Ročník 2015

SBÍRKA ZÁKONŮ

ČESKÁ REPUBLIKA

Částka 81 **Rozeslána dne 14. srpna 2015** **Cena Kč 111,–**

OBSAH:

197. Nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 211/2010 Sb., o soustavě oborů vzdělání v základním, středním a vyšším odborném vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů

198. Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 438/2006 Sb., kterou se upravují podrobnosti výkonu ústavní výchovy a ochranné výchovy ve školských zařízeních, ve znění pozdějších předpisů

199. Nález Ústavního soudu ze dne 30. června 2015 sp. zn. Pl. ÚS 21/14 ve věci návrhu na zrušení zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, nebo jeho jednotlivých ustanovení

197

NAŘÍZENÍ VLÁDY

ze dne 1. července 2015,

kterým se mění nařízení vlády č. 211/2010 Sb., o soustavě oborů vzdělání v základním, středním a vyšším odborném vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů

Vláda nařizuje podle § 3 odst. 5 a § 58 odst. 5 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění zákona č. 472/2011 Sb.:

Čl. I

Nařízení vlády č. 211/2010 Sb., o soustavě oborů vzdělání v základním, středním a vyšším odborném vzdělávání, ve znění nařízení vlády č. 367/2012 Sb. a nařízení vlády č. 167/2014 Sb., se mění takto:

1. V příloze č. 1 v oddíle D části D2 se na konci bodu 79 doplňuje řádek, který zní:

„

	79-43-K/61	Dvojjazyčné gymnázium	79-41-K/610	Gymnázium – vybrané předměty v cizím jazyce	28	12)

“.

2. V příloze č. 1 oddíle D části D2 se na konci poznámek k tabulce D2 doplňuje poznámka č. 12, která zní:

„12) Obor vzdělání poskytující střední vzdělání s maturitní zkouškou s platností od školního roku 2016/2017 počínaje 1. ročníkem. První číslice za lomítkem v kódu oboru vzdělání udává informaci o délce vzdělávání v oboru vzdělání.“.

3. V příloze č. 1 oddíle D části D2 poznámkách k tabulce D2 se věta poslední zrušuje.

Čl. II

Přechodné ustanovení

Žáci dvojjazyčných gymnázií přijatí ke vzdělávání do oboru vzdělání Gymnázium – vybrané předměty v cizím jazyce s kódovým označením 79-41-K/610 v režimu pokusného ověřování podle § 171 odst. 1 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), se budou po vydání rámcového vzdělávacího programu pro dvojjazyčná gymnázia nadále vzdělávat v oboru vzdělání 79-41-K/610.

Čl. III

Účinnost

Toto nařízení nabývá účinnosti dnem 31. srpna 2015.

Předseda vlády:

Mgr. **Sobotka** v. r.

Ministryně školství, mládeže a tělovýchovy:

Mgr. **Valachová**, Ph.D., v. r.

198

VYHLÁŠKA

ze dne 30. července 2015,

kterou se mění vyhláška č. 438/2006 Sb., kterou se upravují podrobnosti výkonu ústavní výchovy a ochranné výchovy ve školských zařízeních, ve znění pozdějších předpisů

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy stanoví podle § 41 odst. 1 písm. a) zákona č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů, ve znění zákona č. 383/2005 Sb. a zákona č. 333/2012 Sb.:

Čl. I

Vyhláška č. 438/2006 Sb., kterou se upravují podrobnosti výkonu ústavní výchovy a ochranné výchovy ve školských zařízeních, ve znění vyhlášky č. 244/2011 Sb. a vyhlášky č. 124/2014 Sb., se mění takto:

1. V § 14 odst. 10 se za slovo „Pardubice," vkládají slova „Vysoké Mýto," a v poslední větě se slova „pro mládež" zrušují.

2. V § 14 odst. 12 se slova „Vysoké Mýto," zrušují.

Čl. II

Účinnost

Tato vyhláška nabývá účinnosti dnem 1. září 2015.

Ministryně:

Mgr. **Valachová**, Ph.D., v. r.

199

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 21/14 dne 30. června 2015 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Jaroslava Fenyka, Jana Filipa, Vlasty Formánkové, Vladimíra Kůrky, Tomáše Lichovníka, Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové (soudkyně zpravodajky), Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu prezidenta republiky na zrušení zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, nebo jeho jednotlivých ustanovení, a to § 1 odst. 2, § 5 odst. 2, § 11 odst. 3, § 14 odst. 2, § 15 odst. 3, § 16, § 17 odst. 3 věty čtvrté, § 21 odst. 3, § 22, § 31 odst. 2, § 78 písm. c), § 85 odst. 5, § 104 odst. 3, § 145 odst. 3, § 165, 172, 173, 178, § 184 odst. 2 a § 189, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a vlády České republiky jako vedlejšího účastníka řízení

takto:

I. Ustanovení § 17 odst. 3 věty čtvrté zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

II. Ve zbývající části se návrh zamítá.

Odůvodnění

I.
Předmět řízení

1. Dne 7. listopadu 2014 obdržel Ústavní soud návrh prezidenta republiky na zrušení zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, eventuálně na zrušení § 1 odst. 2, § 5 odst. 2, § 11 odst. 3, § 14 odst. 2, § 15 odst. 3, § 16, § 17 odst. 3 věty čtvrté, § 21 odst. 3, § 22, § 31 odst. 2, § 78 písm. c), § 85 odst. 5, § 104 odst. 3, § 145 odst. 3, § 165, 172, 173, 178, § 184 odst. 2 a § 189 uvedeného zákona.

II.
Argumentace navrhovatele

II./a
Argumentace týkající se procesu přijímání napadeného zákona

2. Návrh na zrušení zákona o státní službě jako celku zdůvodňuje navrhovatel protiústavností procedury, jíž byl napadený zákon přijat. Jak navrhovatel rekapituluje, původně byl skupinou poslanců předložen dne 27. prosince 2013 návrh zákona, kterým se mění zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), (tisk 71/0). Tento návrh zákona byl poté nahrazen ve formě tzv. komplexního pozměňovacího návrhu zcela novým návrhem zákona o státní službě, projednaným Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky poprvé dne 16. července 2014 v rámci druhého

čtení, a poté, co byl dne 27. srpna 2014 ze třetího čtení vrácen do druhého čtení, byl dne 10. září 2014 Poslaneckou sněmovnou ve třetím čtení schválen. Senátem Parlamentu České republiky byl návrh zákona schválen dne 1. října 2014. Došlo tak k tomu, že původní novela tehdy platného služebního zákona č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů, byla v průběhu dalšího legislativního procesu v Poslanecké sněmovně nahrazena návrhem zákona o státní službě, který zároveň stávající služební zákon zrušil.

3. Popsaným postupem byly podle názoru navrhovatele porušeny základní principy legislativní činnosti stanovené jak Ústavou České republiky (dále jen „Ústava") – čl. 41 odst. 2, tak zákonem č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, (dále též „jednací řád Poslanecké sněmovny"), konkrétně ustanovením § 63 odst. 1 bodu 5 písm. a). Záměnou práva poslanců předkládat návrh zákona s právem poslanců předkládat pozměňovací návrh byla vyřazena vláda z ústavního práva předložit k návrhu zákona o státní službě stanovisko, bylo vyřazeno projednání tohoto návrhu zákona v Poslanecké sněmovně v prvém čtení a tzv. komplexní pozměňovací návrh postrádá důvodovou zprávu. Účelem pozměňovacího návrhu není podle navrhovatele původní návrh zásadně měnit ani zásadně rozšiřovat, jak se to stalo v projednávaném případě. Obdobnými případy se Ústavní soud opakovaně zabýval, a proto navrhovatel pouze odkazuje na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 56/05 ze dne 27. 3. 2008 (N 60/48 SbNU 873; 257/2008 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 53/10 ze dne 19. 4. 2011 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.).

4. Navrhovatel dále uvádí, že není podstatné, že jednací řád Poslanecké sněmovny pojem „komplexní pozměňovací návrh" nezná, ani to, že z původního návrhu novely služebního zákona byla do zákona o státní službě převzata zhruba jen polovina novelizačních bodů. Za podstatné navrhovatel naopak považuje, že tzv. komplexní pozměňovací návrh svým předmětem a účelem vůbec neměnil původní návrh, ale zcela jej nahradil novým návrhem zákona. Navrhovatel napadá tento postup i při vědomí, že procedurální aspekty je třeba posoudit i ve vazbě na principy materiálního právního státu; k tomu pak upozorňuje na další části tohoto návrhu i na to, že zákon bude v plném rozsahu aplikován v podstatě až od 1. července 2015.

II./b

Argumentace týkající se tvrzené protiústavnosti jednotlivých ustanovení zákona

5. V další části návrhu navrhovatel zpochybňuje ústavnost níže specifikovaných ustanovení napadeného zákona.

Úprava pracovněprávního vztahu tzv. ostatních zaměstnanců ve správních úřadech

6. První skupina námitek se týká § 1 odst. 2, § 11 odst. 3, § 14 odst. 2, § 15 odst. 3, § 16, § 78 písm. c), § 85 odst. 5, § 172, 173, 178, § 184 odst. 2, § 189 zákona o státní službě. Podle navrhovatele je běžnou a zřejmě i z ústavního hlediska přijatelnou legislativní technikou, pokud zákon, který upravuje služební poměry státních zaměstnanců ve služebních úřadech, odkazuje na instituty v jiných zákonech, v tomto případě především na instituty v zákoně č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, aby se vyhnul opisování těchto institutů ve vztahu ke státním zaměstnancům v zákoně o státní službě; je tomu tak např. v § 98 až 100, 102 až 104, § 109 odst. 3, § 112 až 114, § 117 odst. 3, § 118 až 124, 131. Jinou věcí však je, pokud zákon o státní službě upravuje věci zaměstnanců, na něž se jinak vztahuje zákoník práce; jde o § 1 odst. 2, § 11 odst. 3, § 14 odst. 2, § 15 odst. 3, § 16, § 78 písm. c), § 85 odst. 5, § 172, 173, 178, § 184 odst. 2, § 189. V tomto druhém případě jde podle navrhovatele o nepřímou novelu zákoníku práce [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 2/97 ze dne 2. 7. 1997 (N 91/8 SbNU 325; 186/1997 Sb.)], která neodpovídá základním principům právního státu, k nimž patří nejen zásady předvídatelnosti a srozumitelnosti zákona, ale i jeho vnitřní bezrozpornosti (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06), a z tohoto hlediska je podle názoru navrhovatele nepřípustná.

7. Výše uvedená tvrzení navrhovatel doplňuje následujícími argumenty. Podle § 4 zákoníku práce se pracovněprávní vztahy řídí zákoníkem práce, a nelze-li tento zákon použít, řídí se občanským zákoníkem, nikoliv tedy i zákonem o státní službě. Podle § 1 odst. 2 zákona o státní službě tento zákon dále upravuje organizační věci zaměstnanců, kteří pracují v základním pracovněprávním vztahu, avšak z řady výše uvedených napadených ustanovení, snad až na ustanovení týkající se systemizace, vyplývá, že jde o celkové řízení pracovněprávních vztahů. Podle § 2 odst. 1 písm. c) zákona o státní službě se tento zákon nevztahuje na náměstka člena vlády, v rozporu s tím však je ustanovení § 173, které postavení náměstka člena vlády upravuje. Jeho postavení upravuje tak, že jej staví mimo organizační uspořádání správního úřadu, neboli nepřiznává mu žádné rozhodovací kompetence, což, nehledě k výše uvedenému, vede navrhovatele k závěru, že toto ustanovení do zákona o státní službě nepatří. Náměstek člena vlády má být v pracovním poměru, jeho druh práce tedy má být podle zákoníku práce sjednán v pracovní smlouvě, zde však je jeho pracovní náplň definována přímo v § 173 odst. 1 zákona o státní službě, a to navíc shodně s úkolem vymezeným v § 9 odst. 8 zákona o státní službě pro náměstka pro řízení sekce; rovněž tato skutečnost dle navrhovatele vede v zájmu bezrozpornosti zákona k návrhu na zrušení § 173 citovaného zákona.

8. Ústavní výhrady vůči dalším jednotlivým napadeným ustanovením zákona o státní službě formuluje navrhovatel následovně:

Úprava oborů státní služby nařízením vlády

9. Podle § 5 odst. 2 zákona o státní službě vláda stanoví nařízením obory služby. Uvedené ustanovení je podle názoru navrhovatele v rozporu s čl. 78 Ústavy, podle něhož k provedení zákona a v jeho mezích je vláda oprávněna vydávat nařízení. Ustanovení nestanoví meze, v nichž se má nařízení vlády pohybovat, a nelze je zřejmě dovodit ani výkladem zákona. Zákon nevymezuje pojem „obor služby", jak přitom vyplývá např. z § 24 nebo 30, jde o pojem z hlediska zákona zásadní. Z ústavního hlediska jde o narušení dělby moci mezi mocí zákonodárnou a výkonnou a o narušení principu předvídatelnosti práva a právní jistoty. V této souvislosti navrhovatel odkazuje na řadu nálezů Ústavního soudu, např. na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 3/95 ze dne 11. 10. 1995 (N 59/4 SbNU 91; 265/1995 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 17/95 ze dne 25. 10. 1995 (N 67/4 SbNU 157; 271/1995 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 35/95 ze dne 10. 7. 1996 (N 64/5 SbNU 487; 206/1996 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 ze dne 14. 2. 2001 (N 30/21 SbNU 261; 96/2001 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 40/02 ze dne 11. 6. 2003 (N 88/30 SbNU 327; 199/2003 Sb.). Poukazuje i na § 5 zrušeného služebního zákona, v němž podle názoru předkladatele meze stanoveny byly, neboť obory služby spojoval s činnostmi vyplývajícími ze zvláštních zákonů.

Úprava překážek ve službě nařízením vlády

10. Ustanovení § 104 odst. 2 zákona o státní službě stanoví, ve kterých případech náleží při překážkách ve službě státnímu zaměstnanci plat. Ustanovení § 104 odst. 3 citovaného zákona stanoví, že vláda může nařízením stanovit další překážky ve službě (tj. nad rámec zákona), za které přísluší státnímu zaměstnanci plat. Uvedené ustanovení odstavce 3 je ve zřejmém rozporu s čl. 78 Ústavy.

Stanovení platové třídy služebním orgánem
pro činnost neuvedenou v katalogu správních činností

11. Ustanovení § 145 odst. 3 zákona o státní službě stanoví, že pro nové služební místo státního zaměstnance, na kterém mají být vykonávány činnosti neuvedené v katalogu správních činností, tj. v nařízení vlády podle odstavce 2, platovou třídu stanoví služební orgán se souhlasem Ministerstva práce a sociálních věcí a Ministerstva financí. Uvedené ustanovení je v rozporu se základními principy právního státu, zakládá právní nejistotu a vytváří, mimo normativní úpravu obsaženou v nařízení vlády, prostor pro libovůli při rozhodování.

Formulace požadavku na dodržování demokratických zásad ústavního pořádku pro přijetí do služebního poměru

12. Ustanovení § 22 zákona o státní službě stanoví, že do služebního poměru lze přijmout pouze osobu, u které lze předpokládat, že bude ve službě dodržovat demokratické zásady ústavního pořádku České republiky a řádně vykonávat službu. Uvedené ustanovení tím, že je založeno na subjektivní, neprůkazné a ničím neomezené domněnce, je v rozporu se základními principy právního státu. V této souvislosti odkazuje na § 30 odst. 1 větu druhou služebního zákona, která však byla do zákona o státní službě nevhodně přeformulována, ale původně zněla takto: „Do služby nelze jmenovat fyzickou osobu podle věty první, u které nelze prokazatelně předpokládat, že bude ve službě dodržovat demokratické zásady ústavního pořádku České republiky a řádně vykonávat službu."

Schvalování systemizace některých služebních úřadů

13. Ustanovení § 17 odst. 3 zákona o státní službě ve větách první a druhé stanoví, že návrh systemizace předkládá vládě ministr vnitra a systemizaci na následující kalendářní rok schvaluje vláda. Ve větě čtvrté pak stanoví, že jde-li o systemizaci Úřadu Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, Českého telekomunikačního úřadu, Energetického regulačního úřadu, Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, Úřadu pro ochranu osobních údajů, Českého statistického úřadu nebo Státního úřadu pro jadernou bezpečnost, nemůže vláda bez souhlasu toho, kdo je v jejich čele, snížit počet služebních míst podle odstavce 1 písm. a) a b), tedy počet služebních míst státních zaměstnanců a počet služebních míst představených, a objem prostředků na platy státních zaměstnanců oproti systemizaci pro předchozí kalendářní rok.

14. V § 17 odst. 3 větě čtvrté zákona o státní službě je obsažen z celkového počtu třinácti tzv. dalších ústředních orgánů státní správy, vymezených v § 2 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, výčet sedmi ústředních orgánů státní správy, které předmětné ustanovení klade na roveň vládě, ne-li nad vládu, a to přesto, že podle čl. 67 odst. 1 Ústavy je vrcholným orgánem moci výkonné vláda, a nikoliv jiný orgán, jak by to jinak z § 17 odst. 3 věty čtvrté zákona o státní službě mohlo plynout.

Stanovení dalších případů, ve kterých lze přijmout osobu do služebního poměru na dobu určitou

15. V § 21 odst. 1 a 2 zákona o státní službě jsou řešeny případy, kdy státní zaměstnanec vykonává svoji funkci na dobu neurčitou a na dobu určitou. Odstavec 3 stanoví, že další případy, ve kterých lze s ohledem na zvláštní povahu služby přijmout osobu do služebního poměru na dobu určitou, stanoví vláda nařízením. Pojem „zvláštní povaha služby" je neurčitý, ustanovení odstavce 3 je rovněž v rozporu s čl. 78 Ústavy.

II./c
Další výhrady k napadenému zákonu

16. V poslední části návrhu navrhovatel uvádí příkladmý výčet nedostatků zákona o státní službě, které sice nejsou podle jeho názoru „s největší pravděpodobností samy o sobě ústavně přezkoumatelné", ale předkládají se k případnému posouzení dalších důsledků postupu schvalování zákona namítaného výše (část II./a). Jedná se o následující argumenty:

- Podle § 31 odst. 2 zákona o státní službě nenastoupí-li státní zaměstnanec do služby v den, který je uveden v rozhodnutí o přijetí do služebního poměru, aniž mu v tom zabránila závažná překážka, nebo neuvědomí-li služební orgán o vzniku této překážky do 7 dnů, služební orgán

rozhodnutí o přijetí do služebního poměru zruší. Toto ustanovení je vnitřně rozporné, resp. nesrozumitelné a v mezních případech i zneužitelné. Je otázkou, zda ústavně konformním výkladem lze překonat, že místo slova „nebo" mělo být v ustanovení použito slovo „a".

- Podle § 165 vydání rozhodnutí může být prvním úkonem v řízení, s výjimkou kárné odpovědnosti nebo skončení služebního poměru. Uvedené ustanovení slovním obratem „může být" bez konkretizace podmínek vytváří prostor pro právní nejistotu, neboť umožňuje v předem neurčených případech vyloučit správním řádem stanovený postup zejména při zjišťování podkladů pro rozhodnutí a jejich hodnocení.
- Podle § 2 odst. 1 písm. a) a b) se zákon o státní službě nevztahuje, kromě jiného, na zaměstnance, který vykonává další činnosti pro člena vlády, a na zaměstnance, který vykonává činnosti pro vedoucího Úřadu vlády České republiky (dále jen „Úřad vlády"). Aniž jsou tyto činnosti, resp. jejich organizační začlenění, blíže vymezeny, může při doslovném výkladu nastat stav, že zákon se na určitém ministerstvu nebo na Úřadu vlády nebude vztahovat na nikoho; ustanovení tedy bude vyžadovat restriktivní výklad, provázený ovšem subjektivními, a nikoliv objektivními kritérii.
- Podle § 5 odst. 1 písm. g) služba zahrnuje správu kapitoly státního rozpočtu vůči organizačním složkám státu a právnickým osobám, s výjimkou služebního úřadu, ve kterém je služba vykonávána, aniž je přihlíženo k tomu, že správa kapitoly jako celku je zpravidla soustředěna v jednom útvaru služebního úřadu; podle § 5 odst. 1 písm. p) služba zahrnuje i zadávání veřejných zakázek, aniž je přihlíženo k tomu, že podle § 2 odst. 1 písm. j) se zákon nevztahuje, kromě jiného, i na pomocné a servisní práce, což jsou zřejmě i činnosti bezprostředně související se správou majetku, resp. s hospodařením s majetkem, kde zadávání veřejných zakázek je zcela běžné, nehledě k tomu, že „zadávání veřejných zakázek" je proces vyúsťující ve smyslu příslušného zákona v „zadání veřejných zakázek", s čímž § 5 odst. 1 písm. p) nepočítá.
- V § 10 odst. 1 písm. b) chybí vyjádření, kdo člena vlády pověřuje.
- Z § 13 odst. 2 vyplývá, a projevuje se to v dalších ustanoveních zákona o státní službě, že Ministerstvo vnitra, náměstek pro státní službu a personální ředitel sekce pro státní službu jsou samostatnými orgány nadanými samostatnou působností, ve skutečnosti jsou orgány Ministerstva vnitra, a mohou tak jednat pouze jménem tohoto ministerstva, a nikoliv jménem svým.
- Ustanovení § 19 odst. 3 stanoví, že v určitých případech může služební orgán do doby schválení organizační struktury služebního úřadu nebo její změny prozatímně postupovat tak, jako by navržená organizační struktura nebo její změna byla schválena, přičemž nebude-li navržená organizační struktura nebo její změna schválena, změny prozatímně provedené se od počátku ruší a služební vztahy se navracejí v předešlý stav. Pokud se organizační struktura nebo její změny, s nimiž je prozatímně spojena fikce schválení, mají v případě jejich následného neschválení od počátku zrušit, vytváří se tím právní nejistota týkající se např. i úkonů do té doby provedených, včetně vynaložení veřejných prostředků s tím spojených.
- V § 30 odst. 2 není ve výčtu náležitostí rozhodnutí pamatováno na služební místo představeného, vykonat úspěšně úřednickou zkoušku není nepochybně právní povinnost, jak by to jinak mohlo z § 35 odst. 1 nebo z § 191 odst. 3 vyplynout.
- V § 37 odst. 1 není pamatováno na případy, kdy určitý obor služby nebude patřit do působnosti žádného ústředního správního úřadu.
- V § 83 odst. 1 větě druhé se předpokládá, že vláda může v rámci systemizace stanovit služební místa zaměstnanců, na kterých se rozhoduje při výkonu práv a povinností zprostředkovatele při realizaci dotační politiky. Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, který upravuje poskytování dotací, však v souvislosti s nimi soukromoprávní institut zprostředkování nezná.
- Podle § 117 odst. 1 zákona o státní službě může služební orgán se státním zaměstnancem uzavřít dohodu o výkonu služby z jiného místa, ve které se sjednají podmínky výkonu služby. S ohledem na koncepci zákona nebude mít předmětná dohoda soukromoprávní, ale veřejnoprávní charakter a z tohoto hlediska v zákoně chybí úprava náležitostí takové dohody, resp. smlouvy.

- V § 185 odst. 2 písm. c) se slova „a stanoví mu plat podle části deváté“ neváží na předchozí text a do uvedeného ustanovení nepatří.

III.
Vyjádření účastníků řízení a vedlejšího účastníka řízení

17. Ústavní soud si dle § 69 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 18/2000 Sb., vyžádal vyjádření účastníků řízení Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky.

18. Ústavní soud zaslal návrh prezidenta republiky též vládě [§ 69 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“)] a veřejnému ochránci práv (§ 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu).

19. Veřejný ochránce práv přípisem ze dne 21. listopadu 2014 informoval Ústavní soud o tom, že nevyužije práva vstoupit do řízení jako vedlejší účastník.

20. Vláda usnesením ze dne 8. prosince 2014 č. 1043 doručeným Ústavnímu soudu dne 11. prosince 2014 přistoupila do řízení jako vedlejší účastník. V témže usnesení vláda ukládá ministru pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu informovat Ústavní soud o tomto rozhodnutí vlády a vypracovat ve spolupráci s ministrem vnitra a zaslat Ústavnímu soudu vyjádření vlády k projednávanému návrhu prezidenta republiky. Dále vláda zmíněným usnesením pověřila ministra vnitra zastupováním vlády v řízení před Ústavním soudem.

III./a
Vyjádření Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky

21. Ve vyjádření Poslanecké sněmovny podepsaném předsedou Janem Hamáčkem, které bylo Ústavnímu soudu doručeno dne 10. prosince 2014, je rekapitulován průběh legislativního procesu tak, že návrh skupiny poslanců byl předložen Poslanecké sněmovně dne 23. prosince 2013 a rozeslán poslancům jako sněmovní tisk 71. Stanovisko vlády bylo rozdáno poslancům dne 9. ledna 2014 jako tisk 71/1. Vláda v něm vyjádřila nesouhlas s návrhem zákona s poukazem na legislativní nedostatky a kolizi s ústavním pořádkem České republiky.

22. Prvé čtení návrhu zákona bylo uskutečněno dne 22. ledna 2014, kdy Poslanecká sněmovna přijala usnesení, kterým přikázala návrh k projednání ústavně právnímu výboru a výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj a prodloužila lhůtu k projednání návrhu ve výborech na 90 dnů. Oba výbory návrh zákona projednaly a dne 27. června 2014 ústavně právní výbor přijal usnesení, kterým doporučuje Poslanecké sněmovně, aby návrh schválila ve znění komplexního pozměňovacího návrhu. Výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj usnesení nepřijal.

