

**Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu**

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského a soudců Stanislava Balíka (soudce zpravodaj), Františka Duchoně, Vlasty Formánkové, Vojena Güttlera, Pavla Holländera, Ivany Janů, Vladimíra Kůrky, Dagmar Lastovecké, Jiřího Muchy, Jana Musila, Jiřího Nykodýma, Miloslava Výborného, Elišky Wagnerové a Michaely Židlické, **o návrhu skupiny poslanců Poslanecké sněmovny České republiky na zrušení ustanovení § 112 odst. 2 věta první a § 112 odst. 4 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů**, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky, jako účastníků řízení, t a k t o :

Návrh se zamítá.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Rekapitulace návrhu

1. Ústavnímu soudu byl dne 7. července 2009 doručen návrh skupiny 45 poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (dále jen „navrhovatel“) na zrušení části ustanovení § 112 odst. 2 věta první ve znění „v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce“ a § 112 odst. 4 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 361/2003 Sb.“).
2. Navrhovatelé posléze podáním došlým Ústavnímu soudu dne 2. října 2009 návrh upravili tak, že požadují „zrušení celé věty první v ustanovení § 112 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb.“, která zní: „Příslušníkovi je stanoven služební příjem s přihlédnutím k případné službě přesčas v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce“.
3. Pokud jde o návrh na zrušení ustanovení § 112 odst. 2 věty první zákona č. 361/2003 Sb., uváděli navrhovatelé nejprve, že při projednávání zákona č. 361/2003 Sb. v Poslanecké sněmovně „se pozměňovacím návrhem do části zákona věnované

odměňování příslušníků dostala úprava, jejíž dikce způsobila rozpor části zákona s ústavním pořádkem“. Ustanovení § 112 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb. podle navrhovatelů „vykazuje rozpor se zněním věty první odstavce 1 téhož ustanovení, která vyjadřuje obecnou zásadu, že „Příslušník má nárok na služební příjem za výkon služby“. Jedná se o zakotvení možnosti nařídit příslušníkovi službu přesčas v rozsahu 150 hodin, aniž by mu za ni bylo poskytnuto náhradní volno nebo odpovídající odměna. Sama podstata této úpravy, stejně jako způsob jejího zakotvení, vede k důsledkům, jež je možno označit za nespravedlivé. Vytváří nerovné postavení mezi příslušníky, ale i mezi ostatními zaměstnanci, na které se vztahují jiné předpisy upravující nárok na mzdu nebo plat s příplatkem za práci přesčas i v rozsahu 150 hodin (zák. č. 262/2006 Sb., zákoník práce).“ Navrhovatelé poukázali na to, že oproti stavu v roce 2000, kdy Ministerstvo práce a sociálních věcí předložilo zprávu k plnění Evropské sociální charty, nyní, po zrušení ustanovení § 10 odst. 2 zákona č. 143/1992 Sb., o platu, v tehdejší znění, nelze dovést, že příslušníkům je možné příplatek za práci přesčas v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce odejmout.

4. Navrhovatelé poukazují na to, že podle napadené právní úpravy je přihlíženo k „případné“ službě přesčas a že oproti předchozí právní úpravě není omezení příplatku za práci přesčas uvedeno do souvislosti s odkazem na hodnotní příplatek. Dovozejí, že způsob odměňování daný napadeným ustanovením odporuje právu na spravedlivou odměnu za práci, které zakotvuje čl. 28 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), neboť výše služebního příjmu je stanovena shodně tomu příslušníkovi, který 150 hodin služby přesčas v kalendářním roce vykoná, stejně jako tomu, kdo tuto službu nekoná vůbec. Navrhovatelé mají za to, že napadené ustanovení je v rozporu i s čl. 3 Listiny a dovolávají se přitom nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2007/08. Navrhovatelé v souladu s ním uvádějí, že samotný výsluhový příspěvek a odchodné však nelze v obecné rovině považovat za odměnu za práci, jedná se pouze o užití „kompenzace“ výrazně oslabeného postavení zaměstnance ve služebním poměru oproti postavení zaměstnance v pracovním poměru upravovaném zákoníkem práce. Dovozejí, že 150 hodin služby práce přesčas se rovná rozsahu téměř celého fondu základní služby na jeden kalendářní měsíc, a poukazují na to, že zatímco služba přesčasy je zavedena bez nároku na kompenzaci, za služební pohotovost je vždy poskytnuta odměna. Navrhovatelé konečně uvedli, že „konstatuje-li se, že služební příjem je stanoven s přihlídnutím k případné službě přesčas, mělo by také být stanoveno, jakým způsobem je služba přesčas zohledněna, respektive jaká složka služebního příjmu je k takové kompenzaci určena. Tak tomu ovšem není i oproti původní úpravě (viz výše § 10 zákona o platu)“.

5. V doplňujícím návrhu změnili navrhovatelé petit na žádost o zrušení celé první věty v ustanovení § 112 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., poukazující na to, že v případě zrušení toliko limitu 150 hodin v roce bez příplatku za práci přesčas by nic nebránilo v tom, aby „mohlo být stanoveno dokonce více hodin práce přesčas zdarma nad dosavadní limit.“

6. Návrh na zrušení ustanovení § 112 odst. 4 zákona č. 361/2003 Sb. odůvodňují navrhovatelé rozporem s čl. 2 Evropské sociální charty. Poukazují i na rozpor s předchozí právní úpravou a polemizují s názorem, že „náhrada za výkon služby ve svátek či nezapočítání svátku do fondu pracovní doby (tudíž se musí 7,5 hodiny připadající na svátek odpracovat v jiný den, pokud příslušník ve svátek nepracoval), u příslušníků, kteří mají nerovnoměrně rozvrženou dobu služby, je již nahrazena v 10%

navýšení základního tarifu“. Upozorňují na to, že těm příslušníkům bezpečnostních sborů, jimž připadne den služby na svátek, neplyne z takto vykázané služby žádný příplatek či náhradní volno za práci ve svátek, a namítají, že desetiprocentní navýšení základního tarifu ve smyslu § 114 zákona č. 361/2003 Sb. není adekvátní náhradou s ohledem na dvanáct svátků, za něž by mělo být poskytováno placené volno. Navrhovatelé namítají, že nebyl řešen nesoulad Evropské sociální charty jakožto mezinárodní smlouvy publikované pod č. 14/2000 Sb. s napadeným zákonem ve smyslu čl. 10 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), uvádějí, že příslušníci bezpečnostních sborů ČR pocítují uvedenou skutečnost za diskriminující, jelikož nevytváří mezi všemi příslušníky spravedlivé pracovní podmínky. Navrhovatelé poukazují i na rozdílnost právní úpravy pro příslušníky bezpečnostních sborů ČR a pro zaměstnance pracující v nepřetržitém pracovním režimu s nerovnoměrně rozvrženou pracovní dobou. Navrhovatelé tvrdí, že uvedený rozdíl nelze odůvodnit žádnou věcnou povahou práce či jinými důvody, odvolávající se na čl. 2 Evropské sociální charty, čl. 28, čl. 41 odst. 1, čl. 4 odst. 3 a čl. 3 odst. 1 Listiny. Poukazují na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 37/93, s odvoláním na nález Ústavního soudu ČSFR sp. zn. Pl. ÚS 22/92, a dodávají, že v dané věci nemůže být prokázáno, že poskytnutí méně výhod příslušníkům bezpečnostních složek než jiné skupině je činěno ve veřejném zájmu a pro veřejné blaho. Navrhovatelé konečně uvádějí, že „diskriminace, tak jak je služebním zákonem v tomto případě nastolena, posiluje sociální a ekonomické nerovnosti, narušuje soudržnost mezi příslušníky. Diskriminace při práci je porušením lidského práva, jehož důsledkem je plýtvání lidským talentem se škodlivými důsledky na produktivitu a ekonomický růst. Diskriminace plodí sociální a ekonomickou nerovnost, která podkopává sociální soudržnost a solidaritu a působí jako brzda při snaze snížit míru chudoby.“

II.

Průběh řízení a rekapitulace vyjádření účastníků řízení.

7. V souladu s § 69 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), vyzval Ústavní soud Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“) a Senát Parlamentu České republiky (dále jen „Senát“), aby se k návrhu vyjádřily.

8. Poslanecká sněmovna prostřednictvím předsedkyně Poslanecké sněmovny Miroslavy Němcové sdělila, že vláda předložila Poslanecké sněmovně návrh zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů dne 18. března 2003 a návrh byl rozeslán poslancům jako tisk 256/0 dne 20. března 2003. V důvodové zprávě vláda výslovně uvedla, že předkládaný návrh zákona je v souladu ústavním pořádkem a právním řádem České republiky a není v rozporu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána. Návrh zákona byl předložen výboru pro evropskou integraci k předběžné konzultaci. Prvé čtení návrhu zákona proběhlo dne 16. dubna 2003 na 14. schůzi Poslanecké sněmovny. Návrh zákona byl přikázán k projednání výboru pro evropskou integraci a výboru pro obranu a bezpečnost. Výbor pro evropskou integraci projednal návrh zákona a vydal dne 18. června 2003 usnesení doporučující návrh zákona schválit, doručené poslancům jako tisk 256/1. Výbor pro obranu a bezpečnost projednal návrh

zákona a vydal dne 11. června 2003 usnesení doručené poslancům jako tisk 256/2 s pozměňovacími návrhy, které se ale netýkaly napadených ustanovení. Na 18. schůzi Poslanecké sněmovny ve dnech 24. června 2003 a 25. června 2003 se uskutečnilo druhé čtení. Návrh zákona prošel obecnou a podrobnou rozpravou, podané pozměňovací návrhy byly zpracovány jako tisk 256/3. Do pozměňovacích návrhů byl zahrnut i pozměňovací návrh k § 112 odst. 2 návrhu zákona, který podal poslanec Petr Ibl. Třetí čtení proběhlo dne 2. července 2003 na 18. schůzi Poslanecké sněmovny. Návrh zákona byl schválen ve znění schválených pozměňovacích návrhů. Poslanecká sněmovna přijala i navrhovaný pozměňovací návrh k § 112 odst. 2 předmětného zákona. Ve hlasování č. 260 bylo pro tento návrh z přítomných 178 poslanců 130 a 7 poslanců bylo proti tomuto pozměňovacímu návrhu. Návrh zákona byl postoupen dne 17. července 2003 Senátu. Senát na své 10. schůzi dne 10. září 2003 návrh zákona vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, které se však netýkaly napadených ustanovení (usnesení č. 197). O návrhu zákona vráceném Senátem bylo hlasováno dne 23. září 2003 na 20. schůzi Poslanecké sněmovny. Poslanecká sněmovna setrvala na původním návrhu zákona, v hlasování č. 21 bylo pro návrh z přítomných 183 poslanců 108 a 41 proti návrhu. Prezident zákon podepsal dne 13. října 2003 a zákon byl vyhlášen dne 31. října 2003 ve Sbírce zákonů v částce 121 pod číslem 361/2003 Sb.

