



SBÍRKA ZÁKONŮ

ČESKÁ REPUBLIKA

Částka 14

Rozeslána dne 1. února 2021

Cena Kč 71,-

O B S A H:

29. Nález Ústavního soudu ze dne 8. prosince 2020 sp. zn. Pl. ÚS 21/20 ve věci návrhu na zrušení zákona č. 209/2020 Sb., o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS CoV-2 na nájemce prostor sloužících k uspokojování bytové potřeby, na příjemce úvěru poskytnutého Státním fondem rozvoje bydlení a v souvislosti s poskytováním plnění spojených s užíváním bytů a nebytových prostorů v domě s byty, a zákona č. 210/2020 Sb., o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS CoV-2 na nájemce prostor sloužících podnikání
-

29**N Á L E Z****Ústavního soudu****Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 21/20 dne 8. prosince 2020 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců a soudkyň Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka (soudce zpravodaj), Radovana Suchánka, Pavla Šámala, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky, zastoupené JUDr. Hanou Kordovou Marvanovou, advokátkou, se sídlem Praha, Nad Královskou oborou 41, na zrušení zákona č. 209/2020 Sb., o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS CoV-2 na nájemce prostor sloužících k uspokojování bytové potřeby, na příjemce úvěru poskytnutého Státním fondem rozvoje bydlení a v souvislosti s poskytováním plnění spojených s užíváním bytů a nebytových prostorů v domě s byty, a zákona č. 210/2020 Sb., o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS CoV-2 na nájemce prostor sloužících podnikání, a o návrhu na přednostní projednání, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a vlády jako vedlejší účastnice řízení,

takto:

Návrh se zamítá.**Odůvodnění****I.****Obsah návrhu**

1. Návrhem podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, došlým Ústavnímu soudu dne 7. 5. 2020, se skupina 31 senátorů Senátu Parlamentu České republiky (dále též jen „skupina senátorů“ nebo „navrhovatelka“) domáhá, aby Ústavní soud v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) zrušil zákon č. 209/2020 Sb., o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS CoV-2 na nájemce prostor sloužících k uspokojování bytové potřeby, na příjemce úvěru poskytnutého Státním fondem rozvoje bydlení a v souvislosti s poskytováním plnění spojených s užíváním bytů a nebytových prostorů v domě s byty, a zákon č. 210/2020 Sb., o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS CoV-2 na nájemce prostor sloužících podnikání. S návrhem byla spojena žádost o jeho přednostní projednání.

2. Skupina senátorů návrh na zrušení uvedených zákonů odůvodnila jejich tvrzeným rozporem s ústavním pořádkem, konkrétně s ustanoveními čl. 3 odst. 1 a čl. 11 odst. 4 a čl. 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

3. Podle navrhovatelky napadenými zákony stát autoritativně přenáší svou odpovědnost za naplnění čl. 26 odst. 3 Listiny na soukromé subjekty a v rozporu s čl. 11 odst. 4 Listiny bez jakékoli náhrady nutí pronajímatele nést veškerou ekonomickou zátěž pomoci nájemcům zasaženým dopady epidemie koronaviru SARS CoV-2 (dále též jen „epidemie koronaviru“) a nařizuje jim pod dobu více než tři čtvrtě roku fakticky dotovat nezaplacené nájemné z vlastních prostředků.

4. Navrhovatelka konstatuje, že v souvislosti s epidemií koronaviru vláda vyhlásila dne 12. 3. 2020 nouzový stav a postupně přijala řadu krizových opatření, která mají zásadní dopad do práv a ekonomických poměrů většiny obyvatel. Důsledkem omezení svobody pohybu a uzavření většiny provozoven bylo utlumení ekonomické aktivity řady podnikatelských subjektů. Pro značnou část občanů České republiky tato opatření znamenala úplnou ztrátu či omezení jejich základního práva získávat prostředky pro své životní potřeby prací, zaručeného v čl. 26 odst. 3 Listiny. Tito lidé se tudíž bez své viny ocitli v situaci, kdy přišli o zdroj příjmů k hrazení svých životních výdajů. Napadené zákony byly přijaty za účelem zmírnění těchto negativních sociálních a ekonomických dopadů a jejich cílem je pomoci nájemcům prostor sloužících k uspokojování bytové potřeby a nájemcům prostor sloužících podnikání překlenout toto období, kdy jsou jejich příjmy zasaženy, a odvrátit hrozbu výpovědi z nájmu z důvodu řádného neplacení nájemného.

5. Navrhovatelka zdůrazňuje, že nezpochybňuje záměr sledovaný napadenými zákony, avšak má za to, že nejenom nenaplníují potřebu účinné pomoci zasaženým obyvatelům, ale naopak je jimi pouze prohlubován negativní dopad současné situace a nepřipustně zasahováno do základních práv pronajímatelů nemovitostí, na které je státem jednostranně a bez jakékoli kompenzace přenášena veškerá ekonomická zátěž pomoci zasaženým nájemcům.

6. Vzhledem k tomu, že v důsledku opatření přijatých v souvislosti s epidemií koronaviru bylo do značné míry omezeno právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací, je podle navrhovatelky v takové situaci ústavním pořádkem zakotvenou odpovědností a povinností státu v souladu s čl. 26 odst. 3 Listiny přiměřeným způsobem takto zasažené občany hmotně zajistit. Pokles či ztráta příjmů v důsledku opatření přijatých v souvislosti s epidemií koronaviru neohrožuje pouze bytovou potřebu obyvatel, ale týká se i podnikajících osob ve vztahu k nájmu prostor sloužících k podnikání. Podnikající osoba, která nemůže v důsledku krizových opatření vykonávat svou podnikatelskou činnost, a nemá tedy jak získat prostředky k zaplacení nájmu své provozovny, a zároveň jí zůstává povinnost hradit fixní náklady včetně nákladů na pronájem provozovny, se fakticky dostává do likvidačního kruhu. Ani po uvolnění omezujících opatření nebude totiž již moci vykonávat svou činnost, neboť nebude schopna uhradit vzniklý dluh a po skončení ochranné doby jí bude vypovězen nájem a přijde o prostory k výkonu svého podnikání.

7. Na straně druhé jsou pronajímatelé napadenými zákony přinuceni bez jakékoli náhrady či jistoty poskytnout nájemcům na své vlastní náklady odklad zaplacení nájemného na dobu až 9 měsíců. Navrhovatelka konstatuje, že pro řadu pronajímatelů se bude jednat o zcela nepřiměřenou a neúnosnou zátěž, neboť takto budou na dané období připraveni potenciálně o zdroj příjmů, z něhož hradili nejen své životní náklady, ale také veškeré náklady spojené s pronajímanými nemovitostmi, včetně údržby či rekonstrukce, jakož i splátky úvěrů.

8. Podle skupiny senátorů v dané věci dochází k porušení čl. 11 odst. 4 Listiny. Z tohoto ustanovení vyplývá, že nucené omezení vlastnického práva je možné pouze za kumulativního splnění tří podmínek: k omezení může dojít pouze ve veřejném zájmu, může být provedeno pouze na základě zákona a za náhradu. V předmětné věci jsou dodrženy pouze první dvě podmínky, avšak nikoli podmínka třetí, tj. omezení vlastnického práva za náhradu. Napadené zákony nepočítají s žádnou formou byť i jen částečné kompenzace tohoto až tří čtvrtě roku trvajícího omezení vlastnických práv pronajímatelů. Ze strany státu není ani poskytnuta jakákoliv garance, že nakumulované dluhy na nájemném budou pronajímatelům řádně uhrazeny.

9. Nájemce, který by v důsledku negativních dopadů mimořádných opatření nebyl schopen platit nájemné, by se tak mohl dostat do nezvladatelné situace, neboť ze svých oslabených příjmů by musel platit veškeré své dosavadní výdaje, ale také ve lhůtě nanejvýše 5 měsíců (u prostor sloužících k podnikání 6 měsíců), tedy do uplynutí ochranné doby, by musel rovněž získat částku odpovídající až pětinasobku (u prostor sloužících k podnikání čtyřnasobku) měsíčního nájemného k uhrazení svého dluhu na nájemném. Namísto pomoci se tak nájemce může ocitnout ještě ve svízelnější situaci a ve dluhové pasti. Navrhovatelka uvádí, že pro pronajímatele tedy neexistuje žádná záruka, že se finančně

oslabeným nájemcům podaří do konce ochranné doby tyto své dluhy na nájemném řádně splatit; naopak je téměř nepochybné, že mnohým se to v dané lhůtě nepodaří, což pro pronajímatele představuje riziko, že jejich pohledávky zůstanou neuspokojeny, a pro nájemce toto znamená riziko exekuce, insolvence a civilních sporů. Napadené zákony nejenom zasahují do vlastnických práv pronajímatelů, ale ani nenaplnují efektivně účel, tj. neposkytují nájemcům účinnou pomoc.

10. Porušení čl. 3 odst. 1 Listiny navrhovatelka spatřuje v nedůvodném a odlišném přístupu a v nerovném poskytování jiné úrovně ochrany základních lidských práv různým skupinám společnosti. Zatímco v případě bankovního sektoru stát prostřednictvím záruk dbá na ochranu jejich vlastnických práv, v případě pronajímatelů je vrchnostensky zákonem uložena povinnost snášet v období tři čtvrtě roku omezení jejich vlastnických práv bez jakékoli kompenzace či garance, že takto nuceně vzniklé dluhy budou uhrazeny. Tímto způsobem podle navrhovatelky dochází k porušení principu rovnosti práv a představuje to projev libovůle při výkonu státní moci.