23. Ve druhém čtení dne 16. července 2014 prošel návrh zákona obecnou i podrobnou rozpravou. Návrh na zamítnutí návrhu zákona podán nebyl. V podrobné rozpravě se svými pozměňovacími návrhy vystoupilo 18 poslanců. Všechny pozměňovací návrhy byly podány ke komplexnímu pozměňovacímu návrhu obsaženému v usnesení ústavně právního výboru. Ve třetím čtení konaném ve dnech 30. července a 1. a 27. srpna 2014 se Poslanecká sněmovna na závěr usnesla na opakování druhého čtení tohoto návrhu zákona.

24. Návrh zákona znovu projednaly oba výbory, tj. ústavně právní výbor a výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj. Výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj na své 12. schůzi konané dne 27. srpna 2014 přijal komplexní pozměňovací návrh a doporučil Poslanecké sněmovně přijetí návrhu zákona ve znění tohoto komplexního pozměňovacího návrhu. Ústavně právní výbor na své 16. schůzi konané dne 27. srpna 2014 zrušil své usnesení ze dne 27. června 2014 a konstatoval, že projednal

komplexní pozměňovací návrh předložený poslancem Janem Chvojkou, bere jej na vědomí a doporučuje Poslanecké sněmovně, aby jej vzala za základ projednávání.

25. Opakované druhé čtení návrhu zákona se konalo dne 2. září 2014, kdy návrh zákona prošel obecnou i podrobnou rozpravou. V podrobné rozpravě nebyl podán návrh na zamítnutí návrhu zákona a pozměňovací návrhy přednesli poslanec Jan Chvojka – komplexní pozměňovací návrh – a dalších 14 poslanců, kteří své pozměňovací návrhy předkládali ke komplexnímu pozměňovacímu návrhu poslance Jana Chvojky.

26. Třetí čtení návrhu zákona proběhlo dne 10. září 2014, kdy byl návrh zákona ve znění přijatých pozměňovacích návrhů schválen počtem 127 poslanců ze 172 přítomných, přičemž 12 poslanců hlasovalo proti.

27. Poslanecká sněmovna postoupila návrh zákona Senátu dne 12. září 2014, který jej projednal a schválil na své 25. schůzi konané dne 1. října 2014. Prezident republiky návrh zákona nepodepsal, vrátil jej Poslanecké sněmovně, která o něm znovu jednala dne 24. října 2014 a setrvala na svém návrhu. Z přítomných 166 poslanců hlasovalo pro návrh 123 poslanců a proti 12. Následně byl návrh zákona doručen k podpisu předsedovi vlády, a to dne 30. října 2014. Zákon byl vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 234/2014 Sb.

28. Závěrem Poslanecká sněmovna ve svém vyjádření konstatuje, že návrh zákona byl přijat ústavně předepsaným postupem, že s ním ústavně předepsaným postupem vyslovily souhlas obě komory Parlamentu, byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášen. Je na Ústavním soudu, aby posoudil otázku ústavnosti zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení a rozhodl o návrhu na zrušení.

29. Podepsaný předseda Poslanecké sněmovny Jan Hamáček dále uvádí, že ačkoli podle odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/07 ze dne 31. 1. 2008 (N 26/48 SbNU 303; 88/2008 Sb.) nejsou předsedové komor Parlamentu oprávněni samostatně tvořit vůli komory, pročež ve vyjádření účastníka řízení jsou oprávněni jménem komory Ústavnímu soudu sdělit jen faktické a nesporné okolnosti projednávání návrhu zákona, považuje za potřebné vyjádřit se výslovně k části návrhu, v němž prezident republiky uvádí námitky k proceduře přijetí předmětného zákona. Toto vyjádření nebylo projednáno a schváleno celou Poslaneckou sněmovnou, a nelze je proto považovat za vyjádření jejího názoru. Předseda Poslanecké sněmovny upozornil, že otázkou tzv. komplexních pozměňovacích návrhů se Ústavní soud ve svých nálezech již opakovaně zabýval, přičemž dospěl k závěru, že se jedná o jeden z institutů parlamentní praxe, který se pohybuje v mezích ústavního pořádku. Ústavní soud v této souvislosti neshledal porušení zákonodárného procesu, porušení příslušných ustanovení Ústavy ani zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, porušení práv vlády nebo poslanců apod. Ústavní soud nezpochybnil tuto proceduru dosud ani v případě, že vzešla jako iniciativa určitého výboru Poslanecké sněmovny nebo poslanců. Komplexní pozměňovací návrh je podle názoru Ústavního soudu stále jen pozměňovacím návrhem ve smyslu § 63 odst. 1 bodu 5 písm. a) zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. V posuzovaném případě komplexní pozměňovací návrh svým předmětem, obsahem a základním účelem nevybočil z hranic vytyčených původním poslaneckým návrhem zákona. Došlo sice ke změně formy z novely na návrh úplného znění zákona, tematicky se však úplné znění zákona nezměnilo, předmět a obsah komplexního pozměňovacího návrhu se vztahoval k předmětu a obsahu původního návrhu, účel komplexního pozměňovacího návrhu měl úzký vztah k účelu původního návrhu a ani nedošlo k připojení jiných návrhů zákonů, které by nesouvisely s předmětnou úpravou. Z těchto důvodů lze jednoznačně odmítnout i názor naznačený v návrhu prezidenta republiky, že by se mohlo jednat v daném případě o tzv. přílepek. Rovněž lze odmítnout námitku prezidenta republiky, že vláda nemohla dostatečně uplatnit svá práva, neboť v daném případě bylo zcela evidentní, že komplexní pozměňovací návrh byl iniciován právě vládou. Současně měla vláda dostatečný časový prostor vyjádřit se k návrhu v průběhu jeho projednávání v Poslanecké sněmovně. Z hlediska přehlednosti právní úpravy a právní jistoty adresátů lze hodnotit přijetí úplného znění zákona o státní službě jako vhodnější postup než postup prostřednictvím rozsáhlé novely čítající mnoho desítek až stovek novelizačních bodů. Přijímané právní předpisy musejí být přehledné, srozumitelné a předvídatelné, tudíž přijetí nového zákona je pro adresáty výrazně přehlednější a srozumitelnější než velmi rozsáhlá novelizace dosavadního

zákona po jednotlivých novelizačních bodech. Na základě výše uvedeného vyjadřuje předseda Poslanecké sněmovny přesvědčení, že v průběhu projednávání a schvalování předmětného zákona postupovala Poslanecká sněmovna v souladu s Ústavou, zákonem o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a dosavadní judikaturou Ústavního soudu.

III./b
Vyjádření Senátu Parlamentu České republiky

30. Ve vyjádření Senátu podepsaném předsedou Milanem Štěchem, které bylo Ústavnímu soudu doručeno dne 28. listopadu 2014, je úvodem zmíněno, že prezident republiky podal návrh Ústavnímu soudu poté, co po schválení návrhu zákona v souladu s čl. 50 odst. 1 Ústavy dne 8. října 2014 vrátil zákon Poslanecké sněmovně, přičemž prezident republiky svůj přístup k této zákonné úpravě uvedl již ve svém vystoupení v Poslanecké sněmovně dne 2. září 2014, ve kterém se vyslovil jednoznačně proti institutu tzv. politických náměstků. Poslanecká sněmovna na své 19. schůzi dne 24. října 2014 na zákonu setrvala a zákon o státní službě byl dne 6. listopadu 2014 vyhlášen v částce 99 Sbírky zákonů pod číslem 234/2014 Sb.

31. K procesu projednávání návrhu zákona o státní službě v podmínkách Senátu se ve vyjádření uvádí, že uvedený návrh zákona byl po jeho schválení v Poslanecké sněmovně doručen Senátu dne 12. září 2014 a v Senátu byl v jeho 9. funkčním období projednáván jako senátní tisk 336. Návrh zákona byl přikázán k projednání ve třech výborech, a to ve výboru ústavně-právním, který byl výborem garančním, a dále ve výboru pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí a ve výboru pro zdravotnictví a sociální politiku. Ústavně-právní výbor návrh zákona projednal na své 37. schůzi konané dne 24. září 2014 a ve svém usnesení č. 180 doporučil Senátu projednávaný návrh zákona schválit ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí projednal návrh zákona na své 30. schůzi konané dne 30. září 2014 a ve svém usnesení č. 114 doporučil Senátu projednávaný návrh zákona schválit ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Výbor pro zdravotnictví a sociální politiku projednal návrh zákona na své 24. schůzi konané dne 30. září 2014 a přijal usnesení, jehož obsahem bylo, aby se tento výbor – s ohledem na jeho působnost – návrhem zákona nezabýval. Senát projednal návrh zákona o státní službě na své 25. schůzi dne 1. října 2014. Po vystoupení zpravodajů výborů byl předložen návrh, aby se Senát návrhem zákona nezabýval, s poukazem na to, za jakých okolností byl návrh zákona projednán a schválen v Poslanecké sněmovně. Tento návrh (o němž bylo hlasováno po přestávce na poradu klubu ČSSD) nebyl přijat, když z přítomných 71 senátorek a senátorů při kvoru 36 pro návrh hlasovalo 28 a proti bylo 32 senátorek a senátorů. Následně proběhla obecná rozprava, přičemž ze strany některých senátorů byly k návrhu zákona uvedeny tyto výhrady:
– bylo poukázáno na stanovisko Rekonstrukce státu zaslané senátorům, jehož obsahem bylo hodnocení toho, jak se návrh zákona schválený Poslaneckou sněmovnou vypořádal s požadavky prosazovanými Rekonstrukcí státu; v tomto smyslu byl návrh zákona hodnocen jako „nedostatečný z hlediska vytvoření podmínek pro stabilní a profesionální fungování české státní správy“;
– v některých vystoupeních bylo poukázáno na údajnou politizaci v souvislosti s tím, že z návrhu zákona byla vypuštěna úprava týkající se institutu Generálního ředitelství a do návrhu zákona byl zapracován institut tzv. politických náměstků;
– v některých vystoupeních byly uvedeny věcné výhrady ke konkrétním ustanovením návrhu zákona a bylo avizováno předložení pozměňovacích návrhů, pokud se návrh zákona dostane do podrobné rozpravy;
– k výhradám týkajícím se nestandardního legislativního procesu bylo uvedeno, že šlo skutečně o nestandardní proces, na druhou stranu však bylo poukázáno na to, za jakých okolností byl daný legislativní proces „spuštěn“;
– k diskutované záležitosti týkající se tzv. politických náměstků bylo poukázáno na to, že tento institut je v řadě západních zemí zcela běžný a jeho funkce vychází právě z ústavního systému.

32. Po skončení obecné rozpravy, v níž byl podán také návrh na zamítnutí návrhu zákona, bylo v souladu se zákonem č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů, nejprve hla-

sováno o návrhu schválit návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou, jak ve svém usnesení doporučily dva výbory, a tento návrh byl schválen; v hlasování s pořadovým číslem 6 ze 71 přítomných senátorek a senátorů při kvoru 36 pro tento návrh hlasovalo 47 a proti bylo 15 senátorek a senátorů.

33. Předseda Senátu shrnul, že při projednávání návrhu zákona v Senátu k němu sice byly vysloveny výhrady, v žádném z vystoupení však nebyla příslušná úprava hodnocena v tom smyslu, jako je tomu v návrhu prezidenta republiky, tedy že je v rozporu s ústavními principy, ať již z hlediska samotného legislativního procesu, v němž byl přijat zákon o státní službě, nebo některých jeho ustanovení vyjmenovaných v podaném návrhu. Při projednávání zmíněného návrhu zákona bylo známo, že tzv. komplexní pozměňovací návrh byl připravován v působnosti vlády (při Úřadu vlády, poté na Ministerstvu vnitra) a byl také za účasti předsedy vlády a dalších členů vlády projednán se zástupci odborů a zaměstnavatelů, jak vyplývá ze záznamu zasedání 110. plenární schůze Rady hospodářské a sociální dohody České republiky. V Senátu celkově i při vědomí určitých nedostatků návrhu zákona převážil přístup založený na potřebě jeho včasného přijetí s tím, že některé z kritizovaných úprav bude možné v dalším období změnit.

III./c
Vyjádření vlády České republiky

34. Dne 9. ledna 2015 obdržel Ústavní soud vyjádření vlády zaslané pověřeným ministrem pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu Jiřím Dienstbierem.

35. Vláda úvodem uvádí, že svou účast v předmětném řízení považuje za nutnou nejenom z důvodu potřeby vyvrácení tvrzení obsažených v návrhu prezidenta republiky, jež považuje za nedůvodná, ale chápe ji též jako příležitost k veřejné obhajobě potřebnosti prezidentem republiky napadeného zákona, jakož i racionality a ústavní konformity procesu jeho přijímání. Vláda připomíná, že prezidentem republiky napadený zákon představuje naplnění 23 let trvajícího legitimního očekávání občanů České republiky na přijetí a aplikaci v čl. 79 odst. 2 Ústavy předvídaného zákona, který upravuje právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech, přičemž služební zákon č. 218/2002 Sb. nelze podle názoru vlády považovat za naplnění uvedeného legitimního očekávání, neboť před jeho úplným zrušením byla jeho účinnost, původně plánovaná od 1. ledna 2004, celkem pětkrát odložena, naposledy zákonem č. 445/2011 Sb. na 1. leden 2015. Nyní napadený zákon je dle vlády zároveň splněním závazku vlády vůči občanům České republiky na přijetí funkčního a kvalitního zákona o státní službě, splněním závazku České republiky vyplývajícího z dokumentu Dohoda o partnerství pro programové období 2014–2020, resp. splnění *ex ante* kondicionality pro čerpání evropských fondů, které jsou pro Českou republiku rezervovány pro léta 2014 až 2020, výsledkem intenzivní součinnosti odborné veřejnosti, vlády a Parlamentu v průběhu legislativního procesu, výsledkem demokratického diskursu vedeného napříč politickým spektrem, a to diskursu, v němž všichni zúčastnění dostali příležitost se s projednávanou materií podrobně seznámit a informovaně se k ní vyjádřit, a zároveň též i splnění podmínky prezidenta republiky pro jmenování vlády (s odkazem na projev prezidenta republiky ze dne 10. ledna 2014).

1. K námitce neústavnosti procedury přijímání zákona

36. Vláda se nejprve vyjádřila k tvrzené protiústavnosti legislativního procesu. Uvedla, že právní argumentace navrhovatele je založena především na obecném zpochybnění ústavní konformity procedury přijímání zákona na půdě Poslanecké sněmovny ve smyslu tvrzeného nenaplnění ústavních pravidel parlamentního práva, resp. nesplnění požadavků ústavně souladné legislativní procedury. Konkrétní námitky navrhovatele pak směřují proti: 1. vyřazení vlády z ústavního práva předložit k návrhu zákona o státní službě stanovisko, 2. absenci důvodové zprávy k návrhu zákona a zejména pak 3. proti samotnému rozsahu komplexního pozměňovacího návrhu předloženého ústavně právním výborem Poslanecké sněmovny k návrhu poslanců Romana Sklenáka, Jeronýma Tejce a dalších na vydání zákona,

kterým se mění zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), [sněmovní tisk 71/8 (dále též jen „první komplexní pozměňovací návrh")].

37. Vláda úvodem přibližuje svůj vztah k textu komplexního pozměňovacího návrhu (prvního i druhého), neboť právě tyto návrhy se staly základem prezidentem republiky napadeného zákona. Formálně-právní aspekty použití institutu komplexního pozměňovacího návrhu se pak zároveň staly i předmětem návrhu na přezkum ústavnosti procesu přijetí zákona Ústavním soudem.

38. Role vlády coby iniciátora předložení, resp. legislativně-technického zpracovatele textu prvního komplexního pozměňovacího návrhu je obecně známou skutečností. I přesto, že jde podle vlády o evidentní notorietu, nutí formulace obsažené v odůvodnění návrhu prezidenta republiky vládu k tomu, aby stručně popsala svou roli v legislativním procesu, jehož výsledkem je prezidentem republiky napadený zákon.

39. Vláda připomíná své programové prohlášení ze dne 14. února 2014, v němž se mj. zavázala k přijetí funkčního a kvalitního zákona o státní službě s tím, že tento zákon musí zajistit plné odpolitizování státní správy, jasně definovat kritéria pro přijímání a odměňování úředníků, vytyčit podmínky kariérního postupu a zajistit vysokou úroveň vzdělanosti úředníků.

40. Usnesením ze dne 8. ledna 2014 č. 39 vláda Jiřího Rusnoka vyjádřila svůj nesouhlas s obsahem návrhu poslanců Romana Sklenáka, Jeronýma Tejce a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), (sněmovní tisk 71). Důvodem byla především kolize řady ustanovení předmětného návrhu s ústavním pořádkem i platným právem.

41. Svým usnesením ze dne 3. února 2014 č. 85 vyslovila vláda Bohuslava Sobotky svůj souhlas se zpětvzetím řady návrhů zákonů, jež předložila Poslanecké sněmovně vláda Jiřího Rusnoka. Mezi těmito návrhy byl též vládní návrh změny služebního zákona a doprovodného zákona ke služebnímu zákonu (sněmovní tisk 96) a s ním související vládní návrh zákona o změně zákonů souvisejících se zákonem o státní službě (sněmovní tisk 97). Vláda zpětvzetí uvedených návrhů zákonů odůvodnila nutností „podrobit koncepci státní služby další odborné i politické diskuzi, jejíž závěry budou z důvodu racionalizace procesu projednávání této úpravy promítnuty do souběžně projednávaného poslaneckého návrhu novely zákona o státní službě".

42. V návaznosti na usnesení vlády č. 85/2014 projednala vláda dne 5. března 2014 materiál „Informace pro vládu České republiky o postupu v agendě státní služby" (č. j. 195/14). Tento materiál obsahoval popis prací na přípravě komplexního pozměňovacího návrhu (tj. informaci o zřízení a jednání pracovní skupiny pro zákon o státní službě Rady hospodářské a sociální dohody složené z legislativců Úřadu vlády, Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva vnitra a Ministerstva financí a zástupců odborů a zaměstnavatelů a dále informaci o jednání politicko-expertní skupiny k návrhu paragrafového znění komplexního pozměňovacího návrhu novely služebního zákona složené ze zástupců koaličních stran, legislativců, odborníků na oblast státní služby a nestátních neziskových organizací).

43. Součástí předmětného materiálu byl i dokument „Věcný přehled komplexního pozměňovacího návrhu ke sněmovnímu tisku č. 71", který byl zároveň předložen poslancům, odborníkům, ale i široké veřejnosti k diskusi (materiál byl též zveřejněn na internetových stránkách Poslanecké sněmovny). Tento dokument obsahoval konkretizaci náležitostí, které jsou nutné pro zajištění efektivní, profesionální, veřejný zájem hájící a apolitické státní služby, avšak sněmovní tisk 71/0 je buď neobsahoval, nebo je bylo nutno nově definovat. V případě možnosti volby různých řešení pak materiál navrhoval variantní řešení určená k odborné a politické diskusi.

44. Dne 5. května 2014 vláda projednala materiál „Časový harmonogram implementace novely služebního zákona" (č. j. 430/14) a svým usnesením č. 325 uložila členům vlády, vedoucím ústředních

správních úřadů a vedoucím ostatních správních úřadů spolupracovat v rámci své působnosti na plnění časového harmonogramu implementace a poskytnout vedoucímu Úřadu vlády a ministru pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu součinnost při jeho realizaci.

45. Dne 28. května 2014 vláda svým usnesením č. 406 schválila mandát pro ministra pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu pro jednání s Evropskou komisí ve věci služebního zákona.

46. Vláda zároveň v průběhu roku 2014 přijala řadu dalších usnesení týkajících se implementace služebního zákona (např. usnesení vlády ze dne 5. března 2014 č. 147 o přesunu problematiky personálních a vzdělávacích činností ve státní správě z Ministerstva vnitra na Úřad vlády; usnesení vlády ze dne 9. dubna 2014 č. 242 k Dohodě o partnerství pro programové období let 2014 až 2020; usnesení vlády ze dne 27. srpna 2014 č. 694 k agendě státní služby).

47. Vláda má za to, že již samotný výše uvedený výčet jejích oficiálních dokumentů (a jejich obsah) je dostatečným podkladem pro faktické vyvrácení jakékoliv pochybnosti o porušení dělby moci spočívající ve „vyřazení vlády z ústavního práva předložit k návrhu zákona o státní službě stanovisko". Je totiž evidentní, že vláda nebyla nikterak fakticky zkrácena na svém ústavně zaručeném právu vyjádřit se k návrhům zákonů, neboť se sama aktivně podílela na formulování jeho obsahu i jeho legislativně-technickém zpracování (včetně jeho projednání se sociálními partnery a odbornou veřejností). Komplexní pozměňovací návrh tak byl předkládán s jejím vědomím a veřejně deklarovanou podporou – k porušení dělby moci ani „práva na dobré zákonodárství" (jak jej definoval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06) tak dle názoru vlády v daném případě nedošlo.

48. Výše uvedené, tedy aktivní účast vlády na přípravě a formulování textu zákona, pak platí nejenom pro první komplexní pozměňovací návrh (sněmovní tisk 71/8), ale též pro tzv. druhý komplexní pozměňovací návrh (sněmovní tisky 71/10 a 71/11), který byl sice předložen výborem pro veřejnou správu a regionální rozvoj, resp. poslancem Janem Chvojkou, jakožto výsledek politických jednání stran vládní koalice a opozice, avšak též s vědomím a veřejně deklarovanou podporou vlády, a zároveň i pro návrh poslanců Romana Sklenáka, Jaroslava Faltýnka a Jiřího Junka na vydání zákona o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o státní službě (sněmovní tisk 242).

49. Pokud prezident republiky dále namítá, že „tzv. komplexní pozměňovací návrh postrádá důvodovou zprávu", považuje vláda tuto námitku za irelevantní jak z faktického, tak i ústavněprávního hlediska. První komplexní pozměňovací návrh totiž doprovázen důvodovou zprávou byl. Ta byla vypracována expertním týmem zřízeným vládou (viz výše) a fyzicky poskytnuta k dispozici nejenom poslancům, ale byla zpřístupněna i široké veřejnosti (na www.statnisluzba.cz). S ohledem na to, že uvedené webové stránky již tyto dokumenty neobsahují, vláda v příloze ke svému vyjádření pro Ústavní soud přikládá stejnopis uvedeného dokumentu ze dne 29. května 2014, jehož součástí je i odůvodnění jednotlivých navržených ustanovení.

50. S ohledem na výše uvedené konstatování faktu existence důvodové zprávy pak vláda toliko připomíná, že Ústavní soud se otázkou následků chybějícího odůvodnění komplexního pozměňovacího návrhu v minulosti opakovaně zabýval, přičemž dospěl k názoru, že absence odůvodnění návrhu sama o sobě nevede k neústavnosti takto projednávaného a schváleného zákona [viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 39/08 ze dne 6. 10. 2010 (N 207/59 SbNU 3; 294/2010 Sb.), bod 39].

51. Otázkou ústavnosti použití komplexního pozměňovacího návrhu, jehož podstatou je nahrazení celého textu předloženého návrhu zákona kompletním textem novým, resp. obecnou otázkou ústavně konformní interpretace pramenů práva upravujících legislativní proces, se Ústavní soud v minulosti opakovaně podrobně zabýval [nálezy sp. zn. Pl. ÚS 21/01 ze dne 12. 2. 2002 (N 14/25 SbNU 97; 95/2002 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 5/02 ze dne 2. 10. 2002 (N 117/28 SbNU 25; 476/2002 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 12/02 ze dne 19. 2. 2003 (N 20/29 SbNU 167; 83/2003 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 23/04 ze dne 14. 7. 2005 (N 137/38 SbNU 9; 331/2005 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 56/05, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, sp. zn. Pl. ÚS 24/07, sp. zn. Pl. ÚS 39/08, sp. zn. Pl. ÚS 42/08 ze dne 21. 4. 2009 (N 90/53 SbNU 159; 163/2009 Sb.) ve znění opravného usnesení sp. zn. Pl. ÚS 42/08 ze dne 27. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/09 ze dne 1. 12.

2009 (N 250/55 SbNU 415; 9/2010 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 53/10, sp. zn. Pl. ÚS 55/10 ze dne 1. 3. 2011 (N 27/60 SbNU 279; 80/2011 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 10/13 ze dne 29. 5. 2013 (N 96/69 SbNU 465; 177/2013 Sb.)].

52. Vláda připomíná, že závěry Ústavního soudu k otázce ústavní konformity využití institutu komplexního pozměňovacího návrhu jsou shrnuty v bodech 39 a 40 odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/08 (stanovisko vlády následně oba body cituje).

53. Ve světle shora popsané role vlády v legislativním procesu a závěrů vyplývajících z výše uvedené relevantní judikatury Ústavního soudu považuje vláda derogační návrh prezidenta republiky za nedůvodný, resp. považuje odůvodnění této části návrhu za projev přepjatého teoretického formalismu, jehož akceptace Ústavním soudem by právě v daném případě znamenala faktický zásah do autonomie zákonodárce, a tím i porušení dělby moci mezi mocí zákonodárnou a soudní. Lze si totiž jen těžko představit obhajitelnost derogace zákona odůvodněné toliko na základě teze, že provedení komplexní modifikace právní úpravy formou novelizačních bodů je ústavně konformní, avšak provedení po obsahové stránce totožné modifikace formou nového textu (namísto formy novelizačních bodů a při zachování materiálně stejného normativního obsahu) již nikoliv.

54. I přes výše uvedené považuje vláda za vhodné, aby seznámila Ústavní soud s důvody, které ji a zákonodárce vedly k racionální shodě na použití institutu komplexního pozměňovacího návrhu, resp. typu komplexního pozměňovacího návrhu, jehož podstatou je nahrazení celého textu předloženého návrhu zákona kompletním textem novým.