9. Poslanecká sněmovna dále uvedla, že novelu napadeného ustanovení § 112 odst. 2 obsahoval dále tisk č. 1002 – vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, ve znění pozdějších předpisů. V důvodové zprávě vláda výslovně uvedla, že předložená novela zákona je v souladu s právním řádem České republiky, jejím ústavním pořádkem, jakož i mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána. Vláda dále uvedla, že novela zákona je také plně slučitelná s právem Evropských společenství. Vláda předložila Poslanecké sněmovně návrh zákona dne 1. června 2005. Návrh zákona byl rozeslán poslancům jako tisk 1002/0 dne 1. června 2005. Prvé čtení proběhlo dne 1. července 2005 na 45. schůzi Poslanecké sněmovny. Návrh zákona byl přikázán k projednání výboru pro obranu a bezpečnost, který projednal návrh zákona a vydal dne 21. září 2005 usnesení doručené poslancům jako tisk 1002/1 s pozměňovacími návrhy, které se však netýkaly napadeného ustanovení. Na 48. schůzi Poslanecké sněmovny se uskutečnilo dne 13. října 2005 druhé čtení, návrh zákona prošel obecnou a podrobnou rozpravou, podané pozměňovací návrhy (netýkaly se napadených ustanovení) byly zpracovány jako tisk 1002/3. Třetí čtení proběhlo dne 26. října 2005 na 48. schůzi Poslanecké sněmovny. Návrh zákona byl schválen ve znění pozměňovacích návrhů Poslaneckou sněmovnou, v hlasování č. 498 bylo pro návrh z přítomných 177 poslanců 128 a 5 proti návrhu. Poslanecká sněmovna postoupila návrh novely zákona Senátu dne 3. listopadu 2005 jako tisk 169/0. Senát návrh projednal na své 8. schůzi dne 30. listopadu 2005 a vydal usnesení č. 251, kde Senát vyjadřuje vůli návrhem zákona se nezabývat. Předmětný zákon byl doručen prezidentovi k podepsání dne 2. prosince 2005, prezident zákon podepsal dne 13. prosince 2005. Zákon byl vyhlášen dne 29. prosince 2005 ve Sbírce zákonů v částce 180 pod číslem 530/2005. Zákony obsahující napadená ustanovení byly publikovány ve Sbírce zákonů pod čísly 361/2003 Sb. a 530/2005 Sb. Oba zákony byly schváleny potřebnou většinou poslanců Poslanecké sněmovny, byly podepsány příslušnými ústavními činiteli a byly řádně vyhlášeny. Za tohoto stavu věci nelze dle Poslanecké sněmovny než vyjádřit stanovisko, že zákonodárny sbor jednal v přesvědčení, že přijaté zákony jsou v souladu s Ústavou a s

naším právním řádem. Je na Ústavním soudu, aby v souvislosti s podaným návrhem skupiny poslanců, posoudil ústavnost napadených ustanovení a vydal příslušné stanovisko.

10. Senát prostřednictvím svého předsedy MUDr. Přemysla Sobotky sdělil, že návrh zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů postoupila Poslanecká sněmovna Senátu dne 13. srpna 2003. Senát postoupený návrh zákona (senátní tisk č. 135) předepsaným způsobem projednal. Senátní výbor pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost, jemuž byl návrh zákona přikázán jako garančnímu, doporučil Senátu vrácení této novely Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Výbor v nich zpochybnil jeden z důvodů propuštění příslušníka a dále požadoval několik zásahů k restrikci vysokých výsluhových nároků po skončení služebního poměru příslušníka. Výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu, kterému byl dále návrh přikázán, se s garančním výborem shodl na vrácení zákona z důvodů obdobných. Senát na své 10. schůzi 4. funkčního období dne 10. září 2003 vyhověl doporučením výborů a rozhodl svým usnesením č. 197 ze dne 10. září 2003 vrátit zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Usnesení bylo přijato v hlasování č. 27 výraznou většinou, když ze 73 přítomných senátorů hlasovalo pro návrh 51 senátorů, proti bylo 5 a 17 senátorů se hlasování zdrželo. Z uvedeného vyplývá, že Senát byl usnášeníschopný a jeho usnesení bylo přijato potřebným počtem hlasů. Senát se o návrhu zákona usnesl v Ústavou stanovené lhůtě. Přijaté pozměňovací návrhy Senátu se nedotýkaly předmětného návrhu na zrušení ustanovení § 112 odst. 2 a 4 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (tj. služebního příjmu za přesčasy a za službu o svátcích), avšak v samotné rozpravě Senátu bylo uvedené téma přesčasů přece jen otevřeno a v podrobné rozpravě byl podán i pozměňovací návrh v tomto věcném směru. V rozpravě bylo vysloveno, že limit 300 hodin přesčasů pro příslušníky ve směnném provozu je ve srovnání s ostatními příslušníky diskriminační, a byl předložen pozměňovací návrh, kterým měl být limit pro všechny sjednocen na 150 hodin s výjimkou výkonu služby, k němuž je příslušník povolán ze služební pohotovosti, která je konkrétně placena. V rozpravě byl zároveň vyjádřen názor, že dvojnásobná „zátěž“ přesčasovými hodinami bez příplatku, zaváděná pro směnné příslušníky, není obvyklá v Evropě ani v USA a není srovnatelná ani s poměry vojáků z povolání. Zástupce vlády odmítl daný návrh na změnu s tím, že při úpravě předkládaného řešení v Poslanecké sněmovně bylo za všeobecné podpory sledováno udržení rovnováhy mezi značně navýšeným základním tarifem (služebním příjmem) pro odpovídající kategorie (typy služby) příslušníků a mezi jejich povinnostmi odsloužit bez konkrétní odměny určitý počet přesčasových hodin. Zástupce vlády (předkladatel) i v obecné rovině obhajoval koncept, ve kterém ten, kdo chce sloužit v bezpečnostním sboru, získá velmi solidní ohodnocení, ale zároveň vkládá (obětuje) nemálo ze svých práv a ze svého soukromého života. Výše zmíněný pozměňovací návrh byl poté zamítnut (při kvoru 38 bylo pro pozměňovací návrh pouze 28 hlasů). Druhé návrhem napadené ustanovení § 112 odst. 4 zůstalo při projednávání bez bližšího zájmu. Senát většinově důvěřoval tomu, že nastavení průměrné platové úrovně příslušníků bezpečnostních sborů na jednonásobek průměrné platové úrovně v nepodnikatelské sféře a řada dalších výhod pro příslušníky bezpečnostních sborů vytváří nadstandardní odměňování, které kompenzuje i řadu tvrdých požadavků a odříkání uvalených zákonem na příslušníky. Tento systém byl rovněž vládou prezentován jako administrativně velmi jednoduchý a pružný. Zákon byl celkově představen jako revoluce v personální stabilizaci a výkonnosti bezpečnostních sborů, zejména pak Policie České republiky.

11. Novela zákona o služebním poměru (č. 530/2005 Sb.) korigovala předmětné ustanovení § 112 odst. 2. Novela byla Poslaneckou sněmovnou postoupena Senátu dne 3. listopadu 2005. Senát postoupený návrh zákona (senátní tisk č. 169) předepsaným způsobem projednal. Garanční výbor pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost doporučil Senátu návrhem zákona se nezabývat. Senát na své 8. schůzi 5. funkčního období dne 30. listopadu 2005 tomuto doporučení svého výboru vyhověl a rozhodl usnesením č. 251 ze dne 30. listopadu 2005 návrhem zákona se nezabývat. Usnesení bylo přijato v hlasování č. 25 nejtěsnějším možným výsledkem, když z 66 přítomných senátorů hlasovalo pro návrh 34 senátorů, proti byli 2 a 30 senátorů se hlasování zdrželo. Z uvedeného vyplývá, že Senát byl usnášeníschopný a jeho usnesení bylo přijato potřebným počtem hlasů. Senát se o návrhu zákona usnesl v Ústavou stanovené lhůtě. V úvodním vystoupení prezentoval zástupce předkladatele novely zákona o služebním poměru její jediný cíl – snížit náklady na odměňování příslušníků bezpečnostních sborů, a to ještě předtím, než se nová, nepřiměřeně „štědrá“ a rozpočtově překerní platová úprava stane v rámci zákona o služebních poměrech příslušníků bezpečnostních sborů účinnou, tj. časově velmi naléhavě. S celkovým snižováním služebních příjmů se v logice navrhovatele částečně změnila rovněž úprava přesčasové služby. Příslušníkům lze nyní bez rozdílu jejich zařazení nařídit 150 hodin přesčasů v kalendářním roce (viz § 54 odst. 1) a ke stejnému případnému rozsahu přesčasových hodin se má přihlídnout při stanovení služebního příjmu příslušníka (dané přesčasy tedy i nadále nejsou honorovány na základě konkrétní kvantifikace), viz § 112 odst. 2. Druhé návrhem napadené ustanovení § 112 odst. 4 nebylo novelou zákona o služebním poměru dotčeno. Senát uvedl, že projednal výše zmiňovaný zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů a novelu zákona o služebním poměru, v jejichž rámci se stalo platným rovněž znění návrhem napadeného ustanovení § 112 odst. 2 a 4, v přesvědčení, že tak činí v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně stanoveným způsobem. Senát uzavřel, že je na Ústavním soudu, aby posoudil ústavnost návrhem napadeného ustanovení a rozhodl.

III.

Proces přijímání napadeného zákona a jeho novel

12. Ústavní soud ověřil, že

- napadené znění ustanovení § 112 odst. 4 zákona č. 361/2003 Sb. bylo do textu zařazeno na základě pozměňovacího návrhu poslance Petra Ibla a že při hlasování č. 258 na 18. schůzi Poslanecké sněmovny konané dne 2. července 2003 pro tento návrh ze skupiny navrhovatelů hlasovali tito tehdejší poslanci: Vlastimil Aubrecht, Milan Bičík, Robin Böhnisch, Petr Braný, Jiří Dolejš, Jiřina Fialová, Pavel Hojda, Pavel Kováčik, Stanislav Křeček, Zdeněk Maršíček, Ladislav Mlčák, Petr Rafaj, Antonín Sed'a, Zdeněk Škromach, Karel Šplíchal, Václav Votava a Petr Zgarba, že

- při 21. hlasování na 20. schůzi Poslanecké sněmovny konané dne 23. září 2003 pro napadený zákon hlasovali ze skupiny navrhovatelů tito tehdejší poslanci: Vlastimil Aubrecht, Milan Bičík, Robin Böhnisch, Petr Braný, Jiřina Fialová, Pavel Hojda, Zdeněk Jičínský, Kateřina Konečná, Pavel Kováčik, Stanislav Křeček, Ivana Levá,

Zdeněk Maršíček, Ladislav Mlčák, Petr Rafaj, Antonín Sed'a, Zdeněk Škromach, Karel Šplíchal, Václav Votava, Petr Zgarba. Zdržel se Jiří Dolejš, a že

- při 498. hlasování na 48. schůzi Poslanecké sněmovny konané dne 26. října 2005 pro novelizované znění napadeného zákona, včetně novelizace napadeného ustanovení § 112 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., hlasovali ze skupiny navrhovatelů tito tehdejší poslanci: Vlastimil Aubrecht, Robin Böhnisch, Václav Grüner, Zdeněk Jičínský, Antonín Kratochvíle, Stanislav Křeček, Břetislav Petr, Petr Rafaj, Antonín Sed'a, Zdeněk Škromach, Václav Votava. Hlasování se při témže hlasování ze skupiny navrhovatele zdrželi tito tehdejší poslanci: Milan Bičík, Petr Braný, Jiří Dolejš, Ladislav Mlčák, Jiřina Fialová, Pavel Hojda, Kateřina Konečná, Pavel Kováčik a Zdeněk Maršíček. Proti hlasovala ze skupiny navrhovatelů Ivana Levá. Nepřihlášení k hlasování byli Karel Šplíchal a Petr Zgarba.

