



ČESKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jm é n e m r e p u b l i k y

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského a soudců a soudkyň Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Jana Musíla, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové (soudkyně zpravodajky), Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu **Nejvyššího správního soudu** na zrušení § 48 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění zákona č. 530/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 362/2003 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona 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, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky, jako účastníků řízení, a vlády České republiky, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

Ustanovení § 48 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění zákona č. 530/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 362/2003 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona 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, se ruší uplynutím dne 30. června 2019.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

1. Nejvyšší správní soud (dále též jen „navrhovatel“), za který jedná předseda šestého senátu JUDr. Tomáš Langášek, podal dle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) návrh na zrušení § 48 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru“).

2. Napadené ustanovení zní: „Příslušník nesmí vykonávat jinou výdělečnou činnost než službu podle tohoto zákona; toto omezení se nevztahuje na případy uvedené v § 29, 31 a § 33 písm. a) a na další činnosti stanovené interními akty vydanými řediteli bezpečnostních sborů“.

3. Navrhovatel podává návrh na zrušení předmětného ustanovení v souvislosti s řízením o kasační stížnosti žalobkyně, která byla propuštěna ze služebního poměru ředitelem Hasičského záchranného sboru hl. m. Prahy z důvodu provozování podnikatelské činnosti (vedení účetnictví pro společenství vlastníků jednotek, jehož je žalobkyně členkou), čímž mělo dojít k porušení shora citovaného ustanovení zákona o služebním poměru.

4. Navrhovatel uvádí, že výjimky ze zákazu výdělečné činnosti uvedené v § 29, 31 a § 33 písm. a) na stěžovatelku nedopadají. V řízení tak šlo o spor o aplikaci výjimky stanovené nikoli zákonem, nýbrž pokynem generálního ředitele Hasičského záchranného sboru České republiky (dále jen „HZS ČR“) ze dne 28. 3. 2013, k provedení § 48 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, podle jehož čl. 1 odst. 1 písm. f) se zákaz výdělečné činnosti podle § 48 odst. 2 zákona o služebním poměru nevztahuje na „správu vlastního majetku“. Ředitel Hasičského záchranného sboru hl. m. Prahy i Městský soud v Praze dospěli k závěru, že v případě žalobkyně se o správu vlastního majetku nejedná.

5. V řízení před správními soudy je nesporné, že žalobkyně uvedenou činnost (vedení účetnictví) vykonávala. Navrhovatel však dospěl k závěru, že způsob, kterým byla výdělečná činnost žalobkyni zakázána, je v rozporu s ústavním pořádkem, a proto navrhuje zrušení napadeného ustanovení zákona o služebním poměru.

II. Tvrzení navrhovatele

6. Protiústavnost napadeného ustanovení spatřuje navrhovatel primárně v tom, že je v rozporu s výhradou zákona. Navrhovatel uvádí, že omezení, resp. zákaz jiné výdělečné činnosti příslušníků bezpečnostních sborů zakotvené v napadeném ustanovení je omezením základního práva na svobodnou volbu povolání, práva podnikat a získávat prostředky pro své životní potřeby prací dle čl. 26 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Toto omezení je podle čl. 26 odst. 2 Listiny možné pouze zákonem, nikoli interním aktem. Výhrada zákona plyne též z čl. 44 Listiny i čl. 4 odst. 2 Listiny.

7. Podle navrhovatele napadeným ustanovením obsahujícím zmocnění pro ředitele příslušného bezpečnostního sboru stanovit meze základního práva podnikat a provozovat hospodářskou (výdělečnou) činnost, zákonodárce překročil ústavní limity pro delegaci normotvorby dle čl. 79 odst. 3 Ústavy, ve spojení s čl. 15 odst. 1 Ústavy. Zákon totiž nestanoví žádný základ ani meze, resp. rámec, v němž má ředitel příslušného bezpečnostního sboru vydat prováděcí podzákonný předpis, nadto je zmocněn k úpravě těchto otázek interním aktem řízení, jež ani za obecně závazný právní předpis nelze považovat. Došlo tak k porušení základního ústavního principu demokratického právního státu garantujícího svobodu každého jednotlivce, jak je postulován v čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny, tedy že každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. Proto musí být meze základních práv a svobod upraveny zákonem, jenž je přijímán demokraticky zvoleným parlamentem, v otevřeném, transparentním a verifikovatelném zákonodárném procesu, a nikoli – ve srovnání s kvalitou zákona – arbitrárními vnitřními předpisy.

8. Výhradu zákona nelze dle navrhovatele obcházet tím, že zákon určité základní právo anuluje a správnímu orgánu poskytne *blanco šek* k případnému změkčení zákazu, nijak neomezenému co do okruhu adresátů a rozsahu změkčení. Je to jenom a pouze služební funkcionář, jenž interními akty řízení, tedy nikoli právním předpisem, bez jakýchkoliv zákonných kritérií, tedy svévolně, vymezuje rozsah a podmínky uplatnění ústavně zaručeného základního práva (jinak řečeno jeho hranice), byť tak činí obecně vůči okruhu podřízených příslušníků. Navrhovatel analogicky odkazuje na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 23/02 ze dne 30. 6. 2004 (N 89/33 SbNU 353; 476/2004 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 3/15 ze dne 30. 5. 2017 (č. 231/2017 Sb.).

9. Navrhovatel připomíná, že podle § 42 odst. 1 písm. f) zákona o služebním poměru vede porušení zákazu stanoveného v napadeném ustanovení (resp. zákazu plynoucího až z interního aktu ředitele bezpečnostního sboru) k propuštění ze služebního poměru obligatorně bez dalšího, tj. bez jakéhokoliv upozornění či výstrahy a možnosti v přiměřené lhůtě napravit nežádoucí stav. Právní úprava tak vytváří neakceptovatelný stav právní nejistoty u příslušníků bezpečnostních sborů, jejichž služební poměr je jinak do detailů upraven formou zákona právě z důvodu, aby výkon jejich služby byl co do podmínek a trvání předvídatelný a ze strany státu garantovaný, též poskytnutím soudní ochrany.

10. Soudní ochrana se však dle navrhovatele nemůže v posuzovaném případě plně realizovat. I kdyby totiž správní soud odhlédl od interního pokynu, jenž není právním předpisem, a v souladu s čl. 95 odst. 1 Ústavy věc posoudil pouze prizmatem zákona, resp. práva, je inkriminovaným ustanovením stěžovatelce zakázána jiná výdělečná činnost bezvýjimečně a tento zákonný zákaz stěžovatelka porušila. Podle navrhovatele by však bylo převrácením role soudu a správního orgánu, pokud by soudní ochrana měla záviset na aplikaci a interpretaci interních aktů řízení, jež ani nejsou právním předpisem. Mohlo by tak v důsledku dojít k porušení čl. 36 odst. 2 *in fine* Listiny, neboť vymezení mezi základního práva nebo svobody v interním předpisu a rozhodnutí o tom, zda byly překročeny, se dostává mimo kognici soudní moci.

