytnuté odškodnění má tak zmírnit snížení kvality života v uvedených obcích.⁹ Je tedy zřejmé, že jednotlivec, který v obci bydlel a měl zde nahlášen trvalý pobyt, je ve srovnatelném postavení jako ten, který zde fakticky rovněž bydlel, avšak trvalý pobyt měl nahlášený jinde.

S těmito jednotlivci zákon nakládá rozdílně, a to pouze z důvodu onoho formálního trvalého pobytu, který zákon udává jako kritérium pro možnost nárokovat odškodnění. Je evidentní, že takové zacházení je dotčenému k tíži, což se projevuje v jeho majetkové sféře.

Bude tedy záležet na tom, jak Ústavní soud posoudí v první řadě legitimní zájem, a případně poté přiměřenost (proporcionalitu) úpravy. Co se týče legitimního zájmu, tím je třeba rozumět určitý akceptovatelný důvod či veřejný zájem, který je v daném konkrétním případě schopný převážit nad zájmem na rovnosti, resp. zákazem diskriminace.

V této souvislosti bych rád upozornil na to, že důvodová zpráva vcelku jasně vysvětluje, že důvodem zvolení tohoto kritéria byla jednoduchost administrace takových žádostí o odškodnění, příp. možnost zneužívání zpětného dokládání faktického pobytu. Dle důvodové zprávy 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.¹⁰ 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

8 Srov. např. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 49/10 ze dne 28. 1. 2014, bod 34. Dostupné na <http://nalus.usoud.cz>.

9 Důvodová zpráva k zákonu č. 324/2021 Sb., o jednorázovém odškodnění subjektů dotčených mimořádnou událostí v areálu muničních skladů Vlachovice-Vrbětice a o změně některých zákonů, obecná část, bod 1: Zhodnocení platného právního stavu, včetně zhodnocení současného stavu ve vztahu k zákazům diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen. Dostupné z ASPI právní informační systém.

10 V této oblasti odkazují na bod 27 návrhu skupiny senátorů.

o odškodnění žádat. Zájem nad rychlejším nebo pohodlnějším vyřizováním žádostí tak podle mého názoru nesmí převážet nad ústavně garantovaným zákazem diskriminace.

V této věci tedy docházím k závěru, že zákonodárce žádný legitimní zájem či rozumný důvod k takové úpravě neměl. Z tohoto důvodu se připojuji k názoru navrhovatele, že diskriminace fyzických osob, které v obci nebyly přihlášeny k trvalému pobytu, avšak fakticky na jejím území bydlely, a rovněž jim tak vznikla újma, dosahuje ústavní dimenze.

Cizinci, kteří nejsou držiteli povolení k trvalému pobytu

Ve vztahu k cizincům obsahuje zákon dodatečnou podmínku, kterou považuji za rozpornou se zákazem diskriminace dle čl. 1, resp. čl. 3 odst. 1 ve spojení s čl. 11 odst. 1 Listiny, a tedy za protiústavní – a sice povolení k trvalému pobytu na území ČR.

Dle ustanovení § 3 odst. 3 písm. b) zákona může být oprávněnou osobou fyzická osoba, která je držitelem povolení k trvalému pobytu a byla přihlášená k pobytu v některé ze zákonem vymezených obcí.

Zákon tedy cizincům (jak občanům států Evropské unie, tak občanům třetích států) stanovuje dvě podmínky – zaprvé, být držitelem povolení k trvalému pobytu, a zadruhé, být přihlášen k pobytu v některé z vyjmenovaných obcí. Českým občanům je stanovena podmínka jedna, být přihlášen k trvalému pobytu v některé z vyjmenovaných obcí.¹¹

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 českých občanů je upraven v zákoně o evidenci obyvatel a označuje adresu pobytu občana na území České republiky, která je vedena v základním registru obyvatel. Jeho funkce je především evidenční. Trvalý pobyt na určité adrese občan nahlásí místně příslušné ohlašovně; zápis místa trvalého pobytu tedy není vázán na povolení.¹²

Vedle toho trvalý pobyt u cizinců je upraven zákonem o pobytu cizinců a 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. Trvalý pobyt cizinci se uděluje zásadně až po několika letech pobytu na území České republiky (zpravidla se jedná o dobu pěti let nepřetržitého přechodného pobytu na území).¹³ U cizinců pobývajících na území Česka plní evidenční funkci místo hlášeného pobytu.¹⁴ Jinými slovy, ekvivalentem trvalého pobytu u českých občanů je u cizinců místo hlášeného pobytu. Tuto podmínku, tedy místo nahlášeného pobytu na území obce, přitom zákon v ustanovení § 3 odst. 3 písm. b) obsahuje (pod slovním vyjádřením „osoba [...] byla přihlášená k pobytu v obci“). Kromě toho ale vyžaduje ještě povolení k trvalému pobytu na území Česka.

11 Ustanovení § 3 odst. 3 písm. a) zákona.

12 Ustanovení § 10 odst. 1 ve spojení s § 1 odst. 1 písm. a) zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů.

13 Ustanovení § 87g odst. 1 písm. a) a § 68 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

14 Ustanovení § 93 zákona o pobytu cizinců.

Je tedy zřejmé, že zákon ve vztahu k cizincům stanovuje obsahově zcela odlišnou podmínku, jejíž splnění je pro cizince významně náročné, a která určitou část cizinců – konkrétně cizince s přechodným pobytem – z nároku na odškodnění zcela vylučuje.

