

Pl.ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012

437/2012 Sb.

N 195/67 SbNU 333

Sloučení parlamentní rozpravy k více návrhům zákonů; Povinnost uchazečů o zaměstnání vykonávat veřejnou službu; Návrh na zrušení zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu
Jménem republiky

Nález

pléna Ústavního soudu složeného z předsedy soudu a soudce zpravodaje Pavla Rychetského a soudců Stanislava Balíka, Vlasty Formánkové, Vojena Güttlera, Pavla Holländera, Ivany Janů, Vladimíra Kůrky, Dagmar Lastovecké, Jana Musila, Jiřího Nykodýma, Miloslava Výborného a Michaely Židlické ze dne 27. listopadu 2012 sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ve věci návrhu skupiny poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, zastoupené poslancem JUDr. Jeronýmem Tejcem, na zrušení zákona č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů, zákona č. 364/2011 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí, zákona č. 365/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, zákona č. 366/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, zákona č. 367/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, zákona č. 369/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, zákona č. 370/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, zákona č. 374/2011 Sb., o zdravotnické záchranné službě, zákona č. 375/2011 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zdravotních službách, zákona o specifických zdravotních službách a zákona o zdravotnické záchranné službě, zákona č. 426/2011 Sb., o důchodovém spoření, zákona č. 427/2011 Sb., o doplňkovém penzijním spoření, a zákona č. 428/2011 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o důchodovém spoření a zákona o doplňkovém penzijním spoření, eventuálně na zrušení § 30 odst. 2 písm. d) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 367/2011 Sb., § 18a odst. 1 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění zákona č. 366/2011 Sb., ve slovech "a osobami vedenými v evidenci uchazečů o zaměstnání⁵⁴", a § 121 odst. 1 a 5 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), eventuálně o návrhu vedlejšího účastníka na zrušení § 70 až 78, § 114 odst. 1 písm. g), § 117 odst. 1 písm. e), f), g), n) a r) a odst. 3 písm. d), e), f), g), h), i) a m) zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), eventuálně o návrhu vedlejšího účastníka na zrušení § 4 odst. 5, § 14, § 28 odst. 2, § 35, § 36 odst. 3, 5 a 6, § 45 až 47, § 48 odst. 1 a 2, § 50, § 52 až 54 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky, zastoupené JUDr. J. M., advokátem, a skupiny poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, zastoupené poslancem JUDr. Vojtěchem Filipem, jako vedlejších účastníků řízení (nález byl vyhlášen pod č. 437/2012 Sb.).

I. Ustanovení § 30 odst. 2 písm. d) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 367/2011 Sb., se ruší dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.

II. Ustanovení § 121 odst. 1 ve slovech "a to po dobu nejdéle 36 měsíců ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, není-li dále stanoveno jinak", včetně čárky jim předcházející, odst. 4 věty první ve slovech "nejpozději však uplynutím 36 měsíců ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona", včetně čárky jim

předcházející, odst. 4 věty druhé a odst. 5 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), se ruší dnem vyhlášení nálezů ve Sbírce zákonů.

III. Ustanovení § 76 a 77 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), se ruší dnem vyhlášení nálezů ve Sbírce zákonů.

IV. Ustanovení § 36 odst. 3 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), se ve slovech "Platnost dříve vysloveného přání je 5 let." ruší dnem vyhlášení nálezů ve Sbírce zákonů.

V. Ve zbývajících částech návrh zamítá.

Odůvodnění

I. Předmět řízení

1. Dne 6. ledna 2012 byl Ústavnímu soudu doručen návrh skupiny 45 poslanců, za kterou jedná poslanec Mgr. Bohuslav Sobotka, od 12. listopadu 2012 zastoupené poslancem JUDr. Jeronýmem Tejcem (dále též „navrhovatel“), na zrušení v záhlaví uvedených čtrnácti zákonů. Podle navrhovatelů došlo k jejich přijetí způsobem, který nebyl v souladu s některými ústavními principy vztahujícími se k zákonodárnému procesu, neboť poté, co byly návrhy těchto zákonů zamítnuty nebo vráceny Senátem, je Poslanecká sněmovna projednala ve sloučené rozpravě ke všem z nich a v rámci této rozpravy omezila řečnickou dobu jednotlivých poslanců na deset minut a počet jejich vystoupení na nejvýše dvě.

2. Pro případ, že by Ústavní soud tomuto návrhu nevyhověl, se navrhovatelé dále domáhali zrušení § 30 odst. 2 písm. d) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění napadeného zákona č. 367/2011 Sb., a § 18a odst. 1 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění napadeného zákona č. 366/2011 Sb., ve slovech „a osobami vedenými v evidenci uchazečů o zaměstnání⁵⁴“. Těmito ustanoveními byla rozšířena možnost výkonu veřejné služby i na osoby vedené v evidenci uchazečů o zaměstnání s tím, že odmítnutí jejího výkonu v rozsahu nejvýše 20 hodin týdně bez vážného důvodu je důvodem vyřazení z této evidence, pokud v ní byl uchazeč veden nepřetržitě déle než 2 měsíce. Současně navrhli zrušení přechodných ustanovení § 121 odst. 1 a 5 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), kterými byla stanovena povinnost nové registrace poskytovatelů zdravotních služeb.

3. V průběhu řízení obdržel Ústavní soud další dva návrhy jiných aktivně legitimovaných subjektů, jež směřovaly proti původním návrhem napadenému zákonu o zdravotních službách, resp. některým jeho ustanovením. Skupina 20 senátorů, za kterou jedná senátorka MUDr. Alena Dernerová, podala dne 9. ledna 2012 návrh na zrušení § 70 až 78 zákona o zdravotních službách, obsahujících novou právní úpravu Národního zdravotnického informačního systému. Její návrh však směřoval i proti § 114 odst. 1 písm. g), § 117 odst. 1 písm. e), f), g), n) a r) a odst. 3 písm. d), e), f), g), h), i) a m) zákona o zdravotních službách, jež vymezují skutkové podstaty některých přestupků v oblasti poskytování zdravotních služeb a sankce za ně, jakož i proti výše uvedeným přechodným ustanovením § 121 odst. 1 a 5 zákona o zdravotních službách, jichž se týkal i návrh skupiny poslanců.

4. Návrh na zrušení zákona o zdravotních službách jako celku, jenž byl Ústavnímu soudu doručen 13. února 2012, nakonec podala i další, od navrhovatelů odlišná skupina 41 poslanců, za kterou jedná poslanec JUDr. Vojtěch Filip. Tito poslanci formulovali v první řadě obecné námitky ve vztahu ke způsobu přijetí tohoto zákona a určitosti jeho obsahu. Pokud jde o jeho jednotlivá ustanovení, poslanci namítali porušení práva občanů na zdravotní péči, jež je nově ve smyslu § 28 odst. 2 ve spojení s § 4 odst. 5 zákona o zdravotních službách poskytována toliko „s ohledem na konkrétní podmínky a objektivní možnosti.“ Za jsoucí v rozporu s ústavním pořádkem ale považovali i omezení účinků tzv. „předem vysloveného přání“ podle § 36 odst. 3, 5 a 6, povinnost souhlasu zákonných zástupců s poskytnutím zdravotních služeb nezletilým pacientům nebo pacientům zbaveným způsobilosti k právním úkonům podle § 35, vymezení práv a povinností poskytovatelů zdravotních služeb podle § 45 až 47, možnosti ukončení péče o pacienta podle § 48 odst. 1 a 2 a § 50, možnost nakládání s rodným číslem pacienta podle § 52, úpravu vedení zdravotní dokumentace podle § 53 a 54 a úpravu postavení odborného zástupce podle § 14 zákona o zdravotních službách. Pokud by Ústavní soud neshledal důvody pro zrušení napadeného zákona jako celku, navrhli zrušení alespoň těchto ustanovení.

5. Řízení o návrhu skupiny senátorů bylo vedeno pod sp. zn. Pl. ÚS 2/12 a o návrhu posledně uvedené skupiny poslanců pod sp. zn. Pl. ÚS 7/12. Ústavní soud svými usneseními ze dne 24. ledna 2012 sp. zn. Pl. ÚS 2/12 a ze dne 6. března 2012 sp. zn. Pl. ÚS 7/12 (všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na

<http://nalus.usoud.cz>) postupně odmítl návrhy skupiny senátorů a skupiny poslanců. O zrušení zákona o zdravotních službách jako celku již totiž bylo zahájeno řízení, v důsledku čehož se podle § 35 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, staly oba návrhy nepřipustnými. Protože však jinak splňovaly formální náležitosti stanovené tímto zákonem, získaly skupina senátorů i skupina poslanců právo zúčastnit se řízení o původním návrhu jako jeho vedlejší účastníci s tím, že návrh na zrušení zákona o zdravotních službách bude v rozsahu jimi uplatněných námitek podroben řádnému přezkumu z hlediska jeho souladu s ústavním pořádkem. To znamená, že předmět tohoto řízení byl vymezen návrhy a námitkami všech tří výše uvedených aktivně legitimovaných subjektů.

II. Argumentace navrhovatelů a vedlejších účastníků

6. Ve prospěch svých návrhů uplatnili navrhovatelé a vedlejší účastníci následující argumentaci.

II./a Omezení práv opozičních poslanců v rozpravě k napadeným čtrnácti zákonům

7. Navrhovatelé mají za to, že při projednávání návrhů napadených zákonů byla za účelem jejich rychlého přijetí použita některá opatření, jež měla jako celek za následek porušení ústavních principů vztahujících se k zákonodárnému procesu. Mělo k tomu dojít konkrétně tím, že:

a) Předsedkyně Poslanecké sněmovny zařadila návrhy zákonů, jež byly zamítnuty nebo vráceny Senátem, na pořad probíhající 25. schůzi Poslanecké sněmovny proti námitce nejméně 20 poslanců. Podle navrhovatelů tím postupovala v rozporu s § 97 odst. 3 a 4 ve spojení s § 54 odst. 4 větou první, odst. 5 a 6 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „jednací řád“).

b) V rámci jejich opětovného projednávání sloučila Poslanecká sněmovna rozpravu ke všem čtrnácti návrhům zákonů. Současně byla jejím usnesením omezena řečnická doba poslanců na deset minut a počet jejich vystoupení ve sloučené rozpravě na nejvýše dvě. I v tomto případě spatřují navrhovatelé porušení jednacího řádu, a to konkrétně jeho § 59 odst. 2 ve spojení s § 54 odst. 8 větou první.

c) Po celou dobu jejich opětovného projednávání nebyl k řízení schůze Poslanecké sněmovny připuštěn její místopředseda Lubomír Zaorálek, který byl v této době jako jediný člen vedení Poslanecké sněmovny zástupcem parlamentní opozice. Předsedkyně Poslanecké sněmovny se v tomto směru ani nepokusila o dohodu, což navrhovatelé hodnotí jako porušení § 30 odst. 3 jednacího řádu.

d) V případě jedenácti napadených zákonů – konkrétně zákonů č. 341/2011 Sb., 365/2011 Sb., 369/2011 Sb., 370/2011 Sb., 372/2011 Sb., 373/2011 Sb., 374/2011 Sb., 375/2011 Sb., 426/2011 Sb., 427/2011 Sb. a 428/2011 Sb. – byly podstatně zkráceny lhůty pro jejich projednávání. Lhůta pro projednávání návrhu zákona ve výborech podle § 91 odst. 1 jednacího řádu byla zkrácena o 20, případně až 30 dnů. Rovněž došlo ke zkrácení lhůty podle § 95 odst. 1 jednacího řádu, jež vymezuje období mezi doručením pozměňovacích návrhů poslancům a zahájením třetího čtení, na mezních 48 hodin, přičemž v případě zákona č. 364/2011 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí, k tomu mělo dojít v rozporu s uvedeným ustanovením na návrh poslance, a nikoliv navrhovatele. Tento postup byl zvolen navzdory tomu, že v usnesení výborů k návrhům zákonů byly zpravidla obsaženy rozsáhlé a podstatné pozměňovací návrhy zahrnující v některých případech i desítky stran textu.

e) V případě zákonů týkajících se důchodové reformy, tj. zákonů č. 426/2011 Sb., 427/2011 Sb. a 428/2011 Sb. došlo ke sloučení rozpravy již ve druhém čtení, tedy nejen po jejich zamítnutí Senátem.

8. Cílem všech uvedených opatření bylo rychlé prosazení vládních návrhů zákonů na půdě Poslanecké sněmovny, aby mohly nabýt účinnosti co možná nejdříve, zpravidla již k 1. lednu 2012. Prostředkem dosažení tohoto cíle však bylo takové využití ustanovení jednacího řádu, které eliminovalo nebo alespoň podstatně ztížilo možnosti opozice kritizovat jednotlivé návrhy zákonů, předkládat k nim pozměňovací návrhy nebo se případně pokusit jejich přijetí oddálit. Tím byla dále oslabována možnost opozice, která již tak byla v informační nevýhodě oproti vládním poslancům, důsledně využít prostředky hájení zájmů a práv politické menšiny, které jí dávají k dispozici Ústava České republiky (dále jen „Ústava“) a jednací řád.

9. Z ústavního principu demokratického právního státu vyplývají i minimální požadavky na možnost a kvalitu parlamentní debaty, přičemž jedním z nich je, že k přijímání zákonů má docházet formou racionálního diskurzu. Navrhovatelé v této souvislosti poukazují na právní závěry Ústavního soudu obsažené v nálezu ze dne 15. února 2007 sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.), podle nichž musí zákonodárný proces umožnit otevřenou diskusi mezi zastánci konkurenčních názorů. Parlamentní rozprava plní legitimační funkci ve vztahu k přijímaným politickým rozhodnutím, neboť právě v ní jsou veřejně vyloženy argumenty pro a proti, které hrály roli při jejich přijímání. Jejím prostřednictvím je pak s těmito argumenty seznámena a konfrontována veřejnost, jež si o věci může učinit vlastní úsudek a přizpůsobit výsledku této debaty své chování.

10. Požadavek dostatečné diskuse v zákonodárném sboru v souvislosti s omezením volebního práva vězňům vyslovil rovněž Evropský soud pro lidská práva v rozsudku ze dne 6. října 2005 ve věci stížnosti Hirst proti Spojenému království č. 74025/01 a lze jej dovést i z nedávného rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ze dne 9. února 2010 sp. zn. 1 BvL 1/09 (BVerfGE 125, 175 – Hartz IV), jež rovněž klade na zákonodárce obrovské nároky, aby svá normativní rozhodnutí přesvědčivě a transparentně zdůvodnil. Tímto rozhodnutím bylo zrušeno stanovení životního minima pro některé skupiny lidí, protože německý zákonodárce veřejnosti nepředložil transparentní kalkulaci, jak dospěl k některým částkám.

11. Ve své další argumentaci navrhovatelé shrnují některé obecné principy, jež ve vztahu k zákonodárnému procesu formuloval Ústavní soud ve svých nálezech týkajících se přijímání zákonů ve stavu legislativní nouze. Jde především o vázanost Parlamentu právem při výkonu své působnosti a jeho povinnost respektovat pravidla, která si jako představitel moci zákonodárné sám stanovil. Zároveň se i na něj vztahuje elementární požadavek formálně chápaného právního státu, kterým je vyloučení libovůle z rozhodování orgánů veřejné moci. Nedodržení těchto pravidel může vést nejen ke zpochybnění legitimacy přijatého zákona, nýbrž i jeho legality. Podoba i interpretace jednacích řádů parlamentních komor musí být založena na principu reprezentativní demokracie, na svobodném výkonu mandátu členů Parlamentu, na jejich rovnosti jako reprezentantů lidu, na svobodě projevu a na svobodné parlamentní rozpravě. Musí být dodržena přirozenoprávní zásada nechat slyšet všechny strany.