11. Podle navrhovatele dochází též k nerovnosti mezi příslušníky bezpečnostních sborů a jinými profesemi, u nichž Listina v čl. 44 taktéž připouští omezení základního práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, konkrétně soudci, státními zástupci, vojáky z povolání, státními zaměstnanci či úředníky územních samosprávných

celků. U těchto profesí jsou příslušná omezení konkretizována zákonem co do rozsahu a případně i účelu omezení. Vzhledem ke zmocnění jednotlivých ředitelů bezpečnostních sborů k úpravě interním pokynem se dle navrhovatele může navíc lišit rozsah omezení i v rámci jednotlivých bezpečnostních sborů.

12. Další důvod protiústavnosti spatřuje navrhovatel v tom, že napadené ustanovení pro příslušníky bezpečnostních sborů zcela - na úrovni zákona - eliminuje základní právo na podnikání a jinou výdělečnou činnost. Listina však umožňuje toto právo pouze omezit (čl. 26 odst. 2 a čl. 44 Listiny), a to při nutnosti zachovat jeho podstatu a smysl (čl. 4 odst. 4 Listiny). Navrhovatel připomíná předchozí právní úpravu, která přímo na úrovni zákona stanovovala jasné výjimky ze zákazu podnikání či jiné výdělečné činnosti.

13. Navrhovatel si je vědom, že před derogací právního předpisu má přednost jeho ústavně konformní výklad, ovšem takovýto výklad se mu nepodařilo nalézt, aniž by se ocitl za hranicí imperativu vázanosti zákonem dle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Navrhuje proto zrušení napadeného ustanovení, a to dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.

14. Z hlediska rozsahu navrhované derogace navrhovatel uvádí, že návrh nelze omezit jen na část ustanovení vymezenou slovy „a na další činnosti stanovené interními akty vydanými řediteli bezpečnostních sborů“, neboť i případné odklizení pouze tohoto protiústavního ustanovení by pro žalobkyni zachovalo protiústavní následek v podobě zrušení jejího služebního poměru pro porušení bezpodmínečného a úplného zákazu podnikání a jiné výdělečné činnosti, jenž je stanoven v první části napadeného ustanovení, ve větě před středníkem. Došlo by však k protiústavnosti spočívající v úplné eliminaci základního práva, jež může být dle Listiny pouze omezeno. Obě části napadeného ustanovení § 48 odst. 2 zákona o služebním poměru (část věty před středníkem i část věty za středníkem) jsou dle navrhovatele protiústavní zejména ve vzájemné kombinaci a takto je také musí – nebudou-li Ústavním soudem zrušeny – navrhovatel na daný případ aplikovat.

15. Stejně tak vyčlenění části ustanovení vymezené slovy „toto omezení se nevztahuje na případy uvedené v § 29, 31 a § 33 písm. a)“ z derogačního návrhu není dle navrhovatele možné; jeho ponechání v právním předpisu by postrádalo jakýkoliv jazykový a normativní smysl, neboť daná část věty nemůže bez úvodní části samostatně existovat.

III. Vyjádření účastníků řízení a vedlejší účastnice řízení

16. Ústavní soud si vyžádal vyjádření účastníků řízení a vedlejší účastnice řízení.

17. Za Poslaneckou sněmovnu zaslal vyjádření dne 13. 10 2017 její předseda Jan Hamáček, který stručně zrekapituloval průběh legislativního procesu přijímání zákona o služebním poměru, jakož i zákona č. 530/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 362/2003 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona 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 (dále jen „zákon č. 530/2005 Sb.“). Právě zákon č. 530/2005 Sb. změnil dikci

napadeného ustanovení do současné podoby. Vyjádření dále připomíná, že znění napadeného ustanovení bylo při přijímání zákona č. 530/2005 Sb. zcela nově upraveno na návrh poslance Petra Ibla uvedeném v souhrnu pozměňovacích návrhů pod písmenem D. K pozměňovacímu návrhu zaujal nesouhlasné stanovisko zpravodaj poslanec Pavel Severa, ministr vnitra František Bublan nicméně doporučil pozměňovací návrh přijmout. Závěrem předseda Poslanecké sněmovny konstatuje, že s návrhem zákona vyslovil Parlament souhlas ústavně předepsaným postupem, zákon byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášen.

18. Za Senát zaslal vyjádření dne 30. 10. 2017 jeho předseda Milan Štěch, který zrekapituloval legislativní proces v Senátu jak ve vztahu k zákonu o služebním poměru, tak ve vztahu k zákonu č. 530/2005 Sb. a uvádí, že Senát se rozhodl návrhem zákona č. 530/2005 Sb. nezabývat a návrh zákona byl tak přijat. Dále připomíná předchozí právní úpravu zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve spojení s § 10 odst. 1 zákona č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů, jakož i znění § 48 odst. 2 zákona o služebním poměru před novelizací s tím, že zde byly alespoň rámcově vymezeny činnosti, které mohou osoby v příslušném služebním poměru vykonávat. Posouzení ústavnosti napadeného ustanovení ponechává plně na Ústavním soudu.

19. Vláda České republiky (dále jen „vláda“) dne 23. 10. 2017 svým usnesením č. 750 schválila vstup do řízení před Ústavním soudem, navrhla zamítnutí návrhu a zmocnila ministra vnitra k zastupování před Ústavním soudem. Dále zmocnila ministra pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu, aby ve spolupráci s ministrem vnitra vypracoval vyjádření k předmětnému návrhu.

20. Dne 15. 11. 2017 obdržel Ústavní soud vyjádření zasláné ministrem pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu Janem Chvojkou, ve kterém vláda po rekapitulaci návrhu Nejvyššího správního soudu uvádí, že napadené ustanovení nenarušuje právní jistotu ani legitimní očekávání občanů a příslušníků bezpečnostních sborů, neboť záповěď výkonu jakékoliv živnostenské nebo jiné výdělečné činnosti je stanovena již § 13 odst. 1 písm. i) zákona o služebním poměru jako jeden z předpokladů k přijetí do služebního poměru. Jelikož se jedná o základní předpoklad k přijetí do služebního poměru, musí příslušník bezpečnostního sboru tento předpoklad splňovat po celou dobu trvání služebního poměru. Případné výjimky ze zákazu výdělečné činnosti (bez ohledu na to, jsou-li stanoveny vnitřním předpisem či individuálním aktem jako v jiných zákonech upravujících státně zaměstnanecké vztahy) lze chápat jako korekci rigidity zákona v odůvodněných případech, přičemž se však nejedná o zásah takové intenzity, aby docházelo k narušení právní jistoty.

