

ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ

ČESKÁ REPUBLIKA

Smyslem této rubriky je poskytnout čtenářům základní informace o vybraných rozhodnutích Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Nebudou zde prezentována veškerá rozhodnutí zmiňovaných soudních institucí, nýbrž pouze zásadní rozhodnutí Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, která mají významnější souvislost s oblastí správního práva a zároveň obecnějšími otázkami normotvorby.

ÚSTAVNÍ SOUD

K protiústavnosti zákona o státní službě.

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 21/14 (www.usoud.cz).

124. K tomu je třeba doplnit, že při hodnocení ústavní konformity legislativního procesu Ústavní soud vychází z toho, že jeho pravidla nejsou samoučelná, 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).

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).

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.

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 soud 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 (být 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 souhla-

sem 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, PSP ČR, 5. volební období) obsahoval též témata, která v návrhu zákona (tisk 425, PSP ČR, 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.

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).

141. ... 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 komor 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 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 zákonodárského 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 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 zákonodárského 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 předepsa-

né 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 samoučelné. Navzdory tomu, že Ústava ani jiná část ústavního pořádku většinu aspektů legislativního procesu výslovně neřeší, tj. nezakotvuje požadavky na kvalitu či obsah pozměňovacích návrhů, dovedl 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.

149. Faktická role vlády v legislativním procesu ústí v 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.

152. Ústavní soud v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 77/06 a 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, č. 7, 2006). 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.

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

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 mátl.

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 nálezu, který se otázkou limitů pozměňovacích návrhů zabýval na pozadí „přílepku“ vloženého do zákona o bankách, uvedl: „[N]elze 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 zákona č. 218/2002 Sb., služební zákon, 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 pří-

padný 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 bod 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.

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

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.

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“, 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.

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 světuje. 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.

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 55/06), 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 při-

blížení 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 vymezující Českou republiku jako právní stát.

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).

K protiústavnosti vyluky soudního přezkumu u pozastavení výplaty části dotace.

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14 (www.usoud.cz, 177/2015 Sb.).

36. V judikatuře Ústavního soudu je opakovaně zdůrazňována důležitost ústavního principu právního státu a dodržování jednotlivých jeho aspektů [srov. např. náleze ze dne 28. 6. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 24/04 (N 130/37 SbNU 641; 327/2005 Sb.)], potřeba podřízení výkladu a použití právních norem jejich obsahově materiálnímu smyslu [náleze ze dne 21. 12. 1993 sp. zn. Pl. ÚS 19/93 (N 1/1 SbNU 1; 14/1994 Sb.)] a povinnost zákonodárce, aby v legislativním procesu zachovával i taková hlediska jako transparentnost či jasnost [náleze ze dne 23. 5. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 24/99 (N 73/18 SbNU 135; 167/2000 Sb.)]. V demokratickém právním státu musí mít právo náležitou kvalitu formální [srov. náleze Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.), bod 45, nebo náleze sp. zn. II. ÚS 3764/12 ze dne 13. 5. 2014 (dostupný na <http://nalus.usoud.cz>)]. V teorii práva se v tomto kontextu mluví o tzv. formálních hodnotách práva, které sice neurčují obsah právních předpisů, mají však právu zajistit samotnou existenci a dále akceptaci a aplikovatelnost: mezi tyto hodnoty patří hodnoty řádu, předvídatelnosti, svobody od arbitrárnosti, právní rovnosti či právní jistoty (Summers, R. S. *Essays in Legal Theory*. Dordrecht – Boston – London: Kluwer Publishing, 2000, s. 30). Každá právní úprava musí vyjadřovat respekt k obecným zásadám právním (principům), jako je důvěra v právo, právní jistota a předvídatelnost právních aktů, které strukturují právní řád demokratického právního státu, resp. jsou z něj odvoditelné.

60. Ústavnímu soudu nepřísluší hodnotit obsah evropského práva, avšak již z naznačené rekapitulace je patrné, že zavedení soudního přezkumu v posuzovaném případě není v rozporu s právem Evropské unie, naopak právě jeho absence by mohla být v kolizi s judikaturou Soudního dvora Evropské unie

či Listinou základních práv Evropské unie. Výše uvedené závěry Ústavního soudu o neústavnosti soudní výluky pozastavení čerpání dotace nejsou tedy v rozporu s právem Evropské unie. Napadená právní úprava by dokonce mohla být shledána problematickou i z pohledu práva Evropské unie. Nicméně Ústavní soud je přesvědčen, že navrhovatel zvolil správný postup, pokud nejdříve předložil posuzovaný problém Ústavnímu soudu, neboť přistoupí-li obecný soud k iniciování řízení vedoucího k odstranění úpravy rozporné s právem Evropské unie instrumenty ústavněprávního přezkumu, není důvod mu v tom bránit, resp. jej nutit předtím k řízení před Soudním dvorem Evropské unie (srov. Bobek, M., Bříza, P., Komárek, J. Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie. Praha: C. H. Beck, 2011, str. 483). Podle Soudního dvora Evropské unie (srov. rozhodnutí *Melki a Abdeli*, C-188/10 a C-189/10, Sb. rozh. I-5667) procedura prioritního posouzení souladu s ústavním pořádkem není v rozporu s unijním právem, pokud nebrání soudům kdykoliv oslovit Soudní dvůr s předběžnou otázkou, přijmout potřebná předběžná opatření k ochraně práv vyplývajících z unijního práva a rozporná ustanovení vnitrostátního práva případně neaplikovat [srov. též nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1009/08 ze dne 8. 1. 2009 (N 6/52 SbNU 57)].