12. Mezi výše uvedené principy je třeba řadit i princip ochrany menšin, kterou na parlamentní půdě představuje parlamentní opozice. Jejím zástupcům musí být v rámci legislativních procedur umožněn nerušený výkon jejich ústavně garantovaných práv, jež se neomezují toliko na právo účasti na nich, nýbrž lze mezi ně řadit i práva umožňující parlamentní opozici blokovat či oddalovat rozhodnutí přijímaná většinou. Za nejzávažnější porušení práv parlamentní opozice považují navrhovatelé právě sloučení rozpravy k Senátem zamítnutým nebo vráceným návrhům zákonů. Opoziční poslanci během projednávání napadených zákonů vyhověli postulátu odpovědné a konstruktivní opozice, když z jejich strany nedocházelo k nadužívání či zneužívání těchto práv, a tím ani k oslabení či znemožnění efektivního výkonu moci ze strany vládní většiny. Přiznávají sice, že po vyčerpání všech možností, které měla opozice k dispozici při projednávání předmětných vládních návrhů zákonů na půdě komor Parlamentu, přistoupili k obstrukci vyznačující se několikerým předložením většího množství procedurálních návrhů na změny v pořadí schůze a větším počtem přihlášek do rozpravy, tento přístup však nebyl veden primárně myšlenkou obstrukce, nýbrž věcnou kritikou jejich obsahu. Předmětné sloučení rozpravy tak bylo zjevně trestem za to, že opozice předtím způsobila dvoudenní projednávání jiného návrhu zákona (posléze publikovaného jako zákon č. 353/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spojení a státní podpoře stavebního spojení a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona České národní rady č. 35/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů; sněmovní tisk č. 378, 6. volební období). Důvodem tohoto omezení naopak nemohl být časový tlak na přijetí napadených zákonů, neboť i kdyby jejich projednávání trvalo obdobně dlouho, Poslanecká sněmovna by je nepochybně všechny schválila do konce listopadu 2011. Takovýto časový tlak by navíc ve smyslu nálezu ze dne 1. března 2011 sp. zn. Pl. ÚS 55/10 (N 27/60 SbNU 279; 80/2011 Sb.) nebylo možné ani jinak považovat za legitimní a ústavně aprobovatelný důvod omezení rozpravy.

13. Vedle uvedených ústavněprávních aspektů nelze opominout ani to, že ke sloučení rozpravy ke čtrnácti napadeným zákonům došlo v rozporu s § 54 odst. 8 jednacího řádu, ačkoliv právě o toto ustanovení opírala vládní většina svůj postup. Navrhovatelé odkazují na stanovisko legislativního odboru Poslanecké sněmovny, jež si v průběhu předmětné schůze vyžádal místopředseda Poslanecké sněmovny Lubomír Zaorálek. Podle tohoto v návrhu obsáhle citovaného stanoviska je sloučení rozprav obvyklé pouze u bodů, které spolu logicky a obsahově souvisí (např. u návrhů zákona o zdravotních službách, zákona o specifických zdravotních službách a souvisejícího „změnového“ zákona). Právě tato souvislost je důvodem sloučení, neboť nemá smysl, aby byla opakovaně vedena rozprava k obsahově téměř totožné nebo velmi podobné věci. Tento účel však nemůže být naplněn v případě sloučení rozprav k jakýmkoliv obsahově nesouvisejícím zákonům. Uvedené stanovisko připouští, že důvodem sloučení rozpravy by mohla být snaha o omezení počtu vystoupení poslanců na celkově dvě vystoupení po deseti minutách, vzhledem k dikci § 59 odst. 2 jednacího řádu, podle něhož se může Sněmovna bez rozpravy usnést, že „k téže věci“ může poslanec vystoupit nejvýše dvakrát, by však i v takovémto případě musel mít každý poslanec možnost vystoupit dvakrát ke každé věci, tj. ke každému jednotlivému tisku, resp. bodu schůze.

14. K postupu místopředsedkyně Poslanecké sněmovny Kateřiny Klasnové, která jako řídící schůze vymazávala třetí a další přihlášky poslanců do rozpravy, se legislativní odbor nevyjadřoval, poukázal však na to, že mezi běžně akceptované právní principy se řadí i zákaz zneužití práv, tvořící součást principu právního státu ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy. V souladu s tímto principem přitom lze za určitých situací omezit výkon práva tomu,

kdo jej pouze prokazatelně zneužívá, k čemuž by mohlo dojít i v případě, kdy by při provádění tzv. obstrukcí byla překročena únosná míra. Pokud by totiž zákonem stanovené právo poslance muselo být vždy a za všech okolností formalisticky vykonáváno, mohlo by to znamenat materiální popření smyslu činnosti Sněmovny, potažmo parlamentarismu jako takového. Legislativní odbor se však nedomnívá, že by v předmětné situaci k překročení této míry došlo.

15. Návrh na zrušení napadených zákonů navrhovatelé odůvodňují i znehodnocením ústavní role Senátu v zákonodárném procesu. Senát svým oprávněním zamítnout návrh zákona nebo jej vrátit s pozměňovacími návrhy plní funkci korektivu Poslanecké sněmovny. Právě v této skutečnosti spočívá i důvod, pro který jednací řád vyžaduje, aby Senátem zamítnuté nebo vrácené předlohy byly předloženy až na nejbližší schůzi Poslanecké sněmovny, tj. zjevně nikoli na schůzi probíhající, a to nejdříve za deset dnů od doručení usnesení Senátu, resp. jeho pozměněné verze. Smysl této minimální lhůty spočívá v zajištění potřebného času k tomu, aby se poslanci mohli s usnesením Senátu a jeho důvody seznámit, a rozhodovat tak s plnou znalostí jeho postoje. Z těchto důvodů se navrhovatelům jeví předmětná omezení rozpravy jako nepřiměřená a neodpovídající ústavním principům našeho parlamentarismu. Návrh zákona po svém zamítnutí nebo vrácení s pozměňovacími návrhy již není projednáván ve výborech, čímž podstatně vzrůstá význam rozpravy konané na plénu Poslanecké sněmovny. Ta se totiž stává jediným fórem, na němž mohou poslanci využít argumentů zazněvších při jeho projednávání v Senátu a pokusit se přesvědčit většinu Poslanecké sněmovny ke změně jejího stanoviska, případně ke schválení senátní pozměněné verze návrhu zákona. Důsledky omezení rozpravy přitom nelze relativizovat ani poukazem na již proběhlá tři čtení návrhu zákona, neboť po přijetí usnesení Senátu o zamítnutí nebo vrácení návrhu zákona vstupují do parlamentního diskurzu jeho nové argumenty coby opravné instituce a polemického prvku k druhé parlamentní komoře. V tom ostatně spočívá samotný smysl dvoukomorové parlamentní soustavy.

16. V dané věci se navrhovatelé obracejí na Ústavní soud jako představitelé parlamentní opozice, aby vzhledem k vážným pochybnostem o ústavnosti rozhodnutí parlamentní většiny otevřeli cestu k projednání věci Ústavním soudem, a tím i k přenesení sporné otázky do ústavněprávního diskurzu, jenž je pro soudobý demokratický právní stát podstatný. Jsou přesvědčeni, že s výjimkou Senátu selhaly v případě napadených zákonů ostatní pojistky ústavně konformního výkonu legislativního procesu, mezi něž Ústavní soud řadí i předsedu Poslanecké sněmovny, resp. předsedající její schůze, a prezidenta republiky. V případě nejzávažnějšího porušení pravidel demokratického legislativního procesu, tj. sloučení rozpravy k nesouvisejícím návrhům zákonům, totiž nechtěly zasáhnout, zatímco Senát vzhledem k tomu, že ke sloučení došlo až po zamítnutí nebo vrácení předmětných předloh, již zasáhnout nemohl. Shrnují tak, že přijetím napadených zákonů došlo k zásahu do práv, principů a záruk zakotvených v čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 3, čl. 5, 6, 15, 26 a 36 Ústavy a v čl. 4 odst. 2 a 4, čl. 21 odst. 1 a 4 a čl. 22 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Kumulací opatření omezujících demokratickou diskusi na půdě Poslanecké sněmovny, zejména krácením lhůt pro projednávání napadených zákonů, omezením řečnické lhůty a počtu vystoupení a nakonec i sloučením sněmovní rozpravy poté, co Senát návrhy napadených zákonů zamítl či vrátil s pozměňovacími návrhy, došlo k zásahu do práv řady poslanců (především opozičních), kteří neměli možnost proti návrhům těchto zákonů argumentovat v parlamentní rozpravě. Jednalo se o extrémní případ svévole vládní většiny. U zákonů, které nikoli nepodstatně omezují základní práva a svobody podle čl. 26, 28, 30, 31 a čl. 32 odst. 5 Listiny, tak Parlament naprosto selhal ve své ústavní roli legitimační instance.

17. Způsob projednávání napadených zákonů označují navrhovatelé za projev pokračování tendence vedoucí k marginalizaci Parlamentu a parlamentních debat, jež se projevila již v minulosti v souvislosti s projednáváním zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, nebo přijímáním zákonů ve stavu legislativní nouze v listopadu 2010. Mezi její další projevy lze zařadit i častou neúčast vládní většiny během parlamentních debat k významným tématům nebo považování každé kritiky vládních předloh za zdržování a obstrukce. Důsledkem této tendence tak je, že se Parlament stává pouhým hlasovacím strojem, pouhou fasádou.

II./b Svévolný postup při schvalování zákona o zdravotních službách v Poslanecké sněmovně

18. Nesprávný postup při přijímání návrhu zákona, tentokrát však pouze v případě návrhu zákona o zdravotních službách, vytýká Poslanecké sněmovně i skupina poslanců, jež má v tomto řízení postavení vedlejšího účastníka. Důvodem je především skutečnost, že nebyl reflektován význam tohoto zákona, jenž má charakter kodexu a svým obsahem vymezuje novou terminologii, základní podmínky poskytování zdravotních služeb, postavení státu, poskytovatelů zdravotních služeb a pacienta a jejich vztahy. Vzhledem k jeho obsahu bylo proto namístež očekávat, že k jeho projednání dojde v náležitém časovém rámci, a to pokud možno při dosažení širšího konsenzu na jeho obsahu, zahrnujícího vedle koalice alespoň část parlamentní opozice, aby byla zachována kontinuita této právní úpravy i po dalších volbách. K tomu však nedošlo.

19. Způsob schvalování byl podle vedlejších účastníků zcela mimo rámec jednacího řádu a zvyklostí projednávání. O tom nesvědčí jen sloučení rozpravy k nesouvisejícím návrhům zákonů, které provázela řada

nočních jednání, nýbrž i skutečnosti předcházející této rozpravě. Jde např. o to, že návrh předmětného zákona byl poslancům rozeslán 1. července 2011, tedy v období dovolených, a to aniž by byl v této době k dispozici i návrh novely zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o veřejném zdravotním pojištění“), který s tímto zákonem po věcné stránce úzce souvisí. Ten byl dán do připomínkového řízení až v průběhu října, a to původně jen na 10 dnů, později na 20 dnů, za současného vnitřního připomínkového řízení k novele zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Takto krátké lhůty znemožnily uplatnění kvalifikovaných připomínek ze strany odborné veřejnosti, byť se jedná o kodex dotýkající se rozsáhlé oblasti lidských práv. Většina uplatněných připomínek a námitek odborné veřejnosti k návrhu zákona navíc nebyla vůbec akceptována. V tomto postupu spatřují vedlejší účastníci prvky svévole a v jejich důsledku porušení čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 3, čl. 23 odst. 3 a čl. 44 odst. 3 Ústavy.

20. Předmětem jejich námitek je nakonec i skutečnost, že přijímání návrhu zákona se neobešlo bez tzv. přílepků, když do něj byly zařazeny např. pasáže o instalaci vedení Všeobecné zdravotní pojišťovny či úprava systému tvorby úhrad a cen léčivých přípravků a potravin pro zvláštní lékařské účely o regulaci cen léků. Takovýto postup není v souladu ani s legislativními pravidly vlády ani s judikaturou Ústavního soudu, konkrétně nálezem sp. zn. Pl. ÚS 77/06.

II./c Porušení zákazu nucených prací a některých dalších základních práv v důsledku podmínění nároku na podporu v nezaměstnanosti výkonem veřejné služby

21. Napadeným zákonem č. 366/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, byla s účinností od 1. ledna 2012 novelizována právní úprava institutu veřejné služby podle § 18a odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Předmětný institut, jenž sám byl do právního řádu zaveden s účinností od 1. ledna 2009, původně sledoval účel motivovat příjemce dávek pomoci v hmotné nouzi, aby si svou aktivní činností navýšili příspěvek na živobytí. K tomu postačoval výkon veřejné služby v minimální délce 20 hodin měsíčně, přičemž navýšení bylo možné dosáhnout i výkonem výdělečné činnosti či výkonem dobrovolnické služby. Nová právní úprava přinesla zásadní změny tohoto institutu. Veřejná služba již není vykonávána jen osobami v hmotné nouzi, nýbrž též osobami vedenými v evidenci uchazečů o zaměstnání, a to na základě písemné smlouvy, obsahující vedle základních údajů o těchto osobách i místo, předmět a dobu výkonu veřejné služby. Tato smlouva se uzavírá s krajskou pobočkou Úřadu práce České republiky (dále jen „úřad práce“) po dohodě s obcí nebo dalším subjektem, v jejichž prospěch má být poskytována, přičemž za ni nenáleží odměna. Ostatní podmínky výkonu veřejné služby jsou obdobné podmínkám pracovněprávním.

22. Stejným dnem nabylo účinnosti i související doplnění § 30 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Podle nového znění písmene d) tohoto ustanovení je krajská pobočka úřadu práce oprávněna a povinna vyřadit z evidencie uchazečů o zaměstnání takového uchazeče, jenž bez vážného důvodu odmítne nabídku vykonávat veřejnou službu v rozsahu nejvýše 20 hodin týdně v případě, že je v této evidenci veden nepřetržitě déle než 2 měsíce.

23. Navrhovatelé mají za to, že obě napadená ustanovení jsou v rozporu s právem svobodně si zvolit zaměstnání a zákazem nucených prací. Prvně uvedené právo je zakotveno v čl. 23 odst. 1 Všeobecné deklarace lidských práv, čl. 6 odst. 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, vyhlášeného pod č. 120/1976 Sb., a čl. 6 odst. 1 deklarace Valného shromáždění OSN o pokroku a rozvoji v sociální oblasti z roku 1969, jakož i v čl. 1 odst. 1 Evropské sociální charty, vyhlášené pod č. 14/2000 Sb. m. s., a čl. 1 odst. 1 Úmluvy o politice zaměstnanosti [Úmluva Mezinárodní organizace práce (dále též jen „MOP“) č. 122], vyhlášené pod č. 490/1990 Sb., z nichž pro Českou republiku vyplývají závazky, aby cílem své politiky učinila možnost každého mít příležitost získat prostředky ke svému živobytí prací, kterou si svobodně zvolí. Pokud jde o zákaz nucených prací, ten stanovují především čl. 9 Listiny a čl. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), v nichž je zároveň vymezeno, co nelze považovat za nucenou práci. Její pozitivní vymezení se naopak nachází v Úmluvě o nucené nebo povinné práci (Úmluva MOP č. 29), vyhlášené pod č. 506/1990 Sb., pro jejíž účely se podle jejího čl. 2 odst. 1 označuje výrazem „nucená nebo povinná práce“ každá práce nebo služba, která se na kterékoliv osobě vymáhá pod pohrůzkou jakéhokoliv trestu a ke které se řečená osoba nenabídl dobrovolně. Podle navrhovatelů je třeba trestem rozumět jakoukoliv újmu, která by se týkala zbavení nebo omezení některého práva či svobody dotyčné osoby, přičemž zákaz se vztahuje jak na orgány veřejné moci, tak i soukromé subjekty. V čl. 2 odst. 2 této úmluvy jsou stanoveny výjimky, na které se tento zákaz nevztahuje.

24. Namítaný rozpor se v první řadě týká toho, že § 18a zákona o pomoci v hmotné nouzi zahrnul mezi veřejné práce i pomoc jiným subjektům než obcím. Ty tak mohou být vykonávány ve prospěch státu, územně samosprávných celků, neziskových organizací, nebo dokonce podnikatelských subjektů. Takového vymezení je

však podle navrhovatelů problematické. Veřejná služba by měla být vykonávána ve veřejném zájmu, tj. ve prospěch širšího okruhu osob, k charitativním nebo humanitárním účelům, nikoliv však k dosažení zisku podnikatelských subjektů. Tomu odpovídá i čl. 2 odst. 2 písm. e) Úmluvy o nucené nebo povinné práci, jež jako výjimku ze zákazu nucených prací připouští menší obecní služby vykonávané členy obce v jejím přímém zájmu, pokud mohou být považovány za obvyklé občanské povinnosti připadající na členy obce a tito nebo jejich přímí zástupci mají právo vyjádřit se ohledně potřeby takových služeb. Je zřejmé, že tyto podmínky výkon veřejné služby ve prospěch soukromých společností nespĺňuje. Napadená ustanovení jsou z tohoto důvodu zároveň ve zjevném rozporu s čl. 4 odst. 1 Úmluvy o nucené nebo povinné práci a čl. 4 odst. 3 písm. d) Úmluvy. Pokud se k tomu vezme v úvahu skutečnost, že zákon nestanoví ani žádnou hranici pro délku trvání výkonu veřejných služeb, lze konstatovat, že úvaha úřadu práce při jejich zprostředkování není nijak omezena, a je tedy namístě obava z možného zneužívání tohoto institutu k podnikatelským účelům. Vyloučit ale nelze ani jeho zneužití pro účely hospodářského rozvoje, včetně pomoci v oblastech zlepšování životního prostředí, případně jako prostředku pracovní kázně, ačkoliv využívání nucené nebo povinné práce za těmito účely zakazuje čl. 1 písm. b) a c) Úmluvy o odstranění nucené práce (Úmluva MOP č. 105), vyhlášené pod č. 231/1998 Sb.

25. Vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání má rovněž sankční charakter, s nímž je spojena řada dalších negativních důsledků. Jde o odnětí podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci, vznik povinnosti hradit pojistné na veřejné zdravotní pojištění a neposkytnutí dávek pomoci v hmotné nouzi. Zákon předpokládá, že výkon veřejné služby má charakter výkonu závislé činnosti podle pracovněprávních předpisů, což navrhovatelé dokládají výčtem jednotlivých dílčích aspektů právní úpravy. Výše uvedená sankce proto působí, resp. uchazeč o zaměstnání ji vnímá jako vyhrůžku pro případ, že by výkon veřejné služby odmítl, v důsledku čehož je k jejímu výkonu nucen. Tento závěr odpovídá i způsobu, jakým pohrůžku v souvislosti se zákazem nucených prací vnímá Evropský soud pro lidská práva, tedy jako jakoukoliv citelnou sankci (tj. trest v oblasti trestního práva a správního trestání) nebo jiný citelný zásah do právní sféry dotčené osoby. Rovněž orgány Mezinárodní organizace práce ve svých stanoviscích upozorňují, že postih může mít též formu ztráty práv či výhod. Nedobrovolnost, jak dále uvádí navrhovatelé, předpokládá jednání proti vůli dotčené osoby, přičemž případný formálně udělený souhlas je nutno zkoumat podle okolností, zda byl poskytnut dotčenou osobou svobodně, a nikoliv pod nepřijatelnou pohrůžkou trestu. Ústavní soud sám v minulosti znak donucení konkretizoval jako donucení k práci, jež je „administrativní povahy“, „s pohrůžkou sankce vyplývající z poměru nadřízenosti a podřízenosti“, a to v situacích typově srovnatelných s negativním výčtem toho, co zakázanou nucenou prací ve smyslu čl. 9 odst. 2 Listiny není [srov. náleze ze dne 22. března 1994 sp. zn. Pl. ÚS 37/93 (N 9/1 SbNU 61; 86/1994 Sb.); náleze ze dne 7. července 1994 sp. zn. I. ÚS 2/93 (N 37/1 SbNU 267)]. Všechny tyto znaky platné zákonné vymezení veřejné služby splňuje.

26. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva i Ústavního soudu vyžaduje posouzení tíživosti břemene spočívajícího ve výkonu nucené práce nebo služby pro dotčenou osobu, tj. zda se jedná o zjevnou nespravedlnost, útlak, případně zbytečnou, neodůvodněnou tvrdost či trápení. V souladu s čl. 4 Úmluvy, jakož i právními závěry obsaženými v bodech 33 a 37 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. listopadu 1983 ve věci stížnosti Van der Mussele proti Belgii č. 8918/80, je tedy třeba posoudit proporcionalitu přijatého opatření. Jde-li totiž o břemeno zanedbatelné či běžné, tedy způsobující povinné osobě nulovou, zanedbatelnou, příp. zcela standardní a běžnou újmu, lze s použitím variace na argument *de minimis* aprobovat i práci, která by jinak všechny ostatní znaky zakázané nucené práce naplňovala. Pokud by se však naopak jednalo o břemeno mimořádně tíživé a nesnesitelné, může tím být zpochybněna dobrovolnost převzetí povinnosti takovou prací vykonávat. Tato východiska se podle navrhovatelů uplatní i v dané věci. Vezme-li se do úvahy, že výkon veřejné služby může být nařizen až na polovinu stanovené týdenní pracovní doby, tj. 20 hodin, přičemž za výkon této práce není pracující žádným způsobem odměněn, lze soudit, že břemeno výkonu této služby pro něj může být velmi tíživé, protože za výkon své práce neobdrží přiměřenou odměnu. V průběhu výkonu veřejné služby navíc dotčená osoba není důchodově pojištěna, což se může značně negativně odrazit na jejím postavení při následném rozhodování o její důchodové dávce, zejména při rozhodování o invalidním důchodu.

27. Další námitka se týká rozporu napadené právní úpravy s právem na přiměřené hmotné zabezpečení v nezaměstnanosti podle čl. 26 odst. 3 Listiny, jež představuje jeden z podstatných aspektů práva na práci, jak je upraveno v řadě mezinárodních dokumentů, včetně mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách. Tyto smlouvy ukládají České republice povinnost poskytovat dávky v nezaměstnanosti. Jde o Úmluvu o minimální normě sociálního zabezpečení (Úmluva MOP č. 102), vyhlášenou pod č. 461/1991 Sb., a Evropský zákoník sociálního zabezpečení (Úmluva Rady Evropy č. 48), vyhlášený pod č. 90/2001 Sb. m. s., které definují pojem kryté sociální události a vymezují okruh chráněných osob i dobu poskytování dávek. Uvedený pojem zahrnuje podle jejich čl. 20 zastavení výdělků, jak je stanoveno vnitrostátními právními předpisy, způsobené nemožností získat přiměřené, resp. vhodné zaměstnání, pokud chráněná osoba je schopna práce a ochotna pracovat. Poskytování dávek v nezaměstnanosti může být podle těchto smluv omezeno pouze ze

dvou důvodů, které tyto smlouvy taxativně stanoví ve svých čl. 24 odst. 1. Důvod vymezený v napadeném ustanovení § 30 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti však pod ně podřadit nelze.

28. Odmítnutí vykonávat veřejnou službu bude mít u osoby, která dosud pobírá podporu v nezaměstnanosti, za následek její odnětí. Tato podpora je přitom dávkou sociálního zabezpečení, jejíž poskytování je podmíněno předchozím odváděním pojistného z výdělečné činnosti. Osoby vykonávající výdělečnou činnost si tak prostřednictvím těchto odvodů hradí pojistné pro případ vzniku nepříznivé sociální události, kterou je nezaměstnanost. Vzhledem k tomu, že poskytování podpory v nezaměstnanosti je navázáno na pojistný princip, měla by osoba, která odváděla po stanovenou dobu pojistné, obdržet při vzniku pojistné události pojistné plnění na základě předem zákonem stanovených podmínek postrádajících prvek nahodilosti. V případě osob, kterým bude úřadem práce nabídnuta veřejná služba, se však další poskytování podpory v nezaměstnanosti stane po dvou měsících evidence podmíněným právě výkonem veřejné služby, aniž by bylo možné dopředu určit, zda a kdy tuto nabídku dostanou, jaká práce bude předmětem veřejné služby a jaký bude mít rozsah a délku trvání. Po dvou měsících tak k zákonným podmínkám pro poskytnutí podpory v nezaměstnanosti přibude další, která záleží pouze na libovůli krajské pobočky úřadu práce, na čemž vzhledem k široké míře uvážení nic nemění ani možnost podání opravného prostředku. Nelze přehlédnout ani přístup Ministerstva práce a sociálních věcí, podle něhož si uchazeči o zaměstnání musí „odpracovat“ podporu v nezaměstnanosti vyplácenou z „kapes nás všech“, který zcela přehlídá, že tyto osoby již při výkonu své výdělečné činnosti platily na případnou budoucí dávku v nezaměstnanosti. U naprosté většiny výdělečně činných osob přitom dojde v průběhu jejich aktivního života k odvodu výrazně vyšší částky, než jim je vyplacena v této formě. Někteří uchazeči, typicky absolventi středních a vysokých škol, jichž se napadená ustanovení rovněž dotýkají, navíc dostávají pouze částku pojistného na veřejné zdravotní pojištění, jež v minulém roce činila 723 Kč měsíčně.

29. Navrhovatelé se neztotožňují ani s jiným prezentovaným argumentem ministerstva, podle něhož je veřejná služba nabízena osobám dlouhodobě nezaměstnaným, tj. déle než jeden rok. Dlouhodobá nezaměstnanost je totiž spojena s několika typickými skupinami, což je doložitelné ze statistického sledování. Buď jde o osoby, jež jsou ztrátou zaměstnání ohrožené více než jiné (např. osoby zdravotně postižené, osoby ve vyšším produktivním věku nebo rodiče malých dětí), nebo osoby, které se skutečně práci vyhýbají. Sankční vyřazení osob, které dostatečně neusilovaly o nalezení zaměstnání, přitom umožňovala i dosavadní právní úprava. V případě důsledné kontroly u těch cílových skupin, které by evidenci zneužívaly, tak existovaly nástroje pro postižení takového jednání. Nová právní úprava již ale nespojuje institut veřejné služby toliko s dlouhodobě nezaměstnanými a osobami závislými na dávkách pomoci v hmotné nouzi, ale pouze a jedině se samotnou evidencí uchazečů o zaměstnání, a to v délce pouhých dvou měsíců, tj. s krátkodobou nezaměstnaností.

30. Veřejná služba byla původně jedním z aktivizačních prvků v systému pomoci v hmotné nouzi, tj. byla součástí pomoci nezbytné k zajištění základních životních podmínek zakotvené v čl. 30 odst. 2 Listiny. Jejím hlavním cílem bylo zachování nebo obnovení pracovních návyků osoby, která se dlouhodobě nacházela v hmotné nouzi. V důsledku předmětných změn se však tento institut stal součástí zákonného vymezení práva na přiměřené hmotné zabezpečení v nezaměstnanosti ve smyslu čl. 26 odst. 3 a čl. 41 odst. 1 Listiny. Již z důvodu těchto ustanovení je nepochybné, že „přiměřené hmotné zabezpečení“ garantuje mnohem vyšší míru ochrany než „zajištění základních životních podmínek“. Platná zákonná úprava ale tyto dvě kategorie, resp. ústavní práva směšuje. Právo na přiměřené hmotné zabezpečení je v jejím důsledku v podstatě negováno posunutím na úroveň zajištění základních životních podmínek, což je realizace jiného sociálního práva. Uchazeči o zaměstnání, kteří pobírají podporu v nezaměstnanosti, mohou na základě výše uvedeného vnímat nabídku veřejné služby jako citelný zásah do svého práva na lidskou důstojnost ve smyslu čl. 1 a čl. 10 odst. 1 Listiny.

31. Závěrem navrhovatelé uvádějí, že napadená ustanovení jsou v rozporu s právem na spravedlivou odměnu za práci podle čl. 28 Listiny, neboť rozsah výkonu veřejné služby může dosahovat až 20 hodin týdně, aniž by za to osoba vykonávající tyto služby obdržela odměnu. Nesoulad nakonec spatřují i s právem na pomoc v hmotné nouzi podle čl. 30 odst. 2 Listiny. Skutečnost, že osoba odmítne vykonávat veřejnou službu, způsobí, že v následujících šesti měsících po vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání není podle § 3 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi“) považována za osobu v hmotné nouzi, a tedy nemá nárok na poskytnutí dávek pomoci v hmotné nouzi, byť by ostatní podmínky pro jejich přiznání splňovala. U mnoha nezaměstnaných proto vážně hrozí jejich výrazné zadlužení či sociální vyloučení. Navrhovatelé vyslovují pochybnost, zda by odmítnutí výkonu veřejné služby mělo být důvodem pro vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání, resp. pro to, aby stát odňal osobě, která se fakticky nachází v hmotné nouzi, právo na pomoc k zajištění jejich základních životních podmínek. Ustanovení § 3 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi sice dává krajské pobočce úřadu práce v odůvodněných případech možnost považovat i takovouto osobu za osobu v hmotné nouzi, ta však na takovéto uznání nemá právní nárok.

32. Ze všech uvedených důvodů považují navrhovatelé napadená ustanovení za jsoucí v rozporu s čl. 1, čl. 9, čl. 10 odst. 1, čl. 26 odst. 3 a čl. 30 odst. 2 ve spojení s čl. 41 odst. 1 a čl. 4 odst. 4 Listiny, jakož i výše zmíněnými ustanoveními mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách.

II./d Nepřípustný retroaktivní účinek povinnosti nové registrace poskytovatelů zdravotních služeb

33. Navrhovatelé se nakonec domáhají zrušení přechodných ustanovení § 121 odst. 1 a 5 zákona o zdravotních službách, stanovujících povinnost nové registrace provozovatelů nestátních zdravotnických zařízení podle dosavadního zákona č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních, ve znění pozdějších předpisů.

34. Úvodem své argumentace uznávají, že zákonodárce má právo stanovit nové, třeba i přísnější podmínky pro provozování podnikatelské činnosti a současně zákonem uložit těm, kdo tuto podnikatelskou činnost vykonávají, aby tyto podmínky do určité zákonem stanovené lhůty splnili. Jejich případné nesplnění by přitom mohlo být důvodem k odnětí podnikatelského oprávnění v příslušném řízení. Neztotožňují se však s řešením, podle něhož pozbývá podnikající fyzická nebo právnická osoba dosavadní oprávnění ze zákona, tedy bez jakéhokoli správního řízení, aniž by nesplnila některou z nově stanovených podmínek.

35. Podle napadených ustanovení mohou provozovatelé nestátních zdravotnických zařízení provozovat podnikatelskou činnost, k níž získali oprávnění na základě dosavadní právní úpravy, pouze 36 měsíců od nabytí účinnosti zákona o zdravotních službách. Chtějí-li tyto služby poskytovat i po uplynutí této lhůty, musí do 9 měsíců od nabytí účinnosti tohoto zákona podat žádost o nové oprávnění k poskytování zdravotních služeb, v důsledku čehož musí znovu předkládat již jednou předložené doklady o své odborné způsobilosti k výkonu povolání, o splnění podmínek pro věcné a technické vybavení zdravotnického zařízení nebo o schválení již jednou schváleného provozního řádu zdravotnického zařízení příslušným orgánem ochrany veřejného zdraví. Rovněž musí opětovně dokládat svou bezúhonnost, zdravotní způsobilost i oprávnění užívat prostory, ve kterých poskytují zdravotní služby.

36. Důsledky napadených ustanovení mohou být v některých případech mnohem závažnější než pouhé „zcela zbytečné“ administrativní obtěžování dosavadních provozovatelů nestátních zdravotnických zařízení. Tuto skutečnost navrhovatelé demonstrují na příkladu lékaře provozujícího soukromou lékařskou praxi, jenž získal registraci nestátního zdravotnického zařízení na základě toho, že absolvoval atestaci druhého stupně, tedy svého času zkoušku opravňující k výkonu funkce primáře, např. v oboru interního lékařství. Správní orgán dospěl oprávněně a v souladu s tehdy platnými právními předpisy k závěru, že tato kvalifikace opravňuje tohoto lékaře vykonávat i soukromou lékařskou praxi v oboru kardiologie, byť příslušný lékař neměl v tomto oboru bývalou nástavbovou atestaci, nýbrž pouze atestaci druhého stupně z oboru interního lékařství. Je totiž všeobecně známo a vyplývá to z kvalifikačních programů té doby, že lékař s atestací druhého stupně musel zvládnout všechny nástavbové obory interního lékařství (včetně kardiologie) ve stejném rozsahu, jako kdyby z těchto oborů absolvoval nástavbovou atestaci. V současné době však podle nových právních předpisů, mj. zákona č. 95/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání odborné způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon č. 95/2004 Sb.“), je obor kardiologie samostatným základním oborem. Soukromý lékař, který se bude nově ucházet o oprávnění poskytovat zdravotní služby v oboru kardiologie, proto nebude splňovat nově stanovené kvalifikační předpoklady pro výkon povolání v tomto oboru, neboť nebude mít tzv. specializovanou způsobilost v oboru kardiologie podle posledně uvedeného zákona. Může přitom jít o soukromého lékaře, který je velmi zkušený a dlouhá léta úspěšně vykonává soukromou praxi ke spokojenosti svých pacientů jak v oboru interního lékařství, tak i v oboru kardiologie, a to na základě dnes již zrušené atestace druhého stupně z interního lékařství, aniž v minulosti absolvoval nástavbovou atestaci z oboru kardiologie. Její dodatečné absolvování ve lhůtě 36 měsíců navíc může být pro věkově starší soukromé lékaře nesmírně obtížné, protože kvalifikační a výukový program pro specializační přípravu z oboru kardiologie, stejně jako z jiných atestačních lékařských oborů, vyžaduje nejen složení zkoušky před komisí, ale rovněž absolvování stáže na klinikách a dalších vyšších pracovištích v rozsahu řady měsíců. Nepochybně by za tímto účelem museli dlouhodobě přerušit svou praxi.