21. Vláda dále uvádí, že k omezení základního práva dle čl. 26 Listiny nedochází, podmínky výkonu služby jsou uchazečům předem známy a cituje z nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 3/2000 ze dne 21. 6. 2000 (N 93/18 SbNU 287; 231/2000 Sb.), podle něhož „cenová regulace nezabraňuje nikomu podnikat ani provozovat jinou hospodářskou činnost, neboť každý má možnost se svobodně rozhodnout, zda za daných podmínek v určité oblasti podnikat bude“.

22. Vyjádření vlády dále srovnává napadenou právní úpravu s právní úpravou týkající se soudců a státních zástupců a uvádí, že napadené ustanovení neporušuje rovnost v zárukách základních práv, neboť možnost vykonávat jinou výdělečnou

činnost může být pro příslušníky bezpečnostních sborů naopak širší, než pro soudce a státní zástupce, stanoví-li tak interní předpis. Stejně tak odmítá tvrzené porušení rovnosti ve srovnání s právní úpravou týkající se státní služby, vojáků z povolání, či úředníků územních samosprávných celků, jelikož všechny tři zákony obsahují podmínku písemného souhlasu služebního orgánu, respektive územního samosprávného celku, s výkonem jiné výdělečné činnosti.

23. Podle vlády se tedy v těchto předpisech počítá s určitou formou uvážení, se kterou je nezbytné počítat též při vydání interního aktu ředitele bezpečnostního sboru, přičemž v žádném ze tří zmíněných zákonů není stanovena povinnost povolení k výkonu jiné výdělečné činnosti vydat. Pro vojáka z povolání je sice stanovena explicitní podmínka „neovlivní-li tato činnost výkon jeho služby nebo jiný důležitý zájem služby“, ovšem dle vlády ze zákona o služebním poměru tato výjimka vyplývá taktéž, avšak implicitně, tj. důležitý zájem služby je nutno taktéž brát v potaz.

24. Podle vlády tedy právní úprava týkající se vojáků z povolání, státních zaměstnanců v režimu státní služby a úředníků územních samosprávných celků obsahuje obdobnou možnost výjimky, jaká je obsažena v napadeném ustanovení, přičemž rozdíl v tom, zda se možnost udělení výjimky vztahuje na jednotlivce nebo na celý bezpečnostní sbor, není pro posuzování ústavnosti daného institutu rozhodující. Vláda uvádí, že pro příslušníky bezpečnostních sborů znamená napadená konstrukce naopak vyšší míru právní jistoty, neboť podmínky pro udělení výjimky z výkonu jiné výdělečné činnosti jsou stanoveny pro všechny příslušníky v bezpečnostním sboru jednotně, zatímco vojáci z povolání, úředníci územních samosprávných celků a státní zaměstnanci podle zákona o státní službě musejí vždy vyčkat individuálního rozhodnutí ve věci, přičemž výsledek tohoto rozhodnutí může být jakýkoliv.

25. Vláda dále připomíná, že základní právo garantované čl. 26 Listiny spadá do kategorie hospodářských, sociálních a kulturních práv, je tudíž možné na posuzovaný případ aplikovat test racionality, tak jak byl formulován v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/08. Dle vlády napadená právní úprava v uvedeném testu obstojí. Smyslem a podstatou hospodářského práva stanoveného čl. 26 Listiny je svoboda jednotlivce zvolit si své povolání nebo vyvíjet podnikatelskou či jinou hospodářskou činnost, a to především za účelem získání zaopatření vlastního, případně rodiny či osob blízkých. Příslušníkům bezpečnostních sborů je garantováno nadprůměrné finanční zajištění a napadené ustanovení se tak netýká esenciálních podstaty výkonu daného základního práva, neboť možnost hmotného zabezpečení je i v této podobě plně zachována. Legitimním cílem předmětné úpravy je požadavek na nestrannost a nezávislost bezpečnostních sborů a též zachování co nejširší míry časové dostupnosti k výkonu služby příslušníka, neboť tato činnost je stěžejní pro zachování základních funkcí státu a ochrany jeho občanů a majetku. Zákonný prostředek použitý k dosažení uvedeného cíle je dle vlády rozumný, neboť tato konstrukce zákona bezpochyby pomáhá k naplňování výše uvedeného legitimního cíle, byť nemusí jít o variantu nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší. Dle vlády příslušníci bezpečnostních sborů vykonávat jinou výdělečnou činnost fakticky mohou, byť na základě interního předpisu ředitele bezpečnostního sboru.

26. Vláda s odkazem na nálezu sp. zn. Pl. ÚS 83/06 ze dne 12. 3. 2008 (N 55/48 SbNU 629; 116/2008 Sb.) připomíná, že Ústavní soud by měl zkoumat ústavnost zákona, nikoli jeho vhodnost či účelnost. Zákonodárce jednal dle vlády v mezích své

pravomoci, když stanovil omezující nástroje (omezení výdělečné činnosti s možností výjimek) s ohledem na jejich vhodnost a účelnost, což je primárním úkolem zákonodárce.

27. Vláda dále připomíná přednost ústavně konformního výkladu před derogací s tím, že omezení stanovené v napadeném ustanovení, resp. též v § 13 odst. 1 písm. i) zákona o služebním poměru, není možné vykládat izolovaně, nýbrž vždy v kontextu ústavního pořádku. Podle vlády tak například svoboda vědeckého bádání a umělecké tvorby, které jsou zaručeny v čl. 15 odst. 2 Listiny, nemohou být příslušníkům bezpečnostních sborů zapovězeny, stejně tak správa vlastního majetku dle čl. 11 Listiny. Vlastnické právo zahrnuje mimo jiné právo majetek držet, užívat, požívat a disponovat s ním, přičemž všechny jmenované činnosti jsou přitom potenciálně výdělečné. Napadené ustanovení tak dle vlády neeliminuje právo vykonávat výdělečnou činnost, toto právo je pouze omezeno v zájmu řádného, jinými povinnostmi nerušeného, výkonu služby či s ohledem na možný střet zájmů.

28. Vláda tedy navrhuje zamítnutí návrhu na zrušení předmětného ustanovení, neboť má za to, že je možný jeho ústavně konformní výklad.

29. Veřejná ochránkyně práv Anna Šabatová přípisem ze dne 17. 10. 2017 Ústavnímu soudu sdělila, že do řízení jako vedlejší účastnice nevstupuje. Nad rámec uvedeného sdělila, že se s návrhem Nejvyššího správního soudu ztotožňuje.