Ústavnost pětiprocentní uzavírací klauzule pro volby do Evropského parlamentu.

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 19. 5. 2015, sp. zn. Pl.ÚS 14/14 (176/2015 Sb.).

47. Jelikož přijímání vnitrostátních implementačních předpisů k Aktu, včetně vyplnění jím poskytnutého prostoru pro legislativní uvážení národního zákonodárce, je „uplatňováním“ unijního práva ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie (dále též jen „LZPEU“), mohou se na přezkumu ústavnosti těchto předpisů v členských státech spolu s referenčními kritérii ústavního pořádku v zásadě podílet – podle své povahy – také ustanovení LZPEU, ať už „prostupováním“ do ústavního pořádku nebo přímou aplikací v případě vyšší úrovně jimi poskytované ochrany (čl. 53 LZPEU). To se týká práva unijních občanů volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu (čl. 39 LZPEU). Naproti tomu zásad, formulovaných ovšem někdy jako „právo“ jednotlivce, které jsou primárně určeny legislativním a exekutivním orgánům Evropské unie a členských států, se lze dovolávat před unijními, resp. vnitrostátními soudy pouze pro účely výkladu a kontroly legality aktů přijatých těmito orgány (čl. 52 odst. 5 LZPEU). To platí o požadavku, podle něhož mají politické strany na úrovni Evropské unie přispívat k vyjadřování vůle unijních občanů (čl. 12 odst. 2 LZPEU, čl. 10 odst. 4 SEU), stejně jako o právu každého občana podílet se na demokratickém životě Evropské unie (čl. 10 odst. 3 SEU). Ustanovení o rovnosti před zákonem (čl. 20 LZPEU) podporuje rovné zacházení v přístupu k právům, která stanoví právo Evropské unie, resp. k jejich provedení pak členské státy, a patří k obecným právním zásadám: „Na jejich základě však nelze podávat přímé žaloby požadující činnost orgánů Unie nebo orgánů členských států, což odpovídá jak judikatuře Soudního dvora

..., tak přístupu ústavních systémů členských států k ‚zásadám‘ ...“ [viz vysvětlení k Listině základních práv Evropské unie (2007/C 303/02), k čl. 52 odst. 5]. Omezení výkonu základních práv zaručených LZPEU je přípustné za podmínek podrobněji vymezených, než je tomu v čl. 4 Listiny: musí být stanoveno zákonem, respektovat podstatu těchto práv a „[P]ři dodržení zásady proporcionality smí být taková omezení zavedena pouze tehdy, pokud jsou nezbytná a pokud skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého“ (čl. 52 odst. 1 LZPEU).

48. Právo Evropské unie po členských státech uzavírací klauzuli nevyžaduje, pokud ale k jejímu zavedení členský stát na celostátní úrovni, popř. v rámci volebních obvodů (jsou-li vytvořeny), přikročí, nesmí přesahovat 5 % odevzdaných hlasů. Intenzivnější zásah do volebního práva by v kontextu dalších parametrů volebního systému už nemusel být v souladu se zásadou poměrného zastoupení, svobodné soutěže politických stran a rovného přístupu občanů k voleným funkcím. Vnitrostátní úprava uzavírací klauzule pro evropské volby tak není plně autonomním zákonodárným opatřením členského státu, neboť jejím prvotním právním základem a zároveň limitem je právo Evropské unie, které stanoví nejen normativní rámec pro konkrétní pravidla evropských voleb na vnitrostátní úrovni, ale také autorizuje členské státy k jejich přijetí (čl. 8 Aktu). Ústavní soud je toho názoru, že smysl a účel unijní úpravy spočívá ve zmocnění národního zákonodárce k nastavení takových podmínek pro volby do Evropského parlamentu, které budou se zřetelem k místním poměrům reflektovat požadavek poměrného zastoupení, formulovaný unijní úpravou nezávisle na podmínkách stanovených pro volby do vnitrostátních zastupitelských sborů. Ústavní soud vnímá toto omezení autonomie národního zákonodárce jako nutný krok na cestě k jednotnému postupu nebo přijetí společných zásad pro evropské volby předpokládanému v čl. 223 SFEU, který má vést k posílení demokratické legitimacy normotvorného procesu v Evropské unii.

49. Ústavní soud se zabýval rovněž otázkou, zda by zrušení uzavírací klauzule v zákoně o evropských volbách při jejím zachování pro volby do vnitrostátních zastupitelských sborů nedošlo k porušení zásady rovnocennosti coby principu průřezově aplikovatelného na celý institucionální rámec, zajišťující vnitrostátní uplatňování unijního práva (blíže k tomu viz např. Bobek, M., Bříza, P., Komárek, J. Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie. Praha: C. H. Beck, 2011, zejména str. 229 a násl.). Podle tohoto principu právo členského státu nesmí stanovit pro uplatňování norem unijního práva diskriminační lhůty, procesy či podmínky ve srovnání se lhůtami, procesy a podmínkami pro realizaci norem vnitrostátních. K tomu Ústavní soud konstatuje, že uzavírací klauzule je institut, který sehrává u jednotlivých voleb různý význam. Vždy však tento zásah do rovnosti volebního práva musí být dostatečně obhájěn konkrétním veřejným zájmem či hodnotou, jež jsou způsobitelné vzniklou disproporcí přesvědčivě odůvodnit. Ústavní soud ale postrádá plnou srovnatelnost obou situací, neboť – na rozdíl od voleb do Evropského parlamentu – unijní právo vůbec nezaručuje občanům jiných členských států, kteří jsou v České

republiky rezidenty, přístup k volbám do Parlamentu České republiky, přestože ten se na uplatňování (legislativní implementaci) unijního práva podílí ve významné míře. Případné zrušení uzavírací klauzule v zákoně o evropských volbách by proto z povahy věci z tohoto hlediska neznamenal porušení zásady rovného zacházení.