13. Ústavní soud dále z těsnopisecké zprávy z prvního dne 8. schůze Senátu, probíhajícího 30. listopadu 2005, zjistil, že zástupce skupiny navrhovatelů František Bublan jako tehdejší ministr vlády České republiky mimo jiné uvedl: *„Samotný návrh novely jistě skýtá prostor pro další diskusi a uplatnění, i vašich návrhů na změnu jeho textu. Já bych se za jiné situace této diskusi příliš nebránil, protože vím, že je to oblast, která je pro nás všechny důležitá, nicméně pro tu časovou tíseň, o které jsem mluvil na začátku, nemohu přehlížet. Proto vás žádám, abyste případné náměty na změnu právní úpravy služebního poměru uplatnili při projednávání další novely, kterou očekávám v příštím roce, a ta bude zase znovu předložena do Poslanecké sněmovny... S ohledem na to, co jsem uvedl, vás žádám o odsouhlasení návrhu novely formou, která nebude spojena s nutností vrátit tento text zpět Poslanecké sněmovně.“*

14. Ústavní soud ze sněmovních tisků č. 675/0-3 a těsnopisných zpráv o níže uvedených schůzích Poslanecké sněmovny a jejích výborů zjistil, že skupina poslanců zastoupených Františkem Bublanem předložila dne 3. prosince 2008 návrh zákona, který měl být přijat jako novela zákona č. 361/2003 Sb. v tehdy platném znění. Návrh zákona byl rozeslán poslancům jako tisk 675/0 dne 4. prosince 2008. Návrh byl pak zaslán vládě k vyjádření stanoviska 5. prosince 2008. Přepřpracovaná verze návrhu byla doručena 15. prosince 2008 poslancům jako sněmovní tisk č. 675/1. Tento návrh byl zaslán vládě k vyjádření stanoviska 17. prosince 2008. Vláda zaslala stanovisko 13. ledna 2009. Nesouhlasné stanovisko vlády bylo rozesláno poslancům 14. ledna 2009 jako tisk 675/2. Organizační výbor projednání návrhu zákona doporučil 15. ledna 2009 (usnesení č. 333). Určil zpravodaje Mgr. Zdenka Boháče a navrhl návrh přikázat k projednání výboru pro bezpečnost. První čtení proběhlo 2. října 2009 na 62. schůzi Poslanecké sněmovny. Návrh zákona byl přikázán k projednání výborům (usnesení č. 1441). Výbor pro bezpečnost projednal návrh zákona a vydal 2. prosince 2009 usnesení doručené poslancům jako tisk 675/3. K přijetí zákona nedošlo, legislativní proces neskončil do konce V. volebního období Poslanecké sněmovny. Návrh zákona se týkal mj. i ustanovení § 112 odst. 2 věta první napadeného zákona, jehož novelizované znění mělo znít: *„Příslušníkovi je stanoven služební příjem s přihlédnutím k případné službě přesčas v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce při vyhlášení krizového stavu podle zvláštního právního předpisu.“* Ustanovení § 112 odst. 4 napadeného zákona se návrh zákona nedotýkal. Ke skupině poslanců, kteří předložili dne 3. prosince 2008 tento návrh zákona, patřili ze skupiny navrhovatelů v této věci tito poslanci: Vlastimil Aubrecht, Jan Babor, Robin Böhnisch, Zuzana Brzobohatá, František Bublan, Josef Čerňanský, Kosta Dimitrov, Václav Grüner, Zdeněk Jičínský, Gabriela Kalábková, Václav Klučka, Karel Kratochvíle, Jan Látka, Vladimíra Lesenská, Zdeněk Maršíček,

Marcela Merinová, Břetislav Petr, Jiří Petruš, Petr Ploc, Petr Rafaj, Antonín Sed'a, Miloslav Soušek, Petr Sunkovský, Zdeněk Škromach, Václav Šlajs, Karel Šplíchal, Jeroným Tejc, Václav Votava, Cyril Zapletal.

15. Ústavnímu soudu je známo, že za poslance Poslanecké sněmovny byli pro její stávající volební období ze skupiny navrhovatelů zvoleni: Vojtěch Adam, Jan Babor, Robin Böhnisch, Petr Braný, František Bublan, Jiří Dolejš, Milada Halíková, Pavel Hojda, Václav Klučka, Kateřina Konečná, Pavel Kováčik, Stanislav Křeček, Jan Látka, Vladimíra Lesenská, Ivana Levá, Jiří Petruš, Petr Ploc, Antonín Sed'a, Ladislav Šincl, Zdeněk Škromach (poslancem byl do 23. 10. 2010), Jeroným Tejc, Václav Votava a Cyril Zapletal.

16. Ústavní soud si ověřil, že ve stávajícím volebním období Poslanecké sněmovny nebyl předložen návrh zákona, který by předpokládal novelizaci zákona č. 361/2003 Sb.

IV.

Aktivní legitimace skupiny navrhovatelů

17. Návrh podala skupina 45 poslanců Poslanecké sněmovny, čímž se formálně jeví jako splněná náležitost příslušného počtu navrhujících poslanců podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy a § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu.

18. Ústavní soud konstatuje, že v této věci návrh podává aktivně legitimovaný navrhovatel, byť nepřehlédl, že skupina navrhovatelů je zčásti složena z poslanců, kteří pro přijetí napadené právní úpravy v Poslanecké sněmovně hlasovali.

V.

Právní hodnocení Ústavního soudu

19. Návrh na zrušení ustanovení § 112 odst. 2 věta první zákona č. 361/2003 Sb., které zní: „*Příslušníkovi je stanoven služební příjem s přihlédnutím k případné službě přesčas v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce.*“, není důvodný.

20. Ústavní soud, znaje historii přijetí zákona č. 361/2003 Sb., jeho novely č. 530/2005 Sb. a pokusu o další novelu v letech 2008-2009, zabýval se předně tím, zda návrh přináší oproti stavu v r. 2003 a 2005, kdy část navrhovatelů pro zákon č. 361/2003 Sb. a jeho novelu hlasovala a prosazovala jej, nějaká významná a tehdy neznámá argumentační *nova* či reaguje na nějakou významnou změnu v ústavním systému, mezinárodních závazcích či právním řádu České republiky. Již *prima vista* je zřejmé, že tomu tak není. Navrhovatelé odkazují na Evropskou sociální chartu (č. 14/2000 Sb.), platnou a účinnou již v roce 2003, provádějí srovnání s postavením zaměstnance podle

zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“), které se, pokud jde o postavení zaměstnance v dané oblasti od roku 2003, věcně zásadně nezměnilo a argumentují nerovností, bez úvah o které by stěžít bývalo možné měnit právě ustanovení napadeného § 112 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb. novelou v roce 2005. I tato zjištěná skutečnost do jisté míry budí zdání účelovosti argumentace návrhu, který ani nepřináší žádné vysvětlení změny názoru části navrhovatelů.

21. Ústavní soud pak, jsa vázán petitem návrhu, nikoliv však in extenso jeho odůvodněním, zaměřil se na problematiku odměňování příslušníků bezpečnostních sborů ze zorného úhlu své dosavadní judikatury.

22. V nálezu ze dne 28. června 2011, sp. zn. Pl. ÚS 17/10 (č. 232/2011 Sb.) Ústavní soud zrekapituloval, že *„jedním z esenciálních znaků demokratického právního státu je princip přiměřenosti, který zejména předpokládá, že opatření omezující základní práva či svobody nesmějí svými negativními důsledky přesáhnout klady, které představuje veřejný zájem na těchto opatřeních. K omezení základních práv či svobod sice může zcela výjimečně dojít i v případě jejich kolize s některým z veřejných statků (veřejný zájem); podstatná je však v této souvislosti maxima, podle které základní právo či svobodu lze omezit pouze v případě mimořádně silného a řádně odůvodněného veřejného zájmu, při pečlivém šetření podstaty a smyslu omezovaného základního práva. První podmínkou je tedy vzájemné poměrování v kolizi stojícího základního práva a veřejného zájmu (tzv. nepravý konflikt, na rozdíl od střetu dvou základních práv), druhou je požadavek šetření podstaty a smyslu omezovaného základního práva, resp. svobody (čl. 4 odst. 4 Listiny). Vzájemné poměrování kolidujících základních práv pak jako obvykle spočívá zejména v následujících kritériích: prvním je kritérium vhodnosti, hledající odpověď na otázku, zda institut omezující určité základní právo umožňuje dosáhnout sledovaného cíle, následuje kritérium potřebnosti, spočívající v porovnání legislativního prostředku omezujícího základní právo, resp. svobodu s jinými opatřeními umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod, a pokračuje kritérium porovnávání dotčených, v kolizi stojících základních práv [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 40/02 ze dne 11. 6. 2003 (N 88/30 SbNU 327; 199/2003 Sb.)]...(49) Při úvaze o použitelnosti principu přiměřenosti (proporcionality) však nelze nevidět, že v praxi Ústavního soudu nemusí být vždy tento princip hlavním kritériem úvahy o ústavnosti toho kterého zákonného ustanovení. To proto, že princip proporcionality se uplatňuje zejména v oblasti lidských práv a základních svobod (hlava druhá Listiny); v oblasti práv hospodářských, sociálních a kulturních je však třeba přihlídnout právě k čl. 41 odst. 1 Listiny otevírajícímu široký prostor pro zákonodárce při volbě nejrůznějších řešení. Vzhledem k čl. 41 odst. 1 Listiny nemusí být zákonná úprava v přísném vztahu proporcionality k cíli, který je regulací sledován, tj. nemusí jít o opatření v demokratické společnosti nezbytné, jako je tomu například u jiných práv, jichž se lze dovolávat přímo z Listiny (srov. však např. čl. 27 odst. 1, 2 a 3 Listiny a práva tam uvedená, jež nejsou článkem 41 odst. 1 limitována). Testem ústavnosti v tomto smyslu projde taková zákonná úprava, u níž lze zjistit sledování nějakého legitimního cíle a která tak činí způsobem, jež si lze představit jako rozumný prostředek k jeho dosažení, byť nemusí jít o prostředek nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší [nález sp. zn. Pl. ÚS 83/06 ze dne 12. 3. 2008 (N 55/48 SbNU 629; 116/2008 Sb.)]. Jinými slovy řečeno, ustanovení čl. 28 Listiny je tak primárně vydáno zákonodárci k tomu, aby je naplnil konkrétním obsahem (srov. i druhou větu samotného ustanovení, která odkazuje na podrobnosti stanovené běžným*

zákonem). Sociální a hospodářská práva, k nimž se řadí i právo na odměnu za práci a uspokojivé pracovní podmínky, se liší od klasických základních práv v tom, že neexistují jako a priori neomezená základní práva, která mohou být zákonodárcem omezována pouze z důvodů předvídaných v Listině, ale naopak zákonodárce jim dává příslušný obsah a rozsah... (50) V případě hospodářských a sociálních práv proto ústavní garance představují ústavně zaručenou ochranu institucí (zaměstnání, mzda, sociální zabezpečení, rodina, rodičovství atd.), nikoliv ochranu konkrétních veřejných subjektivních práv. Jako kritéria ústavního přezkumu mohou proto sloužit pouze tam, kde by zákonodárce ústavní ochranu těchto institucí zcela ignoroval či negoval. Totéž platí i ve vztahu k interpretaci zákonů obsahujících úpravu těchto institucí. Pokud obecné soudy takový zákon interpretují a aplikují, je jejich činnost z hlediska ústavního kontrolovatelná jen z pohledu možného výkonu libovůle, nikoliv však z pohledu samotného čl. 28 Listiny. Konkretizace hospodářských a sociálních práv náleží jen zákonodárci, nikoliv Ústavnímu soudu [usnesení sp. zn. II. ÚS 1372/07 ze dne 19. 6. 2007 (ve SbNU nepublikováno); srov. dále nález sp. zn. Pl. ÚS 8/07 ze dne 23. 3. 2010 (vyhlášen pod č. 135/2010 Sb.); nález sp. zn. Pl. ÚS 2/08 ze dne 23. 4. 2008 (N 73/49 SbNU 85; 166/2008 Sb.) aj.]“