IV. Replika navrhovatele

30. Obdržená vyjádření byla zaslána navrhovateli, který v replice k nim uvádí, že věcnou argumentaci k návrhu poskytla pouze vláda, proto podrobněji reaguje na vyjádření vlády. Argumentace vlády ustanovením § 13 odst. 1 písm. i) zákona o služebním poměru na argumentaci navrhovatele nic nemění. Jak § 48 odst. 2 tak § 13 odst. 1 písm. i) obsahují absolutní zákaz jiné výdělečné činnosti, z něhož § 48 odst. 2 připouští výjimky v podobě činností stanovených interními akty vydanými řediteli bezpečnostních sborů. Je to právě režim výjimek, forma jejich stanovení a oprávněný orgán veřejné moci k jejich stanovení, jež jsou dle navrhovatele v rozporu s ústavní výhradou zákona. K argumentu potřeby korigovat tvrdost zákona, navrhovatel uvádí, že odstranění tvrdosti zákona z povahy věci předpokládá individualizované rozhodování zaměřené na posouzení intenzity dopadu zákona na konkrétní situaci konkrétní osoby. Zde však došlo k přenesení normotvorné kompetence, jež přísluší zákonodárné moci, na moc výkonnou, zde dokonce na orgán veřejné moci, jež normativní kompetenci, ani delegovanou, mít podle Ústavy nemůže, nadto tak má činit nikoli obecně závazným právním předpisem, nýbrž interní instrukcí.

31. Navrhovatel dále uvádí, že argumentace vlády nálezem Ústavního soudu Pl. ÚS 3/2000 ve věci cenové regulace nájemného není přiléhavá. Uchazeči o přijetí do služebního poměru, resp. již přijatí příslušníci mají sice zachovánu možnost svobodně se rozhodnout, zda vstoupí do služebního poměru či v něm setrvají za cenu, že pak musí akceptovat omezení vyplývající pro ně z čl. 44 Listiny. To však platí potud, pokud jsou tato omezení v souladu s podmínkami omezení základních práv, které Listina předepisuje. To však navrhovatel zpochybňuje.

32. Argumentace vlády jinými služebními poměry ve skutečnosti potvrzuje výhrady navrhovatele, že rozdílným režimem může být narušena rovnost v zárukách základních práv a svobod mezi jednotlivými příslušníky v různých služebních poměrech. Navrhovatel nesouhlasí s tím, že úprava v zákoně o služebním poměru je výhodnější oproti jiným služebním profesím. Z pohledu procesní obrany je tato právní úprava naopak méně výhodná, neboť příslušníky ve služebním poměru zbavuje možnosti obrany proti negativnímu individuálnímu a individualizovanému správnímu rozhodnutí o žádosti o udělení výjimky či souhlasu s výdělečnou činností; takové se totiž nevydává a příslušník je bez dalšího propuštěn.

33. Navrhovatel sice souhlasí s tvrzením vlády, že ve hře je sociální a hospodářské právo, kterému by měl příslušný obsah a rozsah stanovit zákonodárce. Zákonodárce však žádný rozsah a obsah tomuto právu v napadeném ustanovení nedal. Ačkoli se u daného práva uplatní limity čl. 41 odst. 1 Listiny, musí prováděcí zákon skutečně meze práva stanovovat a nikoli je blanketně přenášet na orgány moci výkonné, dokonce v jiných formách než ve formě právních předpisů. Teprve pokud jsou rozsah a obsah daného práva, resp. jeho meze, stanoveny zákonem, lze jejich ústavnost poměřovat testem racionality.

34. Navrhovatel konečně připomíná v mezidobí vyhlášený náleží Ústavního soudu ve věci elektronické evidence tržeb [náleží sp. zn. Pl. ÚS 26/16 ze dne 12. 12. 2017 (8/2018 Sb.)] a připomíná, že v odůvodnění tohoto náleží se objevují téměř všechny argumenty, které navrhovatel snesl vůči nyní napadenému ustanovení. Ústavní soud pro porušení výhrady zákona a ústavních pravidel delegace normotvorby zrušil zmocňovací ustanovení pro vládu, aby některé tržby z dosahu povinnosti evidence vyňala, tedy aby zákonem stanovenou povinnost zmírnila. Tak jako v nyní posuzovaném případě šlo o čl. 26 Listiny, přičemž procedurální úroveň ochrany tohoto základního práva by měla být stejná jak pro podnikatele, tak pro služebníky státu vymezené v čl. 44 Listiny. Navrhovatel připomíná, že neobstálo-li obdobně konstruované zmocňovací ustanovení pro vládu, tím spíše nemůže obstát ve vztahu k regulaci nemající ani podobu právního předpisu.

35. Závěrem navrhovatel uvádí, že nejde o obsah konkrétního interního aktu ředitele bezpečnostního sboru, ale o otázku dramaticky přesahující význam individuální věci stěžovatelky před Nejvyšším správním soudem. Navrhovatel připomíná historické zkušenosti s tím, že nedemokratický, autoritářský či totalitní režim potlačuje ústavní princip dělby moci, přičemž význam moci zákonodárné upadá ve prospěch jednoho mocenského centra ve sféře široce pojímané exekutivy. Ústavní zakotvení výhrady zákona a limity delegace zákonodárné moci v nynější Ústavě jsou odpovědí na tuto historickou zkušenost, přičemž i v liberálním demokratickém režimu mohou být vlády v pokušení exekutivní normotvorbu nadužívat, zejména v situacích paralyzovaných parlamentů a menšinových vlád. Náleží Ústavního soudu tak bude mít význam i pro případné budoucí „horší počasí“, a to nejen vůči příslušníkům bezpečnostních sborů a ozbrojených sil, ale i vůči dalším kategoriím osob v čl. 44 Listiny uvedeným, včetně soudců.

V. Upuštění od ústního jednání

36. Jelikož Ústavní soud neočekával od ústního jednání další objasnění věci, dle § 44 zákona o Ústavním soudu od něj upustil.

VI. Podmínky meritorního posouzení návrhu

37. Ústavní soud konstatuje, že je příslušný k projednání předmětného návrhu, který byl podán k tomu oprávněným navrhovatelem dle § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu. Návrh je přípustný a splňuje všechny zákonem stanovené náležitosti. Ústavní soud tak mohl přistoupit k věcnému přezkumu napadeného ustanovení.