37. Z uvedeného je podle navrhovatelů zřejmé, že jde o retroaktivní zásah do již dříve nabytých práv takového soukromého lékaře. Podobná situace přitom nastává i v dalších lékařských oborech, kdy na základě atestace druhého stupně byla udělena registrace nestátního zdravotnického zařízení pro původně nástavbový a nyní základní lékařský obor, což však nově již nestačí pro splnění podmínky k provozování soukromé lékařské praxe v příslušné odbornosti. Dotčený lékař tak pozbývá svého oprávnění pouze na základě změny zákona, aniž by se jakkoliv provinil. Z těchto důvodů napadená ustanovení porušují podstatu práva na podnikání zakotveného v čl.

26 odst. 1 Listiny a představují nepřipustný retroaktivní zásah do již jednou nabytých práv, odporující principu právní jistoty, který je součástí konceptu demokratického právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy.

38. Předmětné námitky proti napadeným přechodným ustanovením zákona o zdravotních službách, jež současně uzavírají argumentaci navrhovatelů, byly se stejným odůvodněním uplatněny i skupinou senátorů mající v tomto řízení postavení vedlejšího účastníka.

II./e Neurčitý účel nové právní úpravy Národního zdravotnického informačního systému a nepřipustný rozsah osobních údajů zveřejňovaných o zdravotnických pracovnících

39. Skupina senátorů dále navrhuje zrušit ustanovení § 70 až 78 zákona o zdravotních službách, jež obsahují novou právní úpravu Národního zdravotnického informačního systému. Ve srovnání s dosud platnou právní úpravou (tj. především § 67c až 67i zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, a vyhláškou č. 552/2004 Sb., o předávání osobních a dalších údajů do Národního zdravotnického informačního systému pro potřeby vedení národních zdravotních registrů) nepředstavuje tato databáze pouhé propojení dosud existujících registrů, které mají zákonem přesně stanovené a limitované účely, nýbrž umožňuje předávání údajů i pro účely jiné. Není již však stanoveno, jak má být databáze technicky vytvořena ani jakým způsobem a kdy mají být kódovány v ní umístěné údaje a které z nich mají být anonymizovány. Účel této databáze, vymezený v § 70 odst. 1 zákona o zdravotních službách, je navíc velmi obecný, vágní a všezahrnující. Nijak neomezuje její budoucí podobu a využívání, čímž se napadená úprava dostává do rozporu nejen se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (dále jen „směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES“), podle které mohou být takovéto údaje shromažďovány jen pro stanovené a výslovně vyjádřené účely, ale též s čl. 10 odst. 3 Listiny a čl. 10 odst. 1 Úmluvy na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny: Úmluvy o lidských právech a biomedicíně, vyhlášené pod č. 96/2001 Sb. m. s., (dále jen „Úmluva o lidských právech a biomedicíně“).

40. Součástí Národního zdravotnického informačního systému je podle § 72 odst. 1 písm. d) zákona o zdravotních službách i Národní registr zdravotnických pracovníků. Jak vyplývá z § 76 tohoto zákona, tento registr obsahuje strukturované údaje o zdravotnických pracovnících, včetně hostujících osob a osob, které způsobilost k výkonu zdravotnických povolání získaly mimo území České republiky. Jde o rodné číslo, adresu obvyklého pobytu, datum a místo získání odborné či specializované způsobilosti nebo zvláštní odborné způsobilosti, údaje o zahájení, přerušení nebo ukončení výkonu zdravotnického povolání a údaje o ztrátě oprávnění k výkonu zdravotnického povolání, jakož i o ztrátě zdravotní způsobilosti, ztrátě bezúhonnosti a délce období, na které je výkon činnosti zakázán. S výjimkou údajů o rodném čísle a adresy místa trvalého pobytu má být tento registr veřejně přístupný na internetových stránkách Ministerstva zdravotnictví.

41. V takto vymezeném rozsahu zveřejněných údajů spatřují vedlejší účastníci nesoulad posledně uvedeného ustanovení se smyslem a účelem čl. 10 odst. 3 Listiny, podle něhož má každý právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě, jakož i s právem na ochranu před zasahováním do soukromého života ve smyslu čl. 10 odst. 2 Listiny. Mají za to, že neexistuje důvod, pro který má být veden takovýto seznam všech zdravotnických pracovníků v České republice, včetně některých diskrétních osobních údajů. V případě lékařů, zubních lékařů a farmaceutů jsou duplicitní seznamy již vedeny, a to jejich komorami podle § 6a odst. 9 zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 220/1991 Sb.“). Tyto veřejné seznamy ale neobsahují některé závažné osobní údaje o evidovaných osobách, např. údaje o zdravotní způsobilosti, zdravotním stavu nebo přerušení výkonu zdravotnického povolání, které budou muset být nově rovněž zveřejněny, což lze považovat za nepřipustný a nedůvodný zásah do soukromí občanů vykonávajících zdravotnické povolání.

42. Vedlejší účastníci ve své argumentaci odkazují i na vyjádření ředitele právního odboru Úřadu pro ochranu osobních údajů (dále též „úřad“) z listopadu 2011, podle něhož předmětná (tehdy ještě jen navrhovaná) právní úprava není konformní s právem Evropské unie ani se standardní právní úpravou ochrany osobních údajů v zemích Evropské unie. Vedení duplicitního veřejného seznamu lékařů, zubních lékařů a lékárníků podle něj odporuje zásadě, že má-li být veden nějaký veřejný seznam osob, měl by být veden pouze jedenkrát na jediném místě. Za situace, kdy již jsou vedeny seznamy zdravotnických pracovníků jednotlivými komorami, by proto stačil Národní registr nelékařských zdravotnických pracovníků, tedy osob uvedených v zákoně č. 96/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání způsobilosti k výkonu nelékařských zdravotnických povolání a k výkonu činností souvisejících s poskytováním zdravotní péče a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o nelékařských zdravotnických povoláních), ve znění pozdějších předpisů. Podle tohoto vyjádření nebyla předloha

zákona o zdravotních službách s úřadem projednána. Ten přitom namítal nedůvodné, duplicitní a závažné zásahy do soukromí fyzických osob, které vznikají na základě vedení předmětného registru.

II./f Neurčitost a rozpornost vymezení správních deliktů v oblasti poskytování zdravotních služeb a nepřiměřenost výše sankcí za jejich spáchání

43. V další části svého návrhu se senátoři domáhají zrušení některých ustanovení zákona o zdravotních službách, jež vymezují skutkové podstaty správních deliktů. Jde především o správní delikt podle § 117 odst. 3 písm. d) zákona o zdravotních službách, jehož se dopustí poskytovatel zdravotních služeb tím, že poruší povinnost mlčenlivosti podle § 51 tohoto zákona, a za jehož spáchání lze uložit pokutu do 1 000 000 Kč. Vedlejší účastníci spatřují protiústavnost napadeného ustanovení v nepřiměřenosti uvedené sankce, kterou odůvodňují skutečností, že se tento správní delikt musí vzhledem ke skutkové podstatě § 180 trestního zákoníku týkat jen méně závažných případů porušení povinné mlčenlivosti zdravotnických pracovníků. Rovněž však poukazují na vágnost mnoha ustanovení zákona o zdravotních službách, jež zdravotnického pracovníka často staví před právní výklad otázky, kdy je povinen zachovat mlčenlivost a kdy naopak poskytnout informace. Týká se to například jeho ustanovení § 33 odst. 3. Za situace, kdy jde o pacienta, jenž s ohledem na svůj zdravotní stav nemůže určit osoby mající právo na informace o jeho aktuálním zdravotním stavu a pořízení výpisů a kopií zdravotnické dokumentace vedené o pacientovi, je pro poskytovatele zdravotních služeb a jeho jednotlivé zdravotnické pracovníky nesmírně obtížné posoudit, kdo je a kdo není osobou pacientovi blízkou, nebo si tuto informaci ověřit. Na jedné straně je tak povinen tyto informace pod sankcí podat, na straně druhé je však nesmí podat osobě k tomu neoprávněné. Zejména v případech, kdy se někdo domáhá informací na základě toho, že by újmu, kterou pociťuje pacient, právem pociťoval jako újmu vlastní, např. z titulu družby, přítele či podobně, což jsou situace obvykle značně emočně vypjaté, může dojít k tomu, že některé informace jsou podány osobě, u níž se později ukáže, že osobou blízkou nebyla. Už jen sankce nacházející se třeba v polovině zákonného rozpětí (tj. 500 000 Kč) by proto byla nepochybně zcela zjevně nepřiměřená.

44. Vedlejší účastníci ale v této souvislosti poukazují i na § 51 odst. 2 písm. d) zákona o zdravotních službách, podle něhož se za porušení mlčenlivosti nepovažuje sdělování údajů nebo jiných skutečností pro potřeby trestního řízení, způsobem stanoveným právními předpisy upravujícími trestní řízení. Názory na výklad tohoto ustanovení se rozcházejí. Podle jednoho názoru je každý povinen sdělit na vyžádání orgánům činným v trestním řízení skutečnosti, o které žádají, i bez souhlasu pacienta, byť jde o případy nepodléhající oznamovací povinnosti nebo povinnosti překazít trestný čin. Existuje ale i názor odlišný, podle něhož tyto informace nelze bez dalšího orgánům činným v trestním řízení podat, neboť podle speciálního ustanovení § 8 odst. 5 trestního řádu lze tyto informace podat pouze se souhlasem soudce. Zdravotnickému pracovníkovi tak hrozí v případě neoprávněného nepodání informací pokuta do 50 000 Kč od orgánu činného v trestním řízení, pokud by se však uplatnil odlišný právní výklad a k předání těchto údajů by došlo např. Policií České republiky bez souhlasu soudce, hrozila by poskytovateli zdravotních služeb pokuta do 1 000 000 Kč. Vzhledem k nejasné a vágně formulovanému ustanovení zákona je velmi nebezpečné stanovit takto přísné sankce za jeho porušování, a to zvláště za situace, kdy pracovník mnohdy ani při nejlepší vůli nedokáže jednat tak, aby se vždy vyhnul nebezpečí, že některé informace poskytne neoprávněně, nebo je naopak neposkytne, ač je poskytnout měl.

45. Námitku nepřiměřenosti výše sankce uplatňují vedlejší účastníci i ve vztahu k dalším správním deliktům, jichž se mohou dopustit poskytovatelé zdravotních služeb. Jde o poskytnutí zdravotní služby pacientovi bez jeho souhlasu podle § 117 odst. 1 písm. n) zákona o zdravotních službách, za jehož spáchání lze uložit pokutu do 500 000 Kč. Vedlejší účastníci poukazují na to, že je velmi obtížné rozhodnout, zda již nastala situace, kdy lze zdravotní služby poskytnout občanovi i bez jeho souhlasu a kdy ještě tato situace nenastala. Mohou se vyskytnout nejasné a nepřehledné případy, např. kdy osoba sice ohrožuje sebe nebo své okolí, ale neděje se tak „bezprostředně“, nebo kdy zdravotník má za to, že je třeba poskytnout neodkladnou péči nezletilému dítěti nutnou k záchraně života a zdraví bez ohledu na stanovisko zákonného zástupce, a posléze je soudem případ vyhodnocen jinak.

46. Za porušení povinnosti vést nebo uchovávat zdravotnickou dokumentaci nebo nakládat se zdravotnickou dokumentací podle ustanovení § 53 odst. 1, neumožnění přístupu do zdravotnické dokumentace podle ustanovení § 64 odst. 1 a nahlížení do ní podle ustanovení § 65, umožnění nahlížet do zdravotnické dokumentace v rozporu s ustanovením § 65 a nepořízení výpisu nebo kopií zdravotnické dokumentace podle ustanovení § 66 odst. 1 nebo 2, tedy za správní delikty podle § 117 odst. 3 písm. e), f), g), h) a i) zákona o zdravotních službách, hrozí poskytovateli zdravotních služeb pokuta ve výši do 500 000 Kč. Podle navrhovatelů se i zde dostává poskytovatel zdravotních služeb do stejně svízelné situace jako v případě, kdy hrozí sankce za porušení povinné mlčenlivosti. To platí zvláště tehdy, kdy otázku, kdo je a kdo není blízkou osobou pacienta nebo komu je pod vysokou sankcí povinen zpřístupnit zdravotnickou dokumentaci a pořídit kopie a komu naopak vyhovět nesmí, je někdy velmi složité posoudit.

47. Pokud jde o nesplnění oznamovací povinnosti, nezveřejnění informace a nezajištění předání kopie zdravotnické dokumentace nebo výpisu ze zdravotnické dokumentace jinému poskytovateli zdravotních služeb, tedy správní delikty podle § 117 odst. 1 písm. e), f) a g) zákona o zdravotních službách, někteří pacienti vůbec nemají registrujícího praktického lékaře a není ani stanovena zákonná povinnost registrujícího praktického lékaře mít. Z tohoto důvodu bývá pro ambulantního specialistu poměrně složité zajistit zákonnou povinnost předat informace o pacientovi registrujícímu poskytovateli zdravotních služeb. Za nesplnění těchto povinností nicméně hrozí sankce ve výši až 300 000 Kč. V případě nezajištění těla zemřelého podle ustanovení § 84 odst. 2 písm. a), c) a d), což je správní delikt ve smyslu ustanovení § 117 odst. 3 písm. m), zas bývá problém pro registrujícího všeobecného praktického lékaře splnit tuto povinnost za situace, kdy je nucen především zajistit péči o pacienty, kteří se dostavili k ošetření do jeho zdravotnického zařízení, a posléze zajistit návštěvní službu u pacientů, kteří s ohledem na svůj zdravotní stav nemohou přijít do zdravotnického zařízení. Všechny tyto případy péče o živé osoby by přitom měly mít přednost před situací, kdy má registrující praktický lékař pro dospělě provést ohledání a prohlídku těla zemřelého. Pokud by tedy došlo k tomu, že povinnost nesplní, sankce ve výši 300 000 Kč se jeví jako zcela neúměrná, přičemž i sankce ve výši jen 100 000 Kč by byla pro běžného soukromého praktického lékaře velmi citelnou.

48. Námitku nepřiměřenosti sankce nakonec vedlejší účastníci uplatňují i ve vztahu ke správním deliktům podle ustanovení § 117 odst. 1 písm. r) a § 114 odst. 1 písm. g), jichž se poskytovatel dopustí neopatřením zdravotnického zařízení označením podle § 45 odst. 2 písm. d) zákona o zdravotních službách nebo nepředáním údajů do Národního zdravotnického informačního systému, za což hrozí v prvním případě sankce ve výši 200 000 Kč a ve druhém až 100 000 Kč.

49. Vedlejší účastníci zastávají názor, že napadená ustanovení nejsou v souladu s pravidly přiměřenosti a účelnosti podle čl. 4 odst. 1 a 4 Listiny. Jsou si vědomi toho, že není úlohou Ústavního soudu přezkoumávat výši jednotlivých sankcí za jednotlivé správní delikty nebo přestupky, jakož i toho, že zákon stanoví pouze horní hranici těchto sankcí, přičemž k určení přiměřené výše sankce v konkrétním případě takového provinění bude třeba správního uvážení. Ústavní soud by však měl zvážit velmi vysoké hrozící sankce pro poskytovatele zdravotních služeb za delikty, u nichž pravidlo chování není zákonem stanoveno jasně a umožňuje několik možných právních výkladů. Z tohoto důvodu vedlejší účastníci navrhují, aby byla předmětná ustanovení zákona zrušena s tím, že zákonodárci bude stanovena lhůta ke stanovení přiměřených sankcí a specifikaci pravidel chování, za jejichž porušení lze sankce ukládat.

II./g Omezení práva občanů na zdravotní péči a svobody pacientů rozhodovat o vlastních právech

50. Poslední okruh námitek ve vztahu k zákonu o zdravotních službách, jimiž se Ústavní soud zabýval v tomto řízení, ve svém návrhu uplatnila skupina poslanců, jež v něm má postavení vedlejšího účastníka. Úvodem svého návrhu poslanci uvádějí, že napadený zákon lze podle jeho důvodové zprávy charakterizovat jako zákon kodexového typu, obsahující obecnou úpravu poskytování zdravotních služeb, jehož důvodem přijetí byla skutečnost, že dosavadní úprava nezaručovala rovnost podmínek provozování zdravotnických zařízení pro všechny subjekty, neumožňovala efektivní postih v případě porušení právních povinností při provozování zdravotnických zařízení, byla neúplná a věcně i právně překonaná a k tomu zcela opomíjela kvalitu a bezpečnost poskytované zdravotní péče jako základní požadavek státu kladený na provozovatele zdravotnických zařízení. Navzdory sledovaným cílům považují vedlejší účastníci novou právní úpravu za jsooucí v rozporu s Ústavou, Listinou i řadou mezinárodních smluv. Pacient se totiž v jejím důsledku stává jen pasivním účastníkem s omezenými právy rozhodovat o tom, která péče, v jakém zařízení a na jaké úrovni mu má být poskytnuta.