11. Napadené zákony podle navrhovatelky nesplňují test proporcionality, a to ani v jednom z jeho kritérií, a představují tak nepřiměřený a nepřipustný zásah do základních práv pronajímatelů, aniž by přitom byla efektivně chráněna a naplněna základní práva nájemců. Kritérium vhodnosti není naplněno proto, že napadenými zákony není poskytnuta skutečně účinná pomoc a veškerá související zátěž je přesunuta na pronajímatele. Ve vztahu ke kritériu nezbytnosti navrhovatelka uvádí, že pro řešení problému nájemců bylo možné zvolit řadu jiných prostředků, na jejichž základě lze dosáhnout stejného výsledku, a vytčený cíl by byly schopny naplnit lépe a účinněji bez zásahu do základních práv jiných skupin obyvatel. Vzhledem k tomu, že přijetím napadených zákonů není zachována rovnováha zatížení a dochází k přesunu veškeré ekonomické zátěže z jedné skupiny obyvatel (nájemců) na druhou skupinu obyvatel (pronajímatelů), kterým je po předemtnou dobu zásadním způsobem omezen zdroj příjmů, není tak naplněno ani kritérium přiměřenosti. Navrhovatelka spatřuje paralelu současné situace s regulací nájemného, která byla ze strany Ústavního soudu označena za protiústavní [nález sp. zn. I. ÚS 489/05 ze dne 6. 4. 2006 (N 80/41 SbNU 59)], neboť nebyl dodržen princip spravedlivé rovnováhy a bylo nepřiměřeným způsobem zatíženo vlastnické právo určité kategorie vlastníků a jednostranně jim nařízeno dotovat nájemné ze svých prostředků.

12. Závěrem navrhovatelka uvádí, že přestože považuje napadené zákony za protiústavní, je si současně vědoma jejich potřeby a potenciálních negativních dopadů a nejistoty, které by nastaly v případě jejich okamžitého zrušení. Navrhuje proto, aby Ústavní soud označil napadené zákony za protiústavní a jako takové je zrušil, avšak v zájmu ochrany oprávněných zájmů a práv nájemců, jakož i v zájmu právní jistoty by rozhodl o jejich zrušení až k datu uplynutí ochranné doby definované zákonem, tj. ke dni 31. 12. 2020.

II.

Vyjádření účastníků a vedlejších účastníků k návrhu

13. 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 Parlamentu České republiky jako účastníky řízení a vládu spolu s Veřejným ochráncem práv jako vedlejší účastníky řízení, aby se vyjádřili k návrhu.

14. Veřejný ochránce práv do řízení nevstoupil. Poslanecká sněmovna i Senát se k návrhu vyjádřily. Jejich vyjádření jsou shrnuta níže [sub II a) a II b)]; vyjádření vlády obsahuje bod II c).

II. a)

Vyjádření Poslanecké sněmovny

15. Vyjádření Poslanecké sněmovny ze dne 24. 6. 2020 se týká jen formálních aspektů legislativního procesu, který vedl k přijetí napadené právní úpravy. Poslanecká sněmovna uvedla, že oba napa-

dené zákony byly projednávány ve zkráceném jednání podle ustanovení § 99 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „jednací řád PS“) v zákonodárném procesu ve stavu legislativní nouze. Předseda Poslanecké sněmovny svým rozhodnutím č. 41 ze dne 19. 3. 2020 na základě návrhu vlády z téhož dne vyhlásil podle ustanovení § 99 odst. 1 jednacího řádu PS stav legislativní nouze na dobu od 19. března 2020 do doby skončení nouzového stavu.

16. Návrh zákona č. 209/2020 Sb. předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 2. 4. 2020 (sněmovní tisk č. 815, VIII. volební období). Stejněho dne vláda předložila Poslanecké sněmovně návrh zákona č. 210/2020 Sb. (sněmovní tisk 816, VIII. volební období).

17. Pokud jde o návrh zákona č. 209/2020 Sb., Poslanecká sněmovna vyslovila s návrhem zákona souhlas, v závěrečném hlasování z přítomných 96 poslanců a poslankyň pro návrh hlasovalo 65, proti návrhu hlasovalo 17. Poslanecká sněmovna postoupila návrh zákona Senátu dne 9. 4. 2020, který jej dne 16. 4. 2020 projednal a Poslanecké sněmovně vrátil s pozměňovacími návrhy. Návrh vrácený Senátem projednala Poslanecká sněmovna dne 22. 4. 2020 a přijala návrh zákona ve znění, v němž byl postoupen Senátu. Z přítomných 178 poslanců a poslankyň pro návrh hlasovalo 121, proti návrhu hlasovalo 31. Prezident republiky zákon podepsal dne 24. 4. 2020. Zákon byl vyhlášen ve Sbírce zákonů v částce 74 rozeslané dne 27. 4. 2020.

18. Poslanecká sněmovna vyslovila souhlas i s vládním návrhem zákona č. 210/2020 Sb., v závěrečném hlasování z přítomných 97 poslanců a poslankyň pro návrh hlasovalo 76, proti návrhu hlasovalo 13. Poslanecká sněmovna postoupila návrh zákona Senátu dne 9. 4. 2020, který jej projednal na své schůzi dne 17. 4. 2020 a vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Návrh zákona vrácený Senátem Poslanecká sněmovna projednala dne 22. 4. 2020 a přijala návrh zákona ve znění, v němž byl postoupen Senátu. Z přítomných 173 poslanců a poslankyň pro návrh hlasovalo 129, proti návrhu hlasovalo 25. Prezident republiky zákon podepsal dne 24. 4. 2020. Zákon byl vyhlášen ve Sbírce zákonů v částce 74 rozeslané dne 27. 4. 2020.

II. b) Vyjádření Senátu

19. Senát ve svém vyjádření ze dne 25. 6. 2020 po rekapitulaci argumentace návrhu na zrušení předmětných zákonů předně poukázal na to, že navrhovatelka požaduje zrušení obou zákonů v jejich celku, přičemž její návrh směřuje k neústavnosti v nich nastaveného poměru vztahů mezi nájemci a pronajímateli. Poukázal na to, že zákon č. 209/2020 Sb. však vedle ustanovení § 2 až 4, týkajících se opatření ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS CoV-2 na nájemce prostor sloužících k uspokojování bytové potřeby, obsahuje i § 5, řešící opatření ke zmírnění dopadů epidemie na příjemce úvěru poskytnutého Státním fondem rozvoje bydlení, a § 6 a 7, obsahující problematiku vyúčtování nákladů na plnění spojená s užíváním bytů a nebytových prostorů v domě s byty, tedy další dvě odlišná témata.

20. Oba návrhy předmětných zákonů byly Senátu doručeny ve stejný den, a to 9. 4. 2020 poté, co byly Poslaneckou sněmovnou projednány ve zkráceném jednání v rámci vyhlášeného stavu legislativní nouze (senátní tisky 234 a 239).

21. Senát dále konstatuje, že debata na půdě Senátu u obou tisků probíhala argumentačně velmi podobně, kdy vesměs zaznívaly buď hlasy pro zamítnutí s tím, že návrh je koncepčně zcela špatný, nebo výzvy k jeho úpravě formou pozměňovacích návrhů, protože je sice nedokonalý, ale bude lepší poskytnout alespoň minimální ochranu nájemcům. Posuzované návrhy zákonů byly Senátem zařazeny na 20. schůzi 12. funkčního období. Nejprve byl dne 16. dubna 2020 projednán senátní tisk č. 234. Projednávání provázela rozsáhlá diskuse, během níž zazněla jak kritika vládního návrhu zákona, tak i částečná podpora, byť kritické povahy. Senát ve vyjádření dále uvedl, že návrh na schválení předlohy ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou nezazněl, návrh na zamítnutí nebyl podán a po rozsáh-

lé diskuzi se Senát rozhodl pro vrácení návrhu zákona ve znění přijatých pozměňovacích návrhů. Pro vrácení návrhu zákona se pro vyslovilo 36 ze 43 přítomných senátorů, proti nebyl nikdo.

22. Dne 17. dubna 2020 byl Senátem projednán i senátní tisk č. 239. Debata v rámci obecné rozpravy se nesla méně kriticky než ve vztahu k předchozímu tisku, avšak i tento vládní návrh zákona byl kritizován jako nedostatečně vyvažující dopady krize na obě strany: nájemce a pronajímatele. Senát nakonec vrátil návrh zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Pro usnesení se v hlasování z přítomných 36 senátorů vyslovilo 29, proti nebyl nikdo. Bylo schváleno také doprovodné usnesení: „I. s ohledem na skutečnost, že předložený návrh zákona považuje Senát za nedostatečný a návrh obsahuje i zásadní právní vady, vyzývá vládu České republiky, aby zřídila operační program pro čerpání bezúročných úvěrů pro nájemce, kteří nejsou v důsledku epidemie koronaviru SARS-CoV-2 schopni platit nájemné.“ V hlasování se pro usnesení z 36 přítomných senátorů vyslovilo 32 a nikdo nebyl proti. Závěrem Senát ve svém vyjádření uzavírá, že Senát při projednávání zákonů č. 209/2020 Sb. a č. 210/2020 Sb. postupoval v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

II. c) Vyjádření vlády

23. Vláda v úvodu svého vyjádření – obdobně jako Senát – poukázala na to, že skupina senátorů argumentuje obecně ve vztahu k možnosti „odložených“ nájmů v obou napadených právních předpisech, pomíjí však zbylá ustanovení daných předpisů, ačkoli navrhuje zrušení obou zákonů jako celku. V případě zákona č. 209/2020 Sb. skupina senátorů zejména zcela pomíjí další části tohoto zákona, konkrétně opatření ke zmírnění dopadů epidemie na příjemce úvěru poskytnutého Státním fondem rozvoje bydlení a část týkající se vyúčtování nákladů na plnění spojená s užíváním bytů a nebytových prostorů v domě s byty.

24. Ve vztahu k důvodům přijetí napadené právní úpravy vláda především zdůrazňuje nutnost co nejrychleji řešit negativní ekonomické a sociální dopady epidemie koronaviru. Z hlediska rozsahu přijímaných opatření odkazuje na důvodové zprávy k napadeným zákonům a uvádí, že jejich hlavní cíl spočívá v poskytnutí pomoci nájemcům prostor sloužících k uspokojování bytové potřeby a nájemcům prostor sloužících podnikání překlenout období, kdy jsou jejich příjmy zasaženy, a odvrátit tak hrozbu výpovědi z nájmu z důvodu řádně nezaplaceného nájemného. Vláda zdůrazňuje, že cílem napadených zákonů přitom není odpuštění nájemného, ale jeho odklad na omezenou dobu. Pronajímatel tak o své platby nájemného nepřichází, odklad placení nájemného se nadto týká pouze těch nájemců, kterým v důsledku mimořádných opatření vypadl příjem. Skutečnost, že se jich mimořádná opatření takto dotkla, navíc musí nájemci náležitě doložit. Vláda také dodává, že naléhavost této situace souvisí i s výší nájemného, které je řada domácností schopna hradit obtížně i v období ekonomické stability. Připomněla, že napadené zákony zároveň umožňují pronajímateli požadovat zrušení nájmu po skončení nouzového stavu (tedy po dni 17. 5. 2020), nelze-li po něm spravedlivě požadovat, aby omezení ve stanoveném rozsahu snášel. Napadená úprava podle předpokladů vlády dopadne na relativně úzký okruh subjektů, neboť preferovanou možnost představuje využití splátkového kalendáře nebo jiné formy dohody mezi nájemcem a pronajímatelem. Vláda také poukázala na obdobnou úpravu přijatou ve Spolkové republice Německo, která nestanoví žádné kompenzace pro pronajímatele a na rozdíl od české regulace neupravuje žádné výjimky. Vláda upozornila, že napadené zákony jsou „spárovány“ s dalšími předpisy přijatými během nouzového stavu, jako např. s odkladem splátek úvěrů a finančních půjček. Jde o logický řetězec, v němž finanční zajištění pronajímatelů, kteří splácejí úvěr, je řešeno právě moratoriem na splácení úvěrů, které bylo stanoveno zákonem č. 177/2020 Sb., o některých opatřeních v oblasti splácení úvěrů v souvislosti s pandemií COVID-19.