66. ... Relevantní judikatura Ústavního soudu i doktrína akceptují přiměřenou odchylku od principu absolutní rovnosti volebního práva, pakliže jsou pro to dány dostatečně závažné důvody veřejného zájmu. V tomto směru Ústavní soud poukazuje zejména na nález sp. zn. Pl. ÚS 25/96, vedený zásadou minimalizace zásahů soudní moci do sféry moci zákonodárné.

68. Proto také Ústavní soud akceptoval (sp. zn. Pl. ÚS 42/2000) jisté omezení diferenciace při rozdělování mandátů podle zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o volbách do Parlamentu České republiky“), neboť „cílem voleb není toliko vyjádření politické vůle jednotlivých voličů a pořízení jen diferencovaného zrcadlového obrazu názorových proudů a politických postojů voličů. Protože je lid též vykonavatelem státní moci ... a protože výkon státní moci předpokládá schopnost přijímat rozhodnutí, musí mít volby a volební systém na zřeteli i schopnost taková rozhodnutí na základě vůle většiny přijímat. Konsekventním proporcionálním obrazem výsledků hlasování ve skladbě sněmovny mohla by vzniknout politická reprezentace rozštěpená do většího počtu malých skupin s rozmanitými zájmy, což by tvorbu většiny značně ztížilo nebo úplně znemožnilo. V té fázi volebního procesu, v níž dochází k rozdělování mandátů, se tedy střetá s principem diferenciace princip integrace, neboť z voleb má vzejít taková sněmovna, která svým složením umožňuje vznik politické většiny schopné jak vytvořit vládu, tak i vykonávat zákonodárnou činnost, jež jí dle Ústavy přísluší. Proto je z hlediska principu reprezentativní demokracie přípustné zabudovat do volebního mechanismu samého určité integrační stimuly tam, kde pro to existují závažné důvody, zejména pak za předpokladu, že neomezenou proporcionální soustavou dojde k roztříštění hlasů mezi velký počet politických stran, k bezbřehému ‚přemnožení‘ politických stran, a tím k ohrožení funkčnosti a akceschopnosti, jakož i kontinuity parlamentního systému. V tomto faktu tkví přípustnost existence omezovací klauzule, podmiňované však v každém případě pouze závažnými důvody a ve fázi stoupající hranice odůvodnitelné jen zvláště intenzivní závažností. Zvyšování hranice omezovací klauzule nemůže být neomezené, takže např. 10% klauzuli lze již považovat za takový zásah do proporcionálního systému, který ohrožuje jeho demokratickou substanci.“

70. Na pozadí této své judikatury Ústavní soud konstatuje, že postupem času, zejména po přijetí Lisabonské smlouvy, došlo k posílení Evropského parlamentu především při výkonu jemu svěřené zákonodárné pravomoci. V rámci tzv. řádného legislativního postupu podle čl. 294 SFEU, který se stal pravidlem normotvorby v naprosté většině oblastí unijních politik, spolurozhoduje *ex aequo* s Radou

o přijetí právních předpisů Evropské unie. Ještě silnější postavení má při přijímání ročního rozpočtu Evropské unie podle čl. 314 odst. 4 SFEU. Oslabena však může být jeho pozice v případě neschopnosti zaujmout stanovisko ve stanovené lhůtě. Souhlas Evropského parlamentu je nutný také při uzavírání mezinárodních smluv v oblastech unijních politik, kde je pro přijímání rozhodnutí používán řádný legislativní postup (čl. 218 odst. 6 SFEU). Disponuje i pravomocemi „ústavodárné“ povahy: může předkládat návrhy na změnu Smluv a účastnit se konventu (bude-li svolán) k projednání takových návrhů (čl. 48 odst. 2 a 3 SEU). Souhlasu Evropského parlamentu je třeba i k použití tzv. přechodových klauzulí na základě rozhodnutí Evropské rady v rámci zjednodušeného postupu pro přijímání změn Smluv (čl. 48 odst. 7 SEU) atd. Absence výlučné pravomoci k předkládání legislativních iniciativ je specifickým projevem tzv. komunitární metody tvorby unijního práva, kde hlavní odpovědnost za nastolování legislativní agendy má Evropská komise. K ní se ale se svými legislativními podněty může Evropský parlament obracet, přičemž Evropská komise musí na jeho podnět reagovat (čl. 225 SFEU), protože jinak by se dopustila kvalifikované nečinnosti, postižitelné žalobou k Soudnímu dvoru Evropské unie podle čl. 265 SFEU. Mechanické srovnávání funkcí Evropského parlamentu s postavením vnitrostátních parlamentů, nedoceňující specifika reprezentace zájmů členských států (Rada), unijních občanů (Evropský parlament) a Evropské unie jako celku (Evropská komise), není namístě. Namístě je naopak požadavek na schopnost Evropského parlamentu dosahovat konsensuálních řešení, naplňujících očekávání i českých voličů, kteří svěřili výkon části své svrchované moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy) právě tomuto orgánu.