23. Ústavní soud v kontextu navrhovatelí zmiňovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 37/93 s odvoláním na nález Ústavního soudu ČSFR sp. zn. Pl. ÚS 22/92, připomíná, „že na výtku stěžovatele v tomto ohledu plně dopadá právní názor vyjádřený v nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 4/95 (Sbírka rozhodnutí, svazek 3, nález č. 29; vyhlášen pod č. 168/1995 Sb.), dle něhož "nerovnost v sociálních vztazích, má-li se dotknout základních lidských práv, musí dosáhnout intenzity, zpochybňující, alespoň v určitém směru, již samu podstatu rovnosti". Ústavní soud zastává stanovisko, dle něhož rovnost je kategorií relativní, jež vyžaduje odstranění neodůvodněných rozdílů. Zásadě rovnosti v právech je třeba rozumět tak, že právní rozlišování v přístupu k určitým právům nesmí být projevem libovůle, neplyne z ní však závěr, že by každému muselo být přiznáno jakékoli právo, přičemž určitá zákonná úprava, jež zvýhodňuje jednu skupinu či kategorii osob oproti jiným, nemůže být sama o sobě bez dalšího označena za porušení principu rovnosti. Zákonodárce má určitý prostor k úvaze, zda takové preferenční zacházení zakotví. Musí přitom dbát o to, aby zvýhodňující přístup byl založen na objektivních a rozumných důvodech (legitimní cíl zákonodárce) a aby mezi tímto cílem a prostředky k jeho dosažení (právní výhody) existoval vztah přiměřenosti (srov. nález ve věci sp. zn. Pl. ÚS 15/02, Sbírka rozhodnutí, svazek 29, nález č. 11; vyhlášen pod č. 40/2003 Sb.).“ [srov. nález Ústavního soudu ze dne 16. 9. 2004 sp. zn. III. ÚS 288/04 (N 132/34 SbNU 331)].

24. Ústavní soud se podrobně zabýval problematikou nerovnosti v nálezu ze dne 18. srpna 2004 Sb., sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (č. 512/2004 Sb.). Zde mj. uvedl: „Ústavní soud se komplexně zabýval otázkou rovnosti v rozhodnutí sp. zn. Pl. ÚS 33/96, Sbírka rozhodnutí, svazek 8, nález č. 67; vyhlášen pod č. 185/1997 Sb. (z rozhodnutí dalších pak zejména nález sp. zn. Pl. ÚS 4/99, Sbírka rozhodnutí, svazek 14, nález č. 93, vyhlášen pod č. 192/1999 Sb.). Ztotožnil se [a to zejména v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 16/93 (viz výše), sp. zn. Pl. ÚS 36/93 (Sbírka rozhodnutí, svazek 1, nález č. 24; vyhlášen pod č. 132/1994 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 5/95 (Sbírka rozhodnutí, svazek 4, nález č. 74; vyhlášen pod č. 6/1996 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 9/95 (Sbírka rozhodnutí, svazek 5, nález č. 16; vyhlášen pod č. 107/1996 Sb.)] s chápáním ústavního principu rovnosti, jak byl vyjádřen Ústavním soudem ČSFR (nález sp. zn. Pl. ÚS 22/92, Sbírka usnesení a nálezu Ústavního soudu ČSFR, nález č. 11): "Je věcí státu, aby v zájmu zabezpečení svých

funkcí rozhodl, že určité skupině poskytne méně výhod než jiné. Ani zde však nemůže postupovat libovolně ... Pokud zákon určuje prospěch jedné skupiny a zároveň tím stanoví neúměrné povinnosti jiné, může se tak stát jenom na základě odvolání se na veřejné hodnoty."... Ústavní soud tímto odmítl absolutní chápání principu rovnosti, přičemž dále konstatoval: "rovnost občanů nelze chápat jako kategorii abstraktní, nýbrž jako rovnost relativní, jak ji mají na mysli všechny moderní ústavy" [sp. zn. Pl. ÚS 36/93 (viz výše)]. Obsah principu rovnosti tím posunul do oblasti ústavněprávní akceptovatelnosti hledisek odlišování subjektů a práv. Hledisko první, jež lze označit termínem neakcesorické nerovnosti, vymezil tedy vyloučením libovůle (svévole) při daném odlišování... Hledisko druhé vyplývá z právního názoru vyjádřeného v nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 4/95 (Sbírka rozhodnutí, svazek 3, nález č. 29; vyhlášen pod č. 168/1995 Sb.): "nerovnost v sociálních vztazích, má-li se dotknout základních lidských práv, musí dosáhnout intenzity, zpochybňující, alespoň v určitém směru, již samu podstatu rovnosti. To se zpravidla děje tehdy, je-li s porušením rovnosti spojeno i porušení jiného základního práva ..." [shodně sp. zn. Pl. ÚS 5/95 (viz výše)]. Hlediskem druhým při posuzování protiústavnosti právního předpisu zakládajícího nerovnost je touto nerovností založené dotčení některého ze základních práv a svobod (nerovnost akcesorická).

25. V nyní posuzované věci se tak Ústavní soud poté, kdy shledal, že vytváření materiálních podmínek příslušníků bezpečnostních sborů je ponecháno v pravomoci zákonodárce, zaměřil na otázku, zda napadené ustanovení zákona zakládá nerovnost, případně zda je či není projevem jeho libovůle nebo zjevně iracionálního chování zákonodárce. Ústavní soud vzal při posouzení věci v úvahu i důvodovou zprávu k zákonu č. 361/2003 Sb., podle které „navržená právní úprava posílí sociální jistoty příslušníků bezpečnostních sborů. Očekává se od ní, že přinese stabilizaci příslušníků těchto sborů a v důsledku toho i snížení výdajů bezpečnostních sborů na poskytování základní výstroje a na odbornou přípravu nových příslušníků. V souvislosti s přijetím návrhu zákona se předpokládají i úspory spojené se snížením administrativní náročnosti rozhodování ve věcech služebního poměru, s racionalizací struktury jednotlivých bezpečnostních sborů apod.“

26. Argument, že napadené ustanovení je nespravedlivé a zakládá nerovnost mezi jednotlivými příslušníky bezpečnostních sborů podle toho, kolik kdo z nich odslouží hodin přesčas, neobstojí. Před zákonem mají v zásadě všichni příslušníci bezpečnostních složek po novele č. 530/2005 Sb. rovné postavení, k nerovnosti např. z důvodu diskriminace by mohlo dojít až v konkrétních případech, kdyby třeba tentýž velitel přiděloval dvěma příslušníkům přesčasové služby diametrálně odlišně co do počtu odsloužených hodin.

27. Napadené ustanovení § 112 odst. 2 věta první zákona č. 361/2003 Sb. nelze posuzovat izolovaně od celého zákona. Napadené ustanovení vychází ze zásady *do ut facias*. Již při projednávání zákona č. 361/2003 Sb. na 10. schůzi Senátu dne 10. září 2003 podle příslušného těsnopiseckého záznamu místopředseda vlády ČR Stanislav Gross tuto ideu zákona vyjádřil takto: „*Jinými slovy, tento zákon nezná příplatek za službu přesčas, nezná příplatek za službu v noci, v neděli, v sobotu, ve svátek a za dělenou směnu. Pokud prostě někdo chce sloužit u bezpečnostních sborů, má tedy solidní ohodnocení, ...ale zároveň to znamená, že on do služby bude muset vložit hodně ze svých práv, případně ze svého soukromého života.*“

28. Ústavní soud se podrobně zabýval porovnáním odměňování různých profesních skupin ve svém nálezu ze dne 28. června 2011, sp. zn. Pl. ÚS 17/10 (č. 232/2011 Sb.). K tomu je třeba dodat, že v roce 2009 činila průměrná mzda v České republice 23.598,- Kč měsíčně, u státních zaměstnanců celkem 24.994,- Kč měsíčně, ve zdravotnictví 26.879,- Kč měsíčně, u bezpečnostních sborů pak 33.313,- Kč měsíčně a pouze u ústředních orgánů státní správy více, tj. 34.136,- Kč měsíčně. Z uvedených údajů je zřejmé, že odměňování bezpečnostních sborů se i s ohledem na náročnost jejich práce ocitlo vysoce nad průměrem ve vztahu k odměňování státních zaměstnanců celkem, přičemž se to týkalo případně i těch příslušníků bezpečnostních sborů, kteří neodsloužili ani limit 150 přesčasových hodin v kalendářním roce.

29. Ústavní soud dovozuje, že i částí navrhovatelů v rámci návrhu zákona v letech 2008 – 2009 zamýšlené novelizované znění napadeného ustanovení v podobě zmiňované v odstavci 14. tohoto nálezu by plně nevyhovělo představám navrhovatelů, pokud jde o jimi tvrzenou nerovnost ve vztahu k zaměstnancům v režimu zákoníku práce. Nutno dodat, že ani zákoník práce není jednotnou právní úpravou pro všechny kategorie zaměstnanců a zaměstnavatelů. Z povahy profese vyplývá, že v případě bezpečnostních sborů by nastolení režimu zákoníku práce ve svých důsledcích ochromilo chod těchto sborů, a proto jak historicky tak z pohledu komparatistiky bývá právní úprava poměrů příslušníků těchto sborů tradičně a pochopitelně samostatná a specifická.

30. Srovnání, které navrhovatelé přinášejí ve vztahu k přesčasům zaměstnanců v režimu zákoníku práce, postrádá připomenutí důležitých, synallagmaticky v platném znění zákona č. 361/2003 Sb. oproti zákoníku práce zakotvených institutů, a to odchodného a výsluhového příspěvku. V pozici ministra vlády ČR František Bublan na 8. schůzi Senátu konané dne 30. listopadu 2005 při projednávání novely č. 530/2005 Sb. mj. uvedl, že *„v oblasti odměňování návrh stanovuje růst služebního příjmu tak, aby odpovídal růstu platu ostatních kategorií státních zaměstnanců ve veřejné správě. Další úspora, která byla také trnem v oku, došlo k ní v oblasti odchodného a v oblasti výsluhového příspěvku. Výše odchodného se snížila z osminásobku na šestinásobek měsíčního služebního příjmu ... Křivka výsluhového příspěvku byla změněna ve Sněmovně, a sice takovým způsobem, že nemá stoupající tendenci, naopak nejvyšší nárůst – tříprocentní – je mezi 15. až 20. rokem služby, potom dalších pět let se to snižuje na dvě procenta nárůstu a posledních pět let na jedno procento. Já jsem zpočátku měl s tímto návrhem trošku problém, nakonec po diskusi i s policejním prezidentem jsem na to přistoupil, protože se mi to zdá výhodnější zrovna pro tuto dobu. My potřebujeme, aby policisté v produktivním věku, kteří teď jsou trošku nalomeni, zda zůstat ve službě či nikoliv, aby byli nějakým způsobem motivováni A to se jedná o lidi, kteří už mají odslouženo třeba 15 nebo i více let. Já jsem se s takto opačnou křivkou ztotožnil a docela se mně i osobně zalíbila, že by mohla být takovým motivačním prvkem.“*

31. Ústavní soud neshledal ani projev libovůle zákonodárce při přijetí platného znění ustanovení § 112 odst. 2 věta první zákona č. 361/2003 Sb. Dospěl k závěru, že by zrušením napadeného ustanovení vybočil z principu minimalizace zásahu. V nálezu ze dne 16. října 2007, sp. zn. Pl. ÚS 53/04 (č. 341/2007) Ústavní soud ostatně vyslovil, že *„v oblasti práv hospodářských, sociálních, kulturních a menšinových, v nichž je stát začasto povinován k aktivním zásahům, ... disponuje zákonodárce logicky mnohem větším prostorem k uplatnění své představy o přípustných mezích faktické nerovnosti uvnitř ní. Volí proto preferenční zacházení mnohem častěji.“*