51. Pokud jde o konkrétní nedostatky, napadený zákon nově upravuje zdravotní služby, a nikoliv dosud užívanou zdravotní péči, na kterou se odvolávají Ústava i Listina. To samo o sobě představuje porušení ústavních norem. Podle § 28 odst. 2 zákona o zdravotních službách je pacientovi zaručeno právo na poskytování zdravotních služeb na náležitě odborné úrovni, kterou se podle jeho § 4 odst. 5 rozumí „poskytování zdravotních služeb podle pravidel vědy a uznávaných medicínských postupů, při respektování individuality pacienta, s ohledem na konkrétní podmínky a objektivní možnosti.“ Důsledkem této změny je podle vedlejších účastníků omezení základního práva pacienta na péči poskytovanou podle § 11 odst. 1 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o péči o zdraví lidu“) v souladu se současnými dostupnými poznatky lékařské vědy, jakož i snížení důvěry pacienta k lékařům a k úrovni jimi poskytovaných služeb. Rovněž jí došlo ke snížení právní jistoty pacientů, že budou léčeni řádně a nejlépe, jak to ve zdravotnictví v 21. století jde. Léčba pacienta by měla vždy vycházet z aktuálních vědeckých poznatků, pokud však zákon umožňuje poskytovat zdravotní služby s „ohledem na konkrétní podmínky a objektivní možnosti“, tak tím aprobejuje

„léčbu“ i nedostatečně přístrojově a personálně vybavenými a podfinancovanými subjekty. Pacient se přitom proti takovému postupu nemůže bránit.

52. Uvedené ustanovení je současně v rozporu s čl. 4 Úmluvy o lidských právech a biomedicíně, jež státy zavazuje k zajištění toho, že jakýkoliv zákrok v oblasti zdraví bude v souladu s příslušnými profesními povinnostmi a standardy. Tato úmluva ve svém čl. 24 rovněž upravuje právo osob, které byly poškozeny, na spravedlivou náhradu, kterou však nová právní úprava s odkazem na „konkrétní podmínky a objektivní možnosti“ příslušného zařízení vylučuje.

53. Vláda se místo toho, aby komplexně a na základě vyjednaného politického konsensu a po projednání s odborníky systematicky řešila dlouhodobé problémy ve zdravotnictví, snaží snížit kvalitu (a tím současně i cenu) poskytované péče. Svým obsahem zákon porušuje čl. 31 Listiny, podle něhož má každý právo na ochranu zdraví a bezplatnou zdravotní péči. Pokud se tak razantně zvyšuje spoluúčast pacientů na léčbě a současně se zdravotnická zařízení při čerpání státních i mezinárodních dotací zaštiťují snahou o kvalitnější a modernější léčbu, potom musí být dopřána všem občanům. Ustanovení § 45 až 47 zákona o zdravotních službách ale žádnou povinnost léčit pacienta co nejlépe a včas neupravuje.

54. Proti právu občanů svobodně se rozhodnout o svých právech, zdraví a budoucím životě působí úprava podle § 36 odst. 5 zákona o zdravotních službách. Tímto ustanovením je zaváděn dlouho očekávaný institut „předem vysloveného přání“, které pacientovi umožňuje rozhodování o tom, jaké lékařské zákroky si přeje nebo nepřeje v budoucnu podstoupit v případě, kdy již o nich později nebude sám schopen rozhodnout. Uvedené ustanovení (vedlejší účastníci zde měli na mysli pravděpodobně § 36 odst. 3 zákona o zdravotních službách) však omezuje jeho přání pouze na 5 let, což je proti účelu tohoto institutu. Například u lidí trpících Alzheimerovou chorobou se schopnost racionálně uvažovat postupem času zcela vytrácí. Právě pro ně může mít dříve vyslovené přání smysl, s ohledem na délku trvání nemoci však nakonec nemusí být respektováno.

55. Za nejasnou považují vedlejší účastníci i právní úpravu obsaženou v § 36 odst. 6 zákona o zdravotních službách, podle níž „dříve vyslovené přání nelze uplatnit, jde-li o nezletilé pacienty nebo pacienty zbavené způsobilosti k právním úkonům.“ V tomto případě zcela chybí upřesnění úmyslu zákonodárce, zda se má jednat o přání vyslovené v době, kdy byl pacient již zbaven způsobilosti k právním úkonům, a lze předpokládat, že této nepřesnosti by bylo možné zneužít proti vůli nemocných. Vzhledem k procesu stárnutí populace a zhoršujícím se mezilidským vztahům se tato chyba může týkat stále většího počtu lidí, pročež je její náprava veřejným zájmem.

56. Stejně zásadní dopad na svobodu rozhodování se o vlastních právech má i § 35 zákona o zdravotních službách, jenž znemožňuje všem pacientům zbaveným způsobilosti k právním úkonům, jakož i nezletilým pacientům bez ohledu na věk a vyspělost navštěvovat lékaře bez souhlasu zákonných zástupců. V jeho odstavci 1 je sice stanovena povinnost zjistit názor nezletilého pacienta, který je s ohledem na svůj věk schopen vnímat situaci a vyjadřovat se, jakož i pacienta zbaveného způsobilosti k právním úkonům, tento názor se však pouze zaznamená do zdravotnické dokumentace, aniž by bylo zřejmé, jaký má uvedený záznam význam pro jeho další léčbu. To platí i o případném zaznamenání důvodů, pro které nemohl být jeho názor zjištěn.

57. Opomíjením faktické způsobilosti nezletilých k udělování souhlasu se zdravotní péčí se zákon dostal do rozporu s Úmluvou o lidských právech a biomedicíně, která stanoví, že s narůstajícím věkem a stupněm vyspělosti nezletilého se zvyšuje závaznost jeho názoru. V této úmluvě i v bodě 45 vysvětlující zprávy k ní se mimo jiné uvádí, že názor nezletilých se má pokládat za rozhodující faktor, jehož význam vzrůstá úměrně s jejich věkem a stupněm vyspělosti. To znamená, že v určitých situacích, kdy se bere v úvahu povaha a závažnost zákroku, jakož i věk nezletilého a jeho schopnost chápat, se má názoru nezletilých vzrůstající měrou přisuzovat závažnost při konečném rozhodování. To by dokonce mohlo vést k závěru, že by měl být souhlas nezletilého pro některé zákroky nezbytný nebo alespoň postačující. Zákon je v rozporu i s dosud platným a s nově schváleným občanským zákoníkem, který přiznává nezletilým způsobilost k takovým právním úkonům, které jsou svou povahou přiměřené rozumové a volní vyspělosti odpovídající jejich věku. Také dosud platný zákon č. 66/1986 Sb., o umělém přerušení těhotenství, umožňuje přerušení těhotenství ženě ve věku od šestnácti do osmnácti let s tím, že její zákonný zástupce je o tomto zákroku pouze vyrozuměn.

58. Další závažný dopad do základního práva pacienta má úprava obsažená v § 48 odst. 1 a 2 zákona o zdravotních službách. Poskytovatel může ukončit péči o pacienta např. v případě, že „pacient vysloví nesouhlas s poskytováním veškerých zdravotních služeb“, což je sám o sobě velmi vážný a zavádějící důvod, a to zejména za situace, kdy důvody odmítnutí přijetí pacienta nebo ukončení péče posuzuje právě poskytovatel. Ten sice o svých důvodech musí vydat pacientovi písemnou zprávu, pacient však nemá žádnou možnost bránit se proti takovému rozhodnutí, a to ani v případě, pokud by bylo lékaři nebo poskytovateli zneužíváno. Již nyní navíc

dochází v praxi k odmítání péče onkologickým pacientům, kteří z určitých důvodů nechtějí podstoupit veškerou navrhovanou léčbu. Napadený zákon tuto nepřipustnou praxi legalizuje, čímž dochází nejen k porušení Úmluvy o lidských právech a biomedicíně, ale i čl. 1, čl. 4 a čl. 7 odst. 1 Listiny. Rozpor lze přitom konstatovat i s povinnostmi zdravotnických pracovníků podle příslušných zákonů a s obsahem lékařské přísahy.

59. Podle § 50 odst. 1 zákona o zdravotních službách může zdravotnický pracovník neposkytnout zdravotní služby i v případě, pokud by při jejich poskytování došlo k přímému ohrožení jeho života nebo k vážnému ohrožení jeho zdraví. Kromě toho, že je pacient zcela bez své viny vystaven riziku, že mu nebude lékařská péče poskytnuta včas nebo vůbec, naplňuje schválená úprava podle vedlejších účastníků i skutkovou podstatu trestného činu neposkytnutí pomoci podle § 150 trestního zákoníku. Zákon kromě tolerance k vystavení pacienta úmyslnému riziku ohrožení zdraví navádí ke spáchání trestného činu. Jde o výrazný právní a etický průlom, o kterém navíc nebyla veřejnost předem informována, ani se o této plánované úpravě nevedla diskuse. Dosud platilo, že zdravotník poskytuje pomoc bez ohledu na vlastní riziko. Pokud např. zdravotníci odmítnou pomoc při rozšíření neznámé epidemie se slovy, že by se mohli nakazit a zemřít, nebude zdravotní péče vůbec poskytována a tisíce lidí budou umírat bez pomoci. Vedlejší účastníci ale zpochybňují i § 50 odst. 2 zákona o zdravotních službách, podle něhož může dojít k odmítnutí poskytnutí zdravotní služby i z důvodu svědomí nebo náboženského vyznání. Každý občan má sice právo zcela svobodně se rozhodnout o svém budoucím povolání, pokud si však zvolí zdravotnictví, činí tak s vědomím, že bude jeho povinností lidské životy zachraňovat i na úkor vlastního života. Z toho vychází i lékařská přísaha, Etický kodex lékaře, přijatý na sjezdu České lékařské komory, nebo Etický kodex zdravotnického pracovníka nelékařských oborů, zveřejněný ve Věstníku Ministerstva zdravotnictví č. 7/2004. Např. podle § 2 Etického kodexu lékaře se lékařům ukládá povinnost v případech ohrožení života a bezprostředního vážného ohrožení zdraví neodkladně poskytnout lékařskou pomoc, a to i v situacích veřejného ohrožení a při katastrofách přírodní či jiné povahy.

60. Vedlejší účastníci upozorňují i na nesoulad právní úpravy vedení zdravotnické dokumentace a zpracování osobních údajů pacientů s čl. 4 odst. 1 a 4, čl. 7 odst. 1, čl. 8 odst. 1, čl. 10 odst. 1, 2, 3 a čl. 13 Listiny a čl. 8 odst. 1 Úmluvy. Konkrétně vytykají § 52 zákona o zdravotních službách, že při zpracování osobních údajů umožňuje nakládat s rodným číslem pacienta v jeho zdravotnické dokumentaci a v Národním zdravotnickém informačním systému, pokud se shromažďování nebo zpracování údajů anebo jejich uchovávání vztahuje ke konkrétnímu pacientovi. V § 53 a 54 je zas podrobně řešen způsob zpracování a uchovávání zdravotnické dokumentace, aniž by však byla sebemenším způsobem ošetřena povinnost chránit dokumentaci v listinné podobě.

61. Zdraví občanů a také plnění čl. 31 Listiny nakonec ohrožuje i § 14 zákona o zdravotních službách, jenž poměrně podrobně vymezuje práva a povinnosti odborného zástupce, který odborně řídí poskytování zdravotních služeb. Není již však zřejmé, za co je skutečně odpovědný, resp. zda se jeho odbornost a odpovědnost týká poskytování zdravotních služeb nebo odborného řízení poskytování těchto služeb. Odpověď neplyne ani z jeho odstavce 3, podle něhož musí odborný zástupce vykonávat svou funkci v rozsahu nezbytném pro řádné odborné řízení poskytovaných zdravotních služeb. Rozpor zakládá i skutečnost, že určitá osoba může vykonávat funkci odborného zástupce až pro dva poskytovatele. Pokud by přitom např. dvě velké nemocnice měly pouze jednoho odborného zástupce, tedy jednu osobu s klíčovou funkcí kontroly kvality služeb, byla by zcela zásadním způsobem ohrožena kvalita poskytované zdravotní péče.

62. Závěrem svého podání vedlejší účastníci formulují některé obecné výhrady k zákonu jako celku. Poukazují na to, že se v něm na mnoha místech objevují nepřesnosti, které nejenže povedou k rozdílným výkladům, ale také se mohou stát základem pro různě závažné nezákonné jednání. Zákon popírá principy legitimního očekávání nároku, který byl již individualizován právním aktem nebo je individualizovatelný na základě právní úpravy, neboť nezohledňuje dosavadní právní stav. Změny musí být prováděny citlivě a jen v míře nezbytné pro dosažení cíle regulace, neboť pouze tím se garantuje stabilita sféry svobodného jednání. Zákon navíc obsahuje i diskriminační ustanovení. Jestliže Listina přiznává každému právo na život a na pomoc v případě, kdy si ji není schopen zajistit sám, je povinností demokratického státu a systému zdravotnictví, jenž je financován veřejným zdravotním pojištěním, aby mu byla náležitá péče poskytnuta na nejvyšší možné úrovni. Ze všech těchto důvodů navrhuji vedlejší účastníci zrušit zákon jako celek nebo jeho části, jichž se jimi uplatněná argumentace týká.

III. Vyjádření účastníků řízení a amicum curiae

63. Ústavní soud podle § 42 odst. 4 a § 69 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, požádal účastníky řízení, kterými jsou Poslanecká sněmovna a Senát, o vyjádření ke všem třem návrhům.

64. Vzhledem ke specifčnosti problematiky dále považoval za účelné vyžádat si k těmto návrhům i stanoviska jiných subjektů, jež by k nim vzhledem ke své působnosti mohly uvést relevantní skutečnosti a argumentaci. Konkrétně požádal Ústavní soud o vyjádření Ministerstvo práce a sociálních věcí a veřejného ochránce práv k návrhu na zrušení nové právní úpravy institutu veřejné služby, Ministerstvo zdravotnictví, Českou lékařskou komoru, Českou stomatologickou komoru a Českou lékárnickou komoru k návrhu na zrušení zákona o zdravotních službách a Úřad pro ochranu osobních údajů k námitkám týkajícím se nové právní úpravy Národního zdravotnického informačního systému. Ke způsobu přijetí napadených zákonů obdržel Ústavní soud stanovisko předsedy vlády.

III./a Vyjádření Poslanecké sněmovny a Senátu

65. Poslanecká sněmovna ve svých vyjádřeních z 24. února 2012 a 29. března 2012, podepsaných její předsedkyní Miroslavou Němcovou, a Senát ve svých vyjádřeních z 21. února 2012 a 12. dubna 2012, podepsaných jeho předsedou Milanem Štěchem, shrnuly průběh legislativního procesu ve vztahu ke všem napadeným zákonům nebo ustanovením.

III./b Vyjádření předsedy vlády

66. Ústavní soud obdržel dne 27. února 2012 vyjádření předsedy vlády RNDr. Petra Nečase k návrhu skupiny poslanců na zrušení čtrnácti zákonů, jež se týkalo argumentace navrhovatelů zpochybňující ústavnost procedury jejich přijetí. Z jeho obsahu vyplývá, že vláda předložila Poslanecké sněmovně návrhy napadených zákonů již v období od 8. dubna 2011 do 30. června 2011. Je tedy zřejmé, že byl dán dostatečný prostor k jejich projednání v obou komorách Parlamentu při dodržení veškerých standardních lhůt legislativního procesu. Vláda neiniciovala vyslovení souhlasu s přijetím těchto zákonů již v prvním čtení ani jejich projednávání ve stavu legislativní nouze a ve zkráceném řízení. Naopak postupovala způsobem, aby legislativní proces vyhovoval všem požadavkům vyplývajícím z judikatury, v níž se Ústavní soud zabýval rolí a postavením parlamentní opozice a některými principy ovládajícími legislativní procedury v obou komorách Parlamentu. Byl tedy vytvořen časový prostor pro veřejnou diskusi nad projednávanými návrhy, jakož i k jejich posouzení a prodiskutování v řádném, plnohodnotném a racionálním parlamentním diskursu. Rovněž délka legisvakanční doby byla úměrná rozsahu a významu změn, které předmětné návrhy právních předpisů přinášejí. Parlamentní diskuse k těmto zákonům proto mohla dostát své legitimizační funkci a mohlo dojít k naplnění veškerých pojmových znaků náležitého, ústavně konformního zákonodárského procesu.