55. Vláda nijak neskrývá, že se v počáteční fázi legislativního procesu odpovědně zabývala i (v kontextu obsahu návrhu prezidenta republiky kruciální) otázkou, zda předložit (ve smyslu čl. 41 odst. 2 Ústavy) návrh zákona obsahově totožný s textem prvního komplexního pozměňovacího návrhu (čímž by byly zcela eliminovány veškeré teoretické pochybnosti o ústavní konformitě formální stránky legislativní procedury), nebo zda využít institutu komplexního pozměňovacího návrhu, jehož prostřednictvím by byl modifikován text původního návrhu zákona – tedy návrhu poslanců Romana Sklenáka, Jeronýma Tejce a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon).

56. Klíčovou roli při volbě mezi oběma výše uvedenými variantami sehrálo, vedle výše uvedených závěrů vyplývajících z judikatury Ústavního soudu, zejména zohlednění faktické situace shrnuté v úvodní části vyjádření vlády, resp. její časové dimenze. Tedy 1. ústavně založené legitimní očekávání přijetí funkčního a kvalitního zákona o státní službě, 2. závazek vlády toto očekávání naplnit tak, aby takovýto zákon nabyl účinnosti dnem 1. ledna 2015, 3. otázka legisvakance zákona, 4. otázka vytvoření předpokladů pro uskutečnění potřebných přípravných kroků k aplikaci zákona v praxi ještě před jeho plánovanou účinností, 5. otázka vypracování a vydání potřebných prováděcích právních předpisů a služebních předpisů a v neposlední řadě 6. otázka *ex ante* kondicionality pro čerpání evropských fondů, které jsou pro Českou republiku rezervovány pro léta 2014 až 2020.

57. Vláda je proto přesvědčena, že zvolený postup (upřednostnění poslanecké zákonodárné iniciativy před zákonodárnou iniciativou vlády) byl racionální, legitimní, ústavně konformní a nijak nenarušil rovnováhu mocí.

58. K otázce ústavní konformity typu komplexního pozměňovacího návrhu, jehož podstatou je nahrazení celého textu předloženého návrhu zákona kompletním textem novým, vláda uvádí, že při přípravě textů obou pozměňovacích návrhů věnovala maximální pozornost tomu, aby byly splněny všechny kautely ústavně konformního legislativního procesu, a to nejenom po stránce formální, ale zejména materiální. Vláda proto zejména pečlivě dbala na to, aby 1. se komplexní pozměňovací návrh vztahoval k předmětu návrhu poslanců Romana Sklenáka, Jeronýma Tejce a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon); 2. funda-

mentální účel komplexního pozměňovacího návrhu měl úzký vztah k fundamentálnímu účelu projednávaného zákona, resp. aby byl shodný (úprava nejproblematičtějších bodů zákona č. 218/2002 Sb. tak, aby byl vytvořen funkční a moderní model státní služby a jeho uvedení do praxe, po více než 12 letech od přijetí původního zákona, bylo realizovatelné); 3. komplexní pozměňovací návrh obsahově vycházel jak z původního poslaneckého návrhu, tak zčásti i z původního vládního návrhu obsaženého ve sněmovním tisku 97 (tzv. novela předložená Rusnokovou vládou), který sice současná vláda vzala zpět, nicméně tak učinila proto, aby nebyly současně projednávány dva sněmovní tisky s týmž cílem, což by legislativní proces značně znepřehlednilo; 4. komplexní pozměňovací návrh reagoval na výtky, jež k původnímu poslaneckému návrhu uplatnila ve svém stanovisku vláda (aby nebylo možno ani teoreticky uvažovat o obcházení vlády, resp. o porušení principu dělby moci); tyto výtky se týkaly mj. toho, že původní návrh nereaguje na podstatné změny, k nimž od r. 2002 v právním řádu došlo, a že neobsahuje tzv. změnový zákon (tj. že nemění jiné související zákony, ač by to objektivně bylo potřebné); 5. zvolený postup (komplexní pozměňovací návrh) nezkracoval poslance na jejich právu podrobně se s obsahem návrhu seznámit, podrobit jej parlamentnímu diskursu a případně k němu podat vlastní pozměňovací návrhy. K otázce dodržení v zákoně o jednacím řádu Poslanecké sněmovny vymezeného časového a procedurálního rámce projednání obou komplexních pozměňovacích návrhů (v němž se promítá ochrana ústavních garancí reálného fungování parlamentarismu) vláda toliko konstatuje, že všechny lhůty i procedurální postupy byly dodrženy, a pro detailnější informace odkazuje na vyjádření předsedy Poslanecké sněmovny.

59. Vláda v souvislosti s výše uvedeným nezastírá, že jejím původním záměrem bylo připravit „standardní“ komplexní pozměňovací návrh (tedy návrh, který by formou novelizačních bodů měnil, vypouštěl či rozšiřoval návrh původní). Až v průběhu legislativně-technických prací na přípravě takovéhoto návrhu se však ukázalo, že takto „standardně“ formulovaný komplexní pozměňovací návrh by byl pro konečné adresáty normy značně nepřehledný a fakticky by svým rozsahem nakonec tak jako tak představoval úplně nové znění návrhu zákona, jen s tím rozdílem, že by bylo rozděleno do několika stovek novelizačních bodů.

60. S ohledem na výše uvedené, jakož i na skutečnost, že nepřehlednost návrhu by měla zcela jistě za následek omezení reálné možnosti zákonodárců takový návrh kvalifikovaně projednat (což by bylo v rozporu se samotným principem parlamentní demokracie), rozhodla se vláda, po konzultacích s parlamentními stranami, že první komplexní pozměňovací návrh nebude zpracován (a předložen) ve formě novelizačních bodů, ale ve formě komplexního textu, tedy de facto „úplného znění“, neboť rozsah změn byl značný (byť často šlo jen o potřebná formální zpřesnění) a promítnutí všech těchto změn do „bodové novely“ by nejenom vedlo k menší srozumitelnosti textu, ale též i ke zvýšení rizika vzniku formálních vad v průběhu legislativního procesu.

61. Vláda má za to, že v průběhu parlamentní procedury se prokázalo, že šlo o postup prospěšný, a jak již bylo uvedeno výše, i ústavně aprobovatelný, neboť si lze jen těžko představit obhajitelnost derogace zákona odůvodněnou toliko na základě teze, že provedení komplexní modifikace právní úpravy formou novelizačních bodů je ústavně konformní, avšak provedení po obsahové stránce totožné modifikace formou nového textu (namísto formy novelizačních bodů) již nikoliv.

62. S ohledem na výše uvedené má vláda za to, že návrh prezidenta republiky na zrušení zákona jako celku, tak jak je formulovaný v první variantě petitu, by měl být zamítnut jako nedůvodný.

63. V případě, že by se Ústavní soud s argumentací vlády neztotožnil a přistoupil k derogaci zákona, pak vláda veřejně deklaruje svoji připravenost opětovně předložit do legislativního procesu totožnou právní úpravu a zároveň připomíná závěr vyplývající z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05 (viz výše): „Ústavní soud posoudí i další okolnosti projednávané věci, pokud by formální zrušení právní úpravy znamenalo nebezpečí opětovného přijetí totožné úpravy pouze s tím rozdílem, že budou dodrženy všechny aspekty zákonodárného procesu. V takovém případě formální a procedurální aspekty přezkumu ustupují z hlediska principu proporcionality požadavkům materiálního právního státu, právní jistoty a efektivní ochrany ústavnosti.“

64. Vláda se též stručně vyjadřuje k tezi uvedené v návrhu prezidenta republiky, že „zákon bude v plném rozsahu aplikován v podstatě až od 1. července 2015". Vláda upozorňuje na skutečnost, že zákon nabyl v převážné části účinnosti dnem 1. ledna 2015, přičemž některá jeho ustanovení měla stanovenou dřívější účinnost, a to dnem vyhlášení zákona, neboť ještě před úplnou účinností zákona bylo třeba provést některé zásadní kroky k jeho následné bezproblémové aplikaci (zrušení Generálního ředitelství státní služby při Úřadu vlády, existujícího formálně již od roku 2002; zřízení služebního místa náměstka ministra vnitra pro státní službu a organizačního útvaru s názvem sekce státní služby v Ministerstvu vnitra jako náhrad za zrušené instituty generálního ředitele státní služby a Generálního ředitelství státní služby; „překlopení" dosavadních vedoucích správních úřadů v pracovním poměru do pozic vedoucích služebních úřadů ve služebním poměru; zřízení služebních míst státních tajemníků v ministerstvech a v Úřadu vlády).

2. K námitkám týkajícím se jednotlivých ustanovení zákona

K tvrzené protiústavnosti dílčí úpravy pracovněprávního vztahu tzv. ostatních zaměstnanců ve správních úřadech

65. K námitce, že napadená ustanovení § 1 odst. 2, § 11 odst. 3, § 14 odst. 2, § 15 odst. 3, § 16, § 78 písm. c), § 85 odst. 5, § 172, 173, 178, § 184 odst. 2, § 189 zákona o státní službě jsou protiústavní nepřímou novelou zákoníku práce, vláda uvádí, že prezident republiky zaměňuje nepřímou novelizaci zákoníku práce, ke které nedošlo, se vztahem speciality příslušných ustanovení zákona o státní službě týkajících se zaměstnanců v pracovním poměru vůči subsidiárnímu zákoníku práce, která byla ve vztahu k „ostatním" zaměstnancům ve správních úřadech zvolena. Jedná se o metodu *lex specialis derogat legi generali*, která je zcela obvyklá a přípustná [srov. např. zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o úřednících územních samosprávných celků"), nebo zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, které také obsahují speciální ustanovení k zákoníku práce a které dosud nikdo za nepřímé novely zákoníku práce neoznačoval]. Speciální ustanovení se obecně uplatňují v případech, kdy existuje obecný právní předpis, který však nemůže být natolik komplexní, aby danou oblast reguloval beze zbytku. Zákoník práce se tak při regulaci právních poměrů těchto zaměstnanců v pracovním poměru obecně aplikuje, pokud zákon o státní službě nestanoví jinak.

66. Vláda též nemůže souhlasit s tvrzením prezidenta republiky, že pracovněprávní vztahy může regulovat toliko zákoník práce se subsidiaritou občanského zákoníku. Při akceptaci této teze by byly protiústavní všechny pracovněprávní předpisy upravující právní poměry některých skupin zaměstnanců, jako například zákon o úřednících územních samosprávných celků, zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů – ve vztahu k asistentům soudců, justičním čekatelům a dalším soudním pracovníkům, zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů – ve vztahu ke státním zástupcům i dalším pracovníkům ve státních zastupitelstvích, zákon č. 257/2000 Sb., o Probační a mediační službě a o změně zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, (zákon o Probační a mediační službě), ve znění pozdějších předpisů, apod. Vláda dále poznamenává, že právní předpis může obsahovat jak normy práva veřejného, tak i práva soukromého [typickým příkladem je Listina základních práv a svobod (dále též jen „Listina")].

K tvrzené protiústavnosti úpravy oborů státní služby

67. Prezident republiky namítá protiústavnost § 5 odst. 2 zákona o státní službě pro nedostatečnost úpravy oborů státní služby a potenciální „doplňovací" charakter nařízení vlády o oborech státní služby namísto ústavně konformního „prováděcího" charakteru.

68. V prvé řadě je nutno konstatovat, že tvrzená protiústavnost by se týkala nikoliv zákona o státní službě, nýbrž nařízení vlády vydaného na základě zmocnění v tomto zákoně obsaženého. Porušením Ústavy by bylo vydání nařízení vlády, které by „doplňovalo" zákon.

69. Dále vláda považuje za potřebné poukázat na skutečnost, že navrhovatel nedoceňuje význam § 1 odst. 1 písm. a) citovaného zákona vymezujícího osobní působnost zákona na státní zaměstnance vykonávající ve správních úřadech státní správu, a to ve spojení s § 5 odst. 1 citovaného zákona obsahujícím výčet činností, jež jsou službou, který tuto osobní působnost doplňuje. Jsou to právě tato dvě ustanovení, která vytvářejí zákonný rámec oborů státní služby (státní správa vykonávaná správními úřady ve smyslu zákona o státní službě je vymezena zvláštními zákony stanovícími působnost těchto správních úřadů a státní správa vykonávaná státními zaměstnanci ve smyslu zákona o státní službě je pak její podmnožinou, neboť na výkonu státní správy se vedle nich podílejí např. i osoby ve služebním poměru podle zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, nebo vojáci ve služebním poměru podle zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů), který má být dále proveden nařízením vlády. Zákon tedy vymezil zákonný rámec oborů státní služby, jejich podrobnou specifikaci pak z důvodu pružnější reakce na možné změny působnosti služebních úřadů ponechal na prováděcím právním předpisu. Nařízení vlády o oborech služby ale může být vydáno jen v mezích seznamu činností obsaženého v § 5 odst. 1 citovaného zákona a samozřejmě také v mezích zákonů upravujících působnost správních úřadů v oblasti státní správy (např. v případě přípravy a provádění správních úkonů jde o desítky zákonů z různých oborů státní správy od životního prostředí přes dopravu až k sociálnímu zabezpečení), protože působnost správních úřadů může být podle čl. 79 odst. 1 Ústavy stanovena jen zákonem a jen v těchto zákonných mezích může být dané nařízení vlády také vydáno. Nelze proto souhlasit s námitkou, že meze pro vydání nařízení vlády nelze výkladem dovodit; systematickým výkladem je nepochybně dovodit lze, zatímco pouhým izolovaným gramatickým výkladem samotného § 5 odst. 2 citovaného zákona samozřejmě nikoliv.

70. Ustanovení § 5 původního služebního zákona, kterým argumentuje prezident republiky, je pouze explicitní deklarací (nikoliv pravidlem) toho, co je v původním služebním zákonu definováno s využitím téže legislativní konstrukce, jakou pro vymezení oborů státní služby užil zákon o státní službě.

K tvrzené protiústavnosti stanovení dalších překážek ve službě nařízením vlády

71. K napadenému § 104 odst. 2 zákona o státní službě vláda uvádí, že okruh překážek ve službě se v napadeném ustanovení stanoví odkazem na příslušná ustanovení zákoníku práce a nařízení vlády č. 590/2006 Sb., kterým se stanoví okruh a rozsah jiných důležitých osobních překážek v práci. Vzhledem ke skutečnosti, že práva a povinnosti státních zaměstnanců a zaměstnanců v pracovním poměru jsou odlišné, a mohou tak nastat i odlišné překážky ve službě, zmocňuje se vláda k rozšíření okruhu překážek ve službě nad rámec úpravy zákoníku práce a jeho prováděcích předpisů. Jedná se tedy v zásadě o obdobnou úpravu, jaká je v § 199 odst. 2 zákoníku práce, podle které vláda stanoví nařízením okruh jiných důležitých osobních překážek v práci, než jsou uvedeny v § 191 zákoníku práce, za které zaměstnavatel poskytne pracovní volno, náhradu mzdy nebo platu.

72. Podle čl. 78 Ústavy je vláda oprávněna vydávat nařízení k provedení zákona a v jeho mezích. Podle judikatury Ústavního soudu se vláda musí držet v mezích zákona, které jsou buď vymezeny výslovně, anebo vyplývají ze smyslu a účelu zákona (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 17/95 a sp. zn. Pl. ÚS 45/2000). Vzhledem ke skutečnosti, že zákon o státní službě v § 104 odst. 3 zmocňuje vládu vydat

nařízení a v něm stanovit další překážky ve službě, za něž přísluší státnímu zaměstnanci plat, pohybuje se nařízení v mezích zákona, a vláda tak jeho rozpor s Ústavou neshledává, a to i s ohledem na obdobnou úpravu v zákoníku práce, která z tohoto hlediska napadena nebyla, a to ani ze strany prezidenta republiky.

K tvrzené protiústavnosti stanovení platové třídy služebním orgánem pro činnost neuvedenou v katalogu správních činností

73. Napadené ustanovení § 145 odst. 3 zákona o státní službě dle vlády vychází v podstatě doslovně z úpravy obsažené v § 136 odst. 3 služebního zákona č. 218/2002 Sb., jenž byl nahrazen zákonem o státní službě, tzn. z donedávna platné součásti právního řádu České republiky. Účelem ustanovení je překlenout období, kdy služební úřad musí bezprostředně začít nově vykonávat činnost, která však není uvedena v katalogu správních činností (vydávaném nařízením vlády), do doby, než bude provedena příslušná novela nařízení vlády, která danou činnost do katalogu správních činností doplní. Státnímu zaměstnanci, který bude tuto novou činnost vykonávat, tak za ni musí náležet plat, přičemž stanovení platové třídy by mělo odpovídat zásadě, že zaměstnanec má právo na spravedlivou odměnu za práci (čl. 28 Listiny základních práv a svobod), tj. že za stejnou práci nebo za práci stejné hodnoty přísluší všem zaměstnancům u stejného zaměstnavatele stejný plat. Ani v ostatních aspektech nemůže stanovení platové třídy podléhat libovůli příslušných správních orgánů. Je nutno mít na paměti, že určení platové třídy je výkonem působnosti v oblasti veřejné správy realizované ve formě správního aktu, což znamená aplikaci ustanovení zákona o státní službě o řízení ve věcech služby na základě § 159 odst. 1 písm. d) tohoto zákona se subsidiárním použitím zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Právní řád tak vytváří dostatečné „mantinely", které navrhovatelem namítanou nejistotu a libovůli vylučují. Uvedené ustanovení je tedy podle názoru vlády plně v souladu s ústavním pořádkem.

K tvrzené protiústavnosti stanovení požadavku na dodržování demokratických zásad ústavního pořádku České republiky pro přijetí do služebního poměru

74. K napadenému ustanovení § 22 zákona o státní službě stanovujícímu požadavek na dodržování demokratických zásad ústavního pořádku České republiky pro přijetí do služebního poměru vláda uvádí, že v souladu s § 159 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě se o přijetí do služebního poměru vede řízení ve věcech služby, tj. postupuje se podle správního řádu (§ 160 zákona o státní službě). V průběhu řízení tak musí být dodržovány základní zásady činnosti správních orgánů a další pravidla řízení ve věcech služby, rozhodnutí musí být odůvodněno a je soudně přezkoumatelné na základě čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, což platí i pro výše uvedený předpoklad přijetí do služebního poměru. Nejedná se tak o subjektivní či neprůkazné hodnocení, jak namítá prezident republiky.

75. Namítané ustanovení je dle vlády naopak reflexí nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/01 ze dne 5. 12. 2001 (N 192/24 SbNU 419; 35/2002 Sb.), který v rámci posuzování ústavnosti zákona č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky, ve znění pozdějších předpisů, konstatoval, že zákonodárce by měl upravit předpoklady přístupu k veřejným funkcím v celém rozsahu a zakotvit v normě s takto obecnou působností osobní předpoklady přímo ve vztahu k demokratické společnosti. Ústavní soud v citovaném nálezu též poukázal na relevantní judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (rozsudek ve věci Vogt proti Německu ze dne 26. 9. 1995 č. 17851/91 a rozsudek ve věci Pellegrin proti Francii ze dne 8. 12. 1999 č. 28541/95). Ve stanovisku vláda následně rekapituluje úvahy Evropského soudu pro lidská práva a Ústavního soudu týkající se nezbytnosti loajality státních zaměstnanců, resp. zaměstnanců veřejné služby vůči státu a ústavním principům.

K tvrzené protiústavnosti odlišné procedury schvalování systemizace některých služebních úřadů

76. Napadané ustanovení § 17 odst. 3 zákona o státní službě je výjimkou pro tzv. regulátory, vyplývající ze specifického postavení těchto úřadů (z požadavku na nezávislost těchto úřadů zakotveného v předpisech Evropské unie). Ustanovení představuje záruku pro jejich nezávislé a nestranné rozhodování založenou na tom, že vláda nemůže bez souhlasu toho, kdo stojí v čele příslušného úřadu (tedy toho, kdo garantuje nezávislé postavení úřadu), omezit personální substrát úřadu a finanční prostředky na platy, a tím fakticky regulovat (omezovat) činnost úřadu. Pokud by tato výjimka nebyla v zákonu o státní službě uvedena, bylo by stanovení systemizace zcela mimo reálnou rozhodovací pravomoc toho, kdo stojí v čele úřadu, přestože za řádný výkon jeho působnosti nese plnou odpovědnost. Úprava postavení tzv. regulátorů stran systemizace v zákonu o státní službě je rovněž v souladu s judikaturou Soudního dvora Evropské unie (např. v rozsudku ze dne 9. března 2010 ve věci C-518/07 Soudní dvůr Evropské unie konstatoval, že orgány dozoru při plnění svých úkolů musí mít zajištěn prostor a podmínky jednat objektivně a nestranně a za tímto účelem musí být chráněny před jakýmkoli vnějším vlivem, včetně přímého či nepřímého vlivu státu, a nikoli pouze před vlivem organizací, na které dohlíží).

K tvrzené protiústavnosti stanovení dalších případů, ve kterých lze s ohledem na zvláštní povahu služby přijmout osobu do služebního poměru na dobu určitou

77. V napadeném ustanovení § 21 odst. 3 zákona o státní službě je pojem „zvláštní povaha služby" bezesporu neurčitým právním pojmem. Zákonodárce nicméně jeho bližší vymezení neponechal na uvážení jednotlivých služebních úřadů, jak je u neurčitých právních pojmů obvyklé, ale s ohledem na právní jistotu svěřil jeho vymezení prováděcímu právnímu předpisu. Záměrně zde vytvořil prostor pro to, aby vláda sama zhodnotila, ve kterých dalších případech, vyjma případů uvedených v § 21 odst. 2 citovaného zákona (podle tohoto ustanovení se do služebního poměru na dobu určitou přijme osoba, která dosud úspěšně nevykonala úřednickou zkoušku, a dále v případě, jde-li o nahrazení dočasně nepřítomného zaměstnance), je možné přijmout osobu do služebního poměru na dobu určitou, aby bylo možné pružněji reagovat na případný vývoj tohoto pojmu.

78. Vláda může vydávat nařízení z vlastního podnětu i bez zákonného zmocnění, neboť je k tomu zmocněna čl. 78 Ústavy. Může jej ovšem vydávat jen k provedení zákona a v jeho mezích. Použitím neurčitého právního pojmu ve zmocňovacím ustanovení zákona však nemůže podle názoru vlády dojít k tomu, že nařízení vlády bude vydáno *praeter legem*.

79. S ohledem na všechny výše uvedené argumenty vláda závěrem svého vyjádření navrhuje, aby Ústavní soud návrh prezidenta republiky na zrušení zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, nebo jeho jednotlivých ustanovení zamítl.

IV.
Replika navrhovatele

80. Vyjádření účastníků řízení i vedlejšího účastníka řízení byla zaslána navrhovateli na vědomí a k případné replice. Navrhovatel svého práva repliky využil, přičemž podrobně se vyjádřil zejména ke stanovisku vlády.

IV./a
Replika k vyjádření komor Parlamentu

81. K vyjádření Poslanecké sněmovny, resp. jejího předsedy navrhovatel odkazuje na své níže uvedené stanovisko k vyjádření vlády, které je ve srovnání s vyjádřením Poslanecké sněmovny rozsáhlejší. Pro úplnost dodává, že v návrhu předloženém Ústavnímu soudu se ani nenaznačuje, že by se v daném

případě jednalo o „přílepek“, jak by to jinak mohlo z vyjádření předsedy Poslanecké sněmovny vyplynout.

82. Obdobně jako ve vztahu k vyjádření Poslanecké sněmovny se i ve vztahu k vyjádření Senátu odkazuje na níže uvedené stanovisko k vyjádření vlády, pokud jde o to, kdy je tzv. komplexní pozměňovací návrh ústavně akceptovatelný, a kdy již nikoli, a o míru součinnosti moci výkonné s poslanci při dopracování návrhu zákona. Zároveň se upozorňuje na zmínku, obsaženou ve vyjádření předsedy Senátu, že k výhradám v obecné rozpravě patřilo, byť to konečné schválení zákona v Senátu neovlivnilo, že zákon byl skutečně přijat v nestandardním legislativním procesu.

IV./b
Replika k vyjádření vlády

83. K vyjádření vlády navrhovatel uvádí, že stanovisko vlády zaslané Ústavnímu soudu vláda neprojednala a neschválila. Z materiálního hlediska tak vzniká pochybnost, zda jde skutečně o stanovisko vlády, anebo o vyjádření osobního stanoviska ministra pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu, zaujaté případně ve spolupráci s ministrem vnitra. Navrhovatel však dodává, že tuto věc neuplatňuje jako procesní námitku, neboť vychází z toho, že podstatnější je, zda a nakolik jsou relevantní argumenty uvedené ve vyjádření, avšak upozorňuje na ni, neboť zapadá do celkového kontextu procesních pochybení.

84. K tvrzené účasti vlády na přípravě komplexního pozměňovacího návrhu navrhovatel uvádí, že by bylo zvláštní, pokud by se moc výkonná vůbec nezajímala o poslanecký návrh zákona, který se jí bezprostředně týká, a pokud by své odborníky nevyužila k tomu, aby poslancům s legislativním zpracováním návrhu pomohli. Úředníci ani členové vlády nepředstavují vládu, jak ji vymezuje a způsob jejího jednání stanoví Ústava. Z toho hlediska argumentace uvedená ve vyjádření vlády, vydávaná za názory a aktivity vlády, je zavádějící.