32. Namítají-li navrhovatelé konečně porušování Evropské sociální charty, pak Ústavní soud konstatuje, že daná problematika ustanovení § 112 odst. 2 věta první zákona č. 361/2003 Sb. nebyla předmětem dotazů pro pravidelné zprávy České republiky o plnění Evropské sociální charty předkládané vládou České republiky orgánům Rady Evropy. Ústavní soud vzal v úvahu okolnost, že Česká republika je vázána Evropskou sociální chartou, jakožto ratifikovanou mezinárodní smlouvou. Při posuzování této věci vzal na vědomí i rozhodnutí Výboru pro sociální práva, a to o stížnosti Evropské rady policejních odborů proti Francii (stížnost č. 38/2006) či Evropské rady policejních odborů proti Portugalsku (stížnost č. 37/2006), ač skupina navrhovatelů těmito rozhodnutími v návrhu neargumentovala. V nyní posuzované věci se nejedná o konkrétní kontrolu norem, v případech projednávaných Výborem pro sociální práva byl účastníkem řízení zcela odlišný navrhovatel, který proti České republice k Výboru pro sociální práva stížnost nepodal. Ústavnímu soudu nepřísluší posuzovat poměry policistů v jiných smluvních státech Evropské sociální charty a zabývat se širšími konsekvencemi odměňování policistů ve Francii či Portugalsku, ani jakkoliv hodnotit rozhodnutí Výboru pro sociální práva. Ústavní soud pak v rámci jemu svěřené kompetence z důvodů uvedených shora uzavírá, že neshledal ani rozpor napadené právní úpravy s Evropskou sociální chartou, resp. jejím čl. 4 odst. 2, a to proto – jak bylo vyloženo shora – že odměny za přesčasovou práci v rozsahu 150ti hodin ročně byly zahrnuty resp. zohledněny v základním platu příslušníků bezpečnostních sborů.

33. Z obdobných důvodů neshledal Ústavní soud protiústavním ani ustanovení § 112 odst. 4 zákona č. 361/2003 Sb., které zní: *„Příslušníkovi, který nevykonával službu proto, že na jeho obvyklý den výkonu služby připadl svátek, se služební příjem nekrátí.“* Nepřikývl přitom ani argumentu navrhovatelů, že „desetiprocentní navýšení základního tarifu ve smyslu § 114 zákona č. 361/2003 Sb. není adekvátní náhradou s ohledem na dvanáct svátků, za něž by mělo být poskytováno placené volno.“ I v tomto případě zákonodárce nepostupoval iracionálně a Ústavní soud neshledal zákonodárce libovůli.

34. Pokud jde o právní úpravu odměňování příslušníků bezpečnostních sborů v obecné rovině, připomíná Ústavní soud, že je především na zákonodárci a orgánech moci výkonné, aby navrhli a přijali podle dané situace a možností takovou právní úpravu, která by umožňovala zajištění řádného chodu těchto složek, jakož i jejich materiálního zabezpečení.

VI.

Závěr

35. Ústavní soud na základě výše uvedeného shledal, že napadená ustanovení § 112 odst. 2 věta první a § 112 odst. 4 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, nejsou v rozporu s

ústavním pořádkem České republiky, a návrh proto podle ustanovení § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, zamítl.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 15. listopadu 2011

Pavel R y c h e t s k ý, v. r.
předseda Ústavního soudu

Za správnost vyhotovení:
Jarmila Hájková

Odlišná stanoviska uplatnili Vlasta Formánková, Pavel Holländer, Jan Musil a Eliška Wagnerová, odlišné stanovisko k odůvodnění - Stanislav Balík.

Odlišné stanovisko soudce Stanislava Balíka

V souzené věci jsem byl soudcem zpravodajem a hlasoval jsem jak pro výrok, tak pro stávající odůvodnění.

Moje odlišné stanovisko spočívá v nesouhlasu s tím, že odůvodnění nálezu neobsahuje následující část, kterou jsem předložil jako součást zpravodajské zprávy a pro niž jsem v plénu nezískal potřebnou podporu. Mám za to, že o argumentaci, která následuje, mělo být odůvodnění nálezu rozšířeno.

Následující text měl být podle mého názoru zařazen za odstavec 18. odůvodnění nálezu:

„19. Ústavní soud se zabýval aktivní legitimací navrhovatelů i v intencích toho, do jaké míry se jedná o skupinu, tvořící přehlasovanou parlamentní menšinu, a zda aktivní legitimize skupiny navrhovatelů je dána i materiálně. Vycházel přitom ze závěrů, jež učinil ve svém nálezu ze dne 23. března 2011, sp. zn. Pl. ÚS 24/10 (č. 94/2011 Sb.): „*Ústavní soud [považuje] za nezbytné zdůraznit, že institut návrhu na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky, podávaný skupinou poslanců či senátorů podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu, je mimo jiné projevem ústavně garantovaného principu ochrany menšin (čl. 6 Ústavy České republiky) a primárně slouží jako jeden z nástrojů ochrany parlamentní*

menšiny (opozice) proti případné svévoli (či zvůli) v rozhodnutích přijímaných parlamentní většinou v rámci legislativního procesu založeného na principu většinového rozhodování [srov. k tomu zprávu Benátské komise CDL-AD(2010)025 „Report on the role of the opposition in a democratic parliament“ ze dne 15. 11. 2010, která právo umožňující parlamentní opozici domáhat se ústavního přezkumu většinou přijatých rozhodnutí (zákonů) zahrnuje mezi nejzákladnější práva parlamentní opozice]. Jinými slovy, kvalifikované podání k nestrannému a nezávislému Ústavnímu soudu je často poslední možností, jak se parlamentní menšina může případné svévoli (či zvůli) v rozhodování parlamentní většiny bránit, neboť zástupci parlamentní opozice se v Parlamentu co do svého počtu zpravidla ocitají v početní menšin a nedisponují tak efektivními prostředky, jak přijetí takového rozhodnutí (vydání normativního právního aktu) v rámci legislativního procesu zvrátit či změnit. Naopak zástupci parlamentní většiny takovými efektivními prostředky zpravidla disponují a mají-li pochybnosti o správnosti, bezvadnosti či dokonce o ústavnosti přijímaných (či dříve přijatých) rozhodnutí, je nejen jejich právem, ale přímo i povinností je za tímto účelem využívat (viz slib podle čl. 23 odst. 3 Ústavy České republiky). Institut podání návrhu na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky k Ústavnímu soudu tak v žádném případě neslouží jako prostředek, jak získat jakési „dobrozdání“ či odborný posudek Ústavního soudu k parlamentní většinou přijatým rozhodnutím, ani jako nástroj, jehož uplatnění je projevem politického či dokonce předvolebního boje přeneseného z parlamentní půdy k Ústavnímu soudu. V posuzovaném případě nejen že skupina navrhovatelů je složena zejména ze zástupců politických stran, jež se v současnosti podílejí a rovněž v době podání návrhu se podílely na výkonu vládní moci a v Parlamentu České republiky disponovaly a dále disponují většinou potřebnou ke změně napadené právní úpravy, ale navíc, a to nemůže Ústavní soud ponechat bez kritické poznámky, se z drtivé většiny svým souhlasným (!) hlasováním v průběhu legislativního procesu na přijetí napadené právní úpravy přímo podíleli. V takových případech jeho (zne)užití by Ústavní soud byl do budoucna nucen přistoupit k odmítání takto podaných návrhů.“

20. Ústavní soud se předně zabýval otázkou, nakolik je skupina navrhovatelů složena z poslanců, kteří hlasovali pro přijetí zákona č. 361/2003 Sb. a pro přijetí novely č. 530/2005 Sb. (dále jen „novela“), popř. k jejich přijetí významnou měrou přispěli. Zároveň se zabýval otázkou, po jak dlouhou dobu měli, resp. ještě mají, možnost dosáhnout novelizace zákona cestou řádného legislativního procesu, a jak této možnosti využili.

21. Kritéria nastíněná v předchozím odstavci, vycházející z údajů uvedených v odstavcích 12. až 16. tohoto nálezu, se promítnou v tabulkovém vyjádření takto:

Jméno	Hlasování 23. 9. 2003	Hlasování 26. 10. 2005	Podání návrhu novely zákona v r. 2008	Poslancem po volbách v r. 2010
Adam Vojtěch	-	-	ne	ano
Aubrecht Vlastimil	A	A	ano	ne
Babor Jan	-	-	ano	ano
Bičík Milan	A	Z	ne	ne

Böhnisch Robin	A	A	ano	ano
Braný Petr	A	Z	ne	ano
Brzobohatá Zuzana	-	-	ano	ne
Bublan František	-	-	ano	ano
Burdová Anna	-	-	ne	ne
Čerňanský Josef	-	-	ano	ne
Dimitrov Kosta	-	-	ano	ne
Dolejš Jiří	Z	Z	ne	ano
Fialová Jiřina	A	Z	ne	ne
Grüner Václav	nepřítomen	A	ano	ne
Halíková Milada	-	-	ne	ano
Hojda Pavel	A	Z	ne	ano
Jičínský Zdeněk	A	A	ano	ne
Kalábková Gabriela	-	-	ano	ne
Klučka Václav	-	-	ano	ano
Konečná Kateřina	A	Z	ne	ano
Kováčik Pavel	A	Z	ne	ano
Kratochvíle Karel	-	A	ano	ne
Křeček Stanislav	A	A	ne	ano
Látka Jan	-	-	ano	ano
Lesenská Vladimíra	-	-	ano	ano
Levá Ivana	A	N	ne	ano
Maršíček Zdeněk	A	Z	ano	ne
Mertinová Marcela	-	-	ano	ne
Mlčák Ladislav	A	Z	ne	ne
Petr Břetislav	-	A	ano	ne
Petrů Jiří	-	-	ano	ano
Ploc Petr	-	-	ano	ano
Rafaj Petr	A	A	ano	ne
Sed'a Antonín	A	A	ano	ano
Snopek Václav	-	-	ne	ne
Soušek Miloslav	-	-	ano	ne
Sunkovský Petr	-	-	ano	ne

Šinčl Ladislav	-	-	ne	ano
Škromach Zdeněk	A	A	ano	do 23. 10. 2010
Šlajs Václav	-	-	ano	ne
Šplíchal Karel	A	O	ano	ne
Tejc Jeroným	-	-	ano	ano
Votava Václav	A	A	ano	ano
Zapletal Cyril	-	-	ano	ano
Zgarba Petr	A	O	ne	ne

(Vysvětlivky: A=hlasoval pro; Z=zdržel se hlasování; O=nepřihlášen k hlasování; - = nebyl poslancem, N=hlasoval proti)

22. Ústavní soud z uvedených údajů dovedl, že ve skupině navrhovatelů je pouze jediná poslankyně, která byla při některém z hlasování o zákonu č. 361/2003 Sb. či jeho novele v menšině, neboť hlasovala proti přijetí novely. K navrhovatelům změny zákona v roce 2008 se však nepřipojila. Tato poslankyně byla posléze zvolena i v roce 2010 a její možnost podat návrh zákona ve smyslu čl. 41 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) tak trvá i po uplynutí volebního období, v němž byl podán k Ústavnímu soudu projednáván návrh a učiněn pokus dosáhnout novely zákona č. 361/2003 Sb.