67. Dále uvedl, že poté, co byly návrhy zákonů řádně a standardním způsobem projednány Poslaneckou sněmovnou, dostaly se opětovně na pořad jejího jednání v důsledku vrácení nebo zamítnutí ze strany Senátu. V rámci projednávání návrhů zákonů podle § 97 jednacího řádu již nebylo možné na jejich obsahu nic měnit, pouze bylo třeba rozhodnout, zda návrhy mají být opravdu přijaty, resp. zda mají být přijaty ve znění konkrétních Senátem přijatých pozměňovacích návrhů. Až v této fázi legislativního procesu došlo k navrhovateli napadenému sloučení rozpravy a omezení řečnické doby v této rozpravě. Na rozdíl od navrhovatelů se však předseda vlády domnívá, že ke sloučení rozpravy došlo v souladu s § 54 odst. 8 jednacího řádu Poslanecké sněmovny ústavně konformním způsobem, když toto rozhodnutí bylo přijato formou autonomního procesního usnesení Poslanecké sněmovny, které bylo racionálně odůvodněno a přijato potřebným počtem hlasů. Žádnému koaličnímu nebo opozičnímu poslanci nebyla v této fázi projednávání návrhů odepřena možnost vyjádřit se k projednávané materii. Omezením řečnické doby na dvakrát 10 minut proto nedošlo k podstatnému porušení základních principů parlamentarismu, neboť parlamentní diskurs fakticky proběhl, byť na jeho úroveň a obsah lze mít rozdílné názory.

68. Parlamentní diskuse by neměla být samoúčelná, neboť jejím smyslem je výměna názorů poslanců, resp. jednotlivých politických frakcí, k tématům, jež jsou v parlamentním procesu aktuálně projednávána. Takovouto racionální diskusi byla výměna názorů na to, zda má Poslanecká sněmovna projednávané návrhy vůbec přijmout, resp. zda tak má učinit ve znění, na němž se již dříve usnesla, anebo ve znění pozměňovacích návrhů přijatých Senátem. Žádnému poslanci sice nelze upřít právo, aby se od takto racionálně vymezeného obsahu diskuse odchýlil. Pokud tak však učiní, popř. zvolí-li obstrukční přístup, na který má rovněž právo, je legitimní, pokud parlamentní většina přiměřeným způsobem využije procesních nástrojů, které jí dává jednací řád, aby při respektování práva každého poslance na vystoupení a vyslovení svého názoru nedopustila úplné ochromení činnosti dané komory, které by bylo v rozporu s posláním Parlamentu jako zákonodárského sboru. Posouzení přípustnosti opatření k omezení obstrukcí je pak vždy otázkou posouzení proporcionality a toho, zda byla respektována práva jednotlivých obstruujících poslanců na účast v parlamentní diskusi, resp. právo na ochranu parlamentní menšiny jako takové.

69. V souvislosti s otázkou proporcionality, resp. otázkou posouzení míry „újm“, jež měla být způsobena parlamentní opozicí sloučením rozpravy a omezením řečnické doby v této rozpravě, poukázal na argumentaci a

závěry, ke kterým dospěl Ústavní soud při posuzování ústavnosti ad hoc rozhodnutí většiny senátorů vůbec se nezabývat návrhem zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů [srov. část X/b nálezu ze dne 31. ledna 2008 sp. zn. Pl. ÚS 24/07 (N 26/48 SbNU 303; 88/2008 Sb.)]. V situaci, kdy bylo jednáno o návrzích buď vrácených Senátem s pozměňovacími návrhy, nebo kdy se jednálo o jediné hlasování k návrhům zamítnutým Senátem, byla ochrana práv parlamentní opozice naplněna, protože námitky navrhovatelů k průběhu zákonodárné procedury nejsou z hlediska možného konstatování jeho protiústavnosti důvodné, a navrhovatelé proto neunesli důkazní břemeno tvrzení jejich protiústavnosti. Minimálně z tohoto důvodu nelze než považovat návrh za rozporný s ustanovením § 34 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, a tedy nezpůsobilý meritorního projednání.

III./c Vyjádření Ministerstva práce a sociálních věcí

70. Ministr práce a sociálních věcí Dr. Ing. Jaromír Drábek úvodem svého obsáhlého vyjádření ze dne 6. února 2012 podrobně popsal důvody, pro které byl institut veřejné služby zakotven s účinností od 1. ledna 2009 v § 18a zákona o pomoci v hmotné nouzi, jakož i dosavadní zkušenosti s jeho využíváním ze strany obcí. Lze shrnout, že smyslem tohoto institutu bylo podpořit vlastní aktivitu osob v hmotné nouzi při řešení jejich momentální životní situace a současně pomoci všem obcím v České republice v činnostech, které jsou v jejich zájmu (např. zlepšování životního prostředí v obci, udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství). Většina obcí, jež zřídila veřejnou službu, tak učinila poté, co byl systém pomoci v hmotné nouzi od července 2009 vedle motivačních opatření doplněn i o sankční opatření ke zvýšení aktivity u osob, které pobírají déle než šest měsíců příspěvek na živobytí a pro nárok na tuto dávku mají povinnost zvyšovat si příjem vlastní prací, avšak žádnou nevyvíjejí. Výkon veřejné služby odůvodňoval zachování výše tohoto příspěvku i nad tuto dobu, aniž by došlo k jeho poklesu na úroveň životního minima. Významným přínosem tohoto institutu ale byla především aktivizace osob v hmotné nouzi, jež získaly příležitosti k navázání nových sociálních vazeb a jejich dalšímu rozvoji a k udržení či k znovuzískání pracovních návyků. S tím je spojeno i získání nových vědomostí, zkušeností a dovedností, které zvyšují šance při hledání trvalého zaměstnání.

71. Nová právní úprava vychází ze zkušeností s dosavadní aplikací institutu veřejné služby, přičemž sleduje za cíl jeho rozšíření i na uchazeče o zaměstnání, kteří jsou vedeni v evidenci uchazečů o zaměstnání vedené úřadem práce. Ministerstvo tudíž s tímto institutem pracovalo a počítalo s ním jako se součástí komplexní politiky zaměstnanosti, resp. jako s nástrojem umožňujícím opětovné začleňování nezaměstnaných osob do pracovního procesu. Organizovat veřejnou službu bylo umožněno nejen obcím, ale i dalším subjektům, přičemž demonstrativní výčet okruhu vhodných činností zůstal zachován v původní podobě. V zájmu zjednodušení plnění administrativních povinností byla její organizace přenesena na úřad práce, resp. na jeho jednotlivé krajské pobočky, a to i v souvislosti s tím, že pod něj byla sjednocena agenda nepojistných sociálních dávek. Zároveň byl vytvořen prostor pro zvýšení spoluúčasti úřadu práce na některých nákladech spojených s organizací veřejné služby.

72. Ve vztahu k ustanovení § 30 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti, jehož zrušení se navrhovatelé rovněž domáhají, zdůraznil, že jím stanovený důvod vyřazení uchazeče z evidence uchazečů o zaměstnání není důvodem jediným, nýbrž zákon takovýto důsledek spojuje i s jinými důvody (např. když odmítne nastoupit do vhodného zaměstnání zprostředkovaného úřadem práce). I v těchto případech přitom uchazeč o zaměstnání ztrácí právo na podporu v nezaměstnanosti a není za něho hrazeno zdravotní pojištění. Jen v roce 2011 bylo z výše uvedených důvodů vyřazeno z evidence uchazečů o zaměstnání přibližně 85 000 uchazečů o zaměstnání z celkových 657 000 zaevidovaných. Úřad práce však musí vždy přihlídnout k případným vážným důvodům uchazeče o zaměstnání, pro které nemohl svoji povinnost splnit. Zmiňované důvody hodné zvláštního zřetele jsou taxativně vyjmenovány v § 5 písm. c) uvedeného zákona, přičemž v případě jejich existence (nikoliv uznání) nemůže k vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání dojít. Prvních pět důvodů je zcela jasně daných a snadno prokazatelných, např. péče o dítě do věku 4 let, péče o závislou fyzickou osobu nebo zdravotní důvody. V posledním bodě, kde se hovoří o „jiných vážných osobních důvodech“, je však ponechán částečný prostor pro správní uvážení, aby mohly být zohledněny případné skutečnosti, které zákon nemůže předvídat a které zpravidla tkví v osobě, o jejichž povinnostech, právech a nárocích se rozhoduje. Není tedy pravda, že by osobám zvláště ohroženým na trhu práce hrozilo vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání. Naopak, tyto osoby jsou zvláště chráněné a napadené ustanovení se na ně nevztahuje. Důvody zahrnuté v ustanovení § 5 písm. c) také plně pokrývají okolnosti, jejichž překročení by mohlo znamenat porušení důstojnosti člověka, protože není veřejná služba v rozporu ani s tímto požadavkem. Pokud dojde k vyřazení právě z důvodu odmítnutí nabídky veřejné služby, fyzická osoba může opětovně požádat o zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání až po uplynutí 6 měsíců ode dne vyřazení z evidence.

73. Aplikací praxe úřadu práce ve věci veřejné služby je od 1. ledna 2012 následující. Uchazečům o zaměstnání je výkon veřejné služby nabízen jako jedna z aktivit v rámci individuálního akčního plánu, jehož obsahem je stanovení postupu a časového harmonogramu plnění jednotlivých opatření, která jsou zaměřena na zvýšení

možnosti uplatnění uchazeče o zaměstnání na trhu práce. Mezi jeho ostatní aktivity patří zejména zpracování životopisu a jeho nabídky prostřednictvím informačních systémů služeb zaměstnanosti, seznámení se s technikami vyhledávání zaměstnání prostřednictvím tzv. job klubů a dalších poradenských programů k získání techniky vyhledávání zaměstnání, vysílání do specifických a nesespecifických rekvalifikačních nebo zabezpečení pracovního umístění v rámci aktivní politiky zaměstnanosti, včetně společensky účelného pracovního místa. Individuální akční plán je koncipován s přihlédnutím k dosažené kvalifikaci, zdravotnímu stavu, možnostem a schopnostem uchazeče o zaměstnání, který se podílí na jeho vypracování, přičemž jeho účelem je zvýšení možnosti jeho uplatnění a jeho aktivizace. Je vypracováván vždy, pokud je uchazeč v evidenci uchazečů o zaměstnání nepřetržitě déle než 5 měsíců. Od 1. ledna 2012 ale může být individuální akční plán na žádost uchazeče vypracován i před uplynutím této doby. Průběžně dochází rovněž k jeho aktualizaci, jejíž součástí je i zhodnocení plnění v něm obsažených opatření a návrh dalšího postupu.

74. Veřejná služba nebyla nikdy masovou záležitostí ani se takovým nástrojem nemá stát. Např. v roce 2010 veřejnou službu vykonávalo v průměru 11 400 lidí v daném měsíci, kdy celkový počet nezaměstnaných osob činil přibližně 500 000. To znamená, že do veřejné služby bylo zapojováno méně než 2,5 % evidovaných nezaměstnaných osob. Její výkon přitom nikdy nebyl a není podmínkou pro přiznání podpory v nezaměstnanosti. Odmítnutí veřejné služby může vést k vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání, jedná se však o jeden z mnoha důvodů, přičemž v případě ostatních zákonných důvodů může k vyřazení dojít kdykoliv, tedy i v kratší než dvouměsíční lhůtě.

75. Z hlediska mezinárodního srovnání není institut veřejné služby ojedinělým, a to i pokud jde o země, jež jsou signatáři mezinárodních smluv uvedených navrhovateli v jejich podání. Platí to i pro ekonomicky a politicky blízké země Visegrádské skupiny.

76. V mnoha ohledech tvrdší právní úprava byla 11. července 2011 přijata v Maďarsku. Nezaměstnaní mají právo pobírat sociální dávky pouze po dobu 90 dnů, přičemž pro další příjem dávek musí splňovat podmínky, z nichž jednou je i účast na programu veřejné služby. Může se jednat např. o zajišťování úklidu veřejných prostor, budování infrastruktury, ale též manuální práce při výstavbě stadionů či vodních děl. Neberou se přitom žádné ohledy na vzdálenost místa výkonu této práce od bydliště nezaměstnaného a veřejná služba může mít též podobu práce pro soukromé subjekty. Odmítnutí znamená ztrátu možnosti získat jakoukoliv podporu v nezaměstnanosti i pomoc v hmotné nouzi. Výkon veřejné služby ale nepředstavuje jedinou podmínku dalšího příjmu dávek, nýbrž mezi ty patří (s totožnými důsledky porušení) i např. povinnost udržovat v čistotě dům či zahradu. Uvedená úprava je v Maďarsku funkční, ačkoliv se dočkala částečné kritiky ze strany levice. Obdobně jako domácí právní úprava je orientována na prevenci sociálního vyloučení nezaměstnaných.

77. Také v Polsku vykazuje právní úprava podobné rysy s úpravou domácí, neboť úřad práce může nezaměstnanému nařídít vykonávat veřejné práce (tzn. práce organizované a financované veřejnou správou nebo též nevládními organizacemi) až po dobu 12 měsíců. Pokud přitom nezaměstnaný bez vážného důvodu výkon veřejné práce odmítne, nemá nárok na další podporu v nezaměstnanosti. Polská úprava není považována za problematickou a je plně funkční.

78. Na Slovensku je aktuální právní úprava do jisté míry obdobou původní domácí úpravy veřejné služby, účinné do 31. prosince 2011. Pomoc v hmotné nouzi má totiž více složek, z nichž základní náleží všem a příplatek jen těm, kdo vykonávají veřejnou službu. Z odborných vyjádření však vyplývá, že poměr základní výše pomoci v hmotné nouzi a příplatku je nevyvážený, a celá úprava je proto dlouhodobě neudržitelná. Kritici zejména poukazují na to, že nízká výše příspěvku za veřejnou službu fakticky podporuje pasivitu a nezaměstnanost, protože se plánuje snížení základní výše pomoci v hmotné nouzi až do výše, jež pokryje pouze náklady na jedno teplé jídlo denně. Vyšší příspěvek bude náležet jen těm nezaměstnaným, kteří vykonávají veřejnou službu, čímž dojde k faktické konvergenci slovenské úpravy s úpravami výše uvedených zemí.

79. Z jiných vyspělých států poukazuje na řešení aplikované v nizozemském Rotterdamu, kde byl pro příjemce sociálních dávek zaveden projekt veřejně prospěšných prací. Obdobně jako u současné právní úpravy není hlavní myšlenkou donucení k práci, ale reintegrace nezaměstnaných do pracovního života a zabránění sociálnímu vyloučení. V praxi tak musí nezaměstnaný, jenž má zájem o sociální dávky, přijmout práci u soukromého subjektu dotovaného pro tento účel městem. Ve Spojeném království zas došlo v roce 2011 k zavedení tzv. povinné pracovní činnosti, která je vykonávána až po 30 hodin týdně, a odmítnutí účasti na ní znamená též odmítnutí příspěvku pro uchazeče o zaměstnání. Ještě dříve zavedla podobný systém také Austrálie, kde nezaměstnaní museli po dobu více než 6 měsíců pracovat jako dobrovolníci, aby měli nárok na sociální dávky. Jiné vyspělé země (např. Německo, Francie, Belgie, Rakousko nebo některé státy Spojených států amerických) zavedení podobných systémů zvažují.

80. Opominout nakonec nelze ani to, že česká právní úprava vychází z nezávazných dokumentů Evropské unie, jmenovitě doporučení Komise ze dne 3. října 2008 č. 2008/867/ES o aktivním začleňování osob vyloučených z trhu práce, podle něhož by v rámci strategie aktivního začleňování uchazečů o práci mělo být právo na dostatečné prostředky kombinováno s aktivní připraveností pracovat nebo se účastnit odborné přípravy pro účely získání zaměstnání v případě osob, jejichž situace tuto aktivní připravenost umožňuje. Napadená ustanovení rovněž implementují hlavní směry podle rozhodnutí Rady ze dne 21. října 2010 č. 2010/707/EU o hlavních směrech politik zaměstnanosti členských států. Hlavní směr č. 7 mimo jiné stanoví klíčový charakter motivace k ekonomické aktivitě. Členské státy by proto měly zavést odpovídající systémy sociálního zabezpečení, které jasně stanoví práva a povinnosti nezaměstnaného tak, aby aktivně hledal práci.