75. Závěr, že si Evropský parlament zaslouží označení skutečného „parlamentu“, plyne ostatně i z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále též „ESLP“). Tento totiž již v rozsudku velkého senátu Matthews proti Spojenému království (ze dne 18. 2. 2009 č. 24833/94), tedy dávno před přijetím Lisabonské smlouvy, konstatoval, že Evropský parlament je „zákonodárným sborem“ ve smyslu článku 3 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). ESLP se zde přiklonil k evolutivnímu výkladu Úmluvy, přičemž nepřisvědčil námitce britské vlády, že se Dodatkový protokol nemůže týkat Evropského parlamentu, neboť tento orgán v době jeho přijetí vůbec neexistoval. Podle soudu – který zde vyšel z tehdy dosaženého vývoje legislativních pravomocí Evropského parlamentu zejména po účinnosti Jednotného evropského aktu a Maastrichtské smlouvy – se jedná rozhodně o „legislativní sbor“ a sama skutečnost, že má povahu nadnárodní, a nikoli vnitrostátní, jej z tohoto vymezení nemůže vyloučit. ESLP rovněž uvedl, že „vzhledem k souvislostem, v nichž Evropský parlament pracuje, je Soud přesvědčen, že Evropský parlament představuje základní nástroj demokratické a politické odpovědnosti v systému Společenství. Soud zjišťuje, že – bez ohledu na určitá omezení – musí být Evropský parlament, který odvozuje svou demokratickou legitimitu z přímých voleb na základě všeobecného hlasovacího práva, vnímán jako ta část struktury Evropských společenství, jež nejlépe odráží zájem na efektivní politické demokracii“ (§ 52).

Rozhodné období pro posuzování nároků na podporu v nezaměstnanosti.

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 55/13 (170/2015 Sb.).

63. Podle názoru Ústavního soudu je nicméně možno hlediska kontextuálního posouzení ústavnosti lhůty (viz bod 61) vztáhnout i na délku rozhodného období, které zákonodárce určí jako pozorovací pro určení potřebné minimální doby příslušnosti k systému sociálního zabezpečení (otázka svévole při jejím stanovení), resp. přiměřeněji na délku doby důchodového pojištění ve vztahu k délce rozhodného období (otázka disproportionality lhůty). Zákonodárce má přitom velkou diskreci v tom, jakou délku rozhodného období zvolí, nesmí nicméně zasáhnout do práva na přiměřené hmotné zajištění tak, aby byla fakticky znemožněna jeho realizace, nebo dokonce došlo k jeho plošnému odejmutí (viz bod 52). K tomu by ovšem mohlo dojít snad pouze tehdy, pokud by byl stanoven poměr délky účasti na důchodovém pojištění ve vztahu k délce rozhodného období tak vysoký, že by z možnosti vzniku nároku na podporu vylučoval podstatnou část pracující populace. O to však v posuzované věci zjevně nemůže jít a netřeba to dále prověřovat. ...

86. Shrnuto, normativní obsah ústavní normy čl. 26 odst. 3 Listiny je dále omezen čl. 41 odst. 1 Listiny, protože se ho jako práva lze dovolat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí. Ústavně zaručené právo podle čl. 26 odst. 3 Listiny lze realizovat prostřednictvím „prováděcího“ zákona, jenž stanovuje konkrétní obsah tohoto základního práva. Zákonodárce tak musí z obsahového hlediska dbát na to, aby takovým zákonem nebyly dotčeny podstata a smysl daného základního práva (čl. 4 odst. 4 Listiny), totéž pak platí pro orgány veřejné moci, jež je aplikují a interpretují. Z tohoto pohledu se však otázka, zda poskytování podpory v nezaměstnanosti náleží uchazeči o zaměstnání za situace, kdy byla změněna délka rozhodného období ze tří na dva roky, jeví nikoliv jako rozhodující, neboť je na vůli zákonodárce, za jakých podmínek hmotné zabezpečení v takových případech poskytne, tedy zda nějakým způsobem „zvýhodní“ postavení těch, kteří pracovali v rámci rozhodného období ve větším poměru než ostatní. Přezkoumávaná právní úprava nijak neodporuje účelu ústavní garance podpory hmotného zajištění těch, kdo bez své viny nemohou získávat prostředky pro své životní potřeby prací.

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD

Právo na informace – technické normy ve stavebnictví.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2015, čj. 1 As 162/2014–63 (www.nssoud.cz).

[27] Zákon o svobodném přístupu k informacím se vztahuje na poskytování informací, které jsou v působnosti povinného subjektu (§ 2 odst. 1). Zpočátku neobsahoval žádnou definici pojmu „informace“. Na základě novelizace do něj