23. Ústavní soud shledal, že ve skupině navrhovatelů je 10 poslankyň a poslanců, kteří nebyli poslanci v okamžiku hlasování o napadeném zákoně a jeho novele a ve volbách v roce 2010 nebyli za poslance zvoleni. Jedná se tedy přibližně o jednu čtvrtinu navrhovatelů. Z těchto poslankyň a poslanců jich pouze 8 využilo v roce 2008 možnost podat návrh zákona, který by novelizoval zákon č. 361/2003 Sb.

24. Ústavní soud shledal, že v Poslanecké sněmovně dosud působí 22 poslankyň a poslanců, tvořících skupinu navrhovatelů. Jedná se tedy přibližně o jednu polovinu navrhovatelů.

25. Ústavní soud vzal za prokázané, že z 8 navrhovatelů, kteří hlasovali jak pro napadený zákon, tak pro jeho novelu, působí čtyři poslanci v Poslanecké sněmovně ještě po volbách v roce 2010. Tři poslanci byli přitom členy skupiny, která podala v roce 2008 návrh zákona směřující k novelizaci zákona č. 361/2003 Sb.

26. Ústavní soud vzal za prokázané, že z 14 navrhovatelů, kteří hlasovali pouze jedenkrát pro, a to buď pro napadený zákon, nebo pro jeho novelu, působí dosud 5 poslanců v Poslanecké sněmovně. Z této dvanáctičlenné skupiny pouze 5 poslanců byli členy skupiny, která podala v roce 2008 návrh zákona směřující k novelizaci zákona č. 361/2003 Sb.

27. Ústavní soud vzal za prokázané, že pro napadený zákon v podobě před novelou či v novelizovaném znění hlasovalo 22 z navrhovatelů, tedy 49%.

28. Ústavní soud vzal za prokázané, že pro pozměňovací návrh, jímž bylo do textu zákona č. 361/2003 Sb. zařazeno napadené ustanovení § 122 odst. 4 hlasovalo ze skupiny navrhovatelů 17 poslankyň a poslanců.

29. Ústavní soud vyhodnotil též hlasování konané dne 23. září 2003 na 20. schůzi Poslanecké sněmovny, při němž byl přijat návrh zákona č. 361/2003 Sb. Jednalo se o hlasování v režimu čl. 47 odst. 3 Ústavy. Jak již bylo uvedeno, Poslanecká sněmovna setrvala na původním návrhu zákona, v hlasování č. 21 bylo pro návrh z přítomných 183 poslanců 108 a 41 proti návrhu. Nelze přehlédnout, že pokud by pro přijetí zákona tehdy nehlasovali ti z navrhovatelů, kteří tak byli učinili, popř. alespoň část z nich, nebyl by zákon přijat.

30. Ústavní soud vzal v úvahu i přístup zástupce skupiny navrhovatelů, dobově ministra vlády České republiky Františka Bublana, který – jak plyne z citace uvedené v odstavci 13. tohoto nálezu – v rámci svého vystoupení v Senátu ve prospěch vyjádření vůle Senátu se zákonem nezabývat ve smyslu čl. 46 odst. 2 Ústavy, ještě předtím, než byl zákon přijat, činil příslib učinit kroky k jeho novelizaci. Činěno tak bylo v době, kdy byl již znám nález Ústavního soudu ze dne 2. října 2002, sp. zn. Pl. ÚS 5/02 (č. 476/2002 Sb.), dle něhož *„Jestliže ... zásady vztahují se k ústavnosti řízení před orgány veřejné moci a k jejich v něm vydaným rozhodnutím (ke stanovenému postupu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), není nijakého rozumného důvodu se od těchto zásad odchýlit ve věcech kontroly zákonodárného procesu a v něm přijatých aktů (právních norem), neboť, byť se rozhodovací proces v zákonodárné činnosti do jisté míry liší od rozhodovacích procesů v řízeních před jinými orgány veřejné moci – a v tomto smyslu jej lze chápat jako rozhodovací proces sui generis – vůdčí zásady rozhodování, v němž se dospěje ke konečnému výsledku, jsou v obou případech identické; nadto nelze ztrácet ze zřetele, že důsledky plynoucí ze zákonodárných aktů jsou pro svůj celospolečenský dopad jistě významnější než je tomu v případech jednotlivých (vadných) rozhodnutí jiných orgánů veřejné moci. Vystupuje tedy – v zákonodárném procesu – do popředí požadavek stálosti, přesvědčivosti a nezbytnosti právních aktů, na nichž právní stát, a souvztačně také život občanů v něm, spočívá; takovýchto 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.“*

31. Ústavní soud, připomínající dnes již nespočetněkrát ve své judikatuře ve věcech řízení o ústavních stížnostech princip subsidiarity, dospěl k závěru, že tento princip lze v zásadě podle okolností konkrétního případu vzít v úvahu i při kontrole norem. Ústavní soud není totiž třetí parlamentní komorou, je vybaven pravomocí toliko tzv. negativního zákonodárce, což vede pouze k možnosti napadené právní normy zrušit, nikoliv však zaplnit po nich vzniklé mezery či dané právní vztahy jakkoliv pozitivně upravit. V posuzované věci se navrhovatelé ve výrazném podílu na přijetí – již v době projednávání v Parlamentu České republiky co do promyšlenosti a kvality i některými z nich zpochybňované a po stránce průběhu legislativní procedury v případě novely uspěchané - napadené právní úpravy aktivně podíleli.

32. Pokud jde o napadené ustanovení § 112 odst. 4 zákona č. 361/2003 Sb., navrhovatelé podali dne 7. července 2009 k Ústavnímu soudu návrh na jeho zrušení z důvodu tvrzené protiústavnosti, ačkoliv 29 z nich tvořilo zároveň skupinu poslanců,

kteří 3. prosince 2008 podali návrh zákona, směřujícího k novelizaci zákona č. 361/2003 Sb., aniž by v tomto návrhu zákona navrhli ustanovení § 112 odst. 4 zákona č. 361/2003 Sb. jakkoliv změnit či zrušit. Ústavní soud nepřehlédl, že návrh k Ústavnímu soudu podali v době, kdy probíhal legislativní proces, přičemž jim muselo být známo, že organizační výbor Poslanecké sněmovny projednání návrhu zákona dne 15. ledna 2009 doporučil a určil zpravodaje Mgr. Zdenka Boháče a navrhl návrh přikázat k projednání výboru pro bezpečnost a že prvé čtení návrhu zákona bylo navrhováno již jako bod programu 59. schůze Poslanecké sněmovny konané ve dnech 9. – 16. června 2009. Návrh k Ústavnímu soudu byl evidentně podán v krátkém časovém předstihu před prvním čtením.

33. Ústavní soud posléze z těsnopisné zprávy z 62. schůze Poslanecké sněmovny zjistil, že v rámci prvního čtení návrhu zákona směřujícího k novele zákona č. 361/2003 Sb. dne 2. října 2009 vystoupili František Bublan, Zdeněk Maršíček a Jeroným Tejc, z nichž ani jeden neuvedl, že dne 7. července 2009 byl k Ústavnímu soudu podán projednávaný návrh.

34. Ústavní soud poté dospěl k závěru, že pokud jde o napadené ustanovení § 112 odst. 4 zákona č. 361/2003 Sb., došlo k zneužití institutu návrhu na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy, podávaný skupinou poslanců podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu, a to především proto, že návrh byl podán ve významném podílu týmiž navrhovateli, kteří v souběžně probíhajícím legislativním procesu jako navrhovatelé zákona směřujícího k novelizaci napadeného zákona č. 361/2003 Sb. nepožadovali po zákonodárci novelizovat toto ustanovení zákona, jehož zrušení se souběžně u Ústavního soudu pro tvrzenou protiústavnost domáhali. Dalšími důvody byla okolnost, že četní navrhovatelé se v době před podáním návrhu k Ústavnímu soudu na přijetí zákona č. 361/2003 Sb. a jeho novely č. 530/2005 Sb. svým hlasováním pro či dokonce aktivní podporou návrhu tohoto zákona a jeho novely podíleli. Nelze konečně ani přehlédnout, že část navrhovatelů tvoří i současní poslanci, kteří právem daným jim ustanovením čl. 41 odst. 2 Ústavy doposud disponují. Ústavní soud, přestože má za to, že pokud by nastala shora popsaná situace v budoucnu, by byly naplněny podmínky pro odmítnutí návrhu pro nedostatek aktivní legitimace navrhovatelů, v této konkrétní věci vzal v úvahu okolnost, že nález ze dne 23. března 2011, sp. zn. Pl. ÚS 24/10 (č. 94/2011 Sb.) byl vyhlášen a publikován až poté, kdy navrhovatelé podali návrh v této věci, a proto, aby svoje rozhodnutí nezatížil vadou překvapivosti, provedl abstraktní kontrolu též ve vztahu k ustanovení § 112 odst. 4 zákona č. 361/2003 Sb. Ústavní soud podotýká, že politologicky pojaté rozřazení poslanců do skupin poslanců koaličních a opozičních apriorně *pro futuro* neznamená, že by např. nemohlo dojít k souhlasnému hlasování tzv. napříč politickým spektrem, jako tomu bylo zajisté např. při přijetí novely č. 530/2005 Sb., a tudíž předjímání výsledku hlasování o poslaneckém návrhu zákona se může nést pouze v rovině hypotéz a spekulací.

35. Pokud jde o návrh na zrušení ustanovení § 112 odst. 2 věta první zákona č. 361/2003 Sb., dovedl Ústavní soud, že podmínky aktivní legitimace splněny jsou. Za rozhodující považuje Ústavní soud okolnost, že valná část navrhovatelů využila svého práva daného jim čl. 41 odst. 2 Ústavy a v rámci návrhu zákona v letech 2008 – 2009 usilovala o novelizaci napadeného ustanovení, přičemž z časových důvodů neuspěla, čímž se dostala do situace analogické nepřijetí návrhu v hlasování.“

x x x

Zbývá jen dodat, že by ještě bylo třeba v odůvodnění nálezu přechýlovat odstavce, následující po odstavci 18., přičemž na pořad by přišlo číslo 36...

V Brně dne 15. listopadu 2011

Stanislav Bal

ík

Odlišné stanovisko soudců Ústavního soudu

Jana Musila a Vlasty Formánkové

Nesouhlasíme s výrokem a s odůvodněním nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 15. listopadu 2011, sp. zn. Pl. ÚS 20/09, kterým byl zamítnut návrh skupiny poslanců Poslanecké sněmovny České republiky na zrušení ustanovení § 112 odst. 2 věta první a § 112 odst. 4 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.

Podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujímáme k nálezu **odlišné stanovisko**, které odůvodňujeme takto:

I. Právo na spravedlivou odměnu za práci [aneb otázka pro křesťany: Platí ještě stále biblický pokyn „Hoden je dělník mzdy své.“?(viz Evangelium sv. Lukáše, kap. 10, verš 7; též Epištola sv. Pavla k Timoteovi, kap. 5, verš 18)]

1. Listina základních práv a svobod (dále jen „Listina“) v článku 28 zaručuje každému zaměstnanci právo na spravedlivou odměnu za práci.

2. Je pravda, že druhá věta článku 28 stanoví, že „podrobnosti stanoví zákon“ a také článek 41 odst. 1 Listiny říká, že práva na spravedlivou odměnu za práci a dalších hospodářských a sociálních práv je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí. Pokládáme však za nepochybné, že takové „provedení“ základního práva nemůže vést k úplné likvidaci práva; je nepřijatelné, aby zákonem bylo stanoveno, že za část pracovní doby (třeba i v režimu „práce přes čas“) nemusí být poskytována vůbec žádná odměna.