81. Na základě uvedeného přehledu tak ministr konstatuje několik celosvětových trendů, mezi které patří, že být nezaměstnaný se nemá vyplácet a právo na sociální dávky bývá spojeno s aktivitou na trhu práce, přičemž ta může zahrnovat též povinnost výkonu veřejně prospěšné práce. Dále mezi ně lze řadit skutečnost, že veřejná práce brání sociálnímu vyloučení nezaměstnaných a pozitivně ovlivňuje jejich setrvání v zavedených sociálních vazbách a naučených morálně přijatelných vzorcích chování. Každý stát nakonec může poskytovat jen takové sociální dávky, jaké odpovídají stupni jeho ekonomických možností a schopností, a to i s přihlédnutím k aktuální situaci. Těmto trendům odpovídá i novelizovaná právní úprava, jež je ve svém jádru pouze důslednou implementací principu, podle něhož sociální dávky náleží sociálně potřebným, a nikoliv těm, kdo pracovat nechtějí a spoléhají na systém sociálních dávek.

82. Předmětem zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o zaměstnanosti“) je zabezpečování státní politiky zaměstnanosti, jejímž cílem je dosažení plné zaměstnanosti a ochrana proti nezaměstnanosti. V případě zákona o pomoci v hmotné nouzi je tímto cílem poskytování pomoci k zajištění základních životních podmínek fyzickým osobám nacházejícím se v hmotné nouzi. Oba uvedené zákony je tak třeba chápat jako bezprostředně provádějící čl. 26 odst. 3 a čl. 30 odst. 2 Listiny, jež obsahují práva, jichž se lze ve smyslu čl. 41 Listiny domáhat jen zákonem. Text těchto článků obsahuje principy, které musí být zákonem rozvedeny. V případě čl. 26 odst. 3 Listiny to znamená, že zákonodárce musí stanovit podmínky přiměřeného rozsahu hmotného zajištění občanů, kteří bez své viny nemohou prostředky pro své životní potřeby získávat prací, přičemž pokud by tak neučinil nebo by stanovil podmínky nesplnitelné nebo odporující nějakému ústavnímu principu, vznikl by protiústavní stav. To platí i pro případ, kdy by byly stanoveny podmínky, s jejichž splněním by byly spojeny nepřiměřené postupy nebo které by měly nepřiměřené (rdousící, likvidační) následky. Obdobně je v Listině konstituován i její čl. 30 odst. 2 týkající se pomoci, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek osoby, která je v hmotné nouzi. Je tedy zřejmé, že pro stanovení podmínek hmotného zajištění, resp. zajištění základních životních podmínek, má zákonodárce relativně „volné pole působnosti“. Jejich rozsah a obsah se mohou v čase velmi významně měnit zejména s ohledem na hospodářský a sociální vývoj v dané zemi, přičemž v této souvislosti nelze přehlížet ani aktuální bezprecedentní hospodářskou krizi. Konkrétní řešení tak záleží především na politických preferencích zákonodárce, nesmí ovšem vybočit ze základního ústavního rámce, což ale není případ předmětné právní úpravy.

83. Zákonnou úpravu institutu veřejné služby ministr konfrontoval i s čl. 28 Listiny, podle kterého mají zaměstnanci právo na spravedlivou odměnu za práci a na uspokojivé pracovní podmínky, a to s ohledem na to, že za výkon veřejné služby nenáleží odměna. V čl. 28 Listiny není explicitně stanoveno, co má být považováno za odměnu, resp. není výslovně stanoveno, že má jít o peněžitou odměnu, byť ta je zřejmě nejobvyklejší a nejtradičnější formou odměny za práci. Napadené ustanovení zákona o zaměstnanosti toto právo uchazečům neodpírá. Evidovanému uchazeči bude, splní-li zákonné podmínky, vyplacena dávka, tedy mu budou státem poskytnuty prostředky k zajištění základních životních podmínek. Sama Listina garantuje právo na odměnu za práci, a je tudíž zcela legitimním požadavkem, aby vyplacení prostředků (peněz) bylo vázáno na vykonání určité práce, v daném případě veřejné služby. Tato konstrukce samozřejmě platí, pokud vyjdeme z extenzivního výkladu, že i evidovaný uchazeč o zaměstnání je zaměstnanec ve smyslu čl. 28 Listiny. Pokud by tomu tak nebylo, nebyl by evidovaný uchazeč nositelem základního práva podle tohoto ustanovení a konfrontace § 18a odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi v části, podle které za výkon veřejné služby nenáleží odměna, s tímto právem by nebyla nutná. Každopádně ani v čl. 28 Listina nestanoví limity a bližší vymezení pro zákon, který má stanovit podrobnosti.

84. K namítanému rozporu napadených ustanovení s některými mezinárodněprávními dokumenty ministr uvedl, že posuzovaná úprava se z podstatné části nedotýká práva na svobodnou volbu zaměstnání, neboť cílí na zcela jiné situace. Použije se totiž až tam, kde si člověk na své živobytí svobodně zvolenou prací již více než dva měsíce nevydělává. Gramatickým a logickým výkladem mezinárodních úmluv upravujících toto právo (srov. bod 23 tohoto nálezu) lze rozlišit pozitivní složku tohoto práva, kterou tvoří právo svobodně si hledat

zaměstnání, vyhledané zaměstnání svobodně přijmout a práci v něm vykonávat, a negativní složku, která je tvořena právem být bez zaměstnání. Oběma složkám odpovídají povinnosti státu nebránit lidem ve svobodném vyhledání zaměstnání, chránit pracovní poměr a jeho slabší smluvní stranu (zaměstnanec) a vykonávat aktivní politiku zaměstnanosti. V této souvislosti připomenul, že maximální rozsah veřejné služby je pro účely § 30 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti stanoven na 20 hodin týdně, přičemž zbývající čas zůstává uchazeči o zaměstnání k dispozici k tomu, aby využil svého práva svobodně si hledat zaměstnání, chce-li jej využít. Pro srovnání lze uvést, že zaměstnanec ve výpovědní době, který chce využít svého práva aktivně hledat nové zaměstnání, má k dispozici pouze pracovní volno v rozsahu jedné poloviny pracovního dne týdně, tedy nejméně pětkrát menší. Argumentem a maiori ad minus lze dospět k závěru, že jestliže zaměstnanci, jehož pracovní poměr se chýlí ke konci, a žije tak v nejistotě o své další budoucnosti, na výkon jeho popsání práva stačí 4 hodiny týdně, tím spíše stačí uchazeči o zaměstnání k výkonu tohoto práva 20 či více hodin týdně. Je tedy namístě závěr, že povinnost vykonávat veřejnou službu se nijak nedotýká práva svobodně si hledat zaměstnání a vyhledané zaměstnání přijmout. Omezena přitom není ani negativní složka práva na svobodnou volbu zaměstnání, neboť uchazeč může veřejnou službu kdykoliv odmítnout a dobrovolně zůstat bez zaměstnání.

85. Napadené ustanovení § 30 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti je možné konfrontovat i se zákazem nucených prací nebo služeb podle čl. 9 Listiny a některých mezinárodněprávních dokumentů. Jejich ustanovení obsahují především negativní vymezení nucené práce. Pozitivní lze nalézt pouze v čl. 2 Úmluvy o nucené nebo povinné práci, který pro potřeby této úmluvy definuje nucenou práci tak, že se jí rozumí práce nebo služba, a) která se na kterékoli osobě vymáhá pod pohrůzkou jakéhokoliv trestu a b) ke které se řečená osoba nenabídl dobrovolně. Tyto podmínky musí být splněny zároveň. Při absenci jiné definice z ní lze vyjít i při posuzování souladu napadených ustanovení se zákazem nucených prací podle mezinárodních úmluv.

86. V posuzované právní úpravě chybí již první z podmínek, neboť veřejná služba není vymáhána pod pohrůzkou trestu. Je třeba důsledně odlišovat trest jakožto sankci za spáchaný trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt, spočívající v odebrání nebo omezení existujícího práva nebo svobody (např. práva na osobní svobodu při trestu odnětí svobody, práva vlastnit majetek při peněžitém trestu, práva svobodně podnikat při trestu zákazu činnosti) od stanovení podmínek pro přiznání nároku na sociální dávku, o které jde i v daném případě. Vzhledem k tomu, že výčet těchto podmínek je taxativní a srozumitelný, každý uchazeč předem ví, co musí splňovat pro vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání a pro přiznání podpory v nezaměstnanosti. Předmětná právní úprava proto není překvapivá ani neumožňuje široké správní uvážení. Zároveň nelze přisvědčit ani tvrzení, že by měl uchazeč vnímat vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání jako újmu. Uchazeči nelze v důsledku tohoto kroku uložit žádnou pokutu či podobnou sankci, protože mu vyřazením z evidence nevzniká ani žádná materiální újma. V této souvislosti neobstojí poukaz na nutnost hradit si sám zdravotní pojištění, neboť tato povinnost tíží i osoby bez zdanitelných příjmů. V případě nezaměstnaných je jeho hrazení ze strany státu určitým benefitem. Rovněž nelze hovořit ani o ušlém zisku. Uchazeč totiž dopředu ví, jaké podmínky musí splnit, pokud chce být veden v předmětné evidenci a pobírat podporu v nezaměstnanosti. To, že je svobodně odmítne splnit, jde k jeho tíži a nejedná se o zavinění třetích osob nebo snad o vyšší moc. Vznik případné nemateriální újmy nakonec vylučuje skutečnost, že je v silách uchazeče o zaměstnání splnit všechny tyto podmínky a nárok získat.

87. Uvedenou argumentaci lze doplnit i gramatickým výkladem § 30 zákona o zaměstnanosti, z něhož vyplývá, že toto ustanovení zcela zjevně stanovuje podmínky, jejichž porušení vede k vyřazení osoby z evidence uchazečů o zaměstnání krajskou pobočkou úřadu práce. Společným rysem těchto podmínek je, že na krajské pobočce úřadu práce nelze spravedlivě žádat, aby takovou osobu dále vedla v evidenci uchazečů o zaměstnání. Nejedná se však o trest, ale pouze o nevyhnutelný následek nedostatečné spolupráce osoby vedené v evidenci uchazečů o zaměstnání, jako je tomu i v případě nesplnění jiných podmínek, např. v důsledku maření stanovené součinnosti, odebrání souhlasu s poskytnutím osobních údajů, výkonem nelegální práce či odmítnutím nástupu do vhodného zaměstnání. Z uvedených příkladů dále vyplývá, že pokud má za porušení podmínek pro vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání následovat trest, zákonodárce zcela správně vytvořil navazující skutkovou podstatu přestupku. Odmítnutí výkonu veřejné služby ale přestupkem není. I z hlediska systematického výkladu lze poukázat na to, že předmětné ustanovení je součástí hlavy II části druhé zákona o zaměstnanosti, zatímco přestupky a jiné správní delikty jsou upraveny zcela samostatně v části sedmé tohoto zákona. Závěr, podle něhož by nesplnění podmínek pro přiznání určitého nároku mělo být považováno za trest, lze označit za absurdní.

88. Za naplněnou ale nelze považovat ani druhou z podmínek nucené práce, a sice rys nedobrovolnosti. Právním základem výkonu veřejné služby je totiž písemná smlouva (tj. dvoustranný projev vůle), uzavřená mezi osobou v hmotné nouzi nebo osobou evidovanou jako uchazeč o zaměstnání a krajskou pobočkou úřadu práce po dohodě s obcí nebo jiným subjektem. Je jen na konkrétním uchazeči, zda ji uzavře, nebo nikoliv. Není přitom podstatné, že zákon spojuje s neuzavřením smlouvy vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání. Ačkoliv lze uznat, že vůle

uchazeče uzavřít smlouvu není z tohoto důvodu zcela svobodná, v našem právním řádu je mnoho obdobných vztahů, kdy postavení smluvních stran sice je procesně rovné, oferta však vychází z fakticky silnějšího (zejména ekonomicky) postavení oferenta. Pokud bychom za nucenou práci nebo službu označili každou práci nebo službu, která je „vynucena“ potřebou získat peníze, byla by nucenou prací zřejmě drtivá většina všech pracovněprávních vztahů, do kterých lidé vstupují primárně proto, aby si vydělali peníze, neboli slovy Listiny, „aby získali prostředky pro své životní potřeby“. Smluvní charakter veřejné služby vyplývá jasně z § 18a zákona o pomoci v hmotné nouzi, podle něhož má uchazeč možnost nabídku odmítnout. Vzhledem k této smluvní svobodě nemůže být institut veřejné služby a jeho využití jako podmínka pro ponechání v evidenci uchazečů o zaměstnání ve vztahu k čl. 9 Listiny považován za protiústavní.

89. Už předchozí zákonná úprava zákona o zaměstnanosti znala v § 30 odst. 2 vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání, a to z mnoha důvodů, které se svou podstatou ani svými důsledky neodlišují od napadeného ustanovení. Nová právní úprava tak nově nezavedla ani institut veřejné služby ani bližší specifikované podmínky pro vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání. Nezměnila podstatu a smysl daného ustanovení, jímž je umožnit vyřazení uchazeče z předmětné evidence, nýbrž pro toto vyřazení stanovila další důvod. Z ústavního hlediska není zásadní rozdíl mezi odmítnutím nastoupit do vhodného zaměstnání nebo na dohodnutou rekvalifikaci, což napadáno pro neústavnost nebylo a není, a mezi odmítnutím nabídky vykonávat veřejnou službu podle zákona. Napadené ustanovení nemění kvalitativní úpravu, přidává pouze další podmínku pro vyřazení z evidence, jež není ani nesplnitelná ani vyžadující od uchazečů o zaměstnání nepřiměřené postupy. Nelze ji považovat ani za „rdousící“ ve smyslu závěrů obsažených v nálezu ze dne 20. května 2008 sp. zn. Pl. ÚS 1/08 (N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb.). Výkon veřejné služby ve smyslu napadených ustanovení rozhodně nezhoršuje sociální postavení fyzických osob nebo osob jim blízkých. Na tuto činnost evidovaní uchazeči o zaměstnání nemusí vynakládat žádné finanční ani materiální prostředky.

90. Ze všech výše uvedených důvodů je zřejmé, že veřejná služba není ani vymáhána pod pohrůzkou trestu, ani není prací nedobrovolnou. Za nucenou práci by ji však nebylo možné považovat ani v případě, že by tyto znaky splňovala, neboť by byla kryta prostřednictvím výjimek stanovených relevantními mezinárodními smlouvami. Veřejná služba by konkrétně spadala pod výjimku ve smyslu čl. 4 odst. 3 písm. c) Úmluvy, podle níž se zákaz nucených prací nevztahuje na služby vyžadované v případě nouze nebo pohromy ohrožující blaho společnosti. Současná ekonomická situace, vyznačující se značnou nejistotou a balancováním několika evropských zemí na hraně bankrotu, je za posledních 80 let zcela nevídaná, přináší s sebou stav hospodářské nouze a ohrožuje blaho společnosti. Za této situace je veřejná služba zcela legitimním prostředkem boje s hospodářskou krizí, tak jako byla legitimním prostředkem např. ve Spojených státech amerických ve 30. letech 20. století. Za použití naprosto obdobných argumentů lze dospět k tomu, že je naplněna též výjimka dle čl. 2 odst. 2 písm. d) Úmluvy o nucené nebo povinné práci, protože současná ekonomická situace je mimořádnou okolností, která ohrožuje nebo může ohrozit normální životní poměry veškerého obyvatelstva nebo jeho části.

91. Neobstál by ani argument týkající se čl. 4 posledně uvedené úmluvy, podle něhož je zakázáno dovolovat ukládání nucené práce ve prospěch soukromých subjektů. Nelze totiž směřovat, pro koho je veřejná služba vykonávána, s tím, v čí prospěch je veřejná služba vykonávána. Citovaný článek je zaměřený pouze na to, že z nucené práce nesmí mít prospěch soukromé osoby. Posuzovaná právní úprava je s tímto požadavkem v souladu, protože z vymezení veřejné služby je patrné, že z ní bude mít prospěch celé společnosti, a nikoliv jednotlivci, když všichni budou profitovat ze zlepšeného životního prostředí, čistých ulic a veřejných prostranství, rozvinuté kultury a sportu a kvalitní sociální péče. Naopak je zcela nerozhodné, pro koho je veřejná služba vykonávána. Na posouzení, zda se jedná o nucenou práci, totiž nemá vliv, že se o životní prostředí nebo čistotu ulic a veřejných prostranství starají na základě smluv uzavřených s příslušnými správními orgány soukromé subjekty. V praxi je navíc výkon veřejné služby pro soukromé subjekty spíše zátěží než přínosem, což se projevuje mj. tím, že soukromé subjekty umožňující výkon veřejné služby jsou za to státem dotovány.

