

Obiter dictum bývalého soudce

eFocus

Nálezem ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 21/14, Ústavní soud k návrhu prezidenta zrušil dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů ustanovení § 17 odst. 3 věty čtvrté zákona č. [234/2014](#) Sb., o státní službě, ve zbytku návrh zamítl.

Zrušené ustanovení znělo: *„Jde-li o systemizaci Úřadu Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, Českého telekomunikačního úřadu, Energetického regulačního úřadu, Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, Úřadu pro ochranu osobních údajů, Českého statistického úřadu nebo Státního úřadu pro jadernou bezpečnost, nemůže vláda bez souhlasu toho, kdo je v jejich čele, snížit počet služebních míst podle odstavce 1 písm. a) a b) a objem prostředků na platy podle odstavce 1 písm. c) oproti systemizaci pro předchozí kalendářní rok.“*

Při analýze citovaného nálezu nelze v první řadě přehlédnout odlišné stanovisko soudců Vojtěcha Šimíčka a Kateřiny Šimáčkové, kteří si správně povšimli toho, že *„i samotná vláda toto své sebeomezení plně podporuje, jak plyne z jejího vyjádření k návrhu“*.

Ve stávající politické konstelaci by arcíť zrušení citovaného ustanovení a vznik mezery v zákoně neměly přinést praktický problém, poněvadž vládě, jež v daném složení neplaidovala pro zrušení zrušeného ustanovení, nic nebrání v tom, aby respektovala neformalizovaný nesouhlas toho, kdo stojí v čele příslušného úřadu, pokud by zvažovala možnost snížit počet služebních míst a (či) objem prostředků na platy. Takový postup by byl nejen ústavně konformní, ale též zcela v souladu s pravidly politické kultury a principy dobré správy. Je dnes již jen hypotetickou otázkou, zda a kdy by vůbec nastala situace, že by předseda některého z úřadů vetoval snížení počtu služebních míst či objemu prostředků na platy. Lze předpokládat, že – ač dle zrušeného textu nemuselo být neudělení souhlasu ani odůvodněno – by nejspíše došlo k nalezení věcného řešení či kompromisu.

Pro futuro je však přesto na místě hledat nástroje pro případ, že by vláda tento neformální postup nerespektovala, respektive prostřednictvím svévolné aplikace ustanovení § 17 odst. 3 zákona o státní službě by okleštila počet služebních míst a objem prostředků na platy tak, že by *via facti* znemožnila úřadu plnit jeho pravomoci, popř. by zneužila tohoto prostředku k omezení nezávislosti úřadu. Tím se nepochybně otevírá otázka, zda usilovat o novelu zákona o státní službě. Pro takové úvahy je třeba z pohledu teleologického výkladu vycházet z toho, že smyslem zrušeného ustanovení nebylo primárně postavit předsedu úřadu nad vládu, ale stanovit pravidlo, že pro vyjmenované úřady až na zvláště odůvodněné výjimky vláda nemůže snížit počet služebních míst a objem prostředků na platy oproti systemizaci pro předchozí kalendářní rok.

Klíčovou otázkou je především otázka širší nezávislosti těchto úřadů. Na příkladu Českého statistického úřadu se toto téma promítá do variant, zda statistické údaje slouží pouze moci výkonné, tzn. statistický úřad je pouhým nástrojem vlády, která může s údaji posléze nakládat podle svého volného uvážení, či zda jsou tyto údaje objektivním veřejným statkem. V tomto směru se lze opět ztotožnit s odlišným stanoviskem soudců Vojtěcha Šimíčka a Kateřiny Šimáčkové, dle něhož *„některé z těchto orgánů spadají pod vykonavatele státní správy mimo její organizační soustavu a spojují v sobě dva zdánlivě protikladné prvky: nezávislost a výkon státní správy. Jejich nezávislost je dána právě tím, že tvoří relativně samostatné organizační složky státu, mají vlastní rozpočtovou kapitolu a*