3. Je notoricky známou skutečností, že jakékoli překračování zákonné pracovní doby („základní doby služby v týdnu“ - § 52 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb.) představuje pro zaměstnance mimořádnou pracovní, psychickou a fyzickou zátěž a omezuje je v plnohodnotném osobním a rodinném životě. Jestliže už zákonodárce připouští, aby z důležitých důvodů byla zákonná pracovní doba překročena, potom, má-li zároveň vyhovět ústavnímu příkazu zaručit spravedlivou odměnu za práci, musí stanovit pro zaměstnavatele povinnost poskytnout zaměstnanci za přesčasovou práci odměnu.

II. Argument o údajné kompenzaci neplacené přesčasové služby jinými výhodami služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů je nepřesvědčivý

4. Nález Ústavního soudu přijal argumentaci obhajovatelů nynější zákonné úpravy a tvrdí, že nevýhoda neplacené přesčasové služby je vykompenzována jinými výhodami, kterých se jiným zaměstnancům nedostává, a sice průměrnou výší služebního příjmu, která prý přesahuje průměrnou mzdu jiných státních zaměstnanců a dále poskytováním odchodného a výsluhového příspěvku. Tato argumentace není přesvědčivá.

5. To, že odměňování příslušníků bezpečnostních sborů (kam u nás patří Policie České republiky, Hasičský záchranný sbor České republiky, Celní správa České republiky, Vězeňská služba České republiky, Bezpečnostní informační služba a Úřad pro zahraniční styky a informace) bývá vyšší, než je obecný průměr, je běžným standardem v naprosté většině vyspělých zemí. Zdůvodnitelné je to mimořádnou obtížností této práce, její rizikovostí, nutností pracovat v nepravidelných směnách, o nedělích a svátcích. Příslušníci těchto služeb jsou vázáni přísnou odpovědností, včetně odpovědnosti kázeňské a trestněprávní, některá práva, která požívají jiní zaměstnanci podle zákoníku práce, se na ně nevztahují. Samozřejmým předpokladem služebního poměru je bezúhonnost, požadovaný stupeň vzdělání bývá zpravidla vyšší, než je obvyklé v jiných zaměstnáních. Příslušníci těchto sborů nesmějí být členem politické strany nebo politického hnutí, a jde-li o služební poměr příslušníka zpravodajské služby, ani odborové organizace. Dále nesmějí vykonávat živnostenskou nebo jinou výdělečnou činnost a být členy řídicích nebo kontrolních orgánů právnických osob, které vykonávají podnikatelskou činnost (§ 13 odst. 1 cit. zákona).

6. Je samozřejmě obtížně kvantifikovat výhody a nevýhody jednotlivých zaměstnání, přesto však tvrdíme, že odejmutí práva na odměnu za přesčasovou službu v poměrně velkém rozsahu 150 hodin ročně (s připočtením dalších nevýhod zmíněných výše) - jako jakási „daň za výhody“ - není ospravedlnitelné.

III. Nerovnost mezi příslušníky bezpečnostních sborů

7. Podle našeho názoru se náleze v bodě 26 odůvodnění dostatečně nevypořádal s námitkou navrhovatelů, že napadené ustanovení zakládá nerovnost mezi těmi příslušníky bezpečnostních sborů, kterým je služba přesčas ukládána a mezi těmi, kterým ukládána není; nerovnost či diskriminace spočívá v tom, že příslušníci obou skupin jsou honorováni stejně, ačkoliv jedni z nich službu přesčas vykonávají, druzí nikoli. Argument, že „před zákonem mají v zásadě všichni příslušníci ... rovné postavení, k nerovnosti např. z důvodu diskriminace by mohlo dojít až v konkrétních případech...“ je nepřiléhavý a na vznesenou námitku nijak nereaguje. Je notoricky známou skutečností, že v reálném výkonu služby se obě skupiny případů vyskytují v masovém měřítku, jsou zobecnitelné a předem předvídatelné, takže obecná úprava jejich odlišných poměrů by měla být předmětem zákonné úpravy.

IV. Rozpor napadené úpravy se závazky vyplývajícími z mezinárodních smluv

8. Domníváme se, že návrhem napadená ustanovení zákona č. 361/2003 Sb. jsou v rozporu s článkem 4 bod 2 Evropské sociální charty (č. 14/2000 Sb. m. s.), jímž jsou členské státy zavázány „s cílem zajistit účinný výkon práva na spravedlivou odměnu za práci... uznat právo pracovníků na vyšší odměnu za přesčasovou práci, s výhradou výjimek ve zvláštních případech.“ Česká republika je od roku 1992 signatářem této Charty, vyslovil s ní souhlas Parlament ČR a v roce 1999 byla ratifikována prezidentem republiky. Náleze se s tímto mezinárodním závazkem České republiky náležitě nevypořádal. Argumentaci obsaženou v bodě 32 odůvodnění nálezu, „že odměny za přesčasovou práci v rozsahu 150ti hodin ročně byly zahrnuty resp. zohledněny v základním platu příslušníků bezpečnostních sborů“, nepokládáme za přesvědčivou; otázkou, zda posuzovaná úprava může představovat „výjimku ve zvláštních případech“, se náleze nezabývá vůbec.

V. Obiter dictum: Stabilizace bezpečnostních sborů dosaženo?

9. Odůvodnění nálezu v bodě 25 pokládalo za vhodné zmínit, že Ústavní soud «vzal při posouzení věci v úvahu i důvodovou zprávu k zákonu č. 361/2003 Sb., podle které „navržená právní úprava posílí sociální jistoty příslušníků bezpečnostních sborů. Očekává se od ní, že přinese stabilizaci příslušníků těchto sborů...“». Byť náleze Ústavního soudu explicitě nekonstatuje, zda vládou předpokládaného záměru se podařilo dosáhnout, naše osobní zkušenost nás vede k závěru, že bohužel nikoliv – jde toliko o prázdnou proklamaci, neodpovídající realitě.

Ze všech uvedených důvodů se domníváme, že návrhu mělo být vyhověno a napadená ustanovení § zákona č. 361/2003 Sb. měla být zrušena.

V Brně dne 15. listopadu 2011

Jan Musil

Odlišné stanovisko

soudce Ústavního soudu Pavla Holländera, uplatněné podle § 14 zákona č. 182/1993
Sb. k nálezu Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 20/09

Nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 20/09 byl zamítnut návrh na zrušení ustanovení § 112 odst. 2 věta první a § 112 odst. 4 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.

Většinové votum se argumentačně opírá o nález sp. zn. Pl. ÚS 17/10 k ústavnosti snižování platů státních zástupců. Připomínám v této souvislosti teze, které jsem vyjádřil v odlišném stanovisku k uvedenému nálezu: „V interpretaci čl. 80 Ústavy nutno zohlednit nejen exekutivní prvky v systému státního zastupitelství, nýbrž i prvky jeho nezávislosti a nestrannosti, jež nacházejí své vyjádření explicitně v podústavní – zákonné – úpravě. Absence prvku nezávislosti (zejména procesní) státních zástupců (při neexistenci instituce vyšetřujícího soudce) by otevírala prostor pro zasahování ze strany představitelů exekutivy do trestního řízení, měla za následek výrazný deficit v dosahování hodnot spjatých s kategorií právního státu, a tím i rozpor s čl. 1 odst. 1 Ústavy. Čl. 80 Ústavy nutno tudíž vykládat právě z pohledu čl. 1 odst. 1 Ústavy, z čehož pro soustavu státního zastupitelství při stávajícím institucionálním modelu přípravného řízení v řízení trestním plyne maxima procesní nezávislosti. ... Ve vztahu mezi zákonodárcem proklamovaným účelem a napadeným zákonným ustanovením, čili legislativním nástrojem k dosažení tohoto účelu, absentuje jakákoli racionální vazba. Snižování platů státních zástupců při absenci obdobného postupu ve veřejné správě vykazují tudíž jak naplnění podmínek neakcesorické nerovnosti, tak i prvky svévole.“

V odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/09 se praví, že „Ústavní soud vzal při posouzení věci v úvahu i důvodovou zprávu k zákonu č. 361/2003 Sb.“ Dle uvedené důvodové zprávy „*navržená právní úprava posílí sociální jistoty příslušníků bezpečnostních sborů. Očekává se od ní, že přinese stabilizaci příslušníků těchto sborů a v důsledku toho i snížení výdajů bezpečnostních sborů na poskytování základní výstroje a na odbornou přípravu nových příslušníků.*“ Není explicitně zřejmé, zdali ono „vzetí do úvahy“ vyjadřuje kritický postoj anebo ztotožnění a použití daných tvrzení ve prospěch odůvodnění přijatého výroku nálezu. Implicitně ale nelze než dojít k závěru o aktuálnosti druhé z obou alternativ. V konfrontaci se skutečností vyznívá pak důvodová zpráva a následně i odůvodnění předmětného nálezu poněkud sarkasticky ...

K námitce rozporu předmětných zákonných ustanovení s čl. 4 odst. 2 Evropské sociální charty nález uvádí, že „odměny za přesčasovou práci v rozsahu 150ti hodin ročně byly zahrnuty, resp. zohledněny v základním platu příslušníků bezpečnostních sborů“ a – aniž by přitom konstatoval zdroj (důkaz), z něhož vychází – konstatuje, že „v roce 2009 činila průměrná mzda v České republice 23.598,- Kč měsíčně, u státních zaměstnanců celkem 24.994,- Kč měsíčně, ve zdravotnictví 26.879,- Kč měsíčně, u

bezpečnostních sborů pak 33.313,- Kč měsíčně a pouze u ústředních orgánů státní správy více, tj. 34.136,- Kč měsíčně“, z čehož uzavírá, že „z uvedených údajů je zřejmé, že odměňování bezpečnostních sborů se i s ohledem na náročnost jejich práce ocitlo vysoce nad průměrem ve vztahu k odměňování státních zaměstnanců celkem, přičemž se to týkalo případně i těch příslušníků bezpečnostních sborů, kteří neodsloužili ani limit 150 přesčasových hodin v kalendářním roce“.

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 Ústavní soud připomenul, že „již několikrát aplikoval úmluvy o ochraně sociálních práv, zejména pokud jde o Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech č. 120/1976 Sb., a když vymezoval mezinárodní dokumenty obsahující základní práva v sociální oblasti (nálezn Ústavního soudu z 23. 11. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 13/94), uvedl, že jimi jsou (mimo jiné) Všeobecná deklarace lidských práv a Evropská sociální charta.“

Čl. 4 bod 2. uvedené charty upravuje právo pracovníků na odměnu za přesčasovou práci. Způsob naplnění tohoto ustanovení je věcí signatářských zemí, může jím být úhrada mzdy za práci přesčas (viz kupř. ustanovení § 114 odst. 1 zákoníku práce), může jím být i zajištění úrovně mzdy již s přihlédnutím k případné práci přesčas (viz kupř. ustanovení § 114 odst. 3 zákoníku práce).