92. Konečně by nebyla naplněna ani jedna ze zakázaných forem nucené práce dle čl. 1 Úmluvy o odstranění nucené práce. O nucenou práci dle čl. 1 písm. b) citované úmluvy se jednat nemůže, protože účelem není hospodářský rozvoj. V aktuální ekonomické situaci je účelem z hospodářského hlediska nanejvýš zmírnění dopadů recese na podstatnou část obyvatelstva, ale pravým účelem posuzované právní úpravy od počátku deklarovaným je prevence sociálního vyloučení a pomoc uchazečům o zaměstnání. Sekundárním účelem je pak zlepšení kvality v oblastech lidské činnosti, k nimž je veřejná služba určena. Z výčtu uvedeného v § 18a zákona o pomoci v hmotné nouzi rozebraného výše je patrné, že se jedná o oblasti lidské činnosti ve veřejném zájmu bez přímých hospodářských dopadů. Nejedná se ani o nucenou práci ve smyslu čl. 1 písm. c) této úmluvy, protože nejde o prostředek pracovní kázně. V takovém případě by muselo být možné výkon veřejné služby uložit i proti vůli osoby, která ji konat nechce, a to za účelem utužení její pracovní kázně. Zákon ale krajskou pobočku úřadu

práce nevybavuje prostředky umožňujícími nutit k výkonu veřejné služby uchazeče o zaměstnání, který ji vykonávat nechce.

93. Nesoulad není dán ani s právem na přiměřené zabezpečení v nezaměstnanosti, jež je pozitivně upraveno v Úmluvě o minimální normě sociálního zabezpečení a v Evropském zákoníku sociálního zabezpečení. Toto právo lze definovat jako právo chráněné osoby (resp. občana podle dikce Listiny) na poskytnutí podpory v nezaměstnanosti, pokud je nezaměstnanost způsobená nemožností získat přiměřené zaměstnání a chráněná osoba je schopna a ochotna pracovat. Podle příslušných ustanovení zákona o zaměstnanosti má na poskytnutí podpory v nezaměstnanosti nárok pouze evidovaný uchazeč o zaměstnání, přičemž na vedení v předmětné evidenci má nárok každá fyzická osoba, která splňuje zákonem stanovené podmínky. O nezařazení nebo vyřazení z evidence musí krajská pobočka úřadu práce vydat správní rozhodnutí, čímž je rovněž zajištěna možnost využití opravných prostředků proti němu, včetně možného přezkumu ve správním soudnictví. Tato právní úprava je tak v souladu s čl. 70 odst. 1 uvedené úmluvy i s čl. 69 odst. 1 Evropského zákoníku sociálního zabezpečení.

94. Nezaměstnané osoby lze rozdělit do tří kategorií, a to na a) osoby neschopné pracovat, b) osoby schopné, ale neochotné pracovat a c) osoby schopné a ochotné pracovat, přičemž citované dokumenty zavazují signatářské státy zaopatřit v nezaměstnanosti pouze poslední skupinu osob. Neobstojí tak argument navrhovatelů, že omezit poskytování podpory v nezaměstnanosti lze pouze z důvodů uvedených v čl. 24 Úmluvy o minimální normě sociálního zabezpečení a čl. 23 Evropského zákoníku sociálního zabezpečení. Obě tyto smlouvy omezují okruh oprávněných chráněných osob již definicí ve svých čl. 20, jež první dvě výše uvedené skupiny osob nezahrnují. Tomu odpovídá i právní úprava podle zákona o zaměstnanosti, když osoby neschopné pracovat nejsou zařazeny do evidence uchazečů o zaměstnání, a před sociálním vyloučením a hmotnou nouzí je chráněna jiná dávka než podpora v nezaměstnanosti. V případě osob schopných, ale neochotných pracovat umožňuje domácí právní úprava vyřazení z evidence správním rozhodnutím poté, co jejich neochota pracovat vyjde najevo. Jestliže pak jedním z „rozpoznávacích“ znaků této neochoty je odmítnutí nástupu do vhodného zaměstnání, lze za použití argumentu a simili dovést, že podobným ústavně konformním znakem je též odmítnutí nabídky výkonu veřejné služby. Rysů, pro které uchazeč o zaměstnání vnímá nabídku vhodného zaměstnání obdobně jako nabídku výkonu veřejné služby, je přitom více. Veřejná služba totiž připomíná pracovní poměr na zkrácený úvazek a uchazeč za ni obdrží odměnu, byť ve formě sociální dávky. Naopak třetí skupina, tedy osoby schopné a ochotné pracovat, jsou chráněny čl. 20 obou mezinárodních smluv. Tyto osoby jsou taktéž podle českého práva řádně a důvodně vedeny v evidenci uchazečů o zaměstnání a oprávněny k příjmu podpory v nezaměstnanosti.

95. Ukončení výplaty podpory v nezaměstnanosti na základě odmítnutí výkonu veřejné služby je předvídáno v čl. 69 písm. g) Úmluvy o minimální normě sociálního zabezpečení i v čl. 68 písm. g) Evropského zákoníku sociálního zabezpečení. Podle těchto ustanovení lze dávku, na niž by chráněná osoba měla nárok, zastavit, nedbá-li zúčastněná osoba pravidel upravujících chování příjemců dávek, aniž by byl jimi obsah těchto pravidel nějak limitován. Na základě toho, že dávka má náležet pouze osobám schopným a ochotným pracovat, lze uzavřít, že upravit chování příjemce dávky uložením povinnosti veřejné služby v omezeném rozsahu je zcela konformní.

96. Napadené úpravě nakonec nelze nic vytknout ani z hlediska judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Úmluva obsahuje zákaz otroctví a nucené práce ve svém čl. 4, dosud ale nebyl řešen žádný případ, který by byl typově podobný institutu veřejné služby. Vzhledem k tomu, že Listina se významněji neodchyluje od způsobu, jakým je předmětný zákaz formulován na úrovni Úmluvy, lze konstatovat, že výše uvedené závěry se uplatní i ve vztahu k ní. I zde nicméně platí, že veřejná služba nenaplnuje znaky nucené práce.

97. Evropský soud pro lidská práva již v minulosti judikoval, že porušením čl. 4 Úmluvy není výkon povinnosti, který souvisí s určitým povoláním, jehož výkon si stěžovatel zvolil a o dané souvislosti věděl, pokud se nejedná o povinnost zjevně zcela neproporcionální v relaci k povaze daného povolání (srov. rozsudek ve věci Van der Musselle proti Belgii). K tomu je třeba podotknout, že tento případ se na posuzovaný institut typově nevztahuje, neboť se týkal zaměstnance, a nikoliv uchazeče o zaměstnání. Pokud z něj však vezmeme základní obecné pravidlo ohledně toho, že povinnost nemá být zcela zjevně neproporcionální, v dané věci se o takovýto případ nejedná, resp. nelze v ní spatřovat „rdousící efekt“. V jiných svých rozhodnutích tento soud uvedl, že za nucené či povinné práce se považuje každá práce či služba, která je vyžadována pod hrozbou nějakého trestu a kterou jedinec nevykonává ze své vlastní vůle (např. rozsudek ze dne 26. července 2005 ve věci stížnosti Siliadin proti Francii č. 73316/01, bod 116). Souhlas stěžovatele je tak zpravidla skutečností vylučující existenci donucení, a tím i porušení čl. 4 Úmluvy. Nesmí se však jednat o situaci, kdy je souhlas stěžovatele s určitou činností s ohledem na význam dané skutečnosti pro něj samotného fakticky nevyhnutelný, tj. kdy mu v podstatě nezbyvá než souhlasit. V případě veřejné služby již ale bylo uvedeno, že kontraktní volnost uchazečů o zaměstnání, kterým byla nabídka veřejné služby učiněna, omezena není. Nelze ani tvrdit, že by se mohlo jednat o

autoritativní založení povinnosti veřejné služby orgány veřejné moci na základě zákona, protože uchazeč o zaměstnání v žádném případě takovou povinnost nemá.

98. Na předmětný institut nelze vztáhnout ani jiný judikatorní závěr Evropského soudu pro lidská práva, podle něhož je nepřipustné zneužití tísňe určité osoby s cílem přimět ji vykonávat činnost, kterou by za daných podmínek dobrovolně nevykonávala. Zákon totiž uvádí velmi široký rozsah vážných důvodů, jež umožňují nabídku veřejné služby bez jakýchkoliv dalších účinků odmítnout. Jak již bylo podrobně uvedeno výše, rozsah a charakter vážných důvodů zcela odpovídá potřebě ochrany důstojnosti každého jednotlivce. Rovněž se nemůže jednat o zneužití tísňe, protože rozsah prací nabízených v rámci veřejné služby je velmi široký. Mediální zjednodušování, že se jedná o „zametání ulic“, se nezakládá na pravdě. Nabízeny jsou práce nejrůznějšího druhu, včetně prací v knihovnách a prací v rámci zařízení sociální péče. Posledním důvodem je nakonec absence tísňe jako takové, protože jak již bylo podrobně uvedeno, vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání ve skutečnosti nemá „rdousící efekt“. Důsledky nijak nevybočují z toho, s čím se musí vyrovnávat jiná osoba bez příjmů, např. živnostník, který v daném období nemá zakázky, nebo např. rodič v domácnosti. Posuzovaný institut z hlediska čl. 4 Úmluvy nevybočuje ani v tom, že by zakládal podmínky pro ponižující zacházení. Lze tedy dospět k závěru, že napadená ustanovení nejsou ani v rozporu s uvedenou Úmluvou, ani neporušují principy vyjádřené v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva.

III./d Vyjádření veřejného ochránce práv

99. Veřejný ochránce práv JUDr. Pavel Varvařovský ve svém vyjádření ze 7. září 2012 upozorňuje na obsah tiskové zprávy Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 13. prosince 2011, podle níž měla být veřejná služba zpočátku nabízena osobám, které se nachází v hmotné nouzi a zároveň jsou vedeny v evidenci uchazečů o zaměstnání déle než jeden rok. Následně měl úřad práce nabízet veřejnou službu i uchazečům o zaměstnání, kteří nejsou v hmotné nouzi a jsou evidováni déle než jeden rok, a současně těm, kteří byli za poslední tři roky vedeni v evidenci uchazečů o zaměstnání v součtu celkem déle než jeden rok. Uvedené znamená, že veřejná služba se může týkat i osob, za které stát „pouze“ hradí zdravotní pojištění, jež však nepobírají podporu v nezaměstnanosti nebo dávky. Tyto osoby přitom musí současně plnit i řadu jiných povinností, např. dostavovat se pravidelně ve stanoveném termínu na úřad práce, hledat si aktivně zaměstnání, účastnit se výběrového řízení, dostanou-li na konkrétní pozici doporučenku od úřadu práce, nebo naplňovat individuální akční plán. Skupina osob s „nezaměstnaností déle než jeden rok v období posledních tří let“ zahrnuje i řadu uchazečů, kterým má být naopak věnována zvýšená péče pro jejich zdravotní stav, věk, péči o dítě nebo jiný vážný důvod (osoby nad 55 let, zdravotně postižení, osoby po rodičovské dovolené). V této souvislosti lze zdůraznit, že ze samotné délky evidence nelze bez dalšího usuzovat na hrozbu ztráty pracovních návyků. Napadená právní úprava navíc umožňuje nabídnutí veřejné služby již po dvou měsících evidence bez dalšího, přičemž její nepřijetí má za následek sankční vyřazení uchazeče. V případě takto krátké evidence tak veřejná služba může být nabídnuta komukoliv, kdo poprvé v životě očekává pomoc státu při ztrátě zaměstnání (zejména v době hospodářské krize), často po dlouhodobém placení sociálního pojištění. Samotná právní úprava (ostatně, jak dokládají opakovaně měněné metodické pokyny) umožňuje, aby stát vůči jednotlivci postupoval nepředvídatelně a aby bez rozumného opodstatnění stanovil další podmínky pro přístup k sociální pomoci poskytované na základě sociálního pojištění.

100. V návaznosti na přijetí napadených ustanovení obdržel veřejný ochránce práv několik desítek stížností týkajících se výkonu veřejné služby. Z případů osob, které se na něj obrátily, nasvědčuje vše tomu, že předmětná právní úprava by mohla porušovat Listinou garantovaná práva na spravedlivou odměnu za práci, přiměřené hmotné zabezpečení, či dokonce zákaz nucené práce. Na této skutečnosti nemůže nic změnit ani deklarovaný účel veřejné služby, kterým je možnost zachování, popř. rozvíjení pracovních schopností a dovedností osob, které dlouhodobě nemají trvalé zaměstnání a mají objektivní či subjektivní problémy s nalézáním odpovídajícího zaměstnání, neboť tento účel není v praxi reálně naplněn. Za společný jmenovatel předmětných stížností označuje nesouhlas s novým konceptem veřejné služby jako takové, a to zejména pro její bezplatný výkon. Stěžovatelé často uvádí, že aktuálně nepobírají ani nepobírali žádné sociální dávky a že výkon veřejné služby je pro ně finančně zatěžující, protože si musí hradit např. jízdné do místa výkonu práce. Veřejná služba rovněž nepředstavuje zvýšenou péči, která by v případě některých osob měla být věnována při zprostředkování zaměstnání, např. z důvodu jejich zdravotního stavu, věku, péče o děti nebo jiných vážných důvodů. Uchazeči jsou veřejnou službou naopak často zasaženi na své důstojnosti, pokud mají vykonávat např. úklidové práce, a to přesto, že by svým vzděláním mohli přispět ke kvalifikované práci.

101. Pro ilustraci reálných dopadů aplikace napadených ustanovení veřejný ochránce práv stručně shrnuje obsah některých z obdržení stížností. Jednotliví stěžovatelé v nich upozorňují na to, že je v rámci veřejné služby vykonávána práce, která je zbytečná, a naopak nejsou efektivně využívány jiné nástroje politiky zaměstnanosti, např. dotace na vytvoření pracovního místa. Při nabídkách veřejné služby nejsou zohledňovány konkrétní

poměry jednotlivých uchazečů, např. péče o příbuzné nebo jejich kvalifikace. Uchazeči si navíc musí sami hradit související náklady, typicky např. cestovné. Za jsoucí v rozporu s lidskou důstojností někteří stěžovatelé považují i skutečnost, že při výkonu veřejné služby jsou uchazeči nuceni strpět označení reflexní vestou, na které je napsáno „velké VS a číslo“.

102. Závěrem konstatuje, že jeho postoj k současné podobě veřejné služby je odmítavý. Za velmi spornou považuje zejména snahu státu, který namísto důsledné kontroly osob, u nichž existuje podezření na dlouhodobé vyhýbání se práci a zneužívání sociálního systému, vytvořil „preventivní“ systém, který postihuje rovněž osoby, jejichž jediným problémem na trhu práce je věk, rodičovství apod. Velký problém spatřuje rovněž v porušování pojistného principu, na němž je systém podpory v nezaměstnanosti vybudován. Stát totiž fakticky nutí řádně pojištěné osoby, aby si při nastalé pojistné události (ztráta zaměstnání) příslušná plnění dále „odpracovaly“.

103. Dne 14. listopadu 2012 bylo Ústavnímu soudu doručeno doplňující stanovisko veřejného ochránce práv, v němž poukazuje na velmi strohou úpravu institutu veřejné služby v § 30 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti i § 18a zákona o pomoci v hmotné nouzi. Zmíněná ustanovení neobsahují bližší podmínky pro postup úřadu práce při provádění veřejné služby, což lze demonstrovat na tom, že nejsou jasně daná pravidla komu, za jakých podmínek a jaká práce má být nabídnuta nebo jaká může být maximální délka veřejné služby. De facto volná úvaha úřadu práce tak vytváří prostor pro široké spektrum zásahů do práv adresátů veřejné správy, neboť samotný postup úřadu práce se pro ně stává nepředvídatelným a logicky může nést i znaky libovůle. Z tohoto důvodu by měl Ústavní soud posoudit napadenou právní úpravu i z hlediska čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny, jež vyžadují, aby měl státní orgán zákonem jasně vymezenou působnost a pravomoc. Ve zbylé části svého doplňujícího vyjádření zmiňuje další příklady, které mají vypovídat o tíživosti požadavku přijmout nabídku výkonu veřejné služby. Ve všech z nich šlo o osoby, jež nepobírají ani podporu v nezaměstnanosti ani dávky v hmotné nouzi.

III./e Vyjádření Ministerstva zdravotnictví

104. Ministr zdravotnictví doc. MUDr. Leoš Heger, CSc., reagoval na argumentaci navrhovatelů a obou vedlejších účastníků, kterou tito odůvodňovali svůj návrh na zrušení některých ustanovení zákona o