však byla definice tohoto pojmu vložena. Podle § 3 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím se proto dnes informací rozumí *„jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakémkoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního.“*. V důvodové zprávě k zákonu č. 61/2006 Sb. (sněmovní tisk č. 991, vládní návrh zákona ze dne 11. 5. 2005, IV. období, přístupné v repozitáři Poslanecké sněmovny na www.psp.cz), na jehož základě byla definice informace do zákona o svobodném přístupu k informacím vložena, se uvádí, že se tato definice do zákona o svobodném přístupu k informacím zapracovává z důvodu nutnosti transpozice pojmu „dokument“, který obsahuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru. Lze tedy říci, že záměrem zákonodárce jednoznačně bylo, aby „informace“ v pojetí zákona o svobodném přístupu k informacím byla totožná s pojmem „dokument“ v transponované směrnici (srov. k tomu shodně zvláštní část důvodové zprávy k bodu 6 první části zákona). Dokument je v čl. 2 odst. 3 směrnice 2003/98/ES definován jako *a) obsah na jakémkoli nosiči (psaný či tištěný na papíře či uložený v elektronické formě nebo jako zvuková, vizuální nebo audiovizuální nahrávka); b) jakákoli část takového obsahu*. Směrnice neobsahuje závazek umožnit opakované použití dokumentů. Rozhodnutí o povolení nebo povinnosti opakovaného použití závisí na členských státech nebo příslušném subjektu veřejného sektoru. Pokud se tak stát ovšem rozhodne (jak to učinila Česká republika v zákoně o svobodném přístupu k informacím), je tato směrnice na příslušnou oblast aplikovatelná (viz odst. 9 preambule směrnice, podle něhož by se tato směrnice měla používat pro dokumenty, které jsou zpřístupněny k opakovanému použití, jestliže subjekty veřejného sektoru mj. poskytují informace). Poskytováním informací se pak rozumí především poskytování jejich obsahu, tedy zpravidla textu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2008, č. j. 1 As 17/2008–67, publikovaný pod č. 1627/2008 Sb. NSS).

[43] Z vymezení pojmu normová hodnota ve vyhlášce č. 268/2009 Sb. vyplývá, že se u odkazů na technické normy v této vyhlášce nejedná o tzv. indikativní odkazy ve smyslu čl. 45a a odst. 1 Legislativních pravidel vlády, ale o odkazy závazné. Technické normy, na které je ve vyhlášce odkazováno, totiž neobsahují příklady, jak lze splnit povinnosti stanovení právním předpisem, ale stanoví přímo tyto povinnosti. Vyhláška sama o sobě bez obsahu technické normy nestanoví dostatečně určité (slovy Legislativních pravidel vlády „výstižně“) pravidlo chování, které má být naplněno. Například podle § 6 odst. 6 vyhlášky: *„Prostorové uspořádání sítí technického vybavení jako souběh nebo křížení jsou stanoveny normovými hodnotami.“*

[44] Stanovení určité normové hodnoty neznamená, že nemůže být zvoleno ještě lepší řešení. Aby někdo ale mohl zvolit lepší řešení, musí vědět, jaký je minimální povolený standard, kterého musí dosáhnout. Musí hlavně být dopředu jasné, jak postupovat, aby danou vyhlášku neporušil. V souladu s výše uvedenými teoretic-

koprávními závěry proto vyhláška vymezuje možné alternativy chování jednotlivce v souvislosti s jeho úsilím realizovat svůj cíl. Stanoví tím právní povinnost postupovat podle technické normy ve smyslu § 196 odst. 2 stavebního zákona. Argumentace žalovaného a Ministerstva pro místní rozvoj, že normové hodnoty nejsou závazné, tedy neobstojí. Technické normy, podle kterých stanoví povinnost postupovat vyhláška č. 268/2009 Sb., proto také musí být bezplatně a veřejně přístupné. Tato vyhláška a vyhláška č. 501/2006 Sb. navíc nejsou jedinými prováděcími předpisy ke stavebnímu zákonu, které stanoví povinnost postupovat podle určitých technických norem. Jako příklad lze uvést ještě např. vyhlášku č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb, která dokonce na rozdíl od vyhlášky č. 268/2009 Sb. stanoví, že „[o]dchylky od norem jsou přípustné, pokud se prokáže, že navržené řešení odpovídá nejméně požadavkům těchto norem.“ (viz její § 15 odst. 2). I v případě zbylých prováděcích úprav by proto Úřad měl zajistit bezplatný a veřejný přístup k dotčeným technickým normám.

[47] Zákaz bezplatného a veřejného přístupu k technickým normám nevyplývá ani z použitelného unijního práva. Technickou normalizaci upravuje zejména směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů, nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1025/2012 o evropské normalizaci, nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 765/2008 o požadavcích na akreditaci a dozor nad trhem týkajících se uvádění výrobků na trh, a nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 305/2011 o harmonizovaných podmínkách pro uvádění stavebních výrobků na trh. Evropské normalizace se také týká směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu, rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1673/2006/ES o financování evropské normalizace a rozhodnutí Rady 87/95/EHS o normalizaci v oblasti informačních technologií a telekomunikací.

[51] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že se v dané věci zabýval pouze technickými normami ve stavebnictví, pro které povinnost bezplatného poskytování stanoví jako *lex specialis* § 196 odst. 2 stavebního zákona. U ostatních technických norem, na které toto ustanovení nedopadá, případně pro ně bezplatný režim poskytování nestanoví jiný právní předpis, se plně uplatní § 5 odst. 6 a 8 zákona o technických požadavcích na výrobky. Při jejich poskytování podle zákona o svobodném přístupu k informacím bude úhrada za toto poskytnutí stanovena prováděcí vyhláškou.

Alena Hálková

ZAHRANIČÍ

Smyslem této rubriky je poskytnout čtenářům základní informace o vybraných rozhodnutích vrcholných soudních institucí států nacházejících se v našem geoprostoru za účelem poskytnutí možnosti zasadit rozhodnutí našich vrcholných soudních institucí do kontextu doby.

Protiústavní horní věková hranice pro zaměstnání ve veřejné službě v Severním Porýní-Vestfálsku.