25. K navrhovatelkou tvrzenému porušení čl. 11 Listiny vláda konstatuje, že je nutné nejprve zkoumat, zda se právo na vlastnictví dostává do kolize s jiným ústavně garantovaným právem či veřejným zájmem. Tuto kolizi v obecné rovině vláda charakterizuje tak, že na jedné straně Listina v čl. 11 odst. 1 zaručuje právo každého vlastnit majetek, v čl. 11 odst. 2 zakazuje zneužívání vlastnic-

kého práva a připouští nucené omezení vlastnického práva (čl. 11 odst. 4 Listiny) ve veřejném zájmu; na straně druhé existuje veřejný zájem na ochraně osob ve slabším postavení, tj. nájemců, a garance jejich práva obvykle označovaného jako „právo na přiměřenou životní úroveň ve smyslu čl. 26 Listiny“. V této souvislosti vláda zdůrazňuje, že vlastnické právo není neomezené. Odkazuje přitom na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 42/03 ze dne 28. 3. 2006 (N 72/40 SbNU 703; 280/2006 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 20/05 ze dne 28. 2. 2006 (N 47/40 SbNU 389; 252/2006 Sb.), a to ve vztahu k ochraně nájmu bytu jako legitimního cíle omezení vlastnického práva a ústavně přijatelným podmínkám regulace nájmeného. Otázku hledání spravedlivé rovnováhy v regulaci nájemních vztahů také opakovaně posuzoval Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“), jehož judikatura obecně akceptuje možnost regulace různých aspektů nájemních vztahů. Limity vymezené ESLP pro státní zásahy do soukromého vlastnictví představuje princip legality, existence legitimního cíle v podobě veřejného zájmu a dosažení spravedlivé rovnováhy mezi zájmem na ochraně majetku a širšími společenskými zájmy. Podle názoru vlády jsou tyto limity v dané věci naplněny, a to včetně podmínky spravedlivé rovnováhy. Suspendování práva pronajímatele na jednostranné ukončení nájmu se má uplatnit pouze ve vymezených případech, v nichž se nájemce dostal do prodlení v jasně ohraničené době a v důsledku mimořádných opatření. Nájemce musí současně svou neschopnost platit nájemné kvalifikovaně doložit. Ochrana nájemce prostřednictvím napadených zákonů je podle vlády koncipována jako krajní opatření, které se uplatní v případě, kdy nelze situaci nájemce řešit jinak (např. dohodou či splátkovým kalendářem). To znamená, že pokud by např. nájemce již obdržel příslušnou dávku ze systému státní sociální podpory či pomoci v hmotné nouzi, je povinen nájemné uhradit z této dávky a zákonná ochrana by se na něj nevztahovala.

26. Podle vlády je suspendováním práva pronajímatele na jednostranné ukončení nájmu za přesně stanovených podmínek nájemcům poskytnuta účinná pomoc, neboť získávají časový prostor pro řešení finanční situace. Stanoveného cíle právní úpravy přitom podle názoru vlády nešlo dosáhnout bez přijetí nové právní úpravy nebo s využitím jiného, méně omezujícího opatření. Podporu nájemců formou dávky ze systému státní sociální podpory vláda nepovažuje za efektivní, a to vzhledem k nutnosti okamžitého řešení situace, přičemž k vyplacení dávek ze systému státní sociální podpory dochází se značným časovým posunem. K argumentaci navrhovatelky, „že se z pronajímatelů stanou nedobrovolní poskytovatelé úvěru“, vláda zdůrazňuje, že napadená úprava je o příjem nepřipraví, pouze umožňuje rozložit platby do delšího časového úseku.

27. Vláda připomněla, že v napadené úpravě jsou stanoveny rovněž pojistky k ochraně pronajímatele, které mu umožňují nájem vypovědět nebo zrušit i před uplynutím zákonem stanovené doby (§ 3 a 4 napadených zákonů). Eliminace negativních dopadů na pronajímatele se projevuje i tím, že není dotčena povinnost nájemce hradit náklady za služby spojené s užíváním bytu nebo prostor sloužících k bydlení ani případné úroky z prodlení. Podle vlády zásah do ústavně zaručeného práva vlastnit majetek, způsobený napadenou právní úpravou, zdaleka nedosahuje takové intenzity, že by zásadním způsobem destruoval podstatu vlastnického práva nebo způsoboval ve vztahu k pronajímatelům potenciálně tzv. rdousící efekt, jak ho pojímá Ústavní soud ve své judikatuře [srov. např. nálezy sp. zn. I. ÚS 3308/16 ze dne 19. 1. 2017 (N 16/84 SbNU 181)].

28. Pokud jde o tvrzené porušení čl. 11 odst. 4 Listiny, vláda vyjádřila přesvědčení, že omezení práva pronajímatele vypovědět nájem podle napadených zákonů nepředstavuje kvalifikované omezení vlastnického práva ve smyslu stanoviska pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09 ze dne 28. 4. 2009 (ST 27/53 SbNU 885; 136/2009 Sb.) a nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 ze dne 21. 6. 2000 (N 93/18 SbNU 287; 231/2000 Sb.), resp. tam uvedené judikatury ESLP. Z této judikatury vyplývá, že obsah ústavně garantovaného práva vlastnit majetek ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny není bezbřehý a nucené omezení vlastnického práva, jakož i vyvlastnění podle čl. 11 odst. 4 Listiny je třeba vztáhnout pouze na určité kvalifikované případy omezení (srov. stanovisko sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09). Z judikatury ESLP pak vyplývá, že čl. 1 odst. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) poskytuje státům právo přijímat takové zákony, které považují za nezbytné ke kontrole užívání majetku v souladu s obecným zájmem (*Mellacher a ost. v. Rakousko*, 19. 12. 1989, A-169). V případě napadených zákonů má omezení na straně pronajímatelů *de facto* podobu pouhého (případného) oddálení obdržení zisku. Vláda v této souvislosti poukazuje na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 17/10 ze dne

28. 6. 2011 (N 123/61 SbNU 767; 232/2011 Sb.; ve věci fotovoltaických elektráren), kde Ústavní soud poukázal na to, že není v rozporu s principem právní jistoty, pokud změnou právních předpisů fakticky dojde k oddálení obdržení zisku, zůstává-li jeho výše změnou předpisu nedotčena. Napadené zákony podle názoru vlády zasahují do vlastnických práv pronajímatelů pouze dílčím způsobem a pouze dočasně. Suspendována je toliko možnost ukončit nájem z důvodu prodlení s placením nájemného, které zapříčinilo opatření při epidemii. Napadené zákony se nijak nedotýkají práva ukončit nájem z jiných důvodů. Vláda poukazuje na to, že navrhovatelka úplně přehlíží, že zákaz ukončení nájmu není absolutní.

29. Vláda nesouhlasí také s výhradou navrhovatelky ve vztahu k porušení čl. 26 odst. 3 Listiny. Opětovně poukazuje na komplexnost mimořádných opatření v důsledku epidemie koronaviru. Vláda přijala celou řadu kompenzačních apod. opatření. Zdůrazňuje, že smyslem napadených zákonů není poskytnout občanům hmotné zabezpečení, ale toliko na přechodnou dobu chránit jeden konkrétní statek, který má zvláštní význam: v případě nájmu podnikatelských prostor směřuje k ochraně stability a kontinuity hospodářství jako celku; v případě nájemního bydlení k ochraně důstojného života člověka. Pokud by v těchto případech bylo spoléháno pouze na přímou či nepřímou státní podporu, hrozilo by nebezpečí z prodlení. Vláda také upozorňuje, že realizace práva zakotveného v čl. 26 odst. 3 Listiny závisí na prováděcím zákonodárství a reálných možnostech státu výdaje na hmotné zajištění občanů pokrýt. Napadenými zákony nejsou nijak dotčeny případné nároky na plnění ze systému sociálního zabezpečení. Je nesporné, uvádí vláda, že pandemie bude mít negativní finanční dopady na všechny složky a skupiny obyvatel stejně jako na stát. Navrhovatelkou uváděné přenášení sociální zátěže mezi skupinami obyvatel vláda považuje za nepřipadné. V případě napadených zákonů se nejedná o trvalou úpravu nájemních vztahů a přijatá opatření mají pouze krátkodobý efekt reagující na aktuální potřebu ochrany nájemců.

30. Vláda vyslovila také nesouhlas s argumentací navrhovatelky o porušení čl. 3 odst. 1 Listiny, které má spočívat v odlišném přístupu státu k zajištění pohledávek bankovního sektoru a zajištění pohledávek pronajímatelů. Podle názoru vlády tento přístup nelze označit za diskriminaci, neboť se v žádném ohledu nejedná o srovnatelné případy a okruh regulovaných vztahů se zásadně liší. Státní garance, jak se jí dovolává navrhovatelka, by v případě pronajímatelů plnila značně odlišnou funkci, než kterou plní státní garance za úvěry podnikajícím subjektům. Vláda v této souvislosti poukazuje na to, že dostupnost bankovních úvěrů má významný dopad na hospodářství jako celek. V případě bankovního sektoru státní garance plní zejména motivační funkci a její účel spočívá v zajištění kontinuity v poskytování bankovních úvěrů podnikajícím subjektům. V případě dlužného nájemného by garance naopak plnila především funkci zajišťovací, která by primárně směřovala k ochraně individuálního zájmu pronajímatele. Postavení pronajímatelů podle napadených zákonů lze připodobnit spíše k postavení úvěrujících podle výše zmíněného zákona č. 177/2020 Sb., o některých opatřeních v oblasti splácení úvěrů v souvislosti s pandemií COVID-19, kteří jsou ze zákona povinni strpět odklad splátek svých úvěrů. Ani v tomto případě není žádná státní garance poskytována.