VII. Přezkum procedury přijetí napadeného ustanovení

38. Ústavní soud se v souladu s § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu nejprve zabýval tím, zda napadené ustanovení bylo přijato v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Na základě vyjádření obou komor Parlamentu ČR i na základě příslušných stenoprotokolů ze schůzí komor (dostupných na www.psp.cz a www.senat.cz) dospěl Ústavní soud k závěru, že k žádným procedurálním vadám při přijímání napadeného ustanovení nedošlo.

39. Návrh zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů byl ve čtvrtém volebním období Poslanecké sněmovny projednáván jako sněmovní tisk 256. Poslanecká sněmovna vyslovila s návrhem zákona souhlas ve třetím čtení dne 2. 7. 2003 na své 18. schůzi v hlasování č. 260, kdy z přítomných 178 poslanců hlasovalo pro návrh 130 poslanců, proti hlasovalo 7 poslanců. Návrh zákona vrátil Poslanecké sněmovně Senát s pozměňovacími návrhy. Dne 23. 9. 2003 na své 20. schůzi Poslanecká sněmovna schválila návrh zákona ve znění postoupeném Senátu; ze 183 přítomných poslanců hlasovalo pro 108 poslanců, proti 41 poslanců. Zákon byl vyhlášen dne 31. 10. 2003 pod č. 361/2003 Sb.

40. Znění napadeného ustanovení bylo změněno zákonem č. 530/2005 Sb. Návrh tohoto zákona byl v Poslanecké sněmovně projednáván ve čtvrtém volebním období jako sněmovní tisk 1002. Poslanecká sněmovna vyslovila s tímto návrhem zákona souhlas ve třetím čtení dne 26. 10. 2005 na své 48. schůzi. Návrh byl přijat v hlasování č. 498; z přítomných 177 poslanců hlasovalo pro 128 poslanců, proti 5 poslanců. Znění napadeného ustanovení § 48 odst. 2 bylo upraveno na návrh poslance Petra Ibla uvedený v souhrnu pozměňovacích návrhů pod písmenem D. V hlasování č. 489 z přítomných 177 poslanců pro uvedený pozměňovací návrh hlasovalo 102 poslanců, proti hlasovalo 54 poslanců. Senát se dne 30. 11. 2005 usnesl, že se návrhem zákona nebude zabývat. Zákon byl vyhlášen dne 29. 12. 2005 pod č. 530/2005 Sb.

41. Podmínka ústavní konformity legislativního procesu byla ve vztahu k napadenému ustanovení splněna, což navrhovatel ostatně ani nezpochybňuje.

VIII. Věcný přezkum napadeného ustanovení

VIII. 1. Díkce napadeného ustanovení

42. Napadený § 48 odst. 2 zákona o služebním poměru stanoví: „příslušník nesmí vykonávat jinou výdělečnou činnost než službu podle tohoto zákona; toto omezení se nevztahuje na případy uvedené v § 29, 31 a § 33 písm. a) a na další činnosti stanovené interními akty vydanými řediteli bezpečnostních sborů“.

43. Případy uvedené v § 29, 31 a § 33 písm. a) zákona o služebním poměru, na které dle dikce napadeného ustanovení nedopadá zákaz výdělečné činnosti, představují obecné výjimky týkající se příslušníků v činné záloze (§ 29), příslušníků ve zvláštní záloze (§ 31) a příslušníků v neplacené záloze z důvodu rodičovské dovolené [§ 33 písm. a)]. Pro běžný výkon služby však zákon žádné, ať již konkrétně, či alespoň obecně nebo typově vymezené výjimky ze zákazu výdělečné činnosti nestanovuje, pouze odkazuje na interní akty řízení, ze kterých mohou tyto výjimky vyplývat. Zákon však nestanoví žádné podmínky či kritéria, ze kterých by ony výjimky měly vycházet, resp. jakékoli meze či parametry těchto výjimek.

44. Dle vládního návrhu zákona č. 530/2005 Sb. (tisk 1002, IV. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, 2005) měl § 48 odst. 2 zákona o služebním poměru znít následovně: „Příslušník může s písemným souhlasem služebního funkcionáře vykonávat jinou výdělečnou činnost než službu podle tohoto zákona, jestliže tato činnost nemůže vést ke střetu zájmů, k ohrožení dobrého jména bezpečnostního sboru nebo příslušníka, nebo k ohrožení schopnosti příslušníka řádně plnit služební povinnosti. Souhlas služebního funkcionáře se nevyžaduje v případech uvedených v § 29, § 31 a § 33 písm. a), pro činnost zastupitele, na správu vlastního majetku nebo na výdělečnou činnost ve výkonu vazby“.

45. Jak však bylo shora rekapitulováno, díky pozměňovacím návrhům byla schválená dikce § 48 odst. 2 značně odlišná od citovaného vládního návrhu zákona č. 530/2005 Sb., resp. též od předešlé koncepce zákazu výdělečné činnosti a výjimek z tohoto zákazu, která byla obsažena v § 152 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve znění pozdějších předpisů, který se dle § 10 odst. 1 zákona č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů, vztahoval též na příslušníky hasičského záchranného sboru.

VIII. 2. Obecné principy týkající se ústavní výhrady zákona

46. Z hlediska posouzení ústavnosti napadeného ustanovení jsou optikou tvrzeného porušení výhrady zákona relevantními ustanoveními čl. 4 odst. 1 Listiny, podle něhož „povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod“, resp. čl. 4 odst. 2 Listiny, podle něhož „meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod [...] upraveny pouze zákonem“. Podle čl. 2 odst. 3 Listiny pak platí, že „každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá“.

47. Z hlediska činností, které jsou napadeným ustanovením limitovány, je relevantním „právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost“ dle čl. 26 odst. 1 Listiny, jakož i „právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací“ zaručené v čl. 26 odst. 3 Listiny. Konkrétní výhradu zákona zakotvuje čl. 26 odst. 2 Listiny tak, že „zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností“.

48. Právo na podnikání, provozování hospodářské činnosti, resp. na získávání prostředků pro své životní potřeby prací spadá pod režim čl. 41 odst. 1 Listiny, podle

něhož „práv uvedených v čl. 26 [...] Listiny je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí“.

49. Podle čl. 44 Listiny „zákon může soudcům a prokurátorům omezit právo na podnikání a jinou hospodářskou činnost a právo uvedené v čl. 20 odst. 2; zaměstnancům státní správy a územní samosprávy ve funkcích, které určí, též právo uvedené v čl. 27 odst. 4; příslušníkům bezpečnostních sborů a příslušníkům ozbrojených sil též práva uvedená v čl. 18, 19 a čl. 27 odst. 1 až 3, pokud souvisí s výkonem služby. Osobám v povoláních, která jsou bezprostředně nezbytná pro ochranu života a zdraví, může zákon omezit právo na stávku“. Podle zmíněného ustanovení tak může být omezeno právo na podnikání a jinou hospodářskou činnost mj. též příslušníkům bezpečnostních sborů a příslušníkům ozbrojených sil, přičemž omezení musí mít formu zákona.