Dle § 112 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., ve znění pozdějších předpisů, příslušníkovi bezpečnostních sborů je stanoven služební příjem s přihlédnutím k případné službě přesčas v rozsahu 150 hodin v kalendářním roce, přičemž dle § 125 odst. 1 uvedeného zákona má příslušník nárok na náhradní volno teprve za každou hodinu služby přesčas nad 150 hodin v kalendářním roce. Považoval-li Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/09 maximu plynoucí z Evropské sociální charty týkající se mzdy za práci přesčas za naplněnou, vycházel přitom z nepřezkoumatelného skutkového zjištění, dle něhož je průměrná mzda příslušníků bezpečnostních sborů vyšší, než průměrná mzda státních zaměstnanců. I v případě, jsou-li uvedené údaje adekvátní, nelze daný argument přijmout. Informace o průměrné mzdě nijak nevypovídá o reálné situaci příslušníků bezpečnostních sborů v nejrozličnějších zařazeních, kteří vykonávají službu přesčas. Napadená zákonná úprava neobsahuje žádné garance (a to na rozdíl od úpravy obsažené v ustanovení § 114 odst. 1 a 3 zákoníku práce) reálného dodržení práva na odměnu za přesčasovou práci. Odlišnost právní povahy zákonné úpravy služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů a zákonné úpravy pracovněprávních vztahů spočívá v rozdílné míře, v rozdílné proporcii veřejnoprávních a soukromoprávních prvků, nikoli ale v absenci právní ochrany postavení příslušníků bezpečnostních sborů, včetně absence garancí jejich práva na odměňování. Ustanovení § 112 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., ve znění pozdějších předpisů, považuji proto za rozporné s čl. 4 odst. 2 Evropské sociální charty z toho důvodu, že neobsahuje garance, jež by bránily jeho aplikaci v rozporu s čl. 9 Listiny základních práv a svobod, zakotvujícího zákaz nucených prací nebo služeb.

V Brně, dne 15. listopadu 2011

Pavel Holländer

Odlišné stanovisko soudkyně Elišky Wagnerové k nálezu ve věci Pl.ÚS 20/09

Nesouhlasím ani s výrokem ani s odůvodněním nálezu; mám zato, že napadená ustanovení měla být zrušena, a to z následujících důvodů:

V usnesení sp. zn. I. ÚS 2007/08 ze dne 3. 2. 2009 se mj. uvádí, že „se za diskriminaci nepovažuje rozdílné zacházení, pokud z povahy zaměstnání nebo souvislostí vyplývá, že důvod pro rozlišení představuje podstatný a rozhodující požadavek pro výkon zaměstnání, které má fyzická osoba vykonávat, a který je pro výkon tohoto zaměstnání nezbytný; cíl sledovaný takovou výjimkou musí být oprávněný a požadavek přiměřený“. Byť jde o odkaz na ustanovení § 4 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, vychází uvedené rozhodnutí z toho, že je jako princip vyjadřující zákaz diskriminace aplikovatelné i na služební poměry, lhostejno zda policistů, vojáků, či příslušníků HZS ČR.

Lze-li uznat, že služba policisty vykazuje podstatné odlišnosti od přinejmenším typických pracovních poměrů, a že z těchto odlišností vyplývá i potřeba „jednoduššího“ výkonu práce přesčas, nevidím na druhé straně jediný důvod pro to, aby byla práce přesčas, bez dalšího, zohledňována již v samotném platu policistů, aniž by bylo patrné, která část platu slouží ke kompenzaci oněch 150 hodin, jež je policista povinen sloužit přesčas bez nároku na odměnu. Jistě je prioritně věcí zákonodárce, jaký model odměňování zvolí, nicméně nesmí jít o model, který by umožňoval poškozovat jednu skupinu policistů a zvýhodňovat druhou, a to zcela libovolně, bez předem daných a kontrolovatelných kritérií. Taková úprava vytváří podmínky pro nerovnost v odměňování uvnitř policejního sboru, a to výkonem ústavně zakázané libovůle.

Stanovisko většiny v bodu 20, pro mě zcela nepochopitelně, uvádí, že „prima vista“ je patrné, že od roku 2003, resp. 2005 nedošlo k žádným „novům“, jež by odůvodňovala změnu postojů navrhovatelů, kteří se zčásti kryjí s navrhovatelem zákonné úpravy. Většinové stanovisko z toho dovozuje, že návrh budí „zdání účelovosti argumentace“. Inu, nelze nevidět, že mínění většiny tak implicitně odepírá navrhovatelům, anebo jejich části, právo na názorový vývoj (Churchillův výrok hodnotící takový postoj netřeba opakovat). Přehlíží, že toto právo náleží samotným členům Ústavního soudu a je mnohými, ba i ze soudců tvořících dnešní většinu, legitimně praktikováno. Takový postup lze samozřejmě chápat, jsou-li dodrženy procesní postupy předvídané zákonem o Ústavním soudu (viz stanovisko pléna připravované dnešním soudcem zpravodajem ve věci církevních restitucí sp. zn. Pl. ÚS-st 22/05 ze dne 1. 11. 2005 (ST 22/39 SbNU 515; 13/2006 Sb.), avšak i jeho nedávný jednoslovný dissent, kopírující sedmé přikázání desatera, k nálezu sp. zn. II. ÚS 2326/07 ze dne 31. 3. 2011).

Většina ovšem v této věci hledá důvody pro změnu názoru toliko ve změnách v relevantním pozitivně-normativním prostředí, tj. v ústavním pořádku. To přesto, že důvod pro změnu dokonce vlastního právního názoru za účelem vyloučení libovůle shledal Ústavní soud mj. i ve změně sociálních a ekonomických poměrů v zemi, nebo ve změně v jejich struktuře, anebo ve změně kulturních představ společnosti (nález sp. zn. Pl. ÚS 11/02 ze dne 11. 6. 2003 (N 87/30 SbNU 309; 198/2003 Sb.)). Tak uznal, že fakticita má normativní sílu, kterou je třeba promítnout do výkladu ústavního pořádku. Ačkoliv nález v bodu 25 tvrdí, že zkoumal i to, zda napadené ustanovení není projevem

libovůle zákonodárce či jeho iracionality, přináší v tomto směru jediný „důkaz“, jímž je odkaz na důvodovou zprávu k zákonu č. 361/2003 Sb., tedy dokument dnes vskutku historický, nahlíženo dynamičností změn, které se odehrály i jen v posledních třech letech.

Uvádí-li důvodová zpráva, že *„úprava posílí sociální jistoty příslušníků bezpečnostních sborů. Očekává se od ní, že přinese stabilizaci příslušníků těchto sborů a v důsledku toho i snížení výdajů bezpečnostních sborů na poskytování základní výstroje (...) se předpokládají i úspory spojené se snížením administrativní náročnosti rozhodování ve věcech služebního poměru, s racionalizací struktury jednotlivých bezpečnostních sborů apod.“*, pak i jen průměrný občan, který sleduje toliko zpovzdálí veřejný život (a u ústavního soudce je dobrá orientace na tomto poli přímo povinností) ví, že se zprvu jistě bohublíbý záměr zákonodárci poněkud nepovedl, posunul se, ba zcela se vzdálil původně zamýšlenému cíli. Jinými slovy - zákon již neslouží účelu, pro který byl přijímán. Poukaz na důvodovou zprávu k napadenému zákonu proto považuji za zcela lichý, bezpředmětný. Naopak, většina se nevyrovnala se stanoviskem Senátu (bod 10 nálezu), který ve svém vyjádření mj. uvedl: *„Senát většinově důvěřoval tomu, že nastavení průměrné platové úrovně příslušníků bezpečnostních sborů na jednonásobek průměrné platové úrovně v nepodnikatelské sféře a řada dalších výhod pro příslušníky bezpečnostních sborů vytváří nadstandardní odměňování, které kompenzuje i řadu tvrdých požadavků a odříkání uvalených zákonem na příslušníky.“*, ač je zřejmé, že jeho tehdejší očekávání se nenaplnilo, z čehož měly být vyvozeny důsledky při posuzování napadených ustanovení.

Argumentaci pro výše uvedené hodnocení o selhání původního cíle zákona lze najít dnes a denně ve veřejně dostupných zdrojích. Tak např. jen několik dnů před přijetím nálezu připustil ministr vnitra ve svém televizním vystoupení v pořadu *Partie*, že ze služeb Policie ČR odcházejí poměrně hojně nejen osoby, jimž kyne naděje na slušnou výsluhu, nýbrž i osoby, které ještě podmínky pro přiznání výsluhového příspěvku nesplňují, neboť trpí ztrátou motivace. Tamtéž uvedl, že rozpočet Policie se v průběhu několika posledních let snížil o 9 miliard korun a počítá se s dalším snižováním. Argumentuje-li nález (bod 28) průměrnou mzdou u Policie ČR v roce 2009 (33.313,- Kč), pak zcela odhlíží od rovněž obecně známé skutečnosti, že právě v tomto období byl celkový příjem uměle navyšován odměnami těm jejím členům, kteří chtěli od sboru odejít a odměnami si zvyšovali výši svých výsluhových příspěvků. Tento postup připustil v tisku policejní prezident. Z druhé strany z uvedeného údaje plyne, že i přes relativní výši nedosahuje ani takto ovlivněná průměrná mzda Senátem zmíněná a zákonem původně zamýšlený jednonásobek průměrného platu v nepodnikatelské sféře (nález uvádí pro tuto sféru částku 24.994,- Kč). Jisté je, a z veřejných zdrojů jde o informaci doložitelnou, kterou nebylo nesnadné ověřit dotazem směřovaným k policejnímu prezidentovi, že celá řada policistů s praxí kolem tří let dnes pracuje za 15 – 16 tisíc Kč měsíčně. Ukládat takto honorovaným lidem finančně nezhodnocenou práci přesčas v rozsahu 150 hodin u mě naráží nejen na porušení rovnosti uvnitř sboru, ale doslova na představu toho, co je mravné a co již nikoliv.

Z uvedeného je patrné, že napadená konstrukce platu policistů, která automaticky zahrnuje i práci přesčas v rozsahu 150 hodin, vytváří zcela nepochybně destruktivně působící, obrovskou nerovnost v odměňování uvnitř sboru samotného a deklarovaný cíl zákonné úpravy nebyl dosažen. Masivní odchody policistů spolu s opravdu podprůměrným ohodnocením práce některých z nich, to vše již po dobu v řádu let,

vytvářejí podhoubí pro špatný výkon služby, ba lze se domnívat, že mohou být i důvodem kriminálních excesů některých policistů, jejichž svědkem jsme až příliš často. Uvádějí-li mezinárodní dokumenty věnující se platům soudců, že výše platů musí být stanovena tak, aby zaručovala jejich personální nezávislost, a to v zájmu občanů, jejichž právům a oprávněným zájmům může poskytnout ochranu jen nezávislá justice, pak v případě policistů platí, že jsou to oni, kdo zajišťuje jednu z nezákladnějších funkcí i toho nejliberálnějšího (nejminimálnějšího) státu, kterou je zajištění bezpečnosti členů občanské společnosti v takovém státu, na niž stát nikdy nemůže rezignovat, aniž by ztratil své opodstatnění. Proto je stát povinen vytvořit komplexní podmínky k zajištění výkonu této své funkce, včetně učinění opatření, která by policejní sbor stabilizovala. Měl by přitom brát v úvahu dávno učiněný poznatek o tom, že podstata lidská je žel ambivalentní, a že spoléhání se na nereálnou představu, že pro výkon policejní služby lze získat jen altruisty, řídící se Rašínovým heslem „za službu státu se neplatí“, může celou společnost přijít draho.

Lze proto uzavřít, že stát, který nezajistí spravedlivě rozdělované a dostatečné příjmové hodnocení svým policistům, neplní svou povinnost přijmout taková pozitivní opatření, která by směřovala k zajištění základních práv všech občanů na život, osobní integritu, nedotknutelnost majetku atd., a to skrze řádný výkon policejní služby. Mezi taková opatření bezpochyby náleží i vytvoření systému spravedlivého odměňování policistů, které by respektovalo individuální nasazení a tedy zásluhovost, a tak zajistilo rovnost v odměňování uvnitř sboru, a to za účelem stimulace a motivace jednotlivých policistů k řádnému výkonu nepochybně náročné služby. To vše v zájmu ochrany života, zdraví a majetku všech občanů tohoto státu. Touto stránkou věci se však většina ve svém stanovisku vůbec nezabývala.

V Brně, dne 16. 11. 2011

Eliška Wagnerová