31. Závěrem vláda konstatuje, že napadené zákony lze chápat jen jako dočasné omezení vlastníka ve výkonu jeho práva jednostranně ukončit nájem specifikovaných prostor. Vyjádřila přesvědčení, že v posuzované věci jsou splněna všechna kritéria kladená na právní regulaci vztahů nájemců a pronajímatelů ústavním pořádkem i judikaturou vrcholných soudů. Napadená zákonná úprava sleduje jasné seznatelný legitimní cíl. Zásah do práva pronajímatelů na pokojné užívání majetku se přitom nachází ve spravedlivé rovnováze k veřejnému zájmu na ochraně nájemců. Práva vlastníků nemovitostí zároveň nejsou danou právní úpravou zasažena natolik intenzivním způsobem, že by na základě čl. 11 odst. 4 Listiny bylo nutné, aby stát poskytoval pronajímatelům za úpravu užívání majetku náhrady, tj. finanční kompenzace či zvláštní státní garance. Vláda proto považuje oba napadené zákony za plně ústavně konformní a navrhuje, aby byl předmětný návrh zamítnut.

III.

Replika navrhovatelky

32. Navrhovatelka v replice opakuje své přesvědčení, že napadené zákony představují nejenom diskriminační a nepřipustné omezení vlastnických práv pronajímatelů, ale je také diskutabilní, zda je vůbec dán veřejný zájem a potřeba tohoto zásahu. Zdůrazňuje, že právě v krizových dobách je velmi důležité věnovat pečlivou pozornost přiměřenosti přijímaných opatření a podrobovat je kritičtějšímu zkoumání, neboť právě v takových dobách jsou základní práva a svobody nejsnáze porušitelné. Judikatura, na kterou odkazuje vláda, je podle navrhovatelky nepřipadná, neboť v dané věci se nejedná o přijetí obecných pravidel, kterými jsou nastavovány meze vlastnických práv, ale jsou přijímána cílená *ad hoc* opatření, která na vymezený čas zbavují vlastníky pronajímaných nemovitostí některých práv, a nutí je tak převzít zátěž nájemců a dopady krize na vlastní bedra. Navrhovatelka zdůrazňuje, že napadené zákony jsou diskriminační, neboť přehlížejí fakt, že z hlediska dopadů pandemie jsou vlastníci pronajímaných nemovitostí zasaženi stejně jako ostatní skupiny obyvatel a výpadek příjmů mohou pocítit zcela rovnocenně jako nájemci. K argumentaci vlády týkající se nesouhlasu s tvrzením, že přístup státu k pronajímatelům je nedůvodně odlišný od přístupu k bankovnímu sektoru, navrhovatelka uvádí, že největší odlišnost spočívá v tom, že v případě pronajímatelů jde převážně o jednotlivce, kteří jsou zasaženi dopady pandemie, v případě bankovního sektoru se jedná o bohaté a vlivné nadnárodní instituce. Zatímco těm jsou poskytovány záruky, aby půjčovaly lidem a firmám v nouzi, pronajímatelé nejsou tak vlivní, aby se domohli obdobného přístupu ze strany vlády.

33. Skupina senátorů poukázala na to, že výjimku ze zákazu ukončení nájmu podle § 4 napadených zákonů nepovažuje za účinnou pojistku vzhledem k možnostem nájemců bránit se případné výpovědi návrhem na její soudní přezkum. Dále polemizuje s tvrzenou neodkladností a potřebou okamžitého řešení mimořádné situace, což dokládá malým počtem žádostí nájemců o vydání potvrzení o tom, že zpoždění s úhradou nájemného nastalo z prokazatelných důvodů spojených s dopady epidemie koronaviru (celkem 56). Podle navrhovatelky to svědčí o tom, že samotní nájemci dospěli k závěru, že přijatá opatření jejich složitou situaci nijak neřeší, a rozhodli se této zákonné možnosti vůbec nevyužít. Potřeba přijatých opatření tedy nebyla nezbytná a nebyl na ní veřejný zájem.

IV.

Aktivní procesní legitimace a podmínky řízení

34. Podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu může návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení podat skupina nejméně 17 senátorů. Tento návrh podala skupina 31 senátorů. V souladu s § 64 odst. 5 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 320/2002 Sb., k němu připojila i podpisovou listinu, na které každý z nich jednotlivě potvrdil, že se k návrhu připojuje. Podmínku aktivní legitimace tedy skupina senátorů splňuje.

35. Návrh obsahuje veškeré další zákonem požadované náležitosti a je přípustný ve smyslu ustanovení § 66 zákona o Ústavním soudu. Současně neexistuje žádný z důvodů pro zastavení řízení podle § 67 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb. Ústavní soud o návrhu rozhodl bez nařízení ústního jednání, neboť neprováděl dokazování ve smyslu § 44 zákona o Ústavním soudu a od jednání nebylo možné očekávat další objasnění věci.

V.

Proces přijetí napadených ustanovení

36. Ústavní soud v intencích § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., přezkoumal, zda napadené zákony byly přijaty a vydány v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Dospěl k závěru, že v tomto směru nelze zákonodárci nic vytýkat. Účastníci řízení ostatně žádné deficitní legislativního procesu neuvádějí. Ústavní soud pro

stručnost odkazuje na shrnutí průběhu legislativního procesu ve vyjádřeních Poslanecké sněmovny a Senátu.

VI.

Díkce napadených zákonů

37. Zákon č. 209/2020 Sb. zní:

§ 1

(1) Nouzovým stavem se pro účely tohoto zákona rozumí nouzový stav vyhlášený v souladu s čl. 5 a 6 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky vládou České republiky v roce 2020 z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu nového koronaviru (označovaný jako SARS CoV-2) na území České republiky.

(2) Mimořádným opatřením při epidemii se pro účely tohoto zákona rozumí

a) krizové opatření podle § 2 písm. c) krizového zákona přijaté vládou České republiky v době nouzového stavu,

b) mimořádné opatření vydané v roce 2020 Ministerstvem zdravotnictví na základě § 69 odst. 1 písm. b), § 69 odst. 2 a § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění COVID-19 způsobené novým koronavirem SARS CoV-2,

c) mimořádné opatření vydané v roce 2020 krajskou hygienickou stanicí na základě § 69 odst. 1 písm. b), § 69 odst. 2, § 82 odst. 1 a § 82 odst. 2 písm. m) zákona o ochraně veřejného zdraví k zamezení dalšího šíření onemocnění COVID-19 způsobené novým koronavirem SARS CoV-2.

(3) Rozhodnou dobou se pro účely tohoto zákona rozumí doba ode dne 12. března 2020 do dne následujícího po dni skončení mimořádného opatření při epidemii, nejpozději však do dne 31. července 2020.

(4) Ochrannou dobou se pro účely tohoto zákona rozumí doba ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona do dne 31. prosince 2020.

Opatření ke zmírnění dopadů epidemie na nájemce prostor sloužících k uspokojování bytové potřeby

§ 2

(1) Ustanovení § 2 až 4 se použijí na nájem bytu, domu nebo jejich části, je-li účelem nájmu uspokojování bytové potřeby nájemce. Ustanovení § 2 až 4 se použijí obdobně i pro podnájem bytu, domu nebo jejich části, je-li účelem podnájmu uspokojování bytové potřeby podnájemce.

(2) K ujednání, které se odchyluje od ustanovení tohoto zákona v neprospěch nájemce, se nepřihlíží.

§ 3

(1) Pronajímatel nemůže v ochranné době nájem jednostranně ukončit pouze z důvodu, že je nájemce v prodlení s placením nájemného, pokud prodlení nastalo

a) v rozhodné době, a

b) převážně v důsledku omezení plynoucího z mimořádného opatření při epidemii, které mu znemožňovalo nebo podstatně ztěžovalo řádnou úhradu nájemného.

(2) Ustanovením odstavce 1 není dotčeno právo pronajímatele ukončit nájem z jiných důvodů ani další práva pronajímatele vzniklá v důsledku prodlení nájemce.

(3) Nájemce pronajímateli bez zbytečného odkladu a s určitostí odpovídající dostupným skutečnostem doloží okolnosti prodlení podle odstavce 1 písm. b), potvrzením od příslušného úřadu práce ČR, kterému pro vystavení potvrzení musí nájemce doložit podklady, jejichž formu a náležitosti stanoví metodicky pokyn.

(4) Neuhradí-li nájemce v ochranné době všechny pohledávky na nájemném, které se staly splatnými v rozhodné době, má pronajímatel právo vypovědět nájem bez výpovědní doby. Pronajímatel má toto právo i tehdy, prohlásí-li nájemce nebo stane-li se jinak nepochybným, že tyto pohledávky ani v ochranné době neuhradí.

§ 4

(1) Pronajímatel může poté, co pominuly okolnosti podle § 3 odst. 1 písm. b), nejdříve však po skončení nouzového stavu, požadovat zrušení nájmu, nelze-li po něm spravedlivě požadovat, aby omezení ve stanoveném rozsahu snášel, zejména mohl-li by v důsledku omezení upadnout do takové nouze, že nebude mít ani na nutnou výživu vlastní nebo nutnou výživu osoby, k jejíž výživě je podle zákona povinen.

(2) Nedohodnou-li se strany, soud k návrhu pronajímatele rozhodne o zrušení nájmu podle odstavce 1.

§ 5

Opatření ke zmírnění dopadů epidemie na příjemce úvěru poskytnutého Státním fondem rozvoje bydlení

(1) Státní fond rozvoje bydlení může na žádost příjemce úvěru odložit splatnost splátek jistiny a příslušenství úvěru na dobu do 30. listopadu 2020, doloží-li příjemce úvěru neschopnost splácet úvěr vzniklou v důsledku mimořádného opatření při epidemii. Po přijetí úvěru nelze v souvislosti s podáním žádosti podle věty první požadovat úhradu nákladů spojených s vyřízením žádosti ani jinou úhradu.