Usnesení Spolkového ústavního soudu ze dne 21. dubna 2015, čj. 2 BvR 1322/12 a 2 BvR 1989/12.

V řízení byla posuzována ústavnost zemského zákona o úřednících spolkové země Severní Porýní-Vestfálsko a vyhlášky, která jej doplňovala a prováděla. Tato totiž stanovila horní věkovou hranici pro zaměstnání ve veřejné službě na 40. rok života, přičemž jeho překročení mohlo být důvodem k odmítnutí zahájení tzv. přípravné služby. Proti těmto pravidlům podali ústavní stížnost dva stěžovatelé z řad vystudovaných učitelů.

Spolkový ústavní soud těmto ústavním stížnostem vyhověl. „Kamenem úrazu“ však nebyla v důsledku věci samotná věková hranice, nýbrž to, že tato byla stanovena pouhou vyhláškou. Argumentem mj. bylo, že princip právního státu a demokratický princip zavazují zákonodárce k tomu, aby sám přijímal pravidla zaručující základní práva obyvatel, a proto by neměl tyto otázky svěřovat do pravomocí výkonné moci. Pokud dojde k zásahu do právního postavení dotčených adresátů norem prostřednictvím vyhlášky vydané exekutivou, jsou požadavky na zákonné zmocnění, na jehož základě byla vyhláška vydána, ještě vyšší než obvykle. Už ze samotného zmocnění musí být na první pohled zjevné a předvídatelné, co bude občanovi umožněno a co již nikoliv. Jakkoliv tato pravidla dovodil Spolkový ústavní soud z čl. 80 odst. 1 Základního zákona, který se přímo neuplatní na zemského zákonodárce, mají být tyto základní zásady závazné i pro něj.

Základní zákon ve svém čl. 33 odst. 2 zaručuje každému Němci právo na stejný přístup k jakémukoliv veřejnému postu dle jeho schopností, způsobilosti a odborných předpokladů. Byť je možné, aby zákonodárce stanovil určité hranice a výjimky, tyto musí být vždy stanoveny na základě zákona. Věkové hranice představují dle názoru Spolkového ústavního soudu zásadní zásah do základních práv občanů. Samotné paušální zmocnění uvedené v zemském zákonu k provedení dalších náležitostí úpravy kariérního postupu pro zemské úředníky tak nepostačuje k tomu, aby tak zásadní zásah byl upraven pouze ve formě vyhlášky. Právě tyto skutečnosti postačily k tomu, aby byly ústavní stížnosti stěžovatelů úspěšné.

Jakkoliv mohl materiální rozbor stanovené věkové hranice na základě výše uvedeného zůstat stranou, Spolkový ústavní soud se dotknul i tohoto tématu.

Stanovení věkové hranice je dle jeho názoru přípustné tehdy, pokud by její překročení mohlo znamenat ztrátu tělesných schopností nutných pro výkon určitých profesí – např. pro nasazení v rámci ozbrojených sil, zásahové policie nebo hasičského záchranného sboru. Takové tělesné schopnosti však u učitelů nejsou obecně vyžadovány, a proto nehrají při stanovení věkové hranice čtyřiceti let žádnou roli.

Účel věkových hranic u úředníků však může být ještě zcela jiný, a sice to, aby došlo k dostatečnému odstupu mezi aktivním pracovním životem a dosažením důchodového věku. Totiž tzv. alimentární princip, který patří mezi základní pilíře státní služby v Německu a zaručuje státním úředníkům příspěvky při pracovní neschopnosti či po skončení jejich služby a odchodu do důchodu, má opodstatnění a ekonomický význam pouze tehdy, pokud úředník poskytoval svoji pracovní sílu svému úřadu neomezeně po delší dobu. Věkové hranice stanovené pro možný nástup státní služby ve spojení se stanovenými věkovými hranicemi pro odchod do důchodu tak mohou představovat důležitý základ pro „ufinancovatelnost“ a životaschopnost systému zaopatření státních úředníků. Pokud zákonodárce zohlednil tyto překlady, mohl by být zásah do čl. 33 odst. 2 Základního zákona odůvodnitelný a ospravedlnitelný. Na druhé straně by však nemohl obstát argument, že zákonodárce sledoval pouze to, aby bylo dosaženo vyvážené věkové struktury státních zaměstnanců.

Zřízení Braniborské technické univerzity Cottbus-Senftenberg.

Usnesení Spolkového ústavního soudu ze dne 12. května 2015, čj. 1 BvR 1501/13, 1 BvR 1682/13.

Řízení se týkalo dvou ústavních stížností mířících proti zemskému zákonu na podporu dalšího vývoje vysokoškolského regionu Lausitz z února 2013. Tímto zákonem došlo k fúzi Braniborské technické univerzity Cottbus a Odborné vysoké školy v Lausitzu do jedné Braniborské technické univerzity Cottbus-Senftenberg. Tento zákon mimo jiné stanovil pravidla přechodné správy univerzity do doby, než bude jmenován rektor a ustaveny samosprávné orgány, když umožnil ministerstvu dosadit do vedení univerzity na přechodnou dobu pověřence, který vedl univerzitu až do volby rektora. Proti tomuto brojili ústavní stížností jak fakulty, tak profesori bývalé univerzity v Cottbusu. Zatímco ústavní stížnost fakult byla shledána jako neodůvodněná, profesori dosáhli částečného úspěchu.