v jejich čele nestojí člen vlády (viz také např. D. Hendrych a kol. *Správní právo – obecná část*. 8. vydání. C. H. Beck, str. 123). Nikoliv náhodou zákonodárce zvolil i odlišný způsob jmenování předsedů těchto orgánů, než je tomu u ministerstev. Jejich věcná působnost a jim vymezená pravomoc spočívá zejména v regulaci určitých specifických oblastí, a v této logice je proto zcela konsekventní, že mají být co možná nejméně závislé na aktuální politické situaci a jejich smysl má být dán zejména odborností a personální nezávislostí na exekutivě.“ Dovolím si dodat, že ke škodě věci zákonodárce smísl v citovaném ustanovení služebního zákona instituce, u nichž je poměr nezávislosti a výkonu státní správy odlišný. V případě Českého statistického úřadu je přitom nezávislost natolik zásadním atributem jeho činnosti, až jej staví až do těsné blízkosti Nejvyššího kontrolního úřadu, nicméně bohužel s tím rozdílem, že není ukotven přímo v Ústavě.

Je otázkou, zda by *de lege ferenda* bylo možné omezit možnost vlády ke snížení počtu služebních míst a objemu prostředků na platy jiným způsobem, než v návaznosti na souhlas toho, kdo stojí v čele úřadu. Z odůvodnění nálezu je přitom patrné, že protiústavnost napadeného ustanovení byla spatřována především v části věty „bez souhlasu toho, kdo je v jejich čele,“. Zdá se, že z kusého odůvodnění nálezu neplyne žádná zásadní argumentace, jež by směřovala proti zbytku zrušeného ustanovení. Lze tedy v podstatě dovodit, že i text v podobě: „Jde-li o systemizaci... Českého statistického úřadu..., nemůže vláda bez souhlasu toho, kdo je v jejich čele, snížit počet služebních míst podle odstavce 1 písm. a) a b) a objem prostředků na platy podle odstavce 1 písm. c) oproti systemizaci pro předchozí kalendářní rok.“, by nebyl opakováním textu, který nebyl shledán ústavně konformním.

Při hledání subjektu, který by mohl v novelizovaném znění zákona omezit možnost vlády snižovat počet služebních míst či objem prostředků na platy, se na prvním místě nabízí dolní komora Parlamentu. Variantou ztížení postupu vlády by mohla být např. i podoba „nemůže vláda bez souhlasu všech svých členů“, popř. alespoň bez dosažení jiného kvora než prosté většiny, nebo „bez konzultace a zohlednění stanoviska toho, kdo je v jejich čele“, či v kombinaci těchto variant, apod.

K zamezení svévole a zásahu do nezávislosti daných úřadů by bylo možno přistoupit i taxativním výčtem podmínek, při jejichž naplnění by vláda toliko mohla přistoupit jakožto k výjimce z obecného zákazu ke snížení počtu služebních míst a objemu prostředků. Jednou z podmínek by mělo být to, „aby počet služebních míst a objem prostředků na platy byl přiměřený požadavkům plynoucím z pravomoci, závazků na národní a evropské úrovni“. Mohlo by být uzákoněno i stanovení procentuální hranice, která by z roku na rok nemohla být překročena, eventuálně se zákazem opakovat snižování v několika letech po sobě, apod.

V těchto konsekvencích lze odkázat i na jeden z náznaků v unijním právu ukotveném odlišném stanovisku soudce Jiřího Zemánka:

„Nebylo proto namístě omezit výlučné oprávnění vlády schvalovat systemizaci výslovným výčtem správních úřadů a způsobem, jak je uvedeno v ustanovení § 17 odst. 3 věty čtvrté posuzovaného zákona, nýbrž stanovení počtu služebních míst a objemu prostředků na platy mělo být obecnou formulací vázáno na plnění úkolů těchto orgánů, vyplývajících z unijního práva, resp. z rozhodnutí unijních orgánů na něm založených.“