50. Ústavní soud se k otázce výhrady zákona a limitů delegované normotvorby již mnohokrát vyjádřil. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/14 ze dne 30. 6. 2015 (N 122/77 SbNU 759; 199/2015 Sb.) Ústavní soud konkrétně ve vztahu k nařízením vlády uvedl, že vláda nemůže být zmocněna k úpravě otázek ústavně vyhrazených zákonodárci, jako např. ukládání primárních povinností (čl. 4 odst. 1 Listiny) či stanovování mezi základních práv a svobod (čl. 4 odst. 2 Listiny) [bod 192].

51. V minulosti tak Ústavní soud zrušil např. zákonné zmocnění, které přenášelo na vládu vymezení obsahu a rozsahu podmínek a způsobu uplatnění práva na bezplatnou zdravotní péči dle čl. 31 Listiny [sp. zn. Pl. ÚS 35/95 ze dne 10. 7. 1996 (N 64/5 SbNU 487; 206/1996 Sb.)]. Podobně v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/15 ze dne 30. 5. 2017 (231/2017 Sb.) Ústavní soud uvedl, že zákonem stanovené podmínky, za nichž mohou být zdravotnické prostředky poskytovány za úhradu z veřejného zdravotního pojištění, představují meze základního práva dodavatelů zdravotnických prostředků podnikat a vykonávat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 odst. 1 Listiny. Podle citovaného nálezu je zákon, který stanoví meze základních práv a svobod natolik obecně či vágně, že určení jejich obsahu fakticky přenechává praxi státních orgánů či jiných subjektů, v rozporu s výhradou zákona podle čl. 4 odst. 2 Listiny. Ústavní soud též zrušil zákonné zmocnění, které v rozporu s čl. 39 Listiny delegovalo vymezení skutkové podstaty trestného činu na nařízení vlády [nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/12 ze dne 23. 7. 2013 (N 126/70 SbNU 147; 259/2013 Sb.)], a to za situace, kdy zmocňovací ustanovení nestanovilo žádná kritéria, tudíž vláda na jeho základě zákon nekonkretizovala, nýbrž skutkové podstaty přímo doplňovala.

52. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 23/02 ze dne 30. 6. 2004 (N 89/33 SbNU 353; 476/2004 Sb.) Ústavní soud připomněl význam principu dělby moci při limitaci delegace normotvorby a uvedl, že „pro zabezpečení efektivního výkonu veřejné správy je vhodné ponechat úpravu podrobností podzákoněmu právnímu předpisu, který lze operativněji měnit. Proto i ústavní pořádek České republiky dovoluje zákonodárci, aby za určitých podmínek zmocnil výkonné orgány k vydávání podzákoných právních předpisů. Zmocnění ovšem musí být výslovné a obsah podzákoněho předpisu musí být v souladu se zákonem, který provádí, musí tedy být vydán na jeho základě a v jeho mezích. Pokud však Parlament ČR rezignuje na stanovení příslušného rámce a blanketně zmocní exekutivu k tomu, aby stanovila, co je právo, jaká jsou práva a povinnosti osob nebo jaké jsou pravomoci a povinnosti správních úřadů, pak porušuje zásadu omezené delegace normotvorby, a porušuje tak i principy dělby moci“.

53. V rozhodnutí týkajícím se elektronické evidence tržeb [nález sp. zn. Pl. ÚS 26/16 ze dne 12. 12. 2017 (8/2018 Sb.)], zrušil Ústavní soud zmocnění k podzákoně normotvorbě vlády, přičemž uvedl, že „sám zákon, kromě zcela obecného kritéria znemožnění nebo zásadního ztížení hospodářného výkonu činnosti, vládě žádné hranice nedává, což vytváří prostor pro prováděcí normotvorbu vedoucí k možné diskriminaci těch, kteří do těchto zvýhodněných podmínek zahrnutí nebudou, popř. s ohledem na chybějící meze též nejistotu, zda tam někdo (a kdo konkrétně) zahrnut bude. Na nedostatečné vymezení jakýchkoli kritérií lze usuzovat už jen z toho, že zákon používá naprosto stejného uvedeného obecného kritéria jak pro úplné vyloučení z evidence, tak pro zařazení do zjednodušeného režimu. Je tak zcela na úvaze vlády, zda tržbu z evidence úplně vyjme jednou provždy nebo ji vyjme jen dočasně nebo ji zařadí do zjednodušeného režimu“ (bod 111). Jak dále Ústavní soud dodal, v případě elektronické evidence tržeb musí být primárně zákonem definováno, na koho povinnost evidence dopadá a v jakém rozsahu, přičemž proti případnému excesivnímu výkladu i aplikaci zmocnění „zákon sám neobsahuje žádné mechanismy a omezení bránící ve svém důsledku např. tomu, aby to bylo až nařízení vlády, které stanoví, jaké tržby budou evidovány a v jakém režimu“. Dle nálezu Pl. ÚS 26/16 též není rozhodné, že napadená zmocňovací ustanovení (obsahově naplněná příslušným nařízením vlády nebo jen metodickým pokynem) žádné další povinnosti či omezení základních práv a svobod neukládají, nýbrž stanovují výjimky, neboť z pohledu principu rovnosti „daňové subjekty, jejichž hospodářská činnost vyňata nebyla, mohou být v horším postavení než ty, u kterých k vynětí došlo. Sám zákonodárce musí dostatečně určit – racionálně a předvídatelně – eventuální možnosti vynětí daňového subjektu z evidence tržeb, a to tak, aby ústavně postulované rovnosti v právech dostál“ (bod 112).

54. Z rozhodovací praxe Ústavního soudu tak plyne, že nelze ústavně připustit nejasnost, vágnost či dokonce absenci zákonných kritérií při delegaci normotvorby na orgány moci výkonné. Neobstojí ani konstrukce zákona spočívající v tom, že zákon limity základního práva vymezení tak, že určitou činnost obecně zakáže či přikáže (stanoví povinnost), přičemž následnými akty exekutivy budou určovány výjimky z této povinnosti, a to bez jakýchkoli kritérií a mezí, či při nedostatečně jasném a konkrétním vymezení oněch kritérií a mezí.

55. Lze shrnout, že obsah a rozsah stanovené povinnosti, resp. mezí základního práva, musí v základních rysech vždy plynout přímo ze zákona.