(2) Celková doba splácení úvěru se v případě podle odstavce 1 prodlouží o dobu, na kterou byla odložena splatnost splátek jistiny a příslušenství úvěru.

Vyúčtování a finanční vypořádání nákladů na plnění spojená s užíváním bytů a nebytových prostorů v domě s byty

§ 6

Pro účely § 6 a 7 se rozumí

- a) poskytovatelem služeb poskytovatel služeb podle § 2 písm. a) zákona č. 67/2013 Sb., kterým se upravují některé otázky související s poskytováním plnění spojených s užíváním bytů a nebytových prostorů v domě s byty, ve znění zákona č. 104/2015 Sb. (dále jen „zákon o službách“),
- b) příjemcem služeb příjemce služeb podle § 2 písm. b) zákona o službách a
- c) vyúčtováním vyúčtování podle § 2 písm. f) zákona o službách.

§ 7

Povinnost poskytovatele služeb doručit vyúčtování služeb příjemci služeb, která by podle § 7 odst. 1 zákona o službách dospěla po dni nabytí účinnosti tohoto zákona a přede dnem 31. srpna 2020, se považuje za dospělou dnem 1. září 2020.

§ 8

Účinnost

Tento zákon nabývá účinnosti dnem jeho vyhlášení.

38. Zákon č. 210/2020 Sb. zní:

§ 1

- (1) Nouzovým stavem se pro účely tohoto zákona rozumí nouzový stav vyhlášený v souladu s čl. 5 a 6 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky vládou České republiky v roce 2020 z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu nového koronaviru /označovaný jako SARS CoV-2/ na území České republiky.
- (2) Mimořádným opatřením při epidemii se pro účely tohoto zákona rozumí
- a) krizové opatření podle § 2 písm. c) krizového zákona přijaté vládou České republiky v době nouzového stavu,
- b) mimořádné opatření vydané v roce 2020 Ministerstvem zdravotnictví na základě § 69 odst. 1 písm. b), § 69 odst. 2 a § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění COVID-19 způsobené novým koronavirem SARS CoV-2,
- c) mimořádné opatření vydané v roce 2020 krajskou hygienickou stanicí na základě § 69 odst. 1 písm. b), § 69 odst. 2, § 82 odst. 1 a § 82 odst. 2 písm. m) zákona o ochraně veřejného zdraví k zamezení dalšího šíření onemocnění COVID-19 způsobené novým koronavirem SARS CoV-2.
- (3) Rozhodnou dobou se pro účely tohoto zákona rozumí doba ode dne 12. března 2020 do 30. června 2020.
- (4) Ochrannou dobou se pro účely tohoto zákona rozumí doba ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona do dne 31. prosince 2020.

§ 2

- (1) Ustanovení tohoto zákona se použijí na nájem nebo podnájem prostoru nebo místnosti (dále jen „nájem“), je-li účelem nájmu provozování podnikatelské činnosti v tomto prostoru nebo v této místnosti a slouží-li prostor nebo místnost alespoň převážně k podnikání, bez ohledu na to, zda je účel nájmu v nájemní smlouvě vyjádřen (dále jen „prostor sloužící podnikání“).
- (2) Ustanovení tohoto zákona se použijí i na pacht, je-li podstatnou částí předmětu pachtu prostor sloužící podnikání.
- (3) K ujednání, které se odchyluje od ustanovení tohoto zákona v neprospěch nájemce, se nepřihlíží.

§ 3

- (1) Pronajímatel nemůže v ochranné době nájem jednostranně ukončit pouze z důvodu, že je nájemce v prodlení s placením nájemného spojeným s užíváním prostoru sloužícího k podnikání, pokud prodlení nastalo
- a) v rozhodné době, a
- b) v důsledku omezení plynoucího z mimořádného opatření při epidemii, které mu znemožňovalo nebo podstatně ztěžovalo provozování podnikatelské činnosti.
- (2) Ustanovením odstavce 1 není dotčeno právo ukončit nájem z jiných důvodů ani další práva pronajímatele vzniklá v důsledku prodlení nájemce.
- (3) Nájemce pronajímateli předloží listiny osvědčující splnění podmínek podle odstavce 1 písm. b) do patnácti dnů ode dne, kdy nastalo první prodlení s placením nájemného podle odstavce 1.
- (4) Nájemce je povinen uhradit všechny pohledávky, které se staly splatnými v rozhodné době a které nájemce řádně neuhradil, do konce ochranné doby. Neuhradí-li nájemce v ochranné době všechny dluhy na nájemném, které se staly splatnými v rozhodné době, má pronajímatel právo vypovědět nájem; výpovědní doba činí

5 dní. Pronajímatel má toto právo i tehdy, prohlásí-li nájemce, že tyto dluhy na nájemném ani v ochranné době neuhradí.

(5) Zanikne-li či skončí nájem před uplynutím ochranné doby, je nájemce povinen uhradit všechny pohledávky, které se staly splatnými v rozhodné době, do 30 dnů od zániku či skončení nájmu.

§ 4

Pronajímatel může poté, co pominuly okolnosti podle § 3 odst. 1 písm. b), nejdříve však po skončení nouzového stavu, požadovat zrušení nájmu, nelze-li po něm spravedlivě požadovat, aby omezení ve stanoveném rozsahu snášel.

§ 5

Tento zákon nabývá účinnosti dnem jeho vyhlášení.

VII.

Meritorní přezkum návrhu

39. Navrhovatelka především uvádí, že napadené zákony jsou v rozporu s čl. 11 odst. 4 Listiny, neboť za nucené omezení vlastnického práva se neposkytuje náhrada. K tomuto tvrzení Ústavní soud úvodem konstatuje, že navrhovatelka přehlíží, že uvedené ustanovení nelze vykládat jako základní právo na náhradu za jakékoli omezení vlastnického práva stanovené zákonem. Ústavní soud ve svém stanovisku sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09 k náhradě za nucené omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny ve věcech protiústavní regulace nájemného konstatoval, že obsah ústavně garantovaného práva vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny, jakož i práva pokojně užívat majetek podle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě není bezbřehý a podléhá řadě omezení, jež lze z hlediska ústavní garance považovat za imanentní jeho ústavnímu a potažmo zákonnému vymezení. Ústavní soud výslovně uvádí, že „zákon může obecně stanovit meze vlastnického práva, aniž by takovéto omezení bylo spojeno s právem na náhradu. Nucené omezení vlastnického práva, jakož i vyvlastnění podle čl. 11 odst. 4 Listiny tak je třeba vztáhnout pouze na určité kvalifikované případy omezení“. Současně konstatoval, že významnou roli při posuzování ústavnosti zásahu do vlastnického práva má také intenzita jeho omezení, která má více aspektů: především rozsah samotného omezení a dále délka jeho trvání, tedy zda jde o omezení dočasné nebo trvalé. Na každé omezení vlastnického práva se tedy nevztahuje režim čl. 11 odst. 4 Listiny. Ústavní soud v tomto smyslu ve své judikatuře také specifikoval, že jako omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny „je třeba rozumět pouze takové omezení, které vylučuje realizaci vlastnického práva buď zcela, nebo v rozsahu, který podstatnou měrou znemožňuje výkon vlastnického práva v některé z jeho složek“ [nález sp. zn. Pl. ÚS 21/18 ze dne 14. 5. 2019 (173/2019 Sb.)]. Tyto závěry judikatury představují relevantní východiska i pro posouzení daného návrhu.

40. Současně navrhovatelka přehlíží další charakteristický rys vlastnického práva, jímž je sociální funkce vlastnictví vyjádřená v čl. 11 odst. 3 Listiny. Význam sociální funkce vlastnictví Ústavní soud opakovaně zdůrazňuje při interpretaci vlastnického práva. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/16 ze dne 18. 12. 2018 (N 200/91 SbNU 485; 51/2019 Sb.) tak vyzdvihl, že vlastnictví „nemůže sloužit pouze jako panství majitele nad věcí, nýbrž jej (právě jako majitele) současně zavazuje k určitému chování“. Specifickou povahu čl. 11 odst. 3 Listiny Ústavní soud vymezil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/03 ze dne 13. 12. 2006 (N 226/43 SbNU 541; 49/2007 Sb.), v němž konstatoval, že toto ustanovení je ve srovnání s jinými ustanoveními netypické tím, že nestanoví subjektivní ústavně garantovaná práva, nýbrž povinnosti: „V první řadě vyslovuje zásadu, že vlastnictví zavazuje. Tato zásada vyjadřuje fakt, že – ač je nutno vlastnické právo považovat za právo absolutní, jež umožňuje ochranu vlastníka proti všem – oprávnění vlastníka mají své limity, jež mohou narážet na oprávněné zájmy druhých a společnosti jako celku. Absolutnost vlastnictví jako právního vztahu tak není zcela neomezená a není ‚absolutní‘

do důsledků. V duchu právně-politické maximy „právo individua končí tam, kde začínají práva druhých“ je tedy nutno vykládat i otázku výkonu vlastnického práva.“

41. Další východisko k meritornímu přezkumu napadených zákonů se týká situace, za níž byly napadené zákony přijaty. Konstatuje-li totiž navrhovatelka, že právě za výjimečných situací, jakými je nouzový stav, jsou principy demokratického právního státu a základní práva a svobody obyvatel nejvíce ohroženy, a proto je nutné bděle a důsledně dohlížet na to, aby nedošlo k jejich porušení, nelze než jí dát za pravdu. Tento apel má však ve vztahu k projednávané věci také druhou stránku spočívající v tom, že právě za výjimečných situací, kdy je ohroženo a oslabeno sociální a ekonomické postavení obyvatelstva a důstojné podmínky života, se sociální funkce vlastnictví projevuje zvláště významně, a to právě také vztahu k interpretaci spravedlivé rovnováhy.

42. K tvrzenému porušení čl. 11 odst. 4 Listiny navrhovatelka namítá, že v případě napadených zákonů není naplněna podmínka, že omezení vlastnického práva je přípustné pouze za náhradu. Argumentuje, že podle odborné literatury i judikatury (kterou ovšem blíže nespecifikovala) povinnost státu odškodnit vlastníka omezeného na jeho právech vyplývá z principu rovnoměrného rozvržení veřejných břemen pro všechny občany a z principu jejich rovnosti před zákonem. Navrhovatelka uvádí, že při posouzení, zda zásah do vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny dodržuje zásadu proporcionality a dochází k zachování spravedlivé rovnováhy mezi střetávajícími se zájmy společnosti, je nutné vycházet z testu proporcionality.