Ústavní soud je označován za tzv. negativního zákonodárce, tj. za soud, který může napadené ustanovení zrušit, nikoli však změnit či přijmout jinou právní úpravu. Pro další vývoj je velmi důležitý odst. 251 odůvodnění nálezu. Z toho se podává, že „jakkoliv Ústavní soud podanému návrhu s výjimkou návrhu na zrušení § 17 odst. 3 věty čtvrté nevyhověl, je z obsahu odůvodnění tohoto nálezu zřejmé, že nezakládá překážku *rei iudicatae* ve vztahu k případnému budoucímu přezkumu jednotlivých ustanovení zákona o státní službě, samozřejmě s výjimkou ústavnosti legislativního

procesu, k němuž se již Ústavní soud vracet nehodlá.“

Z uvedeného je patrné, že si Ústavní soud byl vědom toho, že rozhoduje o ústavnosti zákona, který ještě nestihl být v praxi aplikován, a proto nebylo možné prakticky seznat, zda a jak jeho ustanovení bude možno vyložit ústavně konformním způsobem. Ze závěrečné věty odst. 251 odůvodnění o tom, že „*tento nález proto nemá ambici zcela uzavřít případný budoucí diskurs nad ústavností některého konkrétního ustanovení zákona o státní službě*“, je evidentní, že možnost diskursu nad ústavností některého ustanovení zákona o státní službě je otevřena. Změna judikatury Ústavního soudu není pak sice teoreticky vyloučena, i sama judikatura Ústavního soudu s ní počítá (srov. např. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 11/02), prakticky a reálně ji však - i s ohledem na výsledek hlasování o citovaném nálezu - nelze v brzké době předpokládat. I kdyby se zákonodárce vrátil ke koncepci souhlasu těch, kdož jsou v čele úřadů, neobstála by v mých očích taková koncepce tehdy, nebyly-li by naopak stanoveny zákonné podmínky, za nichž by mohl předseda souhlas jediné odepřít.

Lze shrnout, že nález Ústavního soudu, včetně výroku I. nálezu, byl vydán záhy po nabytí účinnosti služebního zákona. Za této situace Ústavní soud neměl možnost ověřit, jak bude zákon aplikován v praxi a zda lze napadená ustanovení aplikovat ústavně konformním způsobem. Je evidentní, že nálezem Ústavního soudu se téma stalo možná i trochu nechtěně aktuální. Za této situace by bylo vhodné usilovat o to, aby zákonodárce zaplnil vzniklou mezeru v zákoně a některým ze shora navržených či obdobně formulovaných a propracovaných způsobů stanovil jasná pravidla, za nichž by bylo jediné možné v rámci systematizace výjimečně snížit počet služebních míst a objem mzdových prostředků pro úřady, jejichž pravomoc je vázána na princip nezávislosti na moci výkonné.

JUDr. PhDr. Stanislav Balík,

advokát, bývalý soudce Ústavního soudu

Názor byl publikován v rámci vydání EPRAVO.CZ Digital - prosinec 2015.



Nové číslo EPRAVO.CZ Digital si můžete stáhnout **ZDARMA na App Store, Google Play a Windows Store**, a to přímo z Vašeho tabletu či chytrého telefonu. Pokud máte již aplikaci staženou, postačí si stáhnout pouze nové vydání. Využít můžete také webový archiv starších čísel na adrese tablet.epravo.cz.



© EPRAVO.CZ - Sbíрка zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Nebezpečný návrh novely zákona aneb Cesta do pekel je dlážděna těmi nejlepšími úmysly. Actio popularis - dobrý sluha, ale špatný pán](#)
- [Třpyt a bída DPP](#)
- [Lesk a bída klouzavého mandátu](#)
- [GDPR pro samostatné advokáty](#)
- [GDPR kontra zásada veřejnosti](#)
- [Proboha, nepohrávejme si s myšlenkou na zrušení Senátu - aneb I každý populismus musí mít svou mez.](#)
- [Proč máme málo soudců-mužů? Není to diskriminace?](#)
- [Zpověď týraného dyslekticko-dysgrafického autisty](#)
- [Právo stále bují aneb Právní život](#)
- [Glejt pro podpantofelníka](#)
- [Léto versus generátor spisů aneb Právní život](#)