VIII. 3. Aplikace na posuzovaný případ

56. Z dikce napadené právní úpravy je zjevné, že úmyslem zákonodárce nebylo zcela vyloučit výkon jakékoli jiné výdělečné činnosti pro osoby ve služebním poměru. I vláda ve svém vyjádření uvádí, že cílem napadené právní úpravy není podnikání či provozování hospodářské činnosti zcela vyloučit, resp. že to ústavně ani není možné s ohledem na výkon jiných ústavních práv. Zákonodárce „pouze“ oproti předchozí právní úpravě, resp. právní úpravě navrhované vládou při novelizaci provedené zákonem č. 530/2005 Sb. (srov. výše), vymezení výjimek výslovně svěřil až interním aktům řízení vydávaným řediteli bezpečnostních sborů. Dikce ustanovení hovořící o tom, že „toto omezení se nevztahuje na [...] další činnosti stanovené interními akty vydanými řediteli bezpečnostních sborů“ svědčí o úmyslu zákonodárce nezakázat výdělečnou činnost, resp. podnikání zcela, tedy výjimky ze zákazu sice připustit, ovšem

zcela je ponechat na vůli (či libovůli) ředitelů bezpečnostních sborů. Zároveň však při nevyužití onoho zmocnění ze strany ředitelů bezpečnostních sborů, by byl dle napadeného ustanovení výkon jiné výdělečné činnosti osobám ve služebním poměru zcela znemožněn.

57. Klíčovou ústavní otázkou tak je, zda uvedená právní úprava může z pohledu ústavních principů, konkrétně pak výhrady zákona při omezování základních práv, obstát.

58. Situace, kterou nyní Ústavní soud posuzuje, je analogická situaci, kterou se zabýval při posuzování zmocňovacích ustanovení v zákonu o elektronické evidenci tržeb. Opět je předmětem přezkumu obecná regulace ve vztahu k právu garantovanému čl. 26 Listiny, přičemž výjimky z této regulace má stanovit v nyní posuzovaném případě dokonce pouze interní akt řízení.

59. Zákonodárce osobám ve služebním poměru v bezpečnostních sborech paušálně zakázal výkon jakékoli výdělečné činnosti, zároveň připustil výjimky z tohoto zákazu, ovšem jejich obsah a rozsah zcela ponechal na interním aktu vydaném ředitelem příslušného bezpečnostního sboru, a to bez jakýchkoli zákonných mezí či kritérií.

60. Zákon sám pak žádné výjimky nestanoví, a to ani ty, které se tradičně objevují v jiných obdobných předpisech, jako je typicky správa vlastního majetku, či vědecká, pedagogická, literární, publicistická nebo umělecká činnost [srov. např. § 24 odst. 6 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, § 47 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, § 85 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, § 16 odst. 4 a 5 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, § 81 odst. 2 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě].

61. Shora citované výjimky mají mj. sloužit, což ostatně vláda ve svém vyjádření připouští, k výkonu jiných ústavních práv (vlastnické právo, svoboda vědeckého bádání, umělecké tvorby, resp. svoboda projevu). Tyto výjimky však ze zákona v nyní posuzovaném případě neplynou. Na posouzení ústavnosti napadeného zákonného ustanovení nic nemění skutečnost, že tyto výjimky aktuálně v interních aktech obsaženy jsou. Ústavní soud však neposuzuje rozsah, či přiměřenost těchto výjimek (nepřezkoumává interní akty řízení), nýbrž způsob zákonného zakotvení těchto výjimek. Ústavní soud tedy nijak k aktuálním interním aktům (pokynům) ředitelů bezpečnostních sborů nemůže přihlížet, neboť posuzuje soulad zákona s ústavním pořádkem, přičemž ústavní problém spočívá právě a jen v samotné zákonné úpravě, na základě které byly uvedené výjimky zakotveny.

62. Pokud v nálezu Pl. ÚS 26/16 shledal Ústavní soud protiústavním zákonné zmocnění pro nařízení vlády z důvodu příliš obecných a nedostatečných mezí, resp. kritérií umožňujících vládě stanovovat výjimky z povinnosti elektronické evidence tržeb, tím spíše nemůže z ústavního pohledu obstát jako ústavně souladné zmocnění, které neobsahuje kritéria vůbec žádná.

63. Uvádí-li vláda, že napadená právní úprava ob stojí v testu racionality, je nutno uvést, že testem racionality lze zkoumat, zda je zákon stanovující meze základního práva dle čl. 26 Listiny alespoň rozumný (není-li zasaženo jádro samotného práva), byť nemusí nutně představovat řešení nejlepší či optimální. Podmínkou onoho zkoumání však je, že meze určitého práva, resp. podmínky jeho výkonu, jsou přímo v zákoně stanoveny a lze je tudíž testovat. V nyní posuzovaném případě však zákonodárce zcela rezignoval na stanovení meze práva dle čl. 26 Listiny, tudíž posuzovat rozumnost zákonných meze nelze, neboť neexistují.

64. Pokud by měly meze spočívat v tom, že hospodářská činnost, resp. podnikání je zcela zapovězeno (což vláda navíc ve svém vyjádření popírá), šlo by o ustanovení vnitřně rozporné, neboť zákon s existencí výjimek obecně počítá, pouze jejich obsah protiústavně deleguje na interní akty řízení. Na úrovni zákona žádná konkrétní výjimka ze zákazu jiné výdělečné činnosti nezůstala, kromě odkazu na § 29, § 31 a § 33 písm. a), které se však týkají pouze specifických situací (viz výše), a nejde o obecné výjimky platné pro všechny příslušníky bezpečnostních sborů.

65. Ústavní soud připomíná, že některými činnostmi, které jsou prováděny souběžně s výkonem služebního poměru (správa vlastního majetku, činnost literární, vědecká, umělecká, pedagogická, publicistická), jsou realizována jiná ústavně zaručená práva, než jen práva dle čl. 26 Listiny, a to práva, která pod omezující režim čl. 41 odst. 1 Listiny nespádají, např. vlastnické právo při správě vlastního majetku. Při omezení práv stojících mimo režim čl. 41 odst. 1 Listiny však nelze vystačit se zdrženlivým testem racionality. Otázka použití zdrženlivého testu racionality či přísného testu proporcionality však, jak bylo shora uvedeno, není na pořadu dne, neboť z díkce napadeného ustanovení vůbec není zřejmé, zda a v jakém rozsahu mají být omezena též jiná práva, než jen práva v režimu čl. 41 odst. 1 Listiny.

66. Z pohledu tvrzeného porušení výhrady zákona platí, že požadavek výhrady zákona je formálním ústavním pravidlem, které platí vždy a nelze tudíž testovat jeho racionalitu, tedy zvažovat možnost jeho nesplnění jako racionální krok sledující určitý legitimní cíl, jak to fakticky ve svém vyjádření požaduje vláda.

