

Prezident republiky

ÚSTAVNÍ SOUD ČR	
Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	- 7 - 11 - 2014 3
<i>11/3</i> krát Přílohy:	<i>1</i>
Čj.: viz číselný kód Vyřizuje:	<i>ambro</i>

V Praze dne 6. listopadu 2014
Č. j.: KPR 5936/2014

Vážený pane předsedo,

v příloze zasílám v souladu s § 64 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, návrh na zrušení zákona č. 234/2014 Sb. o státní službě, nebo jeho jednotlivých ustanovení.

S pozdravem

Miloslav Vyšší

Přílohy 3

Vážený pan
JUDr. Pavel Rychetský
předseda
Ústavní soud
Joštova 8



K11635114

Nepředchází

ÚSTAVNÍ SOUD ČR Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	- 7 - 11 - 2014 ³
krát Přílohy:
Čj.: viz číselný kód Vyřizuje:

Prezident republiky

V Praze dne 6. listopadu 2014
Č. j. : KPR 5936/2014

Návrh

na zrušení zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, nebo jeho jednotlivých ustanovení, předkládaný Ústavnímu soudu

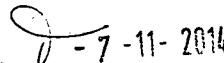
Navrhovatel: Ing. Miloš Zeman, prezident republiky, oprávněný k předložení návrhu podle § 64 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.


Účastníci: Poslanecká sněmovna a Senát Parlamentu České republiky

Důvody návrhu na zrušení zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, nebo jeho jednotlivých ustanovení:

- I. Navrhovatel zpochybňuje především proceduru, v jaké byl napadený zákon přijat. 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 č. 71/0). K tomuto návrhu zákona zaujala vláda stanovisko dne 9. ledna 2014. Tento návrh zákona byl poté nahrazen ve formě tzv. komplexního pozměňovacího návrhu zcela novým návrhem zákona o státní službě, projednaným Poslaneckou sněmovnou 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 byl zákon o státní službě schválen dne 1. října 2014. Došlo tak k tomu, že původní novela tehdy platného služebního zákona byla v průběhu dalšího legislativního procesu v Poslanecké sněmovně nahrazena zákonem o státní službě, který zároveň stávající služební zákon zrušil.

Popsaným postupem byly podle názoru navrhovatele porušeny základní principy legislativní činnosti stanovené jak Ústavou ČR (čl. 41 odst. 2), tak Jednacím řádem Poslanecké sněmovny [(§ 63 odst. 1 bod 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 prvním čtení, tzv. komplexní pozměňovací návrh postrádá důvodovou zprávu. Účelem pozměňovacího návrhu není původní návrh zásadně měnit ani zásadně rozšiřovat, jak se to jinak stalo v projednávaném případě. Obdobnými případy se Ústavní soud opakovaně zabýval, a proto se k doplnění argumentace pouze odkazuje na nálezy Ústavního soudu vyhlášené pod č. 37/2007 Sb., č. 257/2008 Sb., č. 119/2011 Sb.

LUSTRUM  - 7 - 11 - 2014
provedeno ke dni :

pracovala : 

Nepředchází

Z tohoto hlediska není podstatné ani to, 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 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 nutno 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. Zákon o státní službě v zásadě upravuje služební poměry státních zaměstnanců ve služebních úřadech. Je běžnou a zřejmě i z ústavního hlediska přijatelnou legislativní technikou, pokud takový zákon odkazuje na instituty v jiných zákonech, v tomto případě především na instituty v zákoníku práce, 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 o nepřímou novelu zákoníku práce (např. náleží Ústavního soudu vyhlášený pod č. 186/1997 Sb.), která neodpovídá základním principům právního státu, k nimž patří nejen zásady předvídatelnosti a srozumitelnosti zákona, ale i jeho vnitřní bezrozpornosti (náleží Ústavního soudu vyhlášený pod č. 37/2007 Sb.) a z tohoto hlediska je podle názoru navrhovatele nepřipustná.