43. Ústavní soud proto přezkoumal, zda v případě napadených zákonů byl naplněn předpoklad existence veřejného zájmu a dále vztah přiměřenosti vůči sledovanému legitimnímu cíli. Zaměří se proto na to, zda zákonodárce respektoval zásadu přiměřenosti a dosáhl spravedlivé rovnováhy mezi v kolizi stojícími dotčenými zájmy. I pro zákony vydané za nouzového stavu platí zásada, že omezení základních práv musí především odpovídat nárokům plynoucím z principu právního státu a naplňovat požadavky vycházející z testu proporcionality.

44. Zásada proporcionality v souladu s ustálenou judikaturou Ústavního soudu zahrnuje tři principy, respektive kritéria posuzování přípustnosti zásahu. Jde o princip způsobilosti naplnění účelu (nebo také vhodnosti), princip potřebnosti a princip přiměřenosti (proporcionalita v užším smyslu). Podrobněji srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 4/94 ze dne 12. 10. 1994 (N 46/2 SbNU 57; 214/1994 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 21/17 ze dne 12. 2. 2019 (89/2019 Sb.) nebo navrhovatelkou zmiňovaný nálezy sp. zn. Pl. ÚS 18/17 ze dne 25. 9. 2018 (N 156/90 SbNU 525; 261/2018 Sb.).

45. Pokud jde o první krok testu proporcionality, Ústavní soud především uvádí, že napadené zákony je zapotřebí posuzovat v kontextu situace, v níž byly přijaty, tedy za platnosti nouzového stavu. Nouzový stav vyhlásila vláda na základě čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, usnesením č. 69/2020 Sb., a to z důvodu „ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru (označovaný jako SARS CoV-2) na území České republiky“. V usnesení o vyhlášení nouzového stavu vláda uvedla, že nouzový stav vyhláší od 14:00 hodin dne 12. 3. 2020 na dobu 30 dnů a zároveň nařizuje pro řešení vzniklé krizové situace krizová opatření podle § 5 písm. a) až e) a § 6 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů, která stanoví samostatným usnesením. Vláda poté přijala řadu radikálních mimořádných, resp. krizových opatření za účelem ochrany zdraví v důsledku epidemie koronaviru, jimiž došlo k zásadnímu omezení řady základních práv a svobod, která zásadně zasáhla do sociálního a ekonomického života obyvatel.

46. V případě napadených zákonů představuje veřejný zájem, a tedy účel právní regulace (v souladu s nálezy sp. zn. Pl. ÚS 21/17, bod 43) ochrana důstojného života ve smyslu základních sociálních a existenčních podmínek nájemců bytových prostor a prostor sloužících k podnikání, kteří jsou postiženi krizovými opatřeními vydanými v souvislosti s nouzovým stavem. Tento důvod právní regulace a prostředky k jeho dosažení jsou specifikovány v důvodových zprávách k oběma napadeným zákonům. Podle vyjádření vlády je hlavním cílem napadených zákonů „pomoci nájemcům prostor sloužících k uspokojování bytové potřeby a nájemcům prostor sloužících k podnikání překlenout ob-

dobí, kdy jsou jejich příjmy zasaženy, a odvrátit tak hrozbu výpovědi z důvodu řádně nezaplaceného nájemného“.

47. Ústavní soud dospěl k závěru, že v daném případě princip vhodnosti (legitimního účelu) naplněn byl, neboť napadené zákony mohou nepochybně vést k dosažení sledovaného, výše vymezeného veřejného zájmu. Argumentace navrhovatelky, že napadené zákony tento cíl nenaplnují, spočívající v tvrzení, že nájemce postižené mimořádnými opatřeními dostatečně nechrání, a mohou se tak naopak ocitnout ve složitější situaci a dluhové pasti, se nachází v rovině spekulací. Ostatně z povahy obou napadených zákonů je zřejmé, že nabízeného benefitu nájemci vůbec nemuseli využít, pokud by měli skutečně pocit, že je tato úprava poškozující. K dalším skutečnostem, které uvádí, jako např. nedostatek ochrany nájemců před civilní žalobou na zaplacení, kterou vůči nim může pronajímatel podat i v mezidobí, či povinnost doplacení veškerého dlužného nájemného včetně narůstajících úroků z prodlení, může dojít i bez ohledu na napadenou právní úpravu, a to v mnohem širší, resp. pro nájemce závažnější míře.

48. Ve druhém kroku testu proporcionality, tj. zkoumání principu potřebnosti, Ústavní soud konstatuje, že v situaci vyhlášení nouzového stavu a přijímání krizových opatření výrazně zasahujících do běžného sociálního a ekonomického života občanů, nelze přehlédnout významný aspekt, jímž je naléhavost řešení této situace. Za takového stavu napadené zákony představují řešení situace, kdy nájemci v důsledku mimořádných opatření objektivně omezujících jejich sociální a ekonomickou situaci, resp. možnost získávat příjmy ze své podnikatelské či jiné pracovní činnosti, nemohou hradit nájemné v plné výši. V tomto smyslu lze akceptovat stanovisko vlády, která konstatovala, že pokud by napadená úprava nebyla přijata s tím, že by bylo spoléháno jen na přímou či nepřímou státní podporu, hrozilo by nebezpečí z prodlení, čímž by podniky byly ohroženy výpadky provozu či insolvenčí, resp. občané bytovou nouzí, a to za specifické rizikové situace probíhající epidemie koronaviru. Na hledisko potřebnosti ve vztahu k omezení vlastnického práva je v dané věci nutno nahlížet také v kontextu dalších krizových opatření přijatých během nouzového stavu, tj. např. možnosti odkladu splátek úvěrů a půjček. Jak upozornila vláda ve svém vyjádření, pronajímatelé, kteří splácejí úvěr, mohou využít moratoria na splácení úvěrů podle zákona č. 177/2020 Sb., o některých opatřeních v oblasti splácení úvěrů v souvislosti s pandemií COVID-19. Pokud tedy navrhovatelka tvrdí, že pro řešení aktuálního problému nájemců bylo možné zvolit řadu jiných prostředků, které by byly sledovaný cíl schopny naplnit lépe a účinněji – jako např. novelizací zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, ve vztahu k poskytování příspěvku na bydlení – přehlíží současně nejenom výše uvedené možnosti upravené v dalších krizových opatřeních, ale i ustanovení samotných napadených zákonů. Upravují totiž výjimky směřující k ochraně pronajímatelů: možnost výpovědi z nájmu i před uplynutím ochranné doby v případě obou zákonů či odkladu splátek úvěru poskytnutého Státním fondem rozvoje bydlení v případě pronajímatelů prostor sloužících k uspokojování bytové potřeby. Za dané situace Ústavní soud dospěl k závěru, že napadené zákony splňují i druhý předpoklad testu proporcionality, tj. kritérium potřebnosti.

49. Pokud jde o třetí krok testu proporcionality, tj. přiměřenosti (proporcionalita v užším smyslu), je zapotřebí předně zdůraznit, že při jeho aplikaci ve vztahu k vlastnickému právu Ústavní soud ve své judikatuře přistupuje s důrazem na sociální funkci vlastnictví vyjádřenou v čl. 11 odst. 3 Listiny (srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/17, bod 54, či také nález sp. zn. Pl. ÚS 27/16, bod 57). Podle tohoto ustanovení platí, že vlastnictví zavazuje; nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. V nyní posuzovaném případě nelze také odhlédnout od skutečnosti zdůrazněné již výše, tj. že v důsledku mimořádných opatření přijatých v souvislosti s epidemií koronaviru má sociální funkce vlastnictví obzvláště důležitý význam.

50. Při posouzení principu přiměřenosti při porovnání v kolizi stojícího veřejného zájmu na ochraně života ve smyslu důstojných sociálních a existenčních podmínek nájemců a základního práva vlastníků-pronajímatelů Ústavní soud uvádí následující skutečnosti významné pro přezkum ústavnosti napadené úpravy. V případě obou napadených zákonů jde pouze o dočasné omezení jedné ze složek vlastnického práva, přičemž doba tohoto omezení je v zákoně konkrétně vymezena. Tzv.

ochranná doba, tj. doba, po kterou nemůže pronajímatel jednostranně ukončit nájem pouze z důvodu, že je nájemce v prodlení s placením nájemného, je v obou napadených zákonech vymezena ode dne nabytí účinnosti zákona (tj. 27. 4. 2020) do 31. 12. 2020 (§ 1 odst. 4 zákona č. 209/2020 Sb. a § 1 odst. 4 zákona č. 210/2020 Sb.). Rozhodnou dobou, po kterou mohlo vzniknout prodlení, se v případě nájmu prostor určených k bydlení rozumí doba ode dne 12. 3. 2020 do dne následujícího po dni skončení mimořádného opatření při epidemii, nejpozději však do 31. 7. 2020 (§ 1 odst. 3 zákona č. 209/2020 Sb.). Pro účely nájmu prostor sloužících k podnikání se rozhodnou dobou rozumí doba ode dne 12. 3. 2020 do 30. 6. 2020 (§ 1 odst. 3 zákona č. 210/2020 Sb.).

51. Pokud navrhovatelka tvrdí, že v důsledku napadených opatření je po dobu více než tři čtvrtě roku zcela zásadním způsobem omezen zdroj příjmů pronajímatelů, kteří se tak mohou ocitnout rovněž v situaci, kdy nebudou schopni platit své závazky, je třeba uvést, že napadené zákony tuto situaci zohledňují. U obou napadených zákonů je upravena možnost vypovědět nájem i před uplynutím ochranné doby v případě, že nájemce v ochranné době neuhradí všechny pohledávky, které se staly splatnými v rozhodné době, či tehdy, prohlásí-li nájemce nebo stane-li se jinak nepochybným, že tyto pohledávky ani v ochranné době neuhradí: u nájmu bytů bez výpovědní doby (§ 3 odst. 4 zákona č. 209/2020 Sb.) a v případě nájmu prostor sloužících k podnikání s výpovědní dobou 5 dní (§ 3 odst. 4 zákona č. 210/2020 Sb.). Napadenými zákony není také dotčena povinnost nájemce hradit náklady za služby spojené s užíváním bytu nebo prostor sloužících k bydlení ani úroky z prodlení vzniklé prodlením s placením nájemného.