Spolkový ústavní soud se zabýval při této příležitosti zejména základním právem na svobodu vědeckého bádání stanoveným v čl. 5 odst. 3 větě první Základního zákona. Dovodil, že z tohoto ustanovení nevyplývá žádné zvláštní oprávnění vysokých škol, fakult nebo jednotlivých vědkyň a vědců podílet se na přijímání zákona o fúzi dvou vysokých škol. Zákonodárný proces má totiž sloužit k tomu, aby mohly být prostřednictvím veřejné debaty, které se zúčastní i opozice a která bude doprovázena i zájmem médií, uplatněny zájmy všech zúčastněných. Jiné povinnosti k ochraně svobody vědeckého bádání v rámci zákonodárného procesu však zákonodárce nemá.

Zároveň Spolkový ústavní soud odmítl argument, že napadený zákon nebyl dostatečně odůvodněn. Ústava totiž neklade požadavky na odůvodnění zákona, předmětem přezkumu může být pouze a jenom výsledný produkt legislativního procesu.

Zákon tedy dle názoru Spolkového ústavního soudu neporušil žádné základní právo fakult, neboť neexistuje právo na zachování, resp. další fungování konkrétních vědeckých institucí. Jedinou povinností státu je totiž zabezpečit to, aby obecně existovaly funkční instituce svobodného vědeckého bádání. Zákonodárci však nic nebrání, aby rozhodl o fúzi některých z nich. Náleží mu tak prostor pro uvážení dopadů a pro prognózování dalšího vývoje. Spolkový ústavní soud však není oprávněn zkoumat, zda rozhodnutím takového organizačního charakteru zákonodárce dosáhl nejúčelnějšího, nejrozsudnějšího či nejspravedlivějšího řešení.

Se svobodou vědeckého bádání však nebylo v souladu to, že nově vzniklou univerzitu vedl po jistý čas pověřenec povoláný z rozhodnutí ministerstva. Státem pověřené vedení vysoké školy totiž je v rozporu s myšlenkou vědecké samosprávy a z ní vyplývající zásadou univerzitní autonomie. Ačkoliv není zcela vyloučeno, aby v určitých situacích byly státem povolány osoby či orgány, které by vedly vysoké školy, je taková situace ospravedlnitelná, alespoň dle názoru Spolkového ústavního soudu, pouze ve velmi výjimečných případech. K nim fúze vysokých škol nepatří, a proto mělo být právě úkolem zákonodárce co nejvíce ochránit práva vědeckých pracovníků. Zákonodárce měl být schopen vymyslet předpoklady pro volbu vedení nově vzniklé instituce bez toho, aby musel přechodně jmenovat její vedení autoritativně. Došlo tak vlastně k celkovému potlačení práva vědeckých pracovníků podílet se na vedení univerzity, a to na dlouhou dobu pěti měsíců. Proto bylo v této části jejich ústavní stížnosti vyhověno.

Dalším námitkám ze strany profesorů bývalé univerzity Cottbus vyhověno nebylo. Tyto směřovaly zejména proti tomu, že v nově ustanoveném zakládacím senátu a rozšířeném zakládacím senátu budou profesori obou bývalých vysokých škol zastoupeni ve stejném poměru, byť se jedná na jedné straně o profesory univerzitní a na straně druhé o profesory „pouhé“ odborné vysoké školy a byť je celkový počet univerzitních profesů v nově vzniklé univerzitě vyšší než počet profesorů odborné vysoké školy. Ani jedna z těchto námitek však dle názoru Spolkového ústavního soudu nebyla v rozporu s čl. 5 odst. 3 věty první Základního zákona.

Rozsah poslaneckého práva na informace ohledně zásahů spolkové policie.

Rozsudek Spolkového ústavního soudu ze dne 2. června 2015, čj. 2 BvE 7/11.

Řízení se týkalo kompetenčního sporu, který byl iniciován ze strany frakce Spolkového sněmu DIE LINKE. Jeho předmětem byl rozbor otázky, do jaké míry má spolková vláda odpovídat na poslanecké interpelace, které se týkají podpůrných nasazení spolkové policie na území spolkových zemí. Spolková policie totiž může být dle čl. 35 odst. 2 věty první Základního zákona a dle zákona

o spolkové policii nasazena za účelem udržení nebo znovuoobnovení veřejné bezpečnosti nebo pořádku v případech hodných zvláštního zřetele také na podporu některé ze spolkových zemí, pokud by spolková země nebyla schopna bez této podpory splnit své úkoly nebo by jejich plnění bylo pro spolkovou zemi spojeno se značným úsilím. V takovém případě pak spolková policie podléhá příkazům konkrétní spolkové země a ne spolku. Předmětem kompetenčního sporu pak byly poslanecké interpelace vztahující se k takovému nasazení spolkové policie v Drážďanech v roce 2011, kdy se při příležitosti výročí bombardování města očekával pochod pravicových radikálů a s tím související protidemonstrace přibližně dvaceti tisíc lidí. Spolková vláda odmítla tyto interpelace částečně zodpovědět, neboť argumentovala tím, že samotné provedení těchto podpůrných nasazení, kterého se interpelace týkaly, je v kompetenci spolkových zemí. V tom spatřovala frakce DIE LINKE porušení svého práva na informace.