Zároveň se k tomu uvádí:

- a) 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,
 - b) 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,
 - c) 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 vede v zájmu bezrozpornosti zákona k závěru o zrušitelnosti § 173.
- III. 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 ČR, 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“, přitom, jak 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 návrhové odkazuje na řadu nálezů Ústavního soudu, např. na nálezy vyhlášené pod č. 265/1995 Sb., č. 271/1995 Sb., č. 206/1996 Sb., č. 96/2001 Sb., č. 199/2003 Sb. Poukazuje se i na § 5 zrušeného služebního zákona, v němž podle názoru předkladatele meze stanoveny byly, když obory služby spojoval s činnostmi vyplývajícími ze zvláštních zákonů.

- IV. § 104 odst. 2 zákona o státní službě stanoví, ve kterých případech náleží při překážkách ve službě státnímu zaměstnanci plat. § 104 odst. 3 cit. 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 ČR.
- V. § 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.
- VI. § 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 se 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.“
- VII. § 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). tj. počet služebních míst státních zaměstnanců a počet služebních míst představených, a objem prostředků na platy státních zaměstnanců oproti systemizaci pro předchozí kalendářní rok.

V § 17 odst. 3 větě čtvrté zákona o státní službě je obsažen z celkového počtu 13 tzv. dalších ústředních orgánů státní správy, vymezených v § 2 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., 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 ČR 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.

VIII. 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 ČR.

IX. Dále je uveden příkladný výčet nedostatků zákona o státní službě, které sice podle názoru navrhovatele nejsou s největší pravděpodobností samy o sobě ústavně přezkoumatelné, ale předkládají se, vedle námitek uvedených výše v bodech II až VIII, k případnému posouzení dalších důsledků postupu namítaného výše v bodě I.

1. 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“.

2. 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.

3. Podle § 2 odst. 1 písm. a) a b) se zákon nevztahuje, kromě jiného, na zaměstnance, který vykonává další činnosti pro člena vlády a na zaměstnance, který vykonává činnosti pro vedoucího Úřadu 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 si tedy bude vyžadovat restriktivní výklad, provázený ovšem subjektivními a nikoliv objektivními kritérii.

4. 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.

5. V § 10 odst. 1 písm. b) chybí vyjádření, kdo člena vlády pověřuje.
6. Z § 13 odst. 2 vyplývá, a projevuje se to v dalších ustanoveních zákona, 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.
7. § 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.

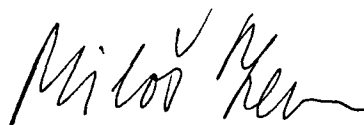
Pokud se organizační struktura nebo její změny, s nimiž je prozatímně spojena fikce schválení, má v případě jejich následného neschválení od počátku zrušit, vytváří se tím právní nejistota týkající se např. i úkonů do té doby provedených, včetně vynaložení veřejných prostředků s tím spojených.

8. 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.
9. V § 37 odst. 1 není pamatováno na případ, kdy obor služby nebude patřit do působnosti žádného ústředního správního úřadu.
10. 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 o rozpočtových pravidlech, který upravuje poskytování dotací, však v souvislosti s nimi soukromoprávní institut zprostředkování nezná.
11. Podle § 117 odst. 1 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.
12. V § 185 odst. 2 písm. c) slova „a stanoví mu plat podle části deváté“ neváží na předchozí text a do uvedeného ustanovení nepatří.

Návrh

Předkladatel Ústavnímu soudu navrhuje

- a) zákon o státní službě zrušit, pokud Ústavní soud dospěje k závěru, že způsob porušení základních principů legislativní činnosti při přijetí tohoto zákona a jeho důsledky jsou ve výrazném rozporu s principy právního státu, nebo
- b) jednotlivá ustanovení zákona o státní službě zrušit, a to, ustanovení uvedená v § 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, dále v § 5 odst. 2, § 104 odst. 3, § 145 odst. 3, § 22, § 17 odst. 3 větě čtvrté, § 21 odst. 3 a případně i v § 165 a § 31 odst. 2.



Ing. Miloš Zeman
prezident republiky

Ústavní soud
Joštova 625/8
602 00 Brno