52. Oba napadené zákony současně upravují možnost, aby pronajímatel poté, co pominuly okolnosti plynoucí z krizového opatření, resp. nejdříve po skončení nouzového stavu, požadoval zrušení nájmu, nelze-li po něm spravedlivé požadovat, aby omezení ve stanoveném rozsahu snášel (§ 4 zákona č. 210/2020 Sb.), resp. pokud by mohl v důsledku omezení upadnout do takové nouze, že nebude mít ani na nutnou výživu vlastní nebo nutnou výživu osoby, k jejíž výživě je podle zákona povinen (§ 4 odst. 1 zákona č. 209/2020 Sb.).

53. Zákon č. 209/2020 Sb. obsahuje – jak ostatně vyplývá z jeho názvu – také ustanovení o opatření ke zmírnění dopadů epidemie na příjemce úvěru poskytnutého Státním fondem rozvoje bydlení. Podle tohoto ustanovení může Státní fond rozvoje bydlení na žádost příjemce úvěru odložit splatnost splátek jistiny a příslušenství úvěru na dobu do 30. listopadu 2020, doloží-li příjemce úvěru neschopnost splácet úvěr vzniklou v důsledku krizového opatření při epidemii. Po příjemci úvěru nelze v souvislosti s podáním žádosti podle věty první požadovat úhradu nákladů spojených s vyřízení žádosti ani jinou úhradu. Celková doba splácení úvěru se v případě podle odstavce 1 prodlouží o dobu, na kterou byla odložena splatnost splátek jistiny a příslušenství úvěru (§ 5 zákona č. 209/2020 Sb.).

54. Ústavní soud konstatuje, že v případě napadených zákonů jde tedy o odklad placení nájemného, a to po omezenou dobu, a pouze v případech těch nájemců, kteří řádně doloží, že jim poklesl příjem v důsledku mimořádných opatření. Na tomto místě je vhodné zdůraznit, že se nejedná o prominutí nájemného, ale o záruky pro nájemce, že z důvodu prodlení s hrazením nájemného vzniklého v důsledku mimořádných opatření v daném období a za předpokladu, že nájemné uhradí nejpozději do konce roku 2020, nedostanou výpověď z nájmu (srov. KUBOVÁ BÁRTKOVÁ, A., PAVLÍK, J. Vliv koronaviru na smluvní vztahy se zvláštním zaměřením na nájem a přepravu. Právní rozhledy, 2020, č. 12). Na straně druhé je v napadených zákonech zohledněna i situace, kdy pronájem představuje jediný zdroj příjmů pronajímatele, a byly by tak ohroženy jeho základní potřeby, jakož i situace, kdy nájemce nehradí či je zřejmé, že neuhradí pohledávky, které se staly splatnými v rozhodné době. Pokud jde o náklady za služby spojené s užíváním bytu nebo prostor sloužících k podnikání, jejich úhrada není napadenou úpravou dotčena. Argument navrhovatelky uvedený v replice k vyjádření vlády, že nízký počet žádostí nájemců o vydání potvrzení, že zpoždění s úhradou nájemného nastalo z prokazatelných důvodů spojených s dopady epidemie koronaviru (celkem 56), svědčí o tom, že zvolené řešení nepředstavuje účinné řešení problému, resp. že na potřebě těchto opatření nebyl veřejný zájem, není přiléhavý. Nízký počet žádostí může totiž stejně tak svědčit argumentu vlády, že ochrana nájemců na základě napadených zákonů byla koncipována jako krajní řešení, které se uplatní

v případě, kdy nelze situaci nájemce řešit jinak, např. dohodou mezi nájemcem a pronajímatelem či splátkovým kalendářem.

55. Zbývá se ještě vyjádřit k námitce skupiny senátorů spočívající v paralele napadené právní úpravy s regulací nájemného. Navrhovatelka pro podporu své argumentace zvolila odkaz na nález sp. zn. I. ÚS 489/05, jehož skutkové okolnosti ani závěry nejsou ve vztahu k nyní posuzované věci přílehlavé. V uvedeném nálezu Ústavní soud shledal porušení práva na soudní ochranu a v konečném důsledku též porušení práva na ochranu majetku podle čl. 11 odst. 1 Listiny následkem postupu obecných soudů, které zamítly stěžovatelovu žalobu na zaplacení částky ve výši rozdílu mezi obvyklým a regulovaným nájemným s odkazem na neexistenci prováděcího zákona, tj. předpisu umožňujícího jednostranné zvýšení nájemného právním úkonem pronajímatele. Ústavní soud ve svém rozhodování vycházel ze závěru, že není přípustné, aby soud zamítl rozhodnutí z důvodu „mlčení, nejasnosti či nedostatečnosti zákona“; takový případ by byl odmítnutím spravedlnosti – *denegatio iustitiae*. To ovšem představuje zcela jinou situaci, než o níž se jedná v nyní posuzovaném návrhu. Argumentace nálezu sp. zn. I. ÚS 489/05 je tedy ve vztahu k nyní posuzovanému návrhu mimoběžná. Podstata nálezu sp. zn. I. ÚS 489/05 spočívá v kritice absence právní úpravy umožňující jednostranné zvýšení nájemného v bytech, resp. závěr o povinnosti soudů – i přes absenci této úpravy – rozhodovat o zvýšení nájemného.

56. Ústavní soud ovšem ani ve své další judikatuře týkající se regulace nájemného nevyloučil cenovou regulaci nájemného z bytů. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/2000, jímž Ústavní soud zrušil k 31. 12. 2001 vyhlášku o cenové regulaci nájemného z bytů (tj. vyhlášku č. 176/1993 Sb., o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu, ve znění pozdějších předpisů), Ústavní soud uznal význam ochrany bydlení jako jeden z aspektů sociálního státu, kterým je i Česká republika. Uvedl, že cíl ochrany nájemců je kontinuálně sledován již od 20. let minulého století (zákon č. 275/1920 Sb. z. a n., o ochraně nájemníků, zákon č. 130/1922 Sb. z. a n., o ochraně nájemníků, zákon č. 44/1928 Sb. z. a n., o ochraně nájemníků) a posléze i v poválečném období, kupř. vydáním občanských zákoníků (č. 141/1950 Sb. a č. 40/1964 Sb.). Konstatoval, že přestože Parlament nezařadil právo na bydlení do kategorie základních práv a svobod, všechny dosavadní úpravy se jeví být v souladu s tím, co je v mezinárodních smlouvách o lidských právech a základních svobodách označováno jako „právo každého jednotlivce na přiměřenou životní úroveň pro něj a jeho rodinu, zahrnující v to dostatečnou výživu, šatstvo, byt, a na neustálé zlepšování životních podmínek“ (čl. 11 odst. 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, dále jen „Pakt“). Obdobně řeší otázku bydlení i čl. 16 Evropské sociální charty a čl. 4 Dodatkového protokolu k Evropské sociální chartě, jež byly Českou republikou ratifikovány a vyhlášeny (pod č. 14/2000 Sb. m. s. a č. 15/2000 Sb. m. s.). Právo na dostatečné (přiměřené) bydlení zahrnuje podle Obecných poznámek Výboru pro hospodářská, sociální a kulturní práva č. 4 z roku 1991 mimo jiné i aspekt schopnosti placení nájemného. Výše úhrady nájemného jednotlivcem nebo náklady za užívání bytu by měly být na takové úrovni, jež neohrožuje nebo nepodkopává uspokojování jiných podstatných potřeb. Podle těchto poznámek by smluvní státy měly obecně postupovat tak, aby procento nákladů připadajících na bydlení nebylo v nepoměru k příjmům. Proto by měly upravit příspěvky na nájemné ve prospěch těch, kteří nemají prostředky na placení nájemného, i modalitu a výši úhrady nájemného, které věrně reflektují potřeby v této otázce. V souladu s principem respektování schopnosti platit nájemné by měli být nájemci chráněni vhodnými opatřeními proti excesivní výši nájemného nebo proti excesivnímu zvyšování nájemného. Toto právo zakotvené v čl. 11 Paktu považuje Ústavní soud z uvedených důvodů za nezpochybnitelné, za cíl, k němuž ve znění tohoto článku i náš stát je povinen podnikat „odpovídající kroky“. Ústavní soud ostatně konstatoval, „že Listina, coby ústavní zákon, neuvedla mezi vyhlášenými sociálními právy výslovně právo na ochranu přiměřené životní úrovně, včetně bydlení. Tato okolnost však nikterak nediskvalifikuje ústavní relevanci tohoto práva zakotveného v ... mezinárodních smlouvách“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 3/2000).

57. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 Ústavní soud také odkázal na rozsudek ESLP *Mellacher a ost. v. Rakousko*. Konstatoval, že v tomto rozhodnutí, v němž soud „neshledal porušení čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod v případě stížnosti několika vlastníků nemovitostí proti zavedení regulace, a tedy i faktickému snížení nájemného“, mimo jiné

„dospěl k závěru, že opatření směřující k regulaci nájemného nelze považovat za formální ani faktické vyvlastnění, neboť zde nedošlo ani k převodu majetku stěžovatelů, ani nebyli zbaveni práva jej užívat, pronajímat nebo prodávat. Napadená opatření, která je nepochybně zbavila části výnosu z jejich majetku, lze za daných okolností chápat jako kontrolu užívání tohoto majetku. Druhý odstavec čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 poskytuje státům právo přijímat takové zákony, které považují za nezbytné ke kontrole užívání majetku v souladu s obecným zájmem („general interest“). Takové zákony jsou obzvláště potřebné a obvyklé v oblasti bydlení, která se v moderních společnostech stává ústřední otázkou sociální a hospodářské politiky. Aby bylo možno takovou politiku uskutečňovat, legislativa musí mít široký prostor k úvaze ... („margin of appreciation“), a to jak při zjišťování, zda existuje veřejný zájem opravňující k uplatnění usměrňujících (kontrolních) opatření, tak rovněž co se týče výběru podrobných pravidel pro uskutečnění takových opatření“.