Spolkový ústavní soud dovodil, že interpelace vládě se mohou skutečně vztahovat pouze k okolnostem, které spadají dle Základního zákona a dle zákona o spolkové policii do kompetence spolku. To však nezabývá spolkovou vládu povinností sdělit takové skutečnosti, které sice mají původ v oblasti kompetencí spolkových zemí, které žádají o nasazení spolkové policie, ovšem které zároveň byly základem pro rozhodnutí spolku spolkovou policii skutečně nasadit (např. základní atributy příkazu k nasazení spolkové policie, počet požadovaných policistů nebo druh nasazených ozbrojených sil a jejich výzbroj). Zodpovězeny musejí být také otázky, jejichž odpověď je určitému spolkovému úřadu známa z jeho pozice nadřízeného úřadu ozbrojených sil (např. vzdělání a výzbroj nasazených policistů a policistek, disciplinární řízení, která s nimi byla zahájena po nasazení kvůli jejich chování při zásahu apod.). Spolkový ústavní soud při této příležitosti výslovně zdůraznil, že i v takovém případě nese zodpovědnost za protiprávní chování svých úředníků a státních zaměstnanců spolek.

Na druhé straně však spolková vláda není povinná zodpovědět otázky týkající se celkového konceptu zásahu či jeho přípravy a provedení. Ty totiž souvisí s úkolem spolkových zemí odvracet nebezpečí týkající se veřejné bezpečnosti a pořádku. Spolek totiž tím, že poskytne spolkovým zemím k dispozici vlastní ozbrojené síly, nepřebírá ani právní, ani faktickou zodpovědnost za vedení policejního zásahu. Takové otázky mohou být předmětem poslanecké interpelace na úrovni zemských sněmů.

Frakce DIE LINKE ovšem namítala, že není zastoupena ve všech zemských sněmech. Taková situace však podle Spolkového ústavního soudu nepředstavuje namítanou legitimační nebo kontrolní díru v systému parlamentní demokracie, nýbrž je jen a pouze důsledkem federalistického státního uspořádání.

Spolkový ústavní soud uzavřel, že spolek není povinen utvořit si názor na postupy, za které jsou zodpovědné spolkové země. Pokud by však v rámci spolkové vlády došlo k vytvoření takového názoru, pak by jej spolková vláda měla na žádost jednotlivých poslanců těmto také sdělit. Toto konkrétně platí pro zhodnocení zásahu ze strany Spolkového ministerstva vnitra a jemu podléhajícího prezidia spolkové policie.

Konečně, pokud Spolková vláda odmítne zodpovědět otázky týkající se nasazení spolkové policie ve výše uvedených případech, musí toto odmítnutí řádně odůvodnit. Pouhý odkaz na působnost spolkových zemí v těchto otázkách nepostačí.

Zákonodárná kompetence spolku ve věci opatrovnického příspěvku.

Rozsudek Spolkového ústavního soudu ze dne 21. července 2015, čj. 1 BvF 2/13.

V rámci řízení o abstraktní kontrole ústavnosti byla předmětem přezkumu některá ustanovení spolkového zákona o opatrovnickém příspěvku (v orig. *Betreuungsgeld*). Tento představuje příspěvek rodičům dětí ve věku od 15. do 36. měsíce, kteří nevyužívají žádných služeb výchovných zařízení, které by byly založeny na denní bázi (tedy ve své podstatě denních jeslí a obdobných institucí). Návrh na zrušení zákona podal senát svobodného a hansovního města Hamburg, neboť se domníval, že otázka spadá do kompetence zemí a napadená spolková úprava maří jeho budoucí plány v této oblasti sociálního zabezpečení.

A tak také důvodem ke zrušení daného zákona byl fakt, že se jednalo o zákon spolkový, byť nebyla v této otázce dána spolková zákonodárná kompetence. Otázky opatrovnického příspěvku totiž spadají pod oblast veřejné sociální péče ve smyslu čl. 74 odst. 1 č. 7 Základního zákona. Ve spojení s čl. 72 odst. 2 Základního zákona je však spolkový zákonodárce oprávněn upravovat tuto oblast svým zákonem pouze tehdy, pokud by byla taková úprava nezbytná k tomu, aby došlo k nastolení obdobných životních poměrů v rámci celé spolkové republiky nebo pokud by zachování právní a hospodářské jednoty bylo v zájmu celého státu. Taková kritéria však opatrovnický příspěvek nesplnil. Mohlo by tomu tak být, pokud by se životní poměry v jednotlivých zemích vzájemně zásadním způsobem odlišovaly nebo by se zdálo, že takový vývoj hrozí. Pouhá motivace zavést jednotnou úpravu v celém spolku nebo přinést obecné zlepšení pro všechny, nepostačí k založení spolkové zákonodárné kompetence.

Jako odůvodnění toho, že v této otázce nebyla dána spolková zákonodárná kompetence, sloužilo také to, že na opatrovnický příspěvek neměli nárok pouze rodiče dětí, které z kapacitních důvodů nedosáhly na místo v německých „jeslích“, ale všichni bez rozdílu, tj. i ti, kteří se rozhodli takových institucí pouze a jenom nevyužít. Jakkoliv Spolkový ústavní soud uznal, že mezi jednotlivými spolkovými zeměmi sice panují určité rozdíly v tom, do jaké míry jsou předmětné instituce občanům dostupné, ani tato skutečnost však nemohla ospravedlnit přijetí celospolkové úpravy. Opatrovnický příspěvek totiž nesloužil k tomu, aby kompenzoval situaci, kdy rodiče nemohou najít pro své dítě jesle, ovšem byl vyplácen i těm, kteří se prostě a jednoduše dobrovolně rozhodnou služeb daných zařízení nevyužít.

Marie Zámečníková