K proceduře přijetí napadeného zákona

85. Navrhovatel ve své replice trvá na tom, že procedura, v rámci které byl napadený zákon přijat, je v rozporu se základními principy legislativního procesu zakotveného Ústavou. V daném případě došlo k situaci, kdy byl stávající zákon nahrazen koncepčně zcela novou zákonnou úpravou s tím, že tato nová úprava byla předložena formou tzv. komplexního pozměňovacího návrhu až v rámci druhého čtení návrhu zákona. Nebyl tak dodržen standardní legislativní postup, kdy návrh zákona tak zásadního charakteru, jakým je zákon o státní službě, tzn. základní kodex služby státních zaměstnanců, je předkládán jako vládní návrh zákona, a je tedy opatřen důvodovou zprávou, prochází připomínkovým řízením, je projednán vládou a jejími legislativními orgány, to vše před tím, než k projednání návrhu zákona přistoupí Parlament. Napadený zákon byl však projednán na základě poslaneckého návrhu zákona, ke kterému navíc vláda původně zaujala negativní stanovisko, ve kterém mimo jiné upozornila na kolizi předlohy s ústavním pořádkem České republiky. Teprve v rámci opakovaného druhého čtení návrhu zákona byl předložen komplexní pozměňovací návrh, v jehož znění byl napadený zákon následně schválen. Vzhledem k těmto skutečnostem je tak navrhovatel přesvědčen, že v daném případě byla porušena řádná zákonodárná procedura zaručená Ústavou a příslušnými navazujícími právními předpisy, což mimo jiné vedlo rovněž k nedostatkům zákona, na které navrhovatel poukazuje ve svém návrhu. Jejich výskyt lze přičítat právě například absenci provedení připomínkového řízení.

86. Navrhovatel nesouhlasí se stanoviskem vlády, dle kterého vláda k návrhu zákona o státní službě předložila své stanovisko a podílela se na vytváření tohoto návrhu. Skutečností je, že vláda, která na základě čl. 76 odst. 1 Ústavy rozhoduje ve sboru, se ve smyslu čl. 44 odst. 1 Ústavy k prvnímu ani k druhému, finálnímu, komplexnímu pozměňovacímu návrhu nevyjádřila. Pokud vláda ve svém vyjádření odkazuje na řadu materiálů, které projednávala, pak, odhlédne-li se od těch, které se budoucí právní úpravy týkají jen nepřímo, přichází v úvahu zřejmě jen materiál projednaný na schůzi vlády dne

5. března 2014, který měl informativní povahu, obsahoval věcný přehled komplexního pozměňovacího návrhu ke sněmovnímu tisku 71 a týkal se ovšem prvního komplexního pozměňovacího návrhu, který ještě počítal s Generálním ředitelstvím státní služby, dále materiál, který vláda projednala na své schůzi dne 5. května 2014 a který obsahoval časový harmonogram implementace novely služebního zákona, v němž se počítalo s existencí pracovní skupiny pro zákon o státní službě Rady hospodářské a sociální dohody a s politicko-expertní skupinou složenou ze zástupců koaličních stran, legislativců a odborníků na oblast státní služby, nebo materiál, který vláda projednala na své schůzi dne 27. srpna 2014, který obsahoval mandát pro ministra vnitra a ministryni pro místní rozvoj pro jednání s Evropskou komisí ve věci služebního zákona a informaci o agendě státní služby, která se týkala postupů souvisejících s implementací budoucího zákona. Podíl úředníků vybraných resortů na dopracovávání poslaneckého návrhu zákona nelze nepochybně směšovat s ústavním právem vlády vyjádřit se k návrhu zákona, jehož předkladatelem není vláda; úředníci nejsou vláda.

87. Uvedené materiály, na které vláda ve svém vyjádření odkazuje, tak zcela zřejmě nelze chápat ve smyslu vyjádření vlády dle čl. 44 odst. 1 Ústavy. Tento institut (tzn. vyjádření ve smyslu čl. 44 odst. 1 Ústavy) má však v rámci legislativního procesu zásadní význam, neboť je jedním z předpokladů řádného posouzení a projednání návrhu zákona Parlamentem. Právu vlády vyjádřit se k návrhu zákona totiž odpovídá rovněž právo dalších účastníků zákonodárného procesu znát názor vlády na projednávaný návrh zákona. Spolu s důvodovou zprávou tak vyjádření vlády ve smyslu čl. 44 odst. 1 Ústavy přispívá k řádnému projednání návrhu zákona, při němž dochází ke konfrontaci různých názorových hledisek a kdy poslanci a senátoři na základě takové konfrontace hlasují s vědomím názorových hledisek všech stran. To směřuje k zachování otevřenosti, veřejnosti a kontroly zákonodárného procesu, které jsou nezbytnou součástí demokratických zásad, na nichž je postaven demokratický právní stát. V daném případě však vyjádření vlády stejně jako příslušná důvodová zpráva absentují.

88. Pokud jde o tvrzení vlády týkající se absence důvodové zprávy, jsou dle názoru navrhovatele zavádějící. Vládou zmiňovaná důvodová zpráva nebyla k prvnímu komplexnímu pozměňovacímu návrhu zřejmě předložena poslancům v podobě sněmovního tisku, byla umístěna na internetové stránce, kde se již nenachází, a k druhému komplexnímu pozměňovacímu návrhu nebyla předložena vůbec. Je nepochybné, že absence důvodové zprávy ke komplexnímu pozměňovacímu návrhu sama o sobě ještě nevede k neústavnosti zákona, tuto otázku je však nutné posuzovat v širších souvislostech, jak již navrhovatel uvedl výše.

89. Navrhovatel dále v replice konstatuje, že naprostá většina nálezů Ústavního soudu, na které odkazuje vláda, se předmětného problému netýká a zbývající část nálezů Ústavního soudu v žádném případě nepopírá závěry z nálezů Ústavního soudu, na něž se v návrhu prezidenta republiky odkazuje a v nichž je zřetelně a zcela jednoznačně vymezen rozdíl mezi uplatněním zákonodárné iniciativy v podobě předložení návrhu zákona a pozměňovacím návrhem. Na základě těchto navrhovatelem označených nálezů lze dospět k závěru, že druhý komplexní pozměňovací návrh přesáhnul původní návrh, když upravil zcela novou koncepci zákona o státní službě, a překročil tak extenzivně svým obsahem i rozsahem původně projednávaný návrh zákona. Předmětný komplexní pozměňovací návrh tak nenaplnil charakteristický znak pozměňovacího návrhu, neboť ve vztahu k původnímu návrhu zákona nevykazoval znak akcesority, ale od tohoto návrhu naopak významně odbočil, respektive jej v plném rozsahu nahradil. Závěr vlády, že v daném případě došlo k naplnění tzv. pravidla úzkého vztahu, je proto nutné s ohledem na výše uvedené odmítnout a naopak konstatovat, že předmětný komplexní pozměňovací návrh představuje novou zákonodárnou iniciativu. Schválením návrhu zákona ve znění druhého komplexního pozměňovacího návrhu tak byl obejit institut zákonodárné iniciativy a porušena dělba moci jako jeden z principů demokratického právního státu. K úvaze, že při vypracování komplexního pozměňovacího návrhu formou novelizačních bodů k původnímu návrhu novely zákona č. 218/2002 Sb., kdy by se takto dosáhlo znění zákona č. 218/2002 Sb., které by bylo shodné s textem zákona o státní službě, a bylo by tak dosaženo ústavní konformity, navrhovatel pro úplnost konstatuje, že tato úvaha je ve zřejmém rozporu s § 63 odst. 1 bodem 5 písm. a) zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, který připouští měnit v rámci původního návrhu jen některé jeho části.

90. K vyjádření vlády, že pokud Ústavní soud zákon o státní službě zruší, vláda předloží totožnou právní úpravu, navrhovatel nezaujímá stanovisko a názor na toto vyjádření ponechává plně na Ústavním soudu.

91. Důvodová zpráva, stanovisko vlády k návrhu zákona i prvé čtení jsou samy o sobě jen dílčí jevové stránky legislativního procesu. Celý legislativní proces je spjat s pravidly, která jsou sice formální, nikoli však samoúčelná; jejich účelem je působit k vytváření kvalitního právního řádu demokratického právního státu. Existuje reálné riziko, že pokud se připustí, aby oficiální projednávání zcela nového návrhu komplexního zákona mohlo začít až na úrovni druhého čtení, jak tomu bylo v tomto případě, může to mít negativní a dopředu neodhadnutelné důsledky pro celý právní řád.

92. Zmínku navrhovatele o plné aplikovatelnosti zákona od 1. července 2015 pak v replice navrhovatel rozvádí tak, že vycházel ze závěrů Ústavního soudu, že ne vždy je nutno zrušit zákon, jinak přijatý za nedodržení všech procesních postupů, pokud by to mělo narušit oprávněnou důvěru občanů v právo. Takový stav by mohl nastat, pokud desítky tisíc zaměstnanců začnou po 1. červenci 2015 podávat žádosti o přijetí do služebního poměru a v návaznosti na to mají být do konce roku 2015 do služebního poměru přijati.

K dílčí úpravě pracovněprávního vztahu tzv. ostatních zaměstnanců ve správních úřadech

93. Navrhovatel opakuje výhradu vůči vztahu zákona o státní službě a zákoníku práce s tím, že zákon o státní službě zakládá obousměrný vztah k zákoníku práce, a to způsobem, který zaměstnance v pracovním poměru staví do postavení, které není s právním řádem řádně provázáno, a zakládá tak nepřehlednost právní úpravy. Ve správních, resp. služebních úřadech budou vedle státních zaměstnanců zaměstnáni i zaměstnanci, na které se meritorně vztahuje zákoník práce. Zákon o státní službě však s nimi rovněž počítá, avšak bez provázanosti na zákoník práce.

94. Navrhovatel zmiňuje několik příkladů neprovázanosti obou předpisů. Ve vztahu k § 178 zákona o státní službě, podle kterého může služební orgán za určitých okolností obsadit služební místo osobou v pracovním poměru na dobu určitou podle pracovněprávních předpisů, namítá navrhovatel založení nerovnosti mezi státními zaměstnanci a zaměstnanci. Jednak v tom smyslu, že k výkonu téže práce museli státní zaměstnanci, na rozdíl od zaměstnanců, splnit určité předpoklady, a na druhé straně i v tom smyslu, že s výjimkou platu se zaměstnanci ocitnou v nerovném právním postavení se státními zaměstnanci vykonávajícími tutéž práci ve služebním poměru.

95. Zákony, na které je ve stanovisku vlády poukazováno, všechny výslovně anebo mlčky předpokládají subsidiární použití zákoníku práce, aniž jej přímou novelou mění. Jde o zákony, které kromě jiného upravují podmínky a způsob výkonu určitých specializovaných činností s tím, že v ostatním se na ně vztahuje zákoník práce, a v tomto smyslu je lze přirovnat k té části zákona o státní službě, která se týká státních zaměstnanců. Žádný ze zákonů, na které vláda odkazuje, však neřeší pracovněprávní vztahy dalších zaměstnanců, jak to jinak činí zákon o státní službě, přestože nepochybně tito další zaměstnanci, kromě těch, již vykonávají zákonem upravenou specializovanou činnost, jsou jak u územních samosprávných celků, tak u školských právnických osob, soudů, státního zastupitelství i u Probační a mediační služby; z tohoto hlediska se argumentace vlády míjí s argumentací navrhovatele.

96. Pokud jde o nesouhlas vlády s tvrzením navrhovatele, že pracovněprávní vztahy může regulovat toliko zákoník práce se subsidiaritou občanského zákoníku, pak navrhovatel znovu poukazuje na § 4 zákoníku práce, jehož ustanovení zní: „Pracovněprávní vztahy se řídí tímto zákonem; nelze-li použít tento zákon, řídí se občanským zákoníkem, a to vždy v souladu se základními zásadami pracovněprávních vztahů.“ K tomu navrhovatel dodává, že účelem zákonů, na které vláda ve stanovisku odkazuje, je upravit ve veřejném zájmu předpoklady pro výkon určitých činností, příp. funkcí a způsob výkonu těchto činností a funkcí, přičemž pracovněprávní úprava obsažená v zákoníku práce na tyto zákony, s odchylkami, které jsou v nich v souladu s jejich účelem uvedeny, plynule navazuje. Pro

vztah právní úpravy týkající se zaměstnanců v zákoně o státní službě a zákoníku práce to však podle názoru navrhovatele neplatí.

Ke zmocnění pro nařízení vlády stanovící obory služby

97. Navrhovatel k argumentu vlády, že namítaná protiústavnost by se mohla týkat až nařízení vlády, nikoliv samotného zákona, uvádí, že není racionální čekat, až nařízení vlády bude Ústavním soudem zrušeno pro neústavnost a zároveň bude zrušeno zmocnění k jeho vydání.

98. Argumentace vlády, že zákonný rámec pro vydání nařízení vlády podle § 5 odst. 2 zákona o státní službě lze dovodit z § 1 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 5 odst. 1 citovaného zákona, se jeví jako účelová. Institut oboru služby má být zásadním pro vymezení státních zaměstnanců ve smyslu zákona o státní službě a pro jejich odlišení od ostatních zaměstnanců ve správních úřadech, přesto však zákon tento pojem, a to alespoň prostřednictvím jeho základních charakteristik, které by měl vykazovat, nevymezuje. Tyto základní pojmové znaky ve smyslu výše uvedeném, které by představovaly zákonné meze pro nařízení vlády vydané dle § 5 odst. 2 citovaného zákona, a tedy základ pro systematické uspořádání výkonu státní správy, který je mnohovrstevný, složený ze značného počtu různých druhů činností, rozhodně nelze spatřovat v ustanovení § 5 odst. 1 tohoto zákona. Navrhovatel má proto za to, že zakotvením ustanovení § 5 odst. 2 zákona o státní službě došlo k delegaci úpravy problematiky, jež má být upravena zákonem, na moc výkonnou, čímž zákonodárce rezignoval na svoji zákonodárnou povinnost, a narušil tak princip dělby moci. V důsledku tohoto postupu rovněž vzniká mimo jiné riziko subjektivního přístupu, který může být vystaven nejrůznějším vlivům.

Ke zmocnění vlády stanovit okruh překážek ve službě

99. Argumentace vlády odkazem na obdobnou úpravu obsaženou v § 199 odst. 2 zákoníku práce je podle názoru navrhovatele zavádějící. Zmocnění pro vládu stanovit okruh překážek, uvedené v § 199 odst. 2 zákoníku práce, navazuje alespoň na § 199 odst. 1, zatímco zmocnění v § 104 odst. 3 zákona o státní službě nenavazuje na nic a žádné zákonné meze neobsahuje. Tím není řečeno, že § 199 odst. 2 zákoníku práce je ústavně zcela konformní. Kritérium smyslu a účelu zákona se v daném případě jeví jako nevyužitelné.

Ke stanovení platové třídy služebním orgánem
pro činnost neuvedenou v katalogu správních činností

100. Podle navrhovatele již z vyjádření vlády vyplývá, že bude-li třeba obsadit služební místo nekryté v příslušném nařízení vlády katalogem správních činností, bude nutno nařízení vlády změnit. Nabízí se tedy řešení urychlit v takových případech legislativní proces, než tuto věc po přechodnou dobu řešit mimo nařízení vlády postupem, který je v rozporu se základními principy právního státu. Samotné použití procesních pravidel v těch situacích, o kterých vláda hovoří, právní nejistotu při postupu mimo nařízení vlády neodstraní; procesní pravidla nemohou nahradit chybějící hmotněprávní úpravu.

K požadavku na dodržování demokratických zásad ústavního pořádku České republiky
pro přijetí do služebního poměru

101. Navrhovatel uvádí, že nejde o záležitost loajality státních úředníků, jak by mohlo vyplynout z vyjádření vlády, ale o zcela nevhodné přeformulování § 30 odst. 1 věty poslední původního služebního zákona („Do služby nelze jmenovat … osobu …, u které nelze prokazatelně předpokládat, že bude dodržovat demokratické zásady …“). Ustanovení § 22 zákona o státní službě zní: „Do služebního poměru lze přijmout pouze osobu, u které lze předpokládat, že bude ve službě dodržovat demokratické zásady …“.

102. Původní služební zákon vyžadoval „průkazný předpoklad", že osoba nebude ve službě dodržovat demokratické zásady ústavního pořádku a řádně vykonávat službu. Tím, že § 22 zákona o státní službě onu „průkaznost" vypustil a navíc negativní znění věty změnil náhradou slova „nelze" slovem „lze" na její pozitivní znění, obsah celého ustanovení značně zrelativizoval. Dle stávajícího znění citovaného ustanovení je splnění základního předpokladu pro přijetí do služebního poměru ponecháno de facto na uvážení příslušné odpovědné osoby, respektive orgánu, přičemž zákon žádným způsobem nevymezuje zásady či meze, kterými by se tato úvaha měla řídit. Procesní pravidla, na která vláda ve svém vyjádření odkazuje, nelze chápat jako materiální vymezení rámce, ve kterém je možné se při posuzování splnění uvedeného předpokladu pohybovat, a tento materiální rámec jimi nelze nahrazovat. Splnění předmětného předpokladu je ponecháno na subjektivní a ničím neomezené domněnce, což je dle navrhovatele v rozporu se základními principy právního státu, zejména s principem právní jistoty a předvídatelnosti správních rozhodnutí, neboť jak již navrhovatel rovněž uvedl, vytváří prostor pro libovůli při rozhodování, v rámci které může docházet k porušování ústavně zaručených práv občanů České republiky, zejména práva na rovné zacházení či ústavně zakotveného zákazu diskriminace, neboť se dané ustanovení může stát nástrojem pro manipulaci výsledků výběrového řízení na obsazení volného služebního místa.

Ke schvalování systemizace některých služebních úřadů

103. Navrhovatel uvádí, že vyjádření vlády, v němž je obhajována právní úprava, na základě níž bude mít sedm z celkového počtu třinácti tzv. dalších ústředních orgánů státní správy vůči vládě fakticky právo veta, pokud jde o systemizaci a objem prostředků na platy, vyvolává pochybnosti v řadě směrů. Vláda zařazuje mezi regulátory i Český statistický úřad, nebo tzv. regulátory zaměňuje s orgány dozoru, což vyvolává dojem, že jen těchto sedm orgánů musí mít zajištěn prostor a podmínky jednat objektivně a nestranně, a přehlíží, že v konečném důsledku systemizace a objem prostředků na platy v jednotlivých kapitolách není věcí vlády, ale Poslanecké sněmovny, která schvaluje státní rozpočet v detailní struktuře, a že jde o orgány podřízené vládě a vláda je za ně odpovědna. Podle navrhovatele postrádá logiku a zní zvláštně představa vlády, že by prostřednictvím rozpočtu vláda mohla ohrožovat jejich činnost.

104. Není známo, že by některý z těchto orgánů byl ve své činnosti, která se musí řídit zákony, ohrožován. Pokud by někdy v budoucnu tomu mělo být jinak, věc lze řešit jinými právními nástroji, než se snaží řešit § 17 odst. 3 věta čtvrtá zákona o státní službě.

Ke stanovení dalších případů,
ve kterých lze přijmout osobu do služebního poměru na dobu určitou

105. Navrhovatel v replice uvádí, že jeho tvrzení v návrhu, že pojem „zvláštní povaha služby" je neurčitý, bylo do návrhu zapracováno pro případ, že by účastník namítal, že meze pro nařízení vlády jsou dány právě tímto pojmem. Jinak ovšem ustanovení § 21 zákona o státní službě je dle navrhovatele celé v rozporu s čl. 78 Ústavy ve své podstatě.

V.
Upuštění od ústního jednání

106. Ústavní soud neočekával od ústního jednání další objasnění věci, pročež od něj upustil dle ustanovení § 44 věty první zákona o Ústavním soudu.

VI.
Formální předpoklady projednání návrhu
a ústavnost procedury přijetí napadeného zákona

107. Návrh byl podán oprávněným orgánem [§ 64 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu] a splňuje všechny formální náležitosti.

108. Úvodem Ústavní soud považuje za nutné vypořádat se s pochybnostmi navrhovatele obsaženými v replice, zda stanovisko vlády je skutečně stanoviskem vlády, či pouze „osobním stanoviskem ministra pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu, zaujaté případně ve spolupráci s ministrem vnitra". Vláda na své schůzi konané dne 8. prosince 2014 projednala materiál nazvaný „Vyjádření vlády České republiky k návrhu prezidenta republiky na zrušení zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, nebo jeho jednotlivých ustanovení, vedenému pod spisovou značkou Pl. ÚS 21/14" a přijala k němu usnesení zaslané Ústavnímu soudu, kterým mj. schvaluje vstup vlády do zmíněného řízení, ukládá ministru pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu vypracovat ve spolupráci s ministrem vnitra stanovisko vlády k návrhu prezidenta republiky a zaslat toto vyjádření Ústavnímu soudu. Ústavní soud v tomto ohledu respektuje autonomii vlády i způsob, jakým své stanovisko ve vztahu ke konkrétnímu řízení před Ústavním soudem zpracuje. Na rozdíl od situace zmíněné v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/07, na který upozorňuje ve svém vyjádření předseda Poslanecké sněmovny Jan Hamáček, podle jehož závěru předseda komory Parlamentu nemůže bez dalšího tvořit vůli příslušné komory pro účely vyjádření směřovaného k Ústavnímu soudu, zde bylo oprávnění konkrétního ministra zpracovat vyjádření vlády založeno jednorázovým pověřením ze strany vlády, tedy usnesením vlády ve vztahu ke konkrétnímu probíhajícímu řízení před Ústavním soudem. Pokud si vláda při pověření konkrétního ministra zpracováním vládního stanoviska nevyhradila právo závěrečného schválení uvedeného stanoviska, šlo o její autonomní politické rozhodnutí, které Ústavní soud respektuje.

109. Ústavní soud v řízení o přezkumu právních předpisů vždy zkoumá ve smyslu § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., zda napadený předpis byl přijat v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. V první části petitu navrhovatel navrhuje zrušení napadeného zákona jako celku právě z důvodu tvrzeného protiústavního způsobu přijetí tohoto zákona.

VI./a
Průběh legislativního procesu

110. Ústavní soud na základě veřejně přístupných tisků Poslanecké sněmovny a Senátu, jakož i stenozáznamů z jejich jednání (vše dostupné na www.psp.cz, www.senat.cz) zjistil následující skutečnosti:

111. Dne 23. prosince 2013 byl Poslanecké sněmovně předložen návrh poslanců Romana Sklenáka, Jeronýma Tejce a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), obsahující 104 novelizačních bodů. Návrh byl rozeslán poslancům jako sněmovní tisk 71. Vláda ve svém stanovisku vyjádřila s návrhem zákona nesouhlas (tisk 71/1). Předseda Poslanecké sněmovny určil zpravodajem návrhu poslance Jana Chvojku.

112. Poslanecká sněmovna 22. ledna 2014 na své 5. schůzi přikázala v prvém čtení návrh zákona k projednání ústavně právnímu výboru a výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj a prodloužila lhůtu k projednání návrhu ve výborech o 30 dnů (tj. na 90 dnů).

113. Ústavně právní výbor k návrhu zákona přijal dne 27. června 2014 usnesení č. 52, kterým doporučuje Poslanecké sněmovně, aby návrh schválila ve znění komplexního pozměňovacího návrhu ústavně právního výboru (tisk 71/8). Výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj na své schůzi dne 27. června 2014 usnesení nepřijal.

114. Druhé čtení proběhlo 16. července 2014 na 12. schůzi Poslanecké sněmovny. V podrobné rozpravě se svými pozměňovacími návrhy vystoupilo 18 poslanců, přičemž pozměňovací návrhy byly podány ke komplexnímu pozměňovacímu návrhu ústavně právního výboru (všechny pozměňovací návrhy jsou obsaženy v tisku 71/9). Na závěr třetího čtení dne 27. srpna 2014 se Poslanecká sněmovna usnesla na opakování druhého čtení (hlasování č. 107, usnesení č. 393).

115. Návrh zákona znovu projednal ústavně právní výbor a 27. srpna 2014 přijal usnesení (tisk 71/11), v němž mj.:
„I. ruší usnesení č. 52 ze dne 27. června 2014 k tisku 71;
II. konstatuje, že komplexní pozměňovací návrh k tisku 71 byl doručen na začátku jednání ústavně právního výboru dne 27. srpna 2014 poslancem JUDr. Janem Chvojkou,
III. projednal komplexní pozměňovací návrh poslance JUDr. Jana Chvojky a bere jej na vědomí,
IV. doporučuje Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR, aby vzala komplexní pozměňovací návrh poslance JUDr. Jana Chvojky za základ projednávání".

116. Návrh zákona znovu projednal taktéž výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj, který 27. srpna 2014 přijal svůj komplexní pozměňovací návrh a doporučil Poslanecké sněmovně přijetí návrhu zákona ve znění tohoto komplexního pozměňovacího návrhu (tisk 71/10).

117. Opakované druhé čtení návrhu zákona se konalo dne 2. září 2014, zákon prošel obecnou i podrobnou rozpravou. V podrobné rozpravě nebyl podán návrh na zamítnutí návrhu zákona. Pozměňovací návrhy předneslo 15 poslanců. Poslanec Jan Chvojka přednesl komplexní pozměňovací návrh, dalších 14 poslanců své pozměňovací návrhy předkládalo ke komplexnímu pozměňovacímu návrhu poslance Jana Chvojky (všechny pozměňovací návrhy jsou obsahem tisku 71/12, komplexní pozměňovací návrh poslance Jana Chvojky je uveden pod písmenem B1).

118. Třetí čtení návrhu zákona proběhlo dne 10. září 2014 na 14. schůzi Poslanecké sněmovny. Ze stenozáznamu ze 14. schůze vyplývá, že komplexní pozměňovací návrh poslance Jana Chvojky (tisk 71/12, písmeno B1), doporučený usnesením ústavně právního výboru (tisk 71/11), byl Poslaneckou sněmovnou schválen (hlasování č. 6, přítomno 171, pro 127, proti 11). Všechny další schválené pozměňovací návrhy se vztahovaly ke komplexnímu pozměňovacímu návrhu poslance Jana Chvojky. O komplexním pozměňovacím návrhu výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj nebylo hlasováno, neboť byl dle slov zpravodaje návrhu zákona Jana Chvojky obsahově totožný s jeho komplexním pozměňovacím návrhem, který byl odsouhlasen jako základ pro další pozměňovací návrhy (stenografický zápis ze 14. schůze Poslanecké sněmovny, 10. září 2014).