58. Jak vyplývá z uvedeného, ani Ústavní soud, ani ESLP ve své judikatuře obecně nevylučují jakoukoli regulaci nájemného z bytů. Za existence legitimních důvodů může stát vlastnické právo regulovat, a zasahovat tak do tržních vztahů. Ústavní soud shrnuje, že napadené zákony, které upravují zmírnění negativních sociálních a ekonomických dopadů na nájemce prostor sloužících k uspokojování bytové potřeby a na nájemce prostor sloužících k podnikání, naplňují z hlediska legitimního cíle v podobě výše uvedeného veřejného zájmu podmínku vhodnosti i potřebnosti. Při srovnávání přiměřenosti zásahu do vlastnického práva pronajímatelů za výše popsaných předpokladů na straně jedné a veřejného zájmu a limitů zdrženlivosti vyplývající ze sociální funkce vlastnictví na straně druhé Ústavní soud dospěl k závěru, že převažují pozitiva, která v dané věci představuje veřejný zájem na ochraně sociálních a ekonomických životních podmínek nájemců. Z tohoto pohledu je třeba také pohlížet na princip spravedlivé rovnováhy, a to v rovině ochrany nájemců, resp. sociální role vlastnického práva v poměru k dočasnému omezení pronajímatelů. Ústavní soud tak konstatuje, že napadené zákony nepředstavují omezení vlastnického práva, které by svými (negativními) důsledky pro dotčené vlastníky přesahovalo pozitiva plynoucí z veřejného zájmu (legitimního cíle zákona) a ze samotných napadených zákonů. Napadené zákony proto splňují také podmínku přiměřenosti. Ústavní soud tak v této části uzavírá, že napadené zákony obstály v testu proporcionality.

59. Ústavní soud současně nepřisvědčuje ani názoru skupiny senátorů, že napadená úprava je v rozporu s čl. 11 odst. 4 Listiny. Diskriminační charakter napadených zákonů má spočívat v tom, že zatímco v případě bankovního sektoru byl státem přijat model státní záruky v programech COVID I, COVID II, COVID Praha COVID III, v případě soukromých pronajímatelů je jejich vlastnické právo omezeno bez jakékoli kompenzace či státní garance.

60. V této souvislosti je třeba především připomenout, že aby bylo možné určité jednání státu charakterizovat jako diskriminační, je třeba, aby byly podle čl. 3 odst. 1 Listiny splněny dvě podmínky: jednak musí být nastolena nerovnost v přístupu k základním právům a svobodám, jednak musí docházet k diskriminaci z nějakého kvalifikovaného důvodu (tj. např. z důvodu 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 či jiného důvodu, k tomu srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 34/03). Takový diskriminační důvod však navrhovatelka neuvádí, resp. pouze konstatuje, že bankovní sektor má „v hospodářství země silné ekonomické postavení a lepší vyjednávací pozici“. Ústavní soud konstatuje, že nelze dojít k závěru, že pronajímatelé a bankovní sektor jsou dvě navzájem diskriminovatelné skupiny, kdy diskriminační důvod by spočíval v příslušnosti k jedné z těchto skupin. Ústavní soud k tomuto dodává, že pokud se jedná o tvrzenou diskriminaci ve vztahu k čl. 11 Listiny a o diskriminaci v rovnosti v právech, resp. v rovnosti při omezeních základních lidských práv a svobod podle čl. 4 odst. 3 Listiny, je třeba konstatovat, že ve vztahu k vlastnickému právu jsou obě skupiny zcela odlišné povahou výkonu vlastnického práva, jakož i způsobem jeho využívání.

61. Konečně, pokud jde o argumentaci navrhovatelky k čl. 26 odst. 3 Listiny, Ústavní soud musí v prvé řadě připomenout závěry ze své konstantní judikatury [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 83/06 ze dne 12. 3. 2008 (N 55/48 SbNU 629; 116/2008 Sb.)], podle níž při úvaze o použitelnosti principu proporcionality nelze nevidět, že v posuzované věci nemusí být vždy tento princip hlavním kritériem

úvahy o ústavnosti napadeného ustanovení. To proto, že princip proporcionality se uplatňuje zejména v oblasti lidských práv a základních svobod, zatímco v oblasti hospodářských, sociálních a kulturních práv je třeba přihlídnout k čl. 41 odst. 1 Listiny, jenž otevírá široký prostor pro zákonodárce pro volbu nejrozumnějších řešení. Vzhledem k čl. 41 odst. 1 Listiny nemusí být zákonná úprava v přísném vztahu proporcionality k cíli, který je regulací sledován, tj. nemusí jít o opatření v demokratické společnosti nezbytné, jako je tomu například u jiných práv, jichž se lze dovolávat přímo na základě Listiny. Testem ústavnosti v tomto smyslu projde taková zákonná úprava, u níž lze zjistit sledování nějakého legitimního cíle a která tak činí způsobem, jenž si lze představit jako rozumný prostředek k jeho dosažení, byť nemusí jít o prostředek nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší [nález sp. zn. Pl. ÚS 61/04 ze dne 5. 10. 2006 (N 181/43 SbNU 57; 16/2007 Sb.)]. Navrhovatelka tuto skutečnost a povahu práva podnikat ve vztahu k režimu čl. 41 odst. 1 Listiny pomíjí.

62. Při posouzení souladu napadené právní úpravy s právem podnikat, jež má povahu práva hospodářského, Ústavní soud tedy postupuje obdobně jako v případě práv sociálních, k jejichž přezkumu byl v dosavadní judikatuře konstruován a rozvinut tzv. test rozumnosti [srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 61/04, sp. zn. Pl. ÚS 83/06 či sp. zn. Pl. ÚS 54/10 ze dne 24. 4. 2012 (N 84/65 SbNU 121; 186/2012 Sb.), bod 48]. V jeho prvních dvou krocích vymezuje podstatu a smysl hospodářského nebo sociálního práva, tedy jeho esenciálního obsahu, a následně hodnotí, zda se napadená právní úprava nedotýká samotné existence hospodářského nebo sociálního práva nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu. Dospěje-li zde Ústavní soud k závěru, že napadená právní úprava se dotýká samotné existence některého z těchto práv nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu, posoudí přípustnost zásahu do tohoto práva v testu proporcionality, přičemž nebudou-li splněna jeho kritéria, Ústavní soud konstatuje nesoulad s ústavním pořádkem. Navrhovatelka však neuvádí žádné námitky vůči tomu, že by napadená právní úprava měla rdousící efekt, resp. že by se dotýkala esenciálního obsahu práva podnikat, a pouze namítá, že stát nedostál svému ústavněprávnímu závazku zakotvenému v čl. 26 odst. 3 Listiny. Ústavní soud tak v dalším pouze odkazuje na provedený třetí krok testu proporcionality, podle něhož napadené zákony podmínku přiměřenosti splňují, a proto není nutné znovu výše uvedenou argumentaci opakovat.

63. Ústavní soud konečně – k fragmentárním úvahám *de lege ferenda* (zejména k šetrnějšímu řešení situace pronajímatelů) – konstatuje, že předmětem řízení byl přezkum ústavnosti napadených zákonů, a nikoliv posouzení hypotetických úvah o jiné (podle názoru navrhovatelky vhodnější) právní úpravě.

VIII. Závěr

64. Ze všech uvedených důvodů Ústavní soud dospěl k závěru, že návrh není důvodný, proto podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu rozhodl, jak je ve výroku uvedeno. Osud podaného návrhu sdílí i procesní návrh na jeho přednostní projednání a Ústavní soud o něm samostatným výrokem nerozhodoval.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Rychetský** v. r.



Vydává a tiskne: Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůňkova 4, pošt. schr. 10, 149 01 Praha 415, telefon: 272 927 011, fax: 974 887 395 – **Redakce:** Ministerstvo vnitra, nám. Hrdinů 1634/3, pošt. schr. 155/SB, 140 21 Praha 4, telefon: 974 817 289, fax: 974 816 871 – **Administrace:** písemné objednávky předplatného, změny adres a počtu odebíraných výtisků – Walstead Moraviapress s. r. o., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, tel.: 516 205 175, e-mail: sbirky@walstead-moraviapress.com. **Roční předplatné** se stanovuje za dodávku kompletního ročníku včetně rejstříku z předcházejícího roku a je od předplatitelů vybíráno formou záloh ve výši oznámené ve Sbírce zákonů. Závěrečné vyúčtování se provádí po dodání kompletního ročníku na základě počtu skutečně vydaných částek (první záloha na rok 2021 činí 6 000,- Kč) – Vychází podle potřeby – **Distribuce:** Walstead Moraviapress s. r. o., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, celoroční předplatné a objednávky jednotlivých částek (dobírky) – 516 205 175, objednávky – knihkupci – 516 205 175, e-mail – sbirky@walstead-moraviapress.com. **Internetová prodejna:** www.sbirkyzakonu.cz – **Drobný prodej – Brno:** Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Obchodní galerie IBC (2. patro), Příkop 6; **Cheb:** EFREX, s. r. o., Karlova 31; **Chomutov:** DDD Knihkupectví – Antikvariát, Ruská 85; **Kadaň:** Knihařství – Přibíková, J. Švermy 14; **Liberec:** Podještědské knihkupectví, Moskevská 28; **Pardubice:** ABONO s. r. o., Sportovců 1121; **Plzeň:** Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, nám. Českých bratří 8; **Praha 3:** Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Řipská 23, BMSS START, s. r. o., Olšanská 3; **Praha 4:** Tiskárna Ministerstva vnitra, Bartůňkova 4; **Praha 6:** DOVOZ TISKU SUWECO CZ, s. r. o., Sestupná 153/11; **Praha 10:** MONITOR CZ, s. r. o., Třebohostická 5, tel.: 283 872 605; **Ústí nad Labem:** KARTOON, s. r. o., Klášská 3392/37 – vazby sbírek tel. a fax: 475 501 773, e-mail: kartoon@kartoon.cz; **Zábřeh:** Mgr. Ivana Patková, Žižkova 45. **Distribuční podmínky předplatného:** jednotlivé částky jsou expedovány neprodleně po dodání z tiskárny. Objednávky nového předplatného jsou vyřizovány do 15 dnů a pravidelné dodávky jsou zahajovány od nejbližší částky po ověření úhrady předplatného nebo jeho zálohy. Částky vyšlé v době od zařizování předplatného do jeho úhrady jsou doposílány jednorázově. Změny adres a počtu odebíraných výtisků jsou prováděny do 15 dnů. **Reklama:** informace na tel. číslo 516 205 175. **Podávání novinových zásilek** povoleno Českou poštou, s. p., Odštěpný závod Jižní Morava Ředitelství v Brně č. j. P/2-4463/95 ze dne 8. 11. 1995.