67. Meze základního práva musí plynout přímo ze zákona, přičemž dle čl. 4 odst. 3 Listiny „zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky“. V zájmu rovnosti před zákonem při omezování základních práv a svobod je tedy nutné, aby konkrétní rozsah základního práva, který má být z pohledu zákonodárce jednotlivci garantován, plynul ze zákona a platil pro všechny subjekty stejně. Napadená právní úprava tak nikterak nezaručuje, že pro všechny případy, které jsou svou podstatou obdobné, budou meze práva dle čl. 26 Listiny stanoveny taktéž obdobně. Např. jednotliví ředitelé bezpečnostních sborů mohou stanovit výjimky odlišně, aniž by pro danou odlišnost existoval mezi jednotlivými bezpečnostními sbory jakýkoli rozumný důvod. Tudíž i z hlediska zachování rovnosti v právech, resp. zákazu svévole (čl. 1 Listiny) je nezbytné, aby byla dodržena shora uvedená výhrada zákona při omezování základních práv.

68. Výhradu zákona nelze obcházet tím, že se na úrovni zákona určité základní právo omezí ve větším rozsahu, než je reálně zamýšleno, popř. se zcela znemožní jeho výkon, a poté se prostřednictvím normativních aktů exekutivy stanovují výjimky, které rozsah základního práva opět rozšiřují a fakticky v konečném důsledku jeho meze

obecně stanovují. Účel výhrady zákona spočívající v tom, že sám zákonodárce musí v rámci dělby moci stanovit meze konkrétního základního práva, by byl tímto postupem zcela popřen.

69. Argument vlády spočívající v tom, že zákonné meze pro zmocnění jsou v zákoně přítomny „implicitně“, resp. že je lze dovodit ústavně konformním výkladem napadeného ustanovení, Ústavní soud nesdílí. Čl. 26 odst. 2 Listiny váže „podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností“ na zákon, stejně tak čl. 44 Listiny s omezeními formou zákona počítá, což odpovídá výhradě zákona vymezené v čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny. Argument ústavně konformního výkladu spočívající v tom, že určité činnosti (správa vlastního majetku, resp. činnost literární, vědecká, umělecká či pedagogická) musí mezi výjimky patřit vždy, neboť to plyne z ústavního pořádku v zájmu ochrany jiných základních práv, a proto výslovná úprava v zákoně není nutná, nemůže obstát.

70. Nelze na straně jedné připustit, že smyslem napadeného ustanovení je vyvážit proti sobě stojící zájem na řádném výkonu služby, na straně druhé, a výkon ústavních práv příslušníků bezpečnostních sborů (a to nejen práv spadajících pod režim čl. 41 odst. 1 Listiny), na straně druhé, zároveň však při tomto vyvážení zcela rezignovat na roli zákonodárce z pohledu čl. 2 odst. 3, resp. čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny, a delegovat bez dalšího stanovení mezi základních práv na orgány moci výkonné, a to dokonce nikoli na podzákoný prováděcí předpis, ale pouze na interní akty řízení.

71. Napadené ustanovení proto nemohlo, z hlediska jeho souladu s ústavním pořádkem, konkrétně s požadavkem výhrady zákona při stanovování mezi základních práv, obstát.

72. Ústavní soud proto ze shora uvedených důvodů návrhu vyhověl a podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu napadené ustanovení zrušil pro rozpor s čl. 2 odst. 3, čl. 4 odst. 1 a 2, čl. 26 odst. 2 a čl. 44 Listiny.

IX. Časové účinky nálezu

73. Derogační účinky nálezu Ústavní soud odložil, aby dal možnost zákonodárci napadené ustanovení formulovat ústavně konformně. Ústavní soud si je vědom díky § 13 odst. 1 písm. i) zákona o služebním poměru, podle něhož do služebního poměru může být přijat pouze občan, který „nevykonává živnostenskou nebo jinou výdělečnou činnost a není členem řídicích nebo kontrolních orgánů právnických osob, které vykonávají podnikatelskou činnost“, přičemž s ohledem na limitovanou aktivní legitimaci navrhovatele v řízení o konkrétní kontrole právních předpisů (čl. 95 odst. 2 Ústavy), nebylo uvedené ustanovení v tomto řízení napadeno. Zrušením napadeného ustanovení již okamžikem zveřejnění nálezu ve Sbírce zákonů by došlo k právní nejistotě ohledně existence zákazu výdělečné činnosti pro příslušníky bezpečnostních sborů, neboť při vstupu do služebního poměru by sice bylo dle § 13 zákona o služebním poměru formálně vyžadováno, aby uchazeč jinou výdělečnou činnost nevykonával, zároveň by však již nebylo možno příslušníka bezpečnostního sboru ze služebního poměru propustit, pokud by začal v průběhu služebního poměru vykonávat jakoukoli (v důsledku derogace nijak nelimitovanou) výdělečnou činnost.

74. Právní stav spočívající v absenci jakýchkoli omezení výdělečné či podnikatelské činnosti příslušníků bezpečnostních sborů, a to jak z hlediska možného střetu zájmů, tak z hlediska zájmu na řádném výkonu služby, se jeví jako nežádoucí a nepřiměřený.

75. Z uvedených důvodů došlo k odložení vykonatelnosti derogačního nálezu a poskytnutí dostatečného prostoru zákonodárci k přijetí ústavně konformní právní úpravy.

76. V mezidobí od vyhlášení tohoto nálezu až do doby účinnosti nové právní úpravy pak jsou správní soudy sice formálně povinny aplikovat napadené ustanovení jakožto platnou součást právního řádu, zároveň však jsou povinny s ohledem na čl. 4 Ústavy poskytovat ochranu základním právům účastníků řízení, a nacházet spravedlivou rovnováhu mezi zájmem na řádném výkonu služby v bezpečnostních sborech, na straně jedné, a právy příslušníků bezpečnostních sborů, která jsou zrušenou právní úpravou omezována, na straně druhé. Hlediska, která mohou být brána na zřetel, jsou kupř. obsažena v návrhu právní úpravy zmíněné v bodu č. 44. Pokud zákonodárce rezignoval na vyvážení těchto zájmů, resp. práv tím, že limity základního práva dle čl. 26 Listiny, resp. též dalších ústavně zaručených práv, sám nevymezil, nýbrž stanovení těchto mezí bez dalšího delegoval na interní akty řízení, jsou soudy povinny tyto hranice dočasně nalézat do doby, než je stanoví sám zákonodárce přijetím nové právní úpravy.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 11. září 2018

Pavel Rychetský v. r.
předseda Ústavního soudu

Za správnost vyhotovení:
Michaela Vrbová