119. V hlasování č. 53 (usnesení č. 395) byl návrh zákona schválen ve znění přijatých pozměňovacích návrhů (přítomno 172, pro 127, proti 12).

120. Poslanecká sněmovna postoupila návrh zákona Senátu dne 12. září 2014. Senát jej na své 25. schůzi konané dne 1. října 2014 projednal a schválil. Prezident republiky přijatý zákon vrátil Poslanecké sněmovně, která dne 24. října 2014 na něm setrvala (přítomných 166, pro 123, proti 12). Schválený zákon byl doručen k podpisu předsedovi vlády 30. října 2014. Zákon byl vyhlášen 6. listopadu 2014 ve Sbírce zákonů (v částce 99) pod č. 234/2014 Sb.

121. Zákon nabyl účinnosti 1. ledna 2015, s výjimkou ustanovení § 13, 184, 185, 186, 187, 202 a 206, která nabyla účinnosti dnem vyhlášení zákona, tj. 6. listopadu 2014.

VI./b
Posouzení ústavní konformity legislativního procesu

122. Ústavní soud se k otázce ústavní souladnosti legislativního procesu již mnohokráte vyjádřil. Již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/02 Ústavní soud zdůraznil obecný požadavek „stálosti, přesvědčivosti a nezbytnosti právních aktů, na nichž právní stát, a souvztažně také život občanů v něm, spočívá; tako-

výchto aktů, a také dosažení potřebné autority zákonodárných sborů nelze však dosíci jinak než respektem k pravidlům (zásadám legislativní činnosti), které si ostatně Poslanecká sněmovna jako významný nositel zákonodárné moci pro tuto svou činnost zákonem sama stanovila" (část V).

123. Především je třeba vycházet z toho, že Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti, a nikoliv běžné zákonnosti (čl. 83 Ústavy). V případě dozoru nad dodržováním pravidel legislativního procesu je přitom třeba mít na zřeteli, že ústavní pořádek upravuje pouze některá legislativní pravidla a jejich podstatná část je ponechána úpravě obsažené v obou jednacích řádech komor Parlamentu. Důvodem pro zrušení zákona proto nemůže být prosté nerespektování některého ustanovení jednacího řádu jedné z komor, nýbrž teprve porušení ústavní normy.

124. K tomu je třeba doplnit, že při hodnocení ústavní konformity legislativního procesu Ústavní soud vychází z toho, že jeho pravidla nejsou samoúčelná, nýbrž jsou nastavena poměrně podrobně a jednoznačně právě proto, aby nedocházelo k jejich zneužívání a k potlačování práv jednotlivých aktérů. Derogační zásah Ústavního soudu by proto mohl přicházet do úvahy v zásadě ve dvou případech: při porušení některé normy zakotvené přímo v Ústavě (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 5/02), anebo pokud by v důsledku porušení jednacího řádu Poslanecké sněmovny či Senátu došlo k porušení některého ústavního práva, principu či hodnoty. Těmito hodnotami jsou zejména právní jistota a předvídatelnost práva plynoucí z charakteristiky České republiky jako právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), volná soutěž politických stran (čl. 5 Ústavy) a ochrana menšin (čl. 6 Ústavy), za kterou je nutno v uvedeném kontextu považovat zejména parlamentní opozici (v případě zneužití stavu legislativní nouze srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 55/10 či sp. zn. Pl. ÚS 53/10).

125. Ústavní vady legislativního procesu, které navrhovatel výslovně formuluje, lze shrnout následovně: 1. vyřazení vlády z ústavního práva předložit k návrhu zákona o státní službě stanovisko a vyřazení projednání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně v prvém čtení, 2. absence důvodové zprávy ke komplexnímu pozměňovacímu návrhu, 3. komplexní pozměňovací návrh svým předmětem a účelem vůbec neměnil původní návrh, ale zcela jej nahradil novým návrhem zákona.

126. Všechny výše uvedené výhrady úzce souvisí s problematikou ústavních limitů pozměňovacích návrhů. Bez dalšího totiž platí, že u každého pozměňovacího návrhu chybí vyjádření vlády ve smyslu čl. 44 odst. 1 Ústavy, neboť vláda se dle Ústavy vyjadřuje k návrhům zákonů, nikoli k pozměňovacím návrhům. Stejně tak u žádného pozměňovacího návrhu (ať podávaného ve výboru nebo v podrobné rozpravě ve druhém čtení) nedochází z povahy věci k jeho projednání na plénu v prvním čtení. Odůvodnění pozměňovacího návrhu taktéž nebylo, až do novelizace jednacího řádu Poslanecké sněmovny provedené zákonem č. 265/2014 Sb. s účinností od 1. března 2015, zákonným požadavkem.

127. Jinak řečeno, všechny uvedené výhrady mají ústavní relevanci právě až ve spojitosti s posouzením toho, do jaké míry byly zachovány ústavní požadavky formulované Ústavním soudem (srov. níže) na pozměňovací návrhy. Nevhodnost legislativního postupu spočívajícího v obcházení prvého čtení, ve znemožnění vyjádření vlády či v absenci zdůvodnění pozměňovacího návrhu byla Ústavním soudem formulována na pozadí nežádoucí praxe tzv. „přílepků", kdy se ve druhém čtení k návrhu zákona přidá ve formě pozměňovacího návrhu materie věcně nesouvisející se samotným návrhem zákona.

128. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (viz výše) se Ústavní soud problematikou pozměňovacích návrhů obsáhle zabýval. Podle Ústavního soudu „požadavek předvídatelnosti zákona jako součást principu právního státu přestává být naplňován v okamžiku, kdy novelizace zákona je součástí jiného zákona ve formálním smyslu, jehož obsah s novelizovaným zákonem nijak nesouvisí. Orientace adresáta právní normy v právním řádu se bez použití přístrojů informačních technologií stává zcela nemožnou" (bod 39). „Právo podávat k návrhům zákonů během parlamentní rozpravy pozměňovací návrhy se odvozuje z práva zákonodárné iniciativy, nicméně není s ním totožné, neboť je přirozeně omezeno sférou vyhrazenou právě realizaci práva zákonodárné iniciativy. Již z potřeby odlišení zákonodárné iniciativy a pozměňovacího návrhu, a to kvůli dodržení zvýšených ústavních nároků na prvně jmenovanou, lze dovodit, že pozměňovací návrh by měl skutečně toliko pozměňovat předkládanou právní

úpravu, tedy neměl by ji ani zásadně měnit, ani zásadně rozšiřovat, a tím méně by se měl pohybovat mimo předmět zákonodárné iniciativy, resp. návrhu zákona" (bod 49). „Vybočení z omezeného prostoru vyhrazeného pozměňovacím návrhům může nabýt povahy překročení intenzity daného návrhu anebo povahy extenzivního překročení předmětu vymezeného návrhem zákona. První případ bývá U. S. doktrínou označován jako tzv. legislativní jezdci (‚legislative riders'), jejichž používání je v USA často a vzrušeně diskutováno, nicméně je považováno sice za nežádoucí, avšak ústavně konformní ..." (bod 50). „Od tohoto prvního případu je však nutné odlišit druhý případ nazývaný ‚wild riders' (tzv. divocí jezdci). V tomto případě jde o překračování kritérií testu uplatňovaného na základě tzv. germaneness rule, tj. pravidla úzkého vztahu. Jinými slovy, jde o testování otázky, zda v konkrétním případě jde o řádný pozměňovací návrh anebo o návrh, pro který se v českém prostředí vžilo označení tzv. ‚přílepek'. V tomto případě se technikou pozměňovacího návrhu k návrhu zákona připojí úprava zcela jiného zákona, s legislativní předlohou nesouvisejícího" (bod 51).

129. Ústavní soud tak ve shora citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 uzavřel, že „ústavně konformní výklad ustanovení, jež upravují právo podávat pozměňovací návrhy k projednávanému návrhu zákona, vyžaduje, aby pozměňovací návrh skutečně toliko pozměňoval předkládanou právní úpravu, tzn. v souladu s požadavky tzv. pravidla úzkého vztahu, podle kterého se pozměňovací návrh musí týkat téhož předmětu návrhu, který je v legislativním procesu právě projednáván, by daný pozměňovací návrh neměl vybočit z omezeného prostoru vyhrazeného pozměňovacím návrhům v podobě extenzivního překročení předmětu projednávaného návrhu zákona" (bod 73).

130. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/12 ze dne 9. 1. 2013 (N 6/68 SbNU 103; 39/2013 Sb.) pak Ústavní soud opět potvrdil, že při rozlišení přípustného pozměňovacího návrhu a nepřípustného „přílepku" je klíčovým kritériem, „zda existuje úzký vztah mezi obsahem a účelem původního návrhu zákona a obsahem a účelem posuzovaného pozměňovacího návrhu" (bod 57).

131. Navrhovatel však upozorňuje ještě na další aspekt problematiky, když uvádí, že „komplexní pozměňovací návrh svým předmětem a účelem vůbec neměnil původní návrh, ale zcela jej nahradil novým návrhem zákona". Navrhovatel tak zpochybňuje, že ačkoli jde o návrh pozměňovací, neprovádí „pozměnění" návrhu, ale fakticky nahrazuje jeden návrh (novelu původního služebního zákona) návrhem zcela novým (novým zákonem o státní službě). To poté navrhovatel zdůrazňuje i v replice k vyjádření vlády s tím, že jde fakticky o novou zákonodárnou iniciativu.

132. Praxe spočívající v tom, že pozměňovací návrh formálně nepozměňuje návrh zákona (formou novelizačních bodů), ale jeho obsahem je tzv. komplexní pozměňovací návrh (tedy podoba úplného znění nového zákona), již předmětem posouzení Ústavního soudu v minulosti byla, byť zatím nikdy nešlo o nahrazení novely již platného zákona zákonem zcela novým. U komplexních pozměňovacích návrhů se pak lze setkat s těmi deficity legislativního procesu, na které navrhovatel upozorňuje a které byly též Ústavním soudem kriticky reflektovány v předchozí judikatuře, tj. zejména s absencí důvodové zprávy ke komplexnímu pozměňovacímu návrhu či absencí vyjádření vlády k tomuto komplexnímu pozměňovacímu návrhu.

133. V posuzované věci je tak nutno odlišit dva aspekty problému. Jedním je forma komplexního pozměňovacího návrhu, druhým je jeho obsah spočívající v předložení zcela nového zákona.

134. Pokud jde o samotnou formu komplexního pozměňovacího návrhu, Ústavní soud byl již vícekrát v minulosti konfrontován s návrhem na zrušení zákona přijatého na základě komplexního pozměňovacího návrhu, přičemž sama existence komplexního pozměňovacího návrhu nebyla nikdy derogačním důvodem [srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 56/05, sp. zn. Pl. ÚS 24/07, sp. zn. Pl. ÚS 42/08, sp. zn. Pl. ÚS 33/09 ze dne 29. 9. 2010 (N 205/58 SbNU 827; 332/2010 Sb.) či sp. zn. Pl. ÚS 39/08]. Navzdory výše zmíněným deficitům, které z formy komplexního pozměňovacího návrhu nevyhnutelně plynou, nepovažoval Ústavní soud za nezbytné zákony takto přijaté rušit.

135. Svůj přístup ke komplexním pozměňovacím návrhům pak Ústavní soudu shrnul v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/08 tak, že „tzv. komplexní pozměňovací návrhy jsou již delší dobu součástí reglementového práva v České republice. Na jejich základě jsou schvalovány i zákony ústavní. Ústavní soud přitom dosud neměl důvod zpochybnit tuto proceduru ani v případě, že vzešla jako iniciativa určitého výboru Poslanecké sněmovny při projednávání vládních návrhů zákonů (obvyklý případ), ani v případě, že by tato iniciativa vzešla ve skutečnosti od vlády, která tím usilovala eliminovat nepříznivé dopady poslaneckých návrhů .... Jednací řád Poslanecké sněmovny pojem komplexního pozměňovacího návrhu nezná. Jedná se o jeden z institutů parlamentní praxe, který se však pohybuje v mezích ústavního pořádku, kdy se návrh zákona projednává na základě zákonodárné iniciativy oprávněného navrhovatele podle čl. 41 odst. 2 Ústavy ..., avšak podkladem pro jednání je právě komplexní pozměňovací návrh ... To však neznamená, že subjekt s právem zákonodárné iniciativy přestává být ‚pánem návrhu', neboť se jedná stále o jeho zákonodárnou iniciativu. Proto pouze on s tímto návrhem (byť v podobě komplexního pozměňovacího návrhu) disponuje a může jej vzít zpět bez dalšího do ukončení rozpravy ve druhém čtení, ve kterém se na podkladě komplexního pozměňovacího návrhu o jeho zákonodárné iniciativě jedná (§ 64 ve spojení s § 86 odst. 6 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny), se souhlasem Poslanecké sněmovny ještě i ve třetím čtení" (bod 40). Ústavní soud v citovaném nálezu též připomněl, že na základě komplexního pozměňovacího návrhu byly schváleny dvě klíčové součásti ústavního pořádku, a to Listina základních práv a svobod i Ústava (bod 41).

136. Ústavní soud nepovažoval za rozporné s ústavními zásadami legislativního procesu, ani pokud byl komplexním pozměňovacím návrhem vnesen do zákona nový institut či úprava, kterou navržená předloha neobsahovala. Podstatná byla věcná souvislost daná shodným předmětem úpravy. Např. v již výše citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/08 posuzoval Ústavní soud komplexní pozměňovací návrh týkající se novely zákona o soudech a soudcích (č. 314/2008 Sb.), přičemž komplexní pozměňovací návrh ústavně právního výboru (tisk 425/1, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 5. volební období) obsahoval též témata, která v návrhu zákona (tisk 425, 5. volební období) obsažena nebyla (jmenování a odvolávání soudních funkcionářů či zavedení jejich funkčních období). Věcná souvislost daná shodným předmětem úpravy (regulace činnosti soudů a soudců) však byla zachována. Stejně tak Ústavní soud neshledal v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/07 ze dne 13. 3. 2008 (N 56/48 SbNU 791; 160/2008 Sb.) vady v legislativním procesu ve vztahu k napadenému zákonu č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek a o změně některých zákonů, ačkoli tento zákon byl přijat na základě komplexního pozměňovacího návrhu, který dle samotného vyjádření Poslanecké sněmovny (bod 16 nálezu) „přinesl zásadní koncepční změny" oproti předloženému návrhu.

137. V nyní posuzovaném případě není sporné, že z věcného pohledu se jak původní návrh zákona [návrh zákona poslanců Romana Sklenáka, Jeronýma Tejce a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), tisk 71], tak komplexní pozměňovací návrh [návrh poslance Jana Chvojky (tisk 71/10, resp. 71/12)] týkají v obecné rovině totožné materie, tedy úpravy právních poměrů zaměstnanců státu ve smyslu čl. 79 odst. 2 Ústavy, je zde však přítomen nový, Ústavním soudem dosud neřešený aspekt komplexních pozměňovacích návrhů, a to nahrazení novely zákona zákonem zcela novým.

138. V této souvislosti pak Ústavní soud konstatuje, že posouzení souvislosti komplexního pozměňovacího návrhu s pozměňovanou předlohou nelze vztahovat pouze k posouzení shody předmětu právní regulace, ale též k účelu, který komplexní pozměňovací návrh sleduje, tj. k tomu, zda jeho účelem je stále pozměnění předlohy, nebo její nahrazení. Jinak řečeno, je podstatné, zda pozměňovací návrh stále formálně pozměňuje předlohu, nebo již ji nahrazuje novým návrhem zákona, který však nebyl obsahem zákonodárné iniciativy.

139. V této souvislosti Ústavní soud opět zdůrazňuje již výše uvedený závěr, že „z potřeby odlišení zákonodárné iniciativy a pozměňovacího návrhu, a to kvůli dodržení zvýšených ústavních nároků na prvně jmenovanou, lze dovodit, že pozměňovací návrh by měl skutečně toliko pozměňovat předkládanou právní úpravu, tedy neměl by ji ani zásadně měnit, ani zásadně rozšiřovat, a tím méně by se měl

pohybovat mimo předmět zákonodárné iniciativy, resp. návrhu zákona“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod 49). Pozměňovací návrh má být podle Ústavního soudu „svou povahou návrhem akcesorickým k návrhu, který byl podán v podobě zákonodárné iniciativy podle čl. 41 Ústavy. Proto § 63 odst. 1 bod 5 písm. a) jednacího řádu Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky … požaduje, aby se jím vypouštěly, rozšiřovaly nebo měnily některé části ‚původního návrhu‘“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 56/05, bod 41).

140. Požadavek akcesorického vztahu pozměňovacího návrhu k návrhu zákona, tedy požadavek na pouhé pozměnění předlohy formou pozměňovacího návrhu, však není v nyní posuzovaném případě naplněn, neboť pozměňovací návrh předlohu (mající podobu novelizačních bodů ve vztahu k původnímu služebnímu zákonu) nedoplňuje o nové novelizační body, resp. podobu novelizačních bodů nemění, ale formu novelizace nahrazuje formou nového zákona.

141. Z výše uvedeného pohledu je tak nutno přisvědčit navrhovateli, že komplexní pozměňovací návrh, ze kterého vzešel nyní napadený zákon, neodpovídá požadavkům § 63 odst. 1 bodu 5 písm. a) jednacího řádu Poslanecké sněmovny ani nesplňuje požadavek akcesority ve vztahu k návrhu zákona tak, jak je Ústavním soudem vyžadován. Samotná forma komplexního pozměňovacího návrhu je sice Ústavním soudem tolerována, není však přípustné formou komplexního pozměňovacího návrhu předložit ve druhém čtení návrh nového zákona, který z povahy věci nemůže pozměňovat či doplňovat původní předlohu.

142. Z judikatury Ústavního soudu však vyplývá, že i při shledání formální vady v legislativním procesu nepřistupuje bez dalšího „automaticky“ k derogaci právního předpisu, který z takto vadného legislativního procesu vzešel: „V nálezu č. 37/2007 Sb. Ústavní soud … upozornil, že případné posuzování obdobných porušení zásad legislativního procesu v minulosti spojí s testem proporcionality ve vazbě na principy ochrany oprávněné důvěry občanů v právo, právní jistoty a nabytých práv, případně ve vazbě na další ústavním pořádkem chráněné principy, základní práva, svobody a veřejné statky. Ústavní soud proto musel posoudit i další okolnosti případu, aby nebyla jeho role omezena pouze na přezkum stovek procedurálních pochybení obou sněmoven a jejich řídících orgánů, aniž to mělo jakýkoli dopad na posouzení materiální ústavnosti právního řádu. Pokud by Ústavní soud začal takto odůvodněným návrhům na zrušení zákona vyhovovat pouze z uvedených procedurálních důvodů na pomezí ústavního pořádku a reglementového práva, vytvořil by se stav značné právní nejistoty zejména tam, kde by jinak napadenému zákonu nebylo z hlediska obsahového možno nic vytknout. Proto bylo nutno posoudit i okolnosti, které by měly Ústavní soud vést k tomu, aby se neomezil pouze na přezkum dodržení úzkého vztahu původního návrhu a pozměňovacího návrhu“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 56/05, bod 44). V citovaném nálezu tak Ústavní soud dospěl k závěru, že navzdory nedodržení požadavků na legislativní proces nepřistoupí k derogaci napadeného zákona. „V takovém případě by formální zrušení právní úpravy … znamenalo nebezpečí, kdy totožná úprava bude přijata znovu, pouze s tím rozdílem, že budou dodrženy všechny požadavky zákonodárného procesu. Ústavní soud dospěl k závěru, že v projednávané věci formální a procedurální aspekty přezkumu ustupují z hlediska principu proporcionality požadavkům principů materiálního právního státu, právní jistoty a efektivní ochrany ústavnosti“ (bod 45). Uvedeného nálezu se ostatně dovolává ve svém vyjádření též vláda, která zde „veřejně deklaruje svoji připravenost opětovně předložit do legislativního procesu totožnou právní úpravu“.

143. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10 (viz výše) Ústavní soud dále rozlišil „mezi tím, zda s ohledem na předmětnou vadu legislativního procesu vůbec byly splněny podmínky pro přijetí určitého zákona (např. z důvodu absence souhlasu jedné z komor) nebo zda se jedná o vadu, v jejímž důsledku byla zasažena ústavním pořádkem garantovaná práva jednotlivých účastníků zákonodárného procesu, jejichž využití je plně v jejich dispozici“. Ústavní soud připomněl, že není jeho úlohou „zkoumat, zda by projednání návrhu zákona ústavně konformní procedurou vedlo k jinému výsledku (obsahu zákona), než tomu bylo na základě vadné procedury. Jeho úkolem je chránit ústavní principy, které se k předepsané proceduře vztahují.“ Zároveň je však povinen „brát zřetel i k dalším souvislostem, především vzít v úvahu možné dopady na soukromé osoby z hlediska respektu k principu právní jistoty a dobré víry v platnost práva“ (body 103–105).

144. Ústavní soud tak musel posoudit, zda je možné dát z hlediska principu proporcionality přednost před derogací předpisu „požadavkům principů materiálního právního státu, právní jistoty a efektivní ochrany ústavnosti", resp. též posoudit „možné dopady na soukromé osoby z hlediska respektu k principu právní jistoty a dobré víry v platnost práva".

145. Stejně tak při tomto vyvážení musel Ústavní soud zohlednit základní ústavní účely, pro které ve své judikatuře formuloval požadavky na kvalitu legislativního procesu, a posoudit míru jejich dotčení. Požadavky na kvalitu legislativního procesu nejsou samoúčelné. Navzdory tomu, že Ústava ani jiná část ústavního pořádku většinu aspektů legislativního procesu výslovně neřeší, tj. nezakotvuje požadavky na kvalitu či obsah pozměňovacích návrhů, dovodil Ústavní soud ústavní relevanci těchto požadavků ochranou důležitých ústavních hodnot, resp. ústavních účelů, skrze které je potom možno postup porušující podústavní právo (jednací řád Poslanecké sněmovny) považovat též za postup protiústavní. Těmito hodnotami jsou typicky právní jistota a předvídatelnost práva jako komponenty právního státu či volná soutěž politických stran a ochrana menšin, zejména práva parlamentní opozice (srov. bod 124).

146. Je tak rozdíl v situaci, kdy vada zákonodárného procesu bude spočívat např. v absenci souhlasu jedné z komor, a půjde tak o zjevný rozpor s formálním požadavkem Ústavy, popř. jiného ústavního zákona na straně jedné, a situaci, kdy bude protiústavnost porušení podústavního práva (jednacího řádu Poslanecké sněmovny) dovozována pomocí obecných ústavních principů, kdy je poté možno zvažovat způsob či míru dotčení toho ústavního účelu (principu), pro jehož ochranu Ústavní soud formuluje požadavky na kvalitu legislativního procesu, tedy např. též na podobu či kvalitu pozměňovacích návrhů.

147. Důležité je tedy též posoudit, do jaké míry byly napadeným postupem dotčeny principy právní jistoty a předvídatelnosti práva (jako komponenty právního státu), které jsou důležitými ústavními účely, pro jejichž ochranu dochází ke konstitucionalizaci některých zákonných požadavků kladených na legislativní proces. Stejně tak je důležité posoudit, zda došlo k tvrzenému namítanému porušení práv vlády, popř. jiných subjektů zákonodárného procesu.

148. Pokud jde o práva jednotlivých subjektů zákonodárného procesu, je nepochybné, že navrhovatelé novely služebního zákona č. 218/2002 Sb. poslanci Roman Sklenák, Jeroným Tejc a další zůstávali „pány návrhu" a mohli kdykoli do ukončení druhého čtení vzít návrh zpět, a to dokonce dvakrát, s ohledem na skutečnost, že druhé čtení bylo opakováno a komplexní pozměňovací návrh předložen (po politických diskusích a v určité modifikované podobě) opakovaně. Jak Ústavní soud shora uvedl, neměl dosud důvod zpochybnit praxi komplexních pozměňovacích návrhů ani v případě, že „by tato iniciativa vzešla ve skutečnosti od vlády, která tím usilovala eliminovat nepříznivé dopady poslaneckých návrhů", což je i nyní posuzovaný případ podtržen tím, že vláda se k návrhu zákona skupiny poslanců vyjádřila negativně (usnesení vlády ze dne 8. ledna 2014, sněmovní tisk 71/1).

149. Faktická role vlády v legislativním procesu ústícím do přijetí napadeného zákona úzce souvisí též s tvrzenou vadou legislativního procesu týkající se vyřazení vlády z práva předložit své stanovisko k návrhu zákona (fakticky ke komplexnímu pozměňovacímu návrhu, který se stal základem napadeného zákona). Ze shora rekapitulovaného vyjádření vlády je zřejmé, že se vláda nejen necítí dotčena neumožněním výkonu její ústavní kompetence vyjádřit se ke každému návrhu zákona ve smyslu čl. 44 odst. 1 Ústavy, naopak se sama k původu komplexního pozměňovacího návrhu hlásí.

150. Vládou zmíněný materiál nazvaný „Věcný přehled komplexního pozměňovacího návrhu ke sněmovnímu tisku č. 71", který byl předložen k odborné diskusi ještě před zpracováním samotného textu komplexního pozměňovacího návrhu a byl dostupný na internetových stránkách Poslanecké sněmov-

ny[1], si jako účel předsevzal konkretizovat témata „k implementaci do tzv. Tejcovy novely služebního zákona (sněmovní tisk č. 71), která jsou nutná pro efektivní, profesionální, veřejný zájem hájící a apolitickou státní službu. Věcné zadání je rozděleno do jednotlivých oblastí a primárně se věnuje náležitostem, které tzv. Tejcova novela buď neobsahuje, anebo je nutné je nově definovat. Zadání se tedy nedotýká všech aspektů služebního zákona, ale především změnových. Tento dokument stvrzuje výchozí politickou dohodu koaličních stran, která bude legislativně-technicky dopracována skupinou legislativců při Úřadu vlády. V případě různých možných řešení obsahuje dokument varianty k odborné diskusi. Věcný přehled umožňuje aktivní zapojení všech poslanců a poslankyň do odborné debaty o podobě komplexního pozměňovacího návrhu k novele služebního zákona a uplatnění jejich zásadních připomínek dříve, než příslušné výbory Poslanecké sněmovny začnou projednávat návrh jeho paragrafového znění. Dále bude při Úřadu vlády ustavena politicko-odborná skupina ze zástupců politických stran a zástupců Úřadu vlády (UV), Ministerstva financí (MF) a Ministerstva práce a sociálních věcí (MPSV), která dopracuje návrh v oblasti odměňování a vzdělávání. Tzv. koaliční novela bude veřejně diskutována se správními úřady, opozicí, zástupci odborů a neziskovými organizacemi."

151. Z vyjádření vlády zaslaného Ústavnímu soudu, jakož i z výše uvedeného „Věcného přehledu komplexního pozměňovacího návrhu ke sněmovnímu tisku č. 71" je patrné, že připravovaný komplexní pozměňovací návrh byl vládní iniciativou na základě dohody koaličních stran.

152. Ústavní soud v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 77/06 a sp. zn. Pl. ÚS 39/08 souhlasně zmínil názor právní vědy, že „vláda by měla u tzv. komplexních pozměňovacích návrhů trvat na svém právu vyjádřit se k návrhu zákona podle čl. 44 Ústavy, protože ve skutečnosti jde o zastřenou novou zákonodárnou iniciativu" (Kysela, J. Tvorba práva v ČR: truchlohra se šťastným koncem? Právní zpravodaj, 2006, č. 7). S vědomím tohoto přístupu Ústavního soudu tak nic nebránilo vládě se vůči obsahu či formě komplexního pozměňovacího návrhu ohradit či trvat na svém vyjádření dle čl. 44 Ústavy, platilo-li by tvrzení navrhovatele, že vláda byla na svém právu zkrácena. Každý člen vlády má právo se účastnit jednání Poslanecké sněmovny s právem přednostního slova (čl. 38 odst. 1 Ústavy). Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/08 navíc při posuzování možného zkrácení práva vlády se k návrhu zákona vyjádřit nepovažoval za rozhodnou formální neexistenci vyjádření vlády ke komplexnímu pozměňovacímu návrhu, nýbrž faktickou roli vlády v legislativním procesu, resp. ve vztahu k danému komplexnímu pozměňovacímu návrhu, přičemž bral v potaz např. též souhlasné vyjádření člena vlády při parlamentní rozpravě.

153. Ze stenozáznamů z 12. a 14. schůze Poslanecké sněmovny (7. volební období) při projednávání tisku 71 však nic podobného neplyne a faktický postup vlády (resp. jejích členů) při projednávání tisku 71 o ničem podobném nesvědčí. Vláda se naopak k původu a obsahu komplexního pozměňovacího návrhu ve vyjádření zaslaném Ústavnímu soudu hlásí. Jakkoli formálně vyjádření vlády ke komplexnímu pozměňovacímu návrhu chybí, fakticky nebyla práva vlády nijak dotčena, neboť vláda byla sama iniciátorem komplexního pozměňovacího návrhu a měla možnost kdykoli během legislativního procesu, platila-li by teze navrhovatele o zkrácení ústavních kompetencí vlády, na tuto skutečnost upozornit či se přímo domáhat svého práva se vyjádřit.

154. Lze tedy uzavřít, že má-li být jedním z účelů derogačního zásahu Ústavního soudu ochrana práva vlády vyjádřit se k návrhu zákona, pak tento účel v nyní posuzovaném případě absentuje.

155. Pokud jde o případné dotčení práv jiných subjektů zákonodárného procesu, zdůraznil Ústavní soud ve shora zmíněných nálezech sp. zn. Pl. ÚS 55/10 a sp. zn. Pl. ÚS 53/10, že členové Parlamentu musejí mít skutečnou možnost seznámit se s obsahem předloženého návrhu a zaujmout k němu stanovisko v rámci jeho projednávání v příslušné komoře Parlamentu nebo v jejích orgánech, k čemuž musí mít dostatečný čas. Účelem je umožnění konfrontace důvodů pro přijetí či nepřijetí příslušného návrhu zákona, kdy zástupci občanů musí veřejně zdůvodňovat a obhajovat své návrhy a veřejnost má mož-

[1] Historie internetových stránek www.psp.cz s uvedeným dokumentem byla dostupná zde: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:uWdM1MJcfwUJ:www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw%3Fidd%3D98892+&cd=2&hl=cs&ct=clnk&gl=cz

nost kontrolovat jejich činnost. Tato možnost konfrontace postojů na parlamentní půdě je též zárukou svobodné soutěže politických sil (čl. 5 Ústavy).

156. V nyní posuzovaném případě však k dotčení práv parlamentní menšiny nedošlo, resp. to není ani výslovně namítáno. Jak bylo shora uvedeno, již věcný záměr komplexního pozměňovacího návrhu byl předložen nejen parlamentní, nýbrž i širší veřejné diskusi (srov. např. vyjádření Rekonstrukce státu k Věcnému přehledu komplexního pozměňovacího návrhu ke sněmovnímu tisku č. 71 ze dne 25. 2. 2014, dostupné na http://rekonstrukcestatu.cz/cs/archiv-novinek/8076-vyjadreni-k-vecnemu-prehledu-komplexniho-pozmenovaciho-navrhu-ke-snemovnimu-tisku-c.-71). První verze komplexního pozměňovacího návrhu (tisk 71/8) obsahovala též odůvodnění. Navíc pokud jde o relevanci odůvodnění pozměňovacího návrhu, sám navrhovatel v replice uvádí, že „je nepochybné, že absence důvodové zprávy ke komplexnímu pozměňovacímu návrhu sama o sobě ještě nevede k neústavnosti zákona".

157. Pro úplnost je nutno dodat, že z údajů dostupných na internetových stránkách Poslanecké sněmovny (http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=71), jakož i z vyjádření Poslanecké sněmovny jako účastníka řízení vyplývá, že všechny zákonné lhůty při projednávání tisku 71 byly dodrženy.

158. Lze uzavřít, že taktéž ústavní účel spočívající v ochraně jiných subjektů zákonodárného procesu nebyl v posuzovaném případě dotčen. Naopak z přístupu vlády, která byla faktickým iniciátorem a tvůrcem komplexního pozměňovacího návrhu, lze vysledovat spíše snahu o transparentní a otevřený přístup.

159. Jak bylo shora naznačeno, důležitým ústavním účelem, který Ústavní soud sleduje při kontrole ústavní souladnosti legislativního procesu, je též přehlednost a předvídatelnost zákonů, resp. právního řádu jako celku (nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod 39), např. v souvislosti s tzv. „utajenými zákony" (týž nález, bod 54), kdy pozměňovacím návrhem přidaná materie do zákona regulujícího věcně odlišnou oblast není tematicky zachycena v názvu zákona, a stává se tak v právním řádu skrytou. Tento ústavní účel, na základě kterého formuloval Ústavní soud požadavky na kvalitu pozměňovacích návrhů, však v posuzovaném případě opět absentuje, neboť výsledkem nyní posuzovaného legislativního procesu je schválení zcela nového zákona o státní službě, který tak nemůže být považován za nepředvídatelnou či skrytou část právního řádu, která by adresáty práva při práci s právním řádem jakkoli mátla.

160. Hodnota právní jistoty je při výše naznačeném vážení nezbytnosti derogace zákona na straně jedné a nepřistoupení k derogaci na straně druhé přítomna na obou stranách. Na straně jedné je dotčena v případě, kdy je zákon přijat způsobem odporujícím pravidlům jednacího řádu Poslanecké sněmovny, na straně druhé však může být dotčena právě též derogací takto přijatého zákona. Při zvažování intenzity zásahu do hodnoty právní jistoty, ať již samotným legislativním postupem, či naopak možnou derogací napadeného zákona, musel vzít Ústavní soud do úvahy zcela specifickou situaci související s právním zakotvením státní služby v České republice. Zákon č. 218/2002 Sb., který měl být návrhem zákona poslanců Sklenáka, Tejce a dalších rozsáhle novelizován, měl nabýt po několika odkladech účinnosti až 1. ledna 2015 (až na drobné výjimky), tedy ve shodný okamžik (opět na drobné výjimky) jako nyní napadený zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě. Nahlíženo tedy optikou ústavního účelu právní jistoty (předvídatelnosti a přehlednosti právního řádu), je nutno konstatovat, že tento účel není nijak zásadně dotčen v situaci, kdy „na vstupu" zákonodárného procesu existuje novela zákona, která má rozsáhle měnit dvanáct let platný, již třicetkrát novelizovaný, ale stále (až na drobné výjimky) neúčinný zákon upravující postavení státních zaměstnanců, a „na výstupu" tohoto procesu existuje nikoli rozsáhlá novela původního zákona, ale nový zákon, který však upravuje z hlediska předmětu úpravy totéž. Okamžik účinnosti zákonné úpravy státní služby dané původním zákonem z roku 2002 (ve znění řady jeho novel včetně chystané rozsáhlé novely poslanců Sklenáka, Tejce a dalších) na straně jedné a zcela nové úpravy obsažené v napadeném zákoně o státní službě na straně druhé by byl přitom shodný. Z hlediska adresátů práva nejde tudíž o situaci, která by narušila princip právní jistoty tak zásadně jako případná derogace takto přijatého předpisu.

161. Naopak derogace napadeného zákona by do principu právní jistoty a důvěry v právo zasáhla velmi významně, neboť všichni zaměstnanci státní správy, kteří přecházejí do režimu státní služby, by se poté, co se po dvaceti dvou letech od účinnosti Ústavy podařilo důsledně naplnit její čl. 79 odst. 2 a uvést v život systém státní služby, opět po několika měsících účinnosti zákona ocitli ve stavu právní nejistoty ohledně fungování celé státní správy, resp. jejího personálního základu.

162. Uvedenému důsledku by nezabránilo ani případné odložení vykonatelnosti derogačního nálezu, neboť nelze, právě z pohledu ochrany právní jistoty, připustit, aby činnost státní správy a fungování nové státní služby bylo vystaveno trvalé nejistotě ohledně toho, zda se ve vymezeném časovém období (daném odkladem vykonatelnosti nálezu) podaří prosadit a schválit stejnou či obdobnou verzi zákona o státní službě. V případě opaku by se vykonatelností derogačního nálezu ocitl personální základ státní správy České republiky ve stavu právního vakua. Je třeba opět připomenout, že důvodem derogace by přitom nebyla ochrana subjektů zákonodárného procesu, které by se cítily dotčeny postupem porušujícím pravidla zákonodárného procesu, ale ochrana objektivních hodnot plynoucích z principu právního státu, jejichž porušení vadný legislativní proces představuje. Důsledky derogace by však byly, právě z hlediska principů právního státu, nepoměrně závažnější.

163. Je tak nutno vidět rozdíl v derogaci právního předpisu, který v době vykonatelnosti derogačního nálezu ještě nebyl účinný, či nebyl ještě aplikován, a předpisu, na jehož základě probíhá zcela zásadní reforma personálního základu státní správy v České republice. Na tento aspekt ostatně Ústavní soud upozornil již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05, kde ve vztahu k prvnímu z nálezů, který se otázkou limitů pozměňovacích návrhů zabýval na pozadí „přílepku" vloženého do zákona o bankách, uvedl: „Nelze pominout i skutečnost, že v případě nálezu č. 37/2007 Sb. se jednalo o dosud nerealizovaný zákon. V iniciačním případě čl. II a čl. III zákona č. 443/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 319/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, totiž zákon ještě aplikován nebyl. Kromě toho by byla jeho aplikace v podstatě jednorázovou záležitostí." (bod 45).

164. Z hlediska jistoty právního zakotvení státní služby nelze přehlédnout ani výhrady, které vůči neexistenci státní služby v České republice dlouhodobě zaznívaly též ze strany Evropské unie, jakož ani skutečnost, že čerpání významných finančních prostředků Českou republikou z fondů Evropské unie bylo podmíněno právě zakotvením státní služby. Zde je nutno též zmínit, že existence státní služby jakožto podmínka vstupu do Evropské unie byla před vstupem České republiky do Evropské unie splněna právě přijetím služebního zákona č. 218/2002 Sb., který však nikdy nenabyl (až na drobné výjimky) účinnosti, neboť jeho účinnost byla následných dvanáct let odkládána, naposledy k datu 1. ledna 2015. I s ohledem na závazky České republiky vůči Evropské unii nelze považovat případný derogační zásah vůči napadenému zákonu za přiměřenou reakci ve vztahu k pochybení, které vadu zákonodárného procesu vyvolalo.

165. Ústavní soud tak uzavírá, že z hlediska způsobu přijímání napadeného zákona došlo k porušení § 63 odst. 1 bodu 5 písm. a) jednacího řádu Poslanecké sněmovny, tedy z hlediska dosavadní judikatury Ústavního soudu k pochybení, které je též v rozporu s Ústavou. Ústavní soud nemůže aprobovat postup, v jehož rámci je novela zákona (zde novela služebního zákona č. 218/2002 Sb.) nahrazena při projednávání v Poslanecké sněmovně formou komplexního pozměňovacího návrhu zcela novým zákonem (zde napadený zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě). Není pak naplněn požadavek akcesority pozměňovacího návrhu, který vyžaduje, aby pozměňovací návrh toliko pozměňoval či doplňoval původní předlohu, nikoli ji zcela nahrazoval novým zákonem, byť by se věcně jednalo o stejný předmět právní regulace.

166. Zároveň však Ústavní soud musel zvážit, zda by případná derogace napadeného zákona nebyla v rozporu s hodnotami materiálního právního státu, právní jistoty a efektivní ochrany ústavnosti (čl. 1 odst. 1, čl. 83 Ústavy), přičemž došel k závěru, že ochrana uvedených hodnot v nyní posuzovaném případě převáží nad zájmem na derogaci napadeného zákona, jak je vyloženo výše v bodech 142–164.

167. Politické důvody, které vládu vedly k uvedenému postupu a které vláda rozvádí ve svém vyjádření rekapitulovaném výše, nepřísluší Ústavnímu soudu hodnotit.

168. Ústavní soud proto návrh na zrušení zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, neshledal důvodným.

VII.
Posouzení ústavnosti jednotlivých napadených ustanovení zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

VII./a
Obecná východiska při přezkumu souladu ustanovení zákona s ústavním pořádkem

169. Ústavní soud dlouhodobě v případě řízení o kontrole právních předpisů zdůrazňuje zásadu přednosti ústavně konformního výkladu zákona nebo jeho jednotlivého ustanovení před jeho derogací, s tím, že je povinností všech orgánů veřejné moci interpretovat a aplikovat právo se zřetelem na požadavek ochrany základních práv a svobod (čl. 1 odst. 1 a čl. 4 Ústavy).

170. Jak zdůraznil Ústavní soud např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/03 ze dne 5. 4. 2005 (N 73/37 SbNU 33; 249/2005 Sb.), v demokratickém právním státě, který je chápán především jako materiální právní stát, nelze připustit užití platného zákonného ustanovení způsobem odporujícím některé z fundamentálních ústavních zásad. Povinnost soudů nalézat právo neznamená pouze vyhledávat přímé, konkrétní a výslovné pokyny v zákonném textu, ale též povinnost zjišťovat a formulovat, co je konkrétním právem, i tam, kde jde o interpretaci abstraktních norem, ústavních zásad, ustanovení Listiny základních práv a svobod a závazků plynoucích z mezinárodních smluv. Z mnoha myslitelných výkladů zákona je tedy třeba v každém případě použít pouze takový výklad, který respektuje ústavní principy (je-li takový výklad možný), a ke zrušení ustanovení zákona pro neústavnost přistoupit teprve tehdy, nelze-li dotčené ustanovení použít, aniž by byla ústavnost porušena (princip minimalizace zásahu do pravomoci jiných orgánů veřejné moci).

171. K tvrzené neurčitosti řady napadených ustanovení, resp. vnitřní rozpornosti některých částí napadeného zákona Ústavní soud připomíná, že „neurčitost některého ustanovení právního předpisu nutno považovat za rozpornou s požadavkem právní jistoty, a tudíž i právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), toliko tehdy, jestliže intenzita této neurčitosti vylučuje možnost stanovení jeho normativního obsahu pomocí obvyklých interpretačních postupů“ [např. nález sp. zn. Pl. ÚS 10/06 ze dne 13. 3. 2007 (N 47/44 SbNU 603; 163/2007 Sb.) či nález sp. zn. Pl. ÚS 44/03 (viz výše)].

172. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05 pak Ústavní soud zdůraznil, že „nejasnosti v zákonné úpravě musí odstraňovat judikatura obecných soudů a odstranění případných nejednotností v rozhodování obecných soudů je v kompetenci Nejvyššího soudu. Ústavní soud již vícekrát konstatoval, že do této oblasti může vstoupit jen v případě, kdy se současně jedná o porušení ústavního pořádku a nepřesnost, neurčitost a nepředvídatelnost právní úpravy extrémně narušuje základní požadavky na zákon v podmínkách právního státu.“

173. Ústavní rozměr je typicky dán tehdy, jestliže má nepředvídatelnost právní úpravy dopad do sféry ústavně zaručených práv. Např. ve vyhovujícím nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/97 ze dne 2. 7. 1997 (N 91/8 SbNU 325; 186/1997 Sb.), na který navrhovatel též odkazuje, šlo o zrušení zákonné úpravy zasahující do osobní svobody garantované v čl. 8 Listiny.

VII./b

Posouzení ústavnosti § 1 odst. 2, § 11 odst. 3, § 14 odst. 2, § 15 odst. 3, § 16, § 78 písm. c), § 85 odst. 5, § 172, 173, 178, § 184 odst. 2, § 189 – tvrzené porušení principu předvídatelnosti, srozumitelnosti a bezrozpornosti právního řádu a nepřímá novelizace zákoníku práce

174. Text napadených ustanovení je následující (marginální rubriky, označení paragrafů, popř. návětí, které nejsou návrhem napadeny, jsou v některých částech pro přehlednost ponechány a uvedeny v závorce):

„[§ 1]

(2) Tento zákon dále upravuje organizační věci týkající se zaměstnanců ve správních úřadech, kteří pracují v základním pracovněprávním vztahu.

…

[Služební předpis]

[§ 11]

(3) Služební předpis je pro státního zaměstnance závazný; služební předpis je závazný i pro zaměstnance v pracovním poměru vykonávajícího činnosti podle § 5 a pro osobu ve služebním poměru podle jiného zákona zařazenou k výkonu služby ve služebním úřadu. Služební úřad je povinen zajistit, aby tyto osoby byly se služebními předpisy řádně seznámeny a měly k nim zajištěn přístup.

…

[§ 14]

[Vedoucí služebního úřadu]

(2) Vedoucí služebního úřadu dále plní úkoly související s pracovněprávními vztahy zaměstnanců ve správním úřadu.

…

[§ 15]

[Státní tajemník]

(3) Státní tajemník dále plní úkoly související s pracovněprávními vztahy zaměstnanců ve správním úřadu.

…

§ 16

Zvláštní ustanovení o plnění některých úkolů služebního úřadu

Nadřízený služební úřad plní v organizačních věcech služby, služebních vztahů státních zaměstnanců a pracovněprávních vztahů zaměstnanců ve správním úřadu úkoly za služební úřad, v němž službu vykonává nebo v pracovním poměru pracuje celkem méně než 25 osob, a za obvodní báňský úřad, okresní správu sociálního zabezpečení, oblastní inspektorát práce, Odvolací finanční ředitelství nebo finanční úřad.

…

[§ 78]

[Představený je dále povinen]

c) plnit vůči podřízeným zaměstnancům povinnosti vedoucího zaměstnance podle zákoníku práce,

...

[§ 85]

(5) Odstavce 1 až 4 platí obdobně i pro zaměstnance v pracovním poměru vykonávajícího činnosti podle § 5 a pro osobu ve služebním poměru podle jiného zákona zařazenou k výkonu služby ve služebním úřadu.

...

§ 172

Systemizace pracovních míst

Pro stanovení systemizace pracovních míst zaměstnanců ve správním úřadu platí § 17 a 18 obdobně s tím, že počet míst náměstků člena vlády a zaměstnanců, kteří vykonávají práci pro člena vlády, včetně zaměstnanců zařazených v kabinetu člena vlády, nebo zaměstnanců, kteří vykonávají práci pro vedoucího Úřadu vlády, a jejich platový tarif určuje a objem prostředků na jejich platy navrhuje příslušný člen vlády nebo vedoucí Úřadu vlády. Kabinetem člena vlády se rozumí útvar v ministerstvu nebo v Úřadu vlády, v jehož působnosti je formulování politik výlučně pro člena vlády.

...

§ 173

Náměstek člena vlády

(1) Náměstek člena vlády je zástupcem člena vlády, s výjimkou věcí, které vyhrazuje členovi vlády zákon. Zejména je oprávněn účastnit se místo člena vlády jednání schůze vlády a zastupovat jej na schůzi výboru nebo komise Poslanecké sněmovny včetně vyšetřovací komise, není-li výslovně požadována osobní účast člena vlády, nebo na schůzi výboru nebo komise Senátu.

(2) Pracovní místo náměstka člena vlády není v organizačním uspořádání správního úřadu stupněm řízení; člen vlády může mít nejvýše 2 takové náměstky.

(3) Náměstek člena vlády je v pracovním poměru ke státu a jmenuje a odvolává jej příslušný člen vlády; náměstek člena vlády, který není pověřen řízením ministerstva, je zařazen v Úřadu vlády.

...

§ 178

(1) Služební orgán může obsadit služební místo osobou v pracovním poměru na dobu určitou podle pracovněprávních předpisů, jestliže

a) státní zaměstnanec nevykonává službu z důvodu dočasné neschopnosti k výkonu služby po dobu delší než 1 kalendářní měsíc,

b) státní zaměstnanec vykonává vojenské cvičení nebo mimořádnou službu,

c) státní zaměstnankyně čerpá mateřskou dovolenou nebo státní zaměstnankyně nebo státní zaměstnanec čerpá rodičovskou dovolenou,

d) státní zaměstnanec byl zproštěn služby na základě usnesení o zahájení trestního stíhání pro trestný čin nebo z důvodu vazby,

e) státnímu zaměstnanci byl přerušen výkon služby za účelem dalšího vzdělání nebo odborné stáže,

f) státní zaměstnanec byl přeložen, nebo

g) státní zaměstnanec byl zařazen mimo výkon služby.

(2) Se zaměstnancem uvedeným v odstavci 1 se sjednají požadované činnosti jako druh práce v pracovní smlouvě a přísluší mu plat podle části deváté.

(3) Zaměstnanci uvedenému v odstavci 1 se na jeho žádost umožní vykonat úřednickou zkoušku.

...

[§ 184]

[Systemizace a systemizace pracovních míst]

(2) Systemizace podle odstavce 1 se zaměřují zejména na vymezení služebních míst státních zaměstnanců a pracovních míst zaměstnanců.

...

§ 189

Náměstek člena vlády

Dosavadní vedoucí zaměstnanec, který ke dni 1. července 2015 pracuje jako náměstek člena vlády, nejde-li o náměstka podle § 188 odst. 3 písm. a), se považuje za náměstka člena vlády podle § 173 odst. 2."

175. Ústavní výhrada navrhovatele vůči všem shora rekapitulovaným ustanovením spočívá v tvrzení, že zákon o státní službě v označených částech „neodpovídá základním principům právního státu, k nimž patří nejen zásady předvídatelnosti a srozumitelnosti zákona, ale i jeho vnitřní bezrozpornosti" s odkazem na shora rekapitulovaný nález ve věci legislativních „přílepků" sp. zn. Pl. ÚS 77/06. Navrhovatel považuje napadená ustanovení za nepřímou novelizaci zákoníku práce.

176. Ústavní soud při posouzení shora rekapitulovaných napadených ustanovení zákona o státní službě nedochází k závěru, že jde o právní úpravu, která by se příčila požadavkům materiálního právního státu, jejíž normativní obsah by nebylo možno stanovit obvyklými interpretačními metodami, ať již v rámci napadeného zákona, tak v rámci právního řádu jako celku.

177. Navrhovatel odkazuje na § 4 zákoníku práce, podle něhož se „pracovněprávní vztahy ... řídí tímto zákonem; nelze-li použít tento zákon, řídí se občanským zákoníkem, a to vždy v souladu se základními zásadami pracovněprávních vztahů", z čehož dovozuje nemožnost dalšího speciálního předpisu týkajícího se jakékoli regulace pracovněprávních vztahů.

178. Ústavní základ této argumentace však není zcela zjevný. V případě tvrzené kolize mezi dvěma různými právními předpisy (zákon o státní službě a zákoník práce) je nutno při interpretaci napadených ustanovení zvážit vztah speciality a obecnosti konkrétních ustanovení zmiňovaných předpisů (interpretační metoda *„lex specialis derogat legi generali"*). Nelze tvrdit, že možnost intepretace příslušných ustanovení zákona o státní službě spočívající v jejich speciální povaze ve vztahu k obecnému a subsidiárně použitému zákoníku práce je ústavně vyloučena.

179. Ostatně § 1 vymezující působnost zákona o státní službě uvádí, že se zákon vztahuje mj. „na právní poměry státních zaměstnanců vykonávajících ve správních úřadech státní správu" [odst. 1 písm. a)], stejně jako to, že upravuje „organizační věci týkající se zaměstnanců ve správních úřadech, kteří pracují v základním pracovněprávním vztahu" (napadený odstavec 2). Z argumentace navrhova-

tele není zřejmé, proč by měl být výklad spočívající ve speciálním postavení zákona o státní službě (resp. jeho jednotlivých ustanovení) ve vztahu k zákoníku práce jako ústavně nekonformní zcela vyloučen. Případná politická vhodnost či koncepčnost uvedeného řešení je jinou otázkou a její hodnocení Ústavnímu soudu nepřísluší.

180. Tento způsob výkladu vztahu zákoníku práce a speciálních předpisů upravujících právní poměry některých skupin zaměstnanců je navíc v právní praxi běžný (např. zákon o úřednících územních samosprávných celků či zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů), a nelze jej tak považovat za nepředvídatelný, resp. stojící zcela mimo rámec možných výkladů vztahu zákona o státní službě a zákoníku práce, a tedy dovozovat, že není možno napadená ustanovení ústavně konformně vyložit a je nutno přistoupit k jejich derogaci.

181. Totéž platí o speciálně formulované výhradě vůči § 173 (upravujícímu postavení náměstka člena vlády), který dle navrhovatele „do zákona o státní službě nepatří", přičemž spíše než o zpochybnění ústavní konformity daného ustanovení jde o polemiku s vhodností zvoleného řešení či s vhodností zařazení daného institutu do zákona. Ústavní soud přitom nepřehlédl, že zákon o státní službě na straně jedné [§ 2 odst. 1 písm. c)] stanoví, že se tento zákon nevztahuje na náměstka člena vlády, a v rozporu s tímto vymezením *ratione personae* v § 173 postavení náměstka člena vlády upravuje. Tento přístup svědčí o nezvládnuté legislativní technice, která vede k rozporu v zákoně a také k překrývání kompetencí s náměstkem pro řízení sekce. Požadavek na bezrozpornost zákona by však mohl dosáhnout ústavního rozměru v případě, kdy nelze ani za pomoci běžně užívaných výkladových postupů rekonstruovat záměr zákonodárcův. Není pochyb o tom, že záměrem zákonodárce bylo upravit v tomto zákoně postavení náměstka člena vlády a tento záměr byl – byť technicky nevhodně – do zákona zapracován (k vnitřnímu souladu zákona by postačovalo v § 2 uvést, že náměstek člena vlády nevykonává svou funkci ve služebním poměru či nějak obdobně). Není věcí Ústavního soudu posuzovat věcnou vhodnost existence náměstků členů vlády v tomto či obdobném postavení; Ústava se totiž o funkci náměstka člena vlády zmiňuje jen v souvislosti se zastupováním člena vlády ve schůzi výboru, komise nebo vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny (čl. 38 odst. 2). Nalezený rozpor tak nemá ústavní rozměr.

182. V replice navrhovatele jsou rozvedeny příklady neprovázanosti obou předpisů (zákoníku práce a zákona o státní službě), přičemž ve vztahu k napadenému § 178 zaznívá nový ústavní argument v návrhu původně neuvedený, spočívající v tom, že tímto ustanovením je založeno nerovné postavení mezi „státními zaměstnanci" (tj. osobami ve služebním poměru) a „zaměstnanci" (tj. osobami v pracovněprávním vztahu). Nerovnost spočívá dle navrhovatele v tom, že služební orgán může za určitých okolností obsadit služební místo osobou v pracovním poměru na dobu určitou podle pracovněprávních předpisů, přičemž osoby ve služebním poměru musely, na rozdíl od zaměstnanců v pracovněprávním vztahu, splnit určité předpoklady.

183. S ohledem na to, že rozlišení mezi osobami v režimu státní služby a osobami v pracovněprávním vztahu není založeno na žádném ze zakázaných důvodů rozlišování (srov. čl. 3 odst. 1 Listiny), lze námitku nerovnosti chápat pouze ve smyslu porušení zákazu libovůle ze strany zákonodárce při rozlišování subjektů a práv ve smyslu ochrany rovnosti dle čl. 1 Listiny [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.)]. Rovnost ve smyslu čl. 1 Listiny může být porušena pouze v případě, kdy jde o nerovnost extrémní, případně tu, které schází jakýkoliv účel a smysl, a jedná se tak o libovůli [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 47/04 ze dne 8. 3. 2005 (N 47/36 SbNU 495; 181/2005 Sb.) či nález sp. zn. I. ÚS 173/13 ze dne 20. 8. 2014 ve znění opravného usnesení sp. zn. I. ÚS 173/13 ze dne 10. 9. 2014]. Ústavní soud pak posuzuje existenci rozumných (racionálních) důvodů pro uvedené odlišné zacházení [srov. usnesení sp. zn. I. ÚS 3271/13 ze dne 6. 2. 2014 či usnesení sp. zn. I. ÚS 4664/12 ze dne 3. 4. 2014, dostupná na http://nalus.usoud.cz].

184. V posuzovaném případě dochází k situaci, kdy se s odlišnými osobami (osoby ve služebním poměru a osoby v pracovněprávním vztahu) zachází shodně, tj. zákon umožňuje, aby dočasně osoba v pracovněprávním poměru obsadila služební místo z důvodů v zákoně vymezených. Jakkoli i shodné zacházení s odlišnými subjekty může být nerovným zacházením, v nyní posuzované situaci Ústavní

soud neshledává, že by dočasné obsazení služebního místa osobou v pracovněprávním (nikoli služebním) poměru bylo projevem libovůle zákonodárcovy bez racionálně akceptovatelného zdůvodnění, resp. bez účelu či smyslu. Důvody uvedeného postupu jsou ostatně zákonodárcem vymezeny taxativně v napadeném § 173 odst. 1 a spočívají v dočasné nemožnosti osoby ve služebním poměru (státního zaměstnance) službu vykonávat. Jde o důvody zcela racionální (dočasná neschopnost k výkonu služby, vojenské cvičení, mateřská či rodičovská dovolená apod.), přičemž účel dané úpravy je taktéž zjevný, a to dočasně vyřešit nepřítomnost zaměstnance ve služebním poměru. S tím souvisí též skutečnost, že uvedené „provizorium" je ze zákona možné jen uzavřením smlouvy na dobu určitou. Ústavní soud uzavírá, že zvolené řešení nelze považovat za libovůli zákonodárcovu zakládající ústavně neakceptovatelnou nerovnost.

VII./c
Posouzení ústavnosti § 5 odst. 2 – tvrzené porušení čl. 78 Ústavy

185. Znění napadeného ustanovení:

„[§ 5]

[Služba a obory služby]

(2) Vláda stanoví nařízením obory služby."

186. Základním východiskem pro posouzení ústavnosti výše uvedeného ustanovení zákona o státní službě je čl. 78 Ústavy, který stanoví: „K provedení zákona a v jeho mezích je vláda oprávněna vydávat nařízení. Nařízení podepisuje předseda vlády a příslušný člen vlády."

187. Vláda je tak oprávněna vydávat nařízení vlády bez zmocnění v zákoně, a to na rozdíl od ministerstev, jiných správních úřadů a orgánů územní samosprávy, které mohou ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy vydávat podzákonné předpisy na základě a v mezích zákona, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.

188. S ohledem na skutečnost, že vláda má ústavní oprávnění (generální zmocnění) provést nařízením vlády jakýkoli zákon, resp. jakékoli jeho ustanovení, je otázka dodržení ústavních podmínek vyjádřených slovy „k provedení zákona" a „v jeho mezích" v prvé řadě otázkou posouzení konkrétního nařízení vlády, nikoli zákonného zmocnění, neboť to vláda ke své normotvorné činnosti nepotřebuje. Obecně tedy platí, že derogace jakéhokoli zákonného zmocnění k vydání nařízení vlády nijak nemění pravomoc vlády nařízení vydat, neboť to je založeno samotnou Ústavou v čl. 78.

189. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 (viz výše) Ústavní soud při přezkumu nařízení vlády (nikoli zákonného zmocnění) uvedl: „[Ú]stavní vymezení odvozené normotvorby exekutivy spočívá na následujících zásadách: – nařízení musí být vydáno oprávněným subjektem, – nařízení nemůže zasahovat do věcí vyhrazených zákonu (nemůže tedy stanovit primární práva a povinnosti), – musí být zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard (musí být tedy otevřen prostor pro sféru nařízení)."

190. V nyní posuzovaném případě je zjevné, že zákonem je zmocněn oprávněný orgán (vláda), a zřejmá je i vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard, neboť navzdory generálnímu zmocnění v Ústavě zákonodárce vládu výslovně zmocňuje k úpravě otázek v zákoně podrobně neupravených.

191. Při posuzování ústavnosti samotného zákonného zmocnění tak bude podstatné posoudit, zda z dikce zákonného zmocnění není zjevné, že zákonodárce zmocňuje vládu k normotvorbě, která jí ústavně nepřísluší.

192. Typicky půjde o situaci, kdy by byla vláda zmocněna upravit otázky ústavně vyhrazené zákonodárci, např. ukládání primárních povinností (čl. 4 odst. 1 Listiny) či stanovování mezí základních práv a svobod (čl. 4 odst. 2 Listiny). Řadu výhrad zákona obsahuje též Ústava (např. čl. 20, čl. 22 odst. 1,

čl. 24, čl. 27 odst. 3, čl. 79 odst. 1 a 2 a další). Ústavní soud tak v minulosti zrušil zákonné zmocnění, které zmocňovalo vládu k regulaci oblastí vyhrazených zákonu dle čl. 31 Listiny základních práv a svobod [sp. zn. Pl. ÚS 35/95 ze dne 10. 7. 1996 (N 64/5 SbNU 487; 206/1996 Sb.)] či zákonné zmocnění, které v rozporu s čl. 39 Listiny delegovalo vymezení skutkové podstaty trestného činu na nařízení vlády [nález sp. zn. Pl. ÚS 13/12 ze dne 23. 7. 2013 (N 126/70 SbNU 147; 259/2013 Sb.)]. V obou nálezech Ústavní soud zdůraznil, že nelze připustit, aby se sféra ochrany základních práv a svobod dostala pod pravomoc moci výkonné, která k tomu není oprávněná. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/12 Ústavní soud s odkazem na nález Ústavního soudu Československé republiky č. j. úst. 120/22-2/10 ze dne 7. listopadu 1922 (Úřední list republiky Československé 1922: 284, 5605–5608) připomněl, že již v počátcích budování demokratické republiky v tuzemsku bylo konstatováno, že zákonodárný akt obsahující vpravdě delegaci zákonodárné moci na vládu by měnil ústavní listinu tím, že by k ní připojil dosud neobsaženou výhradu, že moc zákonodárnou vykonává Národní shromáždění jen potud, pokud ji nedelegovalo na vládu.

193. Dále půjde o situaci, kdy je ze samotného znění zákonného zmocnění zjevné, že zákonodárce ukládá vládě nařízením upravit otázky stojící mimo předmět prováděného zákona (tedy mimo meze dané obsahem a účelem prováděného zákona). Limity podzákonné normotvorby vlády vyžadované čl. 78 Ústavy by pak nebylo možno dovodit ani ze samotného zmocňovacího ustanovení, ani z prováděného zákona jako celku. Jak připomněl Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/95 ze dne 25. 10. 1995 (N 67/4 SbNU 157; 271/1995 Sb.), vláda „nepotřebuje výslovnou delegaci v příslušném zákoně, nařízení však nemůže vybočit ze zákonných mezí – nemůže tedy být *praeter legem*. Jinak řečeno, musí se držet v mezích zákona, které jsou buď vymezeny výslovně anebo vyplývají ze smyslu a účelu zákona."

194. Poslední problematickou situací pak může být zmocnění k vydání nařízení vlády v oblastech, kde došlo ve smyslu čl. 10a Ústavy k přenesení pravomocí na nadnárodní organizaci nebo instituci, tj. kde vnitrostátní orgán svou kompetenci vykonávat nemůže v rozsahu, ve kterém k přenosu pravomocí podle čl. 10a Ústavy došlo [k tomu srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb.), který se však touto otázkou zabýval v souvislosti s posouzením ústavnosti nařízení vlády, nikoli zákonného zmocnění].

195. Pokud však zákonné zmocnění některý z výše uvedených deficitů nemá, bude nutno posuzovat z hlediska naplnění podmínek čl. 78 Ústavy až konkrétní nařízení vlády, u kterého lze na základě jeho obsahu a formulace dovodit, zda se pohybuje v mezích zákona, nebo zda tyto meze překračuje.

196. Navrhovatel napadá § 5 odst. 2 zákona o státní službě s tím, že „ustanovení nestanoví meze, v nichž se má nařízení vlády pohybovat, a nelze je zřejmě dovodit ani výkladem zákona". Jak již bylo shora uvedeno, meze pro nařízení vlády nemusí vyplývat z konkrétního zákonného zmocňovacího ustanovení (zde napadený § 5 odst. 2), které ostatně vláda ke své normotvorbě díky generálnímu ústavnímu zmocnění ani nepotřebuje, nýbrž mohou být dovozeny „ze smyslu a účelu zákona".

197. V § 5 odst. 1 písm. a) až t) stanoví zákon o státní službě výčet činností, které vymezuje jako „službu" [legislativní zkratka pro státní službu zavedená v § 1 odst. 1 písm. b) zákona o státní službě]. V § 1 a 2 je pak vymezen předmět úpravy a rozsah působnosti zákona o státní službě. Nenastává zde tak situace, kdy zmocnění ukládá vládě upravovat otázky vyhrazené zákonu nebo upravovat otázky nacházející se zjevně mimo předmět zákonné úpravy a kdy by již z pouhé zákonné dikce bylo zřejmé, že se vláda při vydání nařízení nemůže pohybovat „v mezích zákona", jak jí ukládá Ústava.

198. Z obsahu a účelu zákona, zejména pak z jeho § 5 odst. 1 vymezujícího činnosti spadající pod státní službu, lze dovodit meze, ve kterých se vláda při své nařizovací činnosti bude pohybovat. Obory služby tedy nejsou tematickou oblastí, která by se ocitala mimo obsah a účel zákona o státní službě, stejně tak nejde o otázky, u kterých by bylo možno z ústavního pořádku dovodit výhradu zákona. Posouzení toho, zda se konkrétní nařízení vlády pohybuje v mezích zákona, je pak již věcí přezkumu onoho nařízení vlády.

VII./d
Posouzení ústavnosti § 21 odst. 3, § 104 odst. 3 – tvrzené porušení čl. 78 Ústavy

199. Napadená ustanovení § 21 odst. 3 a § 104 odst. 3 zákona o státní službě posuzuje Ústavní soud společně s ohledem na tvrzený shodný důvod protiústavnosti napadaných ustanovení.

200. Znění napadených ustanovení:

„[§ 21]

(3) Další případy, ve kterých lze s ohledem na zvláštní povahu služby přijmout osobu do služebního poměru na dobu určitou, stanoví vláda nařízením.
…

[SLUŽEBNÍ VOLNO]

[Překážky ve službě na straně státního zaměstnance a služební volno]

[§ 104]

(3) Vláda může nařízením stanovit další překážky ve službě, za které přísluší státnímu zaměstnanci plat.“

201. V § 21 odst. 2 zákon o státní službě stanoví, že „[d]o služebního poměru na dobu určitou se vždy přijme osoba, která dosud úspěšně nevykonala úřednickou zkoušku. Na dobu určitou lze přijmout osobu rovněž v případech tehdy, je-li třeba nahradit dočasně nepřítomného zaměstnance.“ Napadené ustanovení § 21 odst. 3 citovaného zákona potom umožňuje, aby vláda nařízením stanovila další případy, kdy je možno přijmout určitou osobu do služebního poměru na dobu určitou, a to „s ohledem na zvláštní povahu služby“. Podle navrhovatele je pojem „zvláštní povaha služby“ neurčitý, a tudíž v rozporu s čl. 78 Ústavy.

202. Obdobně § 104 odst. 2 zákona o státní službě stanoví, ve kterých případech náleží při překážkách ve službě státnímu zaměstnanci plat. Napadené ustanovení § 104 odst. 3 citovaného zákona pak opět stanoví, že vláda může nařízením stanovit další překážky ve službě, za které přísluší státnímu zaměstnanci plat. Rozpor s čl. 78 Ústavy zde navrhovatel spatřuje ve skutečnosti, že jde o stanovení podmínek „nad rámec zákona“.

203. Úvodem Ústavní soud odkazuje na všechna shora uvedená východiska, pokud jde o posuzování souladu zákonného zmocnění k vydání nařízení vlády s ústavním pořádkem. Opět platí, že Ústavní soud nyní neposuzuje ústavnost konkrétního nařízení vlády, ale pouze ústavnost zákonného zmocnění.

204. Vůle zákonodárce upravit některé otázky nařízením vlády nad zákonný standard je z dikcí obou napadených ustanovení zjevná, ať již jde o stanovení možností přijetí do služebního poměru na dobu určitou či vymezení překážek ve službě, za které přísluší zaměstnanci plat.

205. Ani jedno z napadených ustanovení neupravuje otázky, u kterých platí výhrada zákona, tj. které jsou ústavně zapovězeny k úpravě ve formě podzákonné normotvorby.

206. Stejně tak napadená ustanovení nezmocňují vládu k úpravě oblastí, která se nachází mimo předmět úpravy zákona, tedy k úpravě takových otázek, u kterých by se nařízení vlády muselo nutně pohybovat mimo meze zákona.

207. Pokud jde o napadenou neurčitost pojmu „zvláštní povaha služby“, opět platí, že meze pro vydání nařízení vlády nemusí být stanoveny explicitně v zákonném zmocňovacím ustanovení, které vláda ke

své normotvorbě ani nepotřebuje, postačí jejich dovození ze smyslu a účelu zákona. Pokud však již jsou meze ve zmocňovacím ustanovení stanoveny neurčitým právním pojmem „zvláštní povaha služby", je nutno dodat, že uvedené neurčité právní pojmy jsou běžnou součástí právního řádu a předmětem standardního výkladu právních předpisů. Zákonem vymezený neurčitý právní pojem pak orgány státní správy interpretují, popř. je přímo v podzákonných předpisech upřesňují, jsou-li nadány normotvornou pravomocí. Jak uvádí teorie správního práva, „rozmanitost a proměnnost vztahů, nutnost vzít v úvahu všechny možné podmínky aplikace s ohledem na měnící se okolnosti s sebou přinášejí poměrně široké využití tzv. neurčitých právních pojmů ... Neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, bývá podmíněn úrovní poznání v technických vědách i časem a místem aplikace normy. Zákonodárce vytváří prostor správě, aby zhodnotila, zda konkrétní případ patří do rozsahu neurčitého pojmu. Vyžaduje především její odbornost. Někde jí napomáhá, snaží se uvést co nejvíce charakteristických znaků věcí nebo jevů, které má neurčitý pojem zahrnovat, někdy též ukládá, aby byl pojem zpřesněn samotnou správou v prováděcích předpisech" (Hendrych D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. C. H. Beck, 2012, s. 80–81).

208. Opět by pak bylo věcí až posuzování konkrétního nařízení vlády, pokud by nařízení z takto (byť neurčitým právním pojmem) stanovených mezí vybočilo a ocitlo se v rozporu s čl. 78 Ústavy. Samo o sobě však použití neurčitého právního pojmu pro stanovení mezí normotvorby vlády protiústavnost nezakládá.

209. Jak připomenul Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/12, pokud ústavodárce svěřil určitou kompetenci výhradně zákonu, „vyloučil tím v jiných případech možnou a žádoucí sekundární úpravu věcí nepředvídatelných v momentu přijetí zákona, podléhající častým změnám, podrobnostem zejména technicistního charakteru, kdy zákonný základ může obsahovat jen to nejpodstatnější". Právě důvody spočívající ve „zvláštní povaze služby" mohou být (slovy citovaného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/12) „nepředvídatelné v momentu přijetí zákona" či „podléhající častým změnám", a tudíž způsobilé k bližšímu upřesnění podzákonným právním předpisem.

210. U obou napadených ustanovení dochází k tomu, že některé případy, které má jinak dle zákonného zmocnění vymezovat nařízení vlády, upravuje zákon sám (případy přijetí do služebního poměru na dobu určitou v § 21 zákona o státní službě či překážky ve výkonu služby v § 104. Z uvedeného navrhovatel dovozuje (výslovně ve vztahu k § 104 odst. 3), že jde o úpravu „nad rámec zákona".

211. Z obou ustanovení je však zřejmá vůle zákonodárce některé otázky upravit přímo v zákoně a některé ponechat k provedení formou nařízení vlády. Nejde-li obecně o otázky, u kterých platí výhrada zákona, tak jak byla vymezena výše, nelze tento postup považovat za protiústavní. Výhradu zákona tedy nelze dovodit pouze ze skutečnosti, že některé otázky, které má upravit vláda nařízením, specifikuje již přímo sám zákonodárce (např. některé překážky ve službě), pokud jiné otázky (další překážky ve službě) výslovně exekutivě přenechává. Tímto postupem sice zákonodárce brání vládě, aby upravila odlišně ty překážky ve službě, které se rozhodl specifikovat přímo zákonodárce sám, naopak však vládě umožňuje výslovným zmocněním, aby specifikovala překážky další. Nejde tak o úpravu „nad rámec zákona", neboť zákon s touto úpravou počítá a výslovně vládě tuto kompetenci svěřuje. Je věcí zákonodárce, které oblasti upraví sám a ke kterým zmocní exekutivu, resp. ponechá vládě prostor k její normotvorbě (např. z důvodu potřeby pružnější reakce na novou situaci), nebude-li obsahem zmocnění některý z výše vymezených případů (výše sub VII./c), v nichž zmocnění možné není (typicky oblasti regulace s výhradou zákona, zejm. stanovení povinností či mezí základních práv). V obou posuzovaných případech však o narušení výhrady zákona nejde, zejména pak nejde o ukládání povinností ani o zásah do základních práv.

212. Meze podzákonné právní úpravy překážek ve službě lze dovodit jednak z účelu a smyslu institutu překážek ve službě (resp. překážek v práci), jakož i analogicky druhovou či typovou povahou těch překážek, které zákonodárce upravil sám výslovně. Nelze sice vyloučit exces výkonné moci při sekundární normotvorbě, což je však opět již otázkou ústavnosti konkrétního prováděcího právního předpisu.

VII./e
Posouzení ústavnosti § 145 odst. 3 – tvrzený rozpor se základními principy právního státu zakládající právní nejistotu a možnost libovůle

213. Znění napadeného ustanovení:

„[§ 145]

[Zvláštní ustanovení o platovém tarifu a platových třídách]

(3) Pro nové služební místo státního zaměstnance, na kterém se mají vykonávat činnosti neuvedené v katalogu správních činností, platovou třídu stanoví služební orgán se souhlasem Ministerstva práce a sociálních věcí a Ministerstva financí."

214. Navrhovatel považuje napadené ustanovení za rozporné se základními principy právního státu, zakládající právní nejistotu a vytvářející, mimo normativní úpravu obsaženou v nařízení vlády (katalog správních činností), prostor pro libovůli při rozhodování.

215. Jak již Ústavní soud shora zmínil, v případě řízení o kontrole právních předpisů je vždy nutno zvažovat, zda existuje ústavně konformní možnost interpretace napadeného zákonného ustanovení, přičemž teprve v případě, že ústavně konformní výklad není možný, lze přistoupit k derogaci napadeného ustanovení.

216. Podle vyjádření vlády je účelem napadeného ustanovení překlenout období, kdy služební úřad musí bezprostředně začít nově vykonávat činnost, která však není uvedena v katalogu správních činností (vydávaném nařízením vlády), do doby, než bude provedena příslušná novela nařízení vlády, která danou činnost do katalogu správních činností doplní.

217. Zákonné ustanovení má tedy zjevně za cíl zajistit možnost stanovení platového ohodnocení státního zaměstnance do doby, než bude do nařízení vlády vymezujícího katalog správních činností příslušná činnost novelizací doplněna. Z hlediska cíle právní úpravy tak jde o naplnění požadavku čl. 28 Listiny základních práv a svobod (právo zaměstnanců na spravedlivou odměnu za práci).

218. Tvrzenému riziku právní nejistoty a libovůle plynoucí z uvedeného ustanovení však dle názoru Ústavního soudu dostatečně brání ústavní principy, jejichž optikou je nutno uvedené ustanovení aplikovat a interpretovat. Při stanovení platové třídy musí služební orgán dbát principu rovného zacházení při odměňování (za obdobnou práci obdobná odměna), jednak postupuje v procesním rámci předvídaném zákonem o státní službě [řízení ve věcech služby dle § 159–169 zákona o státní službě, mj. též ve věcech rozhodování o odměňování dle § 159 odst. 1 písm. d)], resp. předvídaném v rámci subsidiárně aplikovatelného správního řádu (§ 160 zákona o státní službě).

219. Ústavní soud má za to, že samotná dikce napadeného ustanovení tak není v rozporu s principy právního státu, naopak jeho ústavně konformní intepretace a zejména aplikace je možná, tudíž k derogačnímu zásahu ze strany Ústavního soudu není dán prostor.

VII./f

Posouzení ústavnosti § 22 – tvrzený rozpor se základními principy právního státu

220. Znění napadeného ustanovení:

„§ 22

Základní předpoklad pro přijetí do služebního poměru

Do služebního poměru lze přijmout pouze osobu, u které lze předpokládat, že bude ve službě dodržovat demokratické zásady ústavního pořádku České republiky a řádně vykonávat službu."

221. Podle navrhovatele napadené ustanovení porušuje principy právního státu, neboť je „založeno na subjektivní, neprůkazné a ničím neomezené domněnce".

222. Ani u nyní posuzovaného ustanovení neshledává Ústavní soud protiústavní vadu, resp. nedochází k závěru, že by nebylo možno dané ustanovení vyložit ústavně konformně. Účel napadeného ustanovení je zjevný, a to zajistit loajalitu zaměstnanců veřejné služby vůči státu, resp. vůči ústavnímu systému a ústavním principům. Účel ustanovení, který vláda ve svém vyjádření taktéž s odkazem na příslušnou judikaturu zdůrazňuje, však není předmětem sporu, předmětem sporu je pouze formulace ustanovení.

223. Formulaci „lze předpokládat" ovšem opět nelze vykládat izolovaně, nýbrž v kontextu požadavků dokazování pro zjištění stavu věci ve správním řízení ve smyslu § 50 a násl. správního řádu, resp. obecně požadavků na správní rozhodnutí. Jak již bylo zmíněno shora v souvislosti s posuzováním ústavnosti § 145 odst. 3, zákon o státní službě upravuje řízení ve věcech služby se subsidiárním použitím správního řádu, přičemž toto řízení se dle § 159 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě vede i ve věcech přijetí do služebního poměru.

224. Základem pro přijetí do služebního poměru tedy nemůže být v podmínkách materiálního právního státu subjektivní neprůkazná či ničím neomezená domněnka orgánu veřejné moci, jak uvádí navrhovatel. Naopak rozhodnutí o přijetí do služebního poměru musí vycházet se skutkového stavu zjištěného zákonnými důkazními prostředky, musí být řádně odůvodněné a navíc podléhá soudnímu přezkumu.

225. Navrhovatel v této souvislosti upozorňuje na dikci § 30 zákona č. 218/2002 Sb., podle něhož „do služby nelze jmenovat fyzickou osobu …, u které nelze prokazatelně předpokládat, že bude ve službě dodržovat demokratické zásady ústavního pořádku České republiky a řádně vykonávat službu". Faktický rozdíl mezi současně napadenou a navrhovatelem zmíněnou úpravou je v absenci slova „prokazatelně" v napadené úpravě. To však nic nemění na skutečnosti, že pokud správní orgán dojde k závěru, že u konkrétního žadatele o přijetí do služebního poměru nelze předpokládat, že „bude ve službě dodržovat demokratické zásady ústavního pořádku České republiky a řádně vykonávat službu", musí tuto skutečnost prokázat a své závěry řádně odůvodnit.

226. Intepretace daného ustanovení vedoucí k závěru, že jeho obsahem má být norma stanovící, že do služebního poměru lze přijmout pouze osobu, u které lze „neprokazatelně" předpokládat dodržování určitých zásad, je v materiálním právním státě nemožná.

227. Opět je nutno uzavřít, že napadené ustanovení lze vyložit ústavně konformně a prostor pro derogační zásah Ústavního soudu zde není.

VII./g
Posouzení ústavnosti § 17 odst. 3 věty čtvrté – tvrzené porušení čl. 67 odst. 1 Ústavy

228. Znění napadeného ustanovení:

„[§ 17]

[Systemizace]

[(3) Systemizaci schvaluje vláda na následující kalendářní rok. Návrh systemizace předkládá vládě ministr vnitra. Vláda je oprávněna upravit v souvislosti se schvalováním systemizace organizační strukturu služebního úřadu.] Jde-li o systemizaci Úřadu Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, Českého telekomunikačního úřadu, Energetického regulačního úřadu, Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, Úřadu pro ochranu osobních údajů, Českého statistického úřadu nebo Státního úřadu pro jadernou bezpečnost, nemůže vláda bez souhlasu toho, kdo je v jejich čele, snížit počet služebních míst podle odstavce 1 písm. a) a b) a objem prostředků na platy podle odstavce 1 písm. c) oproti systemizaci pro předchozí kalendářní rok."

229. Tvrzená protiústavnost napadeného ustanovení spočívá dle navrhovatele (viz bod 14) v tom, že sedm ústředních orgánů státní správy v něm uvedených „klade na roveň vládě, ne-li nad vládu", čímž porušuje čl. 67 odst. 1 Ústavy, podle něhož „vláda je vrcholným orgánem výkonné moci". Ve vyjádření vlády je tomuto tvrzení oponováno s odkazem na povahu těchto správních úřadů jako tzv. regulátorů a požadavek jejich nezávislosti v předpisech Evropské unie (viz bod 76).

230. Ústavní soud konstatuje, že si je vědom složitosti této problematiky z hlediska historie vzniku tohoto typu orgánů v 19. století či ještě dříve, vývoje jejich legislativního a judikatorního řešení a současného stavu z hlediska potřeb moderního státu a jeho mezinárodního začlenění. Stejně tak bere na zřetel vývoj odborné diskuse na téma situování takových orgánů v systému výkonné moci založeném na hierarchickém uspořádání a současně na parlamentní odpovědnosti vlády jako vrcholného orgánu výkonné moci vůči Poslanecké sněmovně (čl. 67 odst. 1 a čl. 68 odst. 1 Ústavy). Této věci neprospěla ani změna koncepce zákona na úseku úpravy systemizace (srov. § 14 a 15 služebního zákona č. 218/2002 Sb.), která ústavním východiskům organizace veřejné správy a státní služby v jejím rámci hověla daleko více s ohledem na zabudování parlamentního prvku v řešení této sporné otázky a reflektováním diskuse o těchto tzv. nezávislých správních úřadech, která tehdy probíhala zejména v obou komorách Parlamentu a ve vládě (srov. tisk 1134, Poslanecká sněmovna, III. volební období, 2001, viz též bod 236).

231. Nicméně s ohledem na vázanost petitem návrhu je třeba zdůraznit, že návrh prezidenta republiky v této části nesměřuje k napadení či zpochybnění samotné existence tzv. nezávislých správních úřadů. Jeho návrh lze stručně charakterizovat tak, že pouze zpochybňuje ustanovení § 17 odst. 3 věty čtvrté zákona o státní službě, které má v rozporu s ústavním postavením vlády omezovat její možnost upravovat otázky systemizace jako nástroje pro organizaci služebních úřadů z hlediska počtu služebních míst, státních zaměstnanců, míst představených a objemu prostředků na platy (srov. § 17 odst. 1 zákona o státní službě).

232. Z ustanovení § 17 odst. 1 zákona o státní službě podle názoru Ústavního soudu vyplývá, že v případě jednotlivých složek systemizace služebních úřadů se jedná o klíčový prostředek, kterým vláda může dostát své odpovědnosti ústavně zakotveného vrcholného orgánu výkonné moci za řádné fungování státní správy, jejímž personálním základem budou zaměstnanci na služebních místech klasifikovaných platovými třídami. K tomu, aby došlo k vyřazení tohoto prostředku či k oslabení možností (a současně ústavní odpovědnosti a kompetencí) vlády na tomto klíčovém úseku, proto musejí být nalezeny odpovídající ústavní kautely; nelze se spokojit s případnou argumentací v rovině podústavního práva (§ 21 a § 28 odst. 1 zákona České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů) vedenou s odkazem na to, že úprava tzv. nezávislých správních úřadů je založena jednak v zákonech speciálních, jednak poz-

dějších. V případě přednostního použití pravidla *lex superior* může řešení kolize v rovině podústavního práva za pomocí pravidel *lex specialis* a *lex posterior* nastoupit až ve druhé řadě.

233. Ústavní soud přitom nikterak nezpochybňuje skutečnost, že regulace či správa určitých specifických oblastí veřejné moci vyžaduje nezávislé postavení regulačních orgánů (regulace médií, telekomunikací, ochrana osobních údajů, regulace trhu s energiemi, statistika, jaderná bezpečnost, ochrana hospodářské soutěže). Uplatnění prvků nezávislosti, které se mohou případ od případu lišit, však zde musí být omezené a musí respektovat ústavní pořádek. V tomto směru je možno odkázat na potřebu zvláštních záruk některých ústavních práv (čl. 1 odst. 1 Ústavy), potřebu zajištění řádného chodu státu, stejně jako na potřebu plnění mezinárodních závazků státu (čl. 1 odst. 2, čl. 10a Ústavy).

234. Ústavní soud však dospěl k závěru, že v této konkrétní věci zásah do ústavně zakotveného mechanismu vztahů orgánů moci zákonodárné a výkonné nebyl na místě z důvodů, které budou uvedeny dále. Takový průnik do oblasti odpovědnosti a působnosti (což je v demokratickém právním státě totéž) parlamentně odpovědné vlády není nutný ani v případě požadavků plynoucích z předpisů práva Evropské unie, ze kterých lze jinak dovodit požadavek na nezávislost regulačních či jiných orgánů, tzn. především efektivní strukturální oddělení rozhodovací činnosti správních orgánů od zájmů subjektů podřízených takové regulaci a dozoru v některých specifických oblastech veřejné správy.

235. Specifika postavení uvedených správních orgánů (tzv. nezávislých správních úřadů) je třeba hodnotit systémově v kontextu celkového ústavního uspořádání České republiky jako parlamentní demokracie, v níž se otázky pravomocí a kompetencí v rámci veřejné moci nutně váží na parlamentní odpovědnost vlády za výkon státní správy. K tomu, aby byl některý z orgánů vyňat z tohoto systému a legitimačního řetězce (který musí zpětně vést od konkrétního aktu veřejné moci až k čl. 2 odst. 1 Ústavy), není podle názoru Ústavního soudu vždy nezbytně nutné výslovné ústavní zakotvení vztahu nezávislosti, i když tak Ústava v řadě případů činí. Lze poukázat např. na zakotvení nezávislosti či neodpovědnosti v případě členů komor Parlamentu České republiky (čl. 26), zejména pak na úpravu vztahů státní moci a územní samosprávy (čl. 101 odst. 4, čl. 105), na zakotvení postavení soudní moci (čl. 81 a 82), Nejvyššího kontrolního úřadu (čl. 97) či České národní banky (čl. 98), ale např. i na vymezení odpovědnostních vazeb ve vztahu Parlamentu, prezidenta republiky a vlády (čl. 63 odst. 4, čl. 65 a čl. 68 odst. 1 Ústavy).

236. S takovým vymezením se však nesetkáváme u soustavy správních úřadů a jim příbuzných institucí veřejné správy, za kterou nese vláda odpovědnost, neboť by to bylo v rozporu se samotnou povahou výkonu státní správy. Zde je třeba zdůraznit, že hovoří-li Ústava o odpovědnosti ve státním organizačním právu, tak je to neoddělitelně spjato s otázkou konstrukce pravomocí orgánů veřejné moci jako odpovědnosti jak v pozitivním, tak negativním smyslu (viz k tomu Klement, J. H. Verantwortung. Tübingen: Mohr Siebeck, 2006, s. 265 n., s. 338 n.). Z ústavně zakotveného principu demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy) plyne odpovědnost za určitý úsek řízení (zde včetně výlučného oprávnění předložit návrh zákona o státním rozpočtu podle čl. 42 odst. 1 Ústavy), která současně vyjadřuje kompetenci vlády v této oblasti rozhodovat, řídit, kontrolovat či usměrňovat a slaďovat činnost dalších prvků systému moci výkonné, resp. státní správy. Výjimkou zde může být v případě střetu dvou veřejných zájmů jen ochrana základních práv a svobod, zajištění základních funkcí chodu státu nebo plnění mezinárodních závazků, přičemž se zpravidla tyto oblasti překrývají. Na okraj je v této souvislosti možno připomenout pokus řešit tuto problematiku výslovnou úpravou v samostatném čl. 80a Ústavy v rámci senátního návrhu novely Ústavy (tisk 1134, Poslanecká sněmovna, III. volební období, 2001), který měl stanovit, že „[o]rgány moci výkonné nezávislé na vládě lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem". Konečně je třeba nad rámec řešené otázky dodat, že přerušení onoho legitimačního řetězce v bodu „vláda" musí být vykompenzováno jinými legitimačními důvody takové výjimky (požadavky na obsazení funkce, odbornost, praxe, jiné vlastnosti, omezení uvážení, vázanost na zákon, funkční období atd.).

237. Nepřijetí zmíněného návrhu na novelizaci Ústavy proto nelze vykládat jako důkaz neústavnosti samotné nezávislosti, nýbrž jen jejích určitých prvků v jinak hierarchicky uspořádaném systému správních úřadů a jejich vykonavatelů či nositelů, a to přitom prvků nezávislosti, jejichž úprava je

vyhrazena zákonu, který musí respektovat dělbu moci a mocí a klíčové funkce vlády v ní. Je proto zásadní rozdíl v situaci, kdy vláda takový systém ovládá a uspořádává za pomoci jednotlivých složek systemizace státní služby, a v situaci, kdy se dostane např. do střetu s Českým statistickým úřadem při pořádání sčítání lidu nebo s Úřadem pro ochranu osobních údajů, Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže atd. při plnění jejich kompetencí. V určitých otázkách rozhodování – jako to např. výslovně stanoví § 28 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů – jsou nositelé těchto úřadů vyvázáni z povinnosti řídit se ve své specifické regulační působnosti pokyny, usneseními, směrnicemi atd., neboť je to v dané oblasti vyváženo jiným veřejným zájmem (ochrana soukromí, hospodářské soutěže, přístup k informacím atd.).

238. Z tohoto pohledu ustanovení věty čtvrté § 17 odst. 3 zákona o státní službě z hlediska testu ústavnosti neobstálo. Ústavními východisky jsou zde dělba moci, parlamentní demokracie, odpovědnost vlády za řízení státu cestou státní správy a role vlády při přípravě státního rozpočtu. V neposlední řadě pak také ustanovení čl. 79 odst. 2 Ústavy, které výslovně hovoří (na rozdíl např. od čl. 80 odst. 2, čl. 91 odst. 2, čl. 97 odst. 3) jen o úpravě právních poměrů státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech. Tím tato ústavní norma evidentně směřuje k zvláštním zárukám jejich postavení odpovídajícím jejich úkolům při výkonu státní správy jako celku, přičemž z ústavní úpravy – na rozdíl od uvedených výjimek z hierarchické soustavy – nikterak nevyplývá, že by měly být význam a záruky řádného výkonu státní služby z tohoto hlediska jiné než např. v takových klíčových správních úřadech, jaké působí v oblastech vnitra, obrany, zahraničí, spravedlnosti či financí. V tomto směru je rovněž třeba poukázat na systémovou úpravu této otázky v § 15 původního služebního zákona č. 218/2002 Sb. spojenou s výhradou zákona a veřejného zájmu. Současně platí, že Parlament se nemůže vzdát výkonu své kontrolní působnosti vůči vládě tím, že z oblasti její odpovědnosti vyjme rozhodování o klíčových otázkách fungování státní služby tím, že její rozhodnutí učiní závislým na souhlasu vedoucího správního úřadu. Dané ustanovení neobstojí ani z hlediska jakkoli konstruovaného testu racionality. To proto, že zásah do ústavně zakotvené pozice vlády není založen na ochraně uvedených správních úřadů a institucí před možností narušit nezávislost jejich rozhodování o zákonem vymezených specifických otázkách jejich kompetence. Je-li to v těchto oblastech (viz bod 233) akceptovatelné či dokonce žádoucí, v oblasti systemizace to značí pokus o vyprazdňování ústavní kompetence a současně parlamentní odpovědnosti vlády.

239. To vše shrnuto činí napadené ustanovení § 17 odst. 3 věty čtvrté zákona o státní službě pokusem vstupujícím do evidentního střetu s takovými pravidly fungování mechanismu státní moci v České republice, jako jsou čl. 2 odst. 1, čl. 42 odst. 1, čl. 67 odst. 1, čl. 68 odst. 1 a čl. 79 odst. 2 Ústavy. Za řádný chod státní správy a nyní i státní služby nese odpovědnost vláda vůči Poslanecké sněmovně, nikoli vůči předsedům několika ústředních správních úřadů různého typu. Této odpovědnosti ji nemůže zbavit ani zákon Parlamentu, byť by s ním vláda souhlasila. Ústavní soud proto přistoupil ke zrušení napadeného ustanovení.

VII./h
Posouzení ústavnosti § 31 odst. 2 a § 165

240. Ustanovení § 31 odst. 2 a § 165 zákona o státní službě jsou napadána s tím, že „nejsou s největší pravděpodobností sama o sobě ústavně přezkoumatelná, ale předkládají se … k případnému posouzení dalších důsledků postupu namítaného výše“ (sub II/a), tedy důsledků tvrzeného vadného legislativního procesu.

241. Vůči napadeným ustanovením navrhovatel vznáší výhrady týkající se legislativně-technických nepřesností či formulačních nedostatků („příkladmý výčet nedostatků zákona o státní službě“). U žádného z napadených ustanovení však není vznesena konkrétní námitka protiústavnosti obsahu napadeného ustanovení, což navrhovatel více méně připouští, neboť účelem předestření tvrzených vad zákona má být spíše ilustrace nevhodnosti procesu vedoucího k přijetí tohoto zákona.

242. Ústavnímu soudu však nepřísluší spekulovat, zda by jinak předložený či jiným způsobem projednaný návrh zákona vedl k vyšší preciznosti legislativně-technického zpracování či nižší míře legislativně-technických nedostatků.

243. Pokud jde o samotný obsah napadených ustanovení, Ústavní soud zde odkazuje na východiska přezkumu výše zmíněná (sub VII/a), zejména pak opakuje, že „nejasnosti v zákonné úpravě musí odstraňovat judikatura obecných soudů … Ústavní soud již vícekrát konstatoval, že do této oblasti může vstoupit jen v případě, kdy se současně jedná o porušení ústavního pořádku a nepřesnost, neurčitost a nepředvídatelnost právní úpravy extrémně narušuje základní požadavky na zákon v podmínkách právního státu“ (sp. zn. Pl. ÚS 56/05), jakož i to, že „neurčitost některého ustanovení právního předpisu nutno považovat za rozpornou s požadavkem právní jistoty, a tudíž i právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), toliko tehdy, jestliže intenzita této neurčitosti vylučuje možnost stanovení jeho normativního obsahu pomocí obvyklých interpretačních postupů“ (sp. zn. Pl. ÚS 10/06).

244. Jak připomenul Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.): „Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad *e ratione legis* atd.).“

245. Podle Ústavního soudu napadená ustanovení nevykazují takové vady, že by jejich normativní obsah byl zcela nepoznatelný, a byl by tak dán přímo důvod k jejich derogaci pro rozpor s čl. 1 odst. 1 Ústavy vymezujícím Českou republiku jako právní stát.

246. Vzhledem k tomu, že v souvislosti s obsahem napadených ustanovení není vznášena jakákoli ústavní otázka, nezabýval se Ústavní soud shora zmíněnými ustanoveními podrobněji. Jak ostatně připomněl Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. 8. 2004 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.) či v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/07 ze dne 31. 1. 2008 (N 26/48 SbNU 303; 88/2008 Sb.), pokud navrhovatel neuvede žádné důvody namítané protiústavnosti napadaného zákona, neunese břemeno tvrzení a takový návrh není způsobilý meritorního projednání.

247. Stanovení konkrétního normativního obsahu předpisů podústavního práva jejich interpretací je v prvé řadě věcí orgánů aplikujících právo, zde zejména správních úřadů, resp. soudů v případě soudního přezkumu. S ohledem na pozici Ústavního soudu jako soudního orgánu ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) tak není jeho ústavní rolí podústavní právo vykládat a jeho normativní obsah upřesňovat dříve, než k tomu přistoupí orgány veřejné moci povolané k aplikaci a interpretaci podústavního práva. Teprve poté a navíc za situace, že by v konkrétním případě došlo k interpretaci či aplikaci napadených ustanovení způsobem protiústavním, otevírá se prostor pro případný zásah ze strany Ústavního soudu. Nyní v rámci abstraktní kontroly napadených ustanovení však jakákoli otázka ústavnosti jejich obsahu (vyjma tvrzené nejasnosti či nepřesnosti) nebyla vznesena.

VII./ch

Posouzení námitek vůči § 2 odst. 1 písm. a) a b), § 5 odst. 1 písm. g), § 10 odst. 1 písm. b), § 13 odst. 2, § 19 odst. 3, § 30 odst. 2, § 37 odst. 1, § 83 odst. 1, § 117 odst. 1, § 185 odst. 2 písm. c) ve slovech „a stanoví mu plat podle části deváté“.

248. Navrhovatel v odůvodnění návrhu (srov. bod 16) formuluje výhrady k řadě dalších výše uvedených ustanovení zákona o státní službě opět s tím, že „nejsou s největší pravděpodobností sama o sobě ústavně přezkoumatelná“ a představují příkladmý výčet nedostatků zákona o státní službě. S ohledem na to, že předmět řízení před Ústavním soudem je vymezen návrhem, nemohl se Ústavní soud ústavností výše rekapitulovaných ustanovení zabývat, neboť z návrhu na zahájení řízení je zjevné, že navrhovatel zrušení těchto ustanovení nepožaduje.

VIII.
Závěr

249. Ze shora uvedených důvodů Ústavní soud vyhověl návrhu na zrušení § 17 odst. 3 věty čtvrté zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, neboť dospěl k závěru o rozporu tohoto ustanovení s Ústavou (bod 239).

250. Ve zbývající části návrh zamítl, neboť shledal, že i přes výše rekapitulované vady legislativního procesu by zrušení zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, jako celku zasáhlo ústavně chráněné hodnoty předvídatelnosti práva a právní jistoty více než samotné vady v legislativním procesu, resp. než existence zákona v takovém procesu přijatého. Zároveň dospěl k závěru, že ustanovení § 1 odst. 2, § 5 odst. 2, § 11 odst. 3, § 14 odst. 2, § 15 odst. 3, § 16, § 21 odst. 3, § 22, § 31 odst. 2, § 78 písm. c), § 85 odst. 5, § 104 odst. 3, § 145 odst. 3, § 165, 172, 173, 178, § 184 odst. 2 a § 189 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, nejsou z hlediska svého obsahu s ústavním pořádkem České republiky v rozporu.

251. Jakkoliv Ústavní soud podanému návrhu s výjimkou návrhu na zrušení § 17 odst. 3 věty čtvrté nevyhověl, je z obsahu odůvodnění tohoto nálezu zřejmé, že nezakládá překážku *rei iudicatae* ve vztahu k případnému budoucímu přezkumu jednotlivých ustanovení zákona o státní službě, samozřejmě s výjimkou ústavnosti legislativního procesu, k němuž se již Ústavní soud vracet nehodlá. Je totiž třeba vidět, že nyní provedený přezkum zákona o státní službě byl učiněn v situaci, kdy se teprve stal součástí platného práva, a na základě návrhu zaměřeného na určité aspekty právní úpravy, a je proto obtížné a přesahující možnosti Ústavního soudu zcela domýšlet, jakým způsobem bude v budoucnu aplikován, resp. jaké praktické nedostatky se teprve mohou vyjevit a které nebude možné překlenout ústavně konformním výkladem. Tento nález proto nemá ambici zcela uzavřít případný budoucí diskurs nad ústavností některého konkrétního ustanovení zákona o státní službě.

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

Odlišná stanoviska podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujali k rozhodnutí pléna soudci Jaroslav Fenyk, Pavel Rychetský, Vladimír Sládeček, Radovan Suchánek, Kateřina Šimáčková, Vojtěch Šimíček a David Uhlíř a k jeho odůvodnění soudci Jan Filip a Jiří Zemánek.

ISSN 1211-1244

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 – MORAVIAPRESS s. r. o., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, tel.: 516 205 175, e-mail: sbirky@moraviapress.cz. **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 2015 činí 6 000,– Kč) – Vychází podle potřeby – **Distribuce**: 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@moraviapress.cz, zelená linka – 800 100 314. **Internetová prodejna**: www.sbirkyzakonu.cz – **Drobný prodej – Brno**: Ing. Jiří Hrazdil, Vranovská 16, SEVT, a. s., Česká 14; **České Budějovice**: SEVT, a. s., Česká 3, tel.: 387 319 045; **Cheb**: EFREX, s. r. o., Karlova 31; **Chomutov**: DDD Knihkupectví – Antikvariát, Ruská 85; **Kadaň**: Knihařství – Přibíková, J. Švermy 14; **Liberec**: Podještědské knihkupectví, Moskevská 28; **Olomouc**: Zdeněk Chumchal – Knihkupectví Tycho, Ostružnická 3; **Ostrava**: LIBREX, Nádražní 14; **Otrokovice**: Ing. Kučeřík, Jungmannova 1165; **Pardubice**: ABONO s. r. o., Sportovců 1121, LEJHANEC, s. r. o., třída Míru 65; **Plzeň**: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, nám. Českých bratří 8; **Praha 3**: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, K Červenému dvoru 24; **Praha 4**: Tiskárna Ministerstva vnitra, Bartůňkova 4; **Praha 6**: PERIODIKA, Komornická 6; **Praha 9**: Abonentní tiskový servis-Ing. Urban, Jablonecká 362, po–pá 7–12 hod., tel.: 286 888 382, e-mail: tiskovy.servis@top-dodavatel.cz, DOVOZ TISKU SUWECO CZ, Klečákova 347; **Praha 10**: BMSS START, s. r. o., Vinohradská 190, MONITOR CZ, s. r. o., Třebohostická 5, tel.: 283 872 605; **Přerov**: Jana Honková-YAHO-i-centrum, Komenského 38; **Ústí nad Labem**: PNS Grosso s. r. o., Havířská 327, tel.: 475 259 032, fax: 475 259 029, KARTOON, s. r. o., Klíšská 3392/37 – vazby sbírek tel. a fax: 475 501 773, e-mail: kartoon@kartoon.cz; **Zábřeh**: Mgr. Ivana Patková, Žižkova 45; **Žatec**: Jindřich Procházka, Bezděkov 89 – Vazby Sbírek, tel.: 415 712 904. **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 zaevidování předplatného do jeho úhrady jsou doposílány jednorázově. Změny adres a počtu odebíraných výtisků jsou prováděny do 15 dnů. **Reklamace**: informace na tel. čísle 516 205 175. V písemném styku vždy uvádějte IČO (právnická osoba), rodné číslo (fyzická osoba). **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.