Z důvodové zprávy k zákonu se nepodává žádný důvod pro toto rozdílné zacházení. Žádný důvod nelze dovodit ani ze smyslu a účelu zákona. Podle důvodové zprávy je smyslem zákona poskytnout odškodnění za účelem zmírnění snížení kvality života v daných obcích v důsledku exploze v muničním skladu Vlachovice-Vrbětice.¹⁵ Těžko lze namítat, že cizinců s „pouze“ přechodným pobytem se mimořádná událost nedotkla a jejich kvalita života se nesnížila, zatímco na životy cizinců s povolením k trvalému pobytu a českých občanů měla výrazný negativní vliv. Zákon přitom jednu skupinu cizinců z nároku na odškodnění zcela vylučuje.

Nelze přitom argumentovat předchozí délkou pobytu v obci jakožto podmínkou pro vytvoření určitého „vztahu“ či „pouta“ k dané obci. Povolení k trvalému pobytu u cizinců, ani trvalý pobyt u českých občanů totiž nijak nezaručuje, že daná osoba v obci nějakou dobu před mimořádnou událostí bydlela. Je-li cizinec držitelem trvalého pobytu v Česku a má místo pobytu hlášené v některé z vymezených obcí, neznamená to, že celou svou délku pobytu v této obci žil – cizinec může o povolení k trvalému pobytu požádat, pokud žil stanovenou dobu na území Česka, ne konkrétní obce. Stejně tak má-li český občan trvalý pobyt na území některé z vymezených obcí, nevypovídá to nic o délce jeho předchozího pobytu v obci.

Považuji za nutné poznamenat, že ve vztahu k občanům států Evropské unie s přechodným pobytem na území ČR je právní úprava přímo diskriminační, a je proto v rozporu s právem Evropské unie, konkrétně s články 18 a 21 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“).

Občanství Unie zaručuje každému, kdo se nachází ve stejné situaci, právo požívat stejného právního zacházení, bez ohledu na jeho státní příslušnost.¹⁶ Občanem Unie je automaticky každý, kdo je občanem některého z členských států Unie.¹⁷ Zákaz diskriminace je výslovně zakotven v čl. 18 SFEU, podle kterého „[v] rámci použití Smluv, aniž jsou dotčena jejich zvláštní ustanovení, je zakázána jakákoli diskriminace na základě státní příslušnosti.“

Mezi situace, které spadají do věcné působnosti unijního práva, patří ty, které se týkají výkonu základních svobod zaručených Smlouvou, zejména těch, které souvisejí se svobodou pohybu a pobytu na území členských států, jak byla přiznána článkem 21 SFEU.¹⁸ Jinak řečeno, zákazu diskriminace z důvodu státní příslušnosti ve vztahu ke státu

15 Důvodová zpráva k zákonu č. 324/2021 Sb., o jednorázovém odškodnění subjektů dotčených mimořádnou událostí v areálu muničních skladů Vlachovice-Vrbětice a o změně některých zákonů, obecná část, bod 1: Zhodnocení platného právního stavu, včetně zhodnocení současného stavu ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen. Dostupné z ASPI právní informační systém.

16 Rozsudek Soudního dvora ze dne 20. září 2001 *Rudy Grzelczyk proti Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, věc C-184/99, bod 31.

17 Ustanovení čl. 20 Smlouvy o fungování Evropské unie.

18 Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. května 2011 *Malgožata Runevič-Vardyn a Łukasz Paweł Wardyn proti Vilniaus miesto savivaldybės administracija a další*, věc C-391/09, bod 62; a rozsudek Soudního dvora ze dne 20. září 2001. *Rudy Grzelczyk proti Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, věc C-184/99, bod 33.

má právo se dovolávat každý občan Unie, který legálně pobývá na území jiného členského státu.

Poskytnutí jednorázového odškodnění za mimořádnou událost sice samo o sobě nespadá do věcné působnosti unijního práva, a stát má tedy určitou volnost při stanovení podmínek pro vznik nároku na toto odškodnění, přesto musí postupovat tak, aby nediskriminoval státní příslušníky jiných členských států Evropské unie, kteří na území Česka pobývají legálně.

Rozdílné zacházení s občany EU je přípustné pouze v případech výslovně stanovených právem EU. Jedná se například o poskytování sociální pomoci ekonomicky neaktivním občanům EU v prvních třech měsících jejich pobytu na území státu.¹⁹ Odškodnění přiznané napadeným zákonem však za sociální pomoc považovat nelze.

Z uvedeného plyne, že zákon zavádí pro české občany a pro cizince rozdílné podmínky pro vznik nároku na odškodnění. Jednu skupinu cizinců, konkrétně cizince s přechodným, nikoli trvalým pobytem na území Česka, z nároku na odškodnění zcela vylučuje. Pro toto rozdílné zacházení přitom neexistuje žádný rozumný důvod, kterým by jej bylo možné ospravedlnit; jedná se proto dle mého názoru o nepřípustnou libovůli zákonodárce. Právní úprava je nadto ve vztahu k občanům Evropské unie v rozporu s unijním primárním právem, konkrétně s čl. 18 a 21 SFEU zaručující rovné zacházení s občany Evropské unie.

III. Závěrečný návrh

Z důvodů výše uvedených se s návrhem navrhovatele ztotožňuji a navrhuji, aby Ústavní soud České republiky **návrhu vyhověl**.

Brno 19. května 2022

JUDr. Stanislav Křeček, v. r.
veřejný ochránce práv
(elektronicky podepsáno)

¹⁹ Ustanovení čl. 24 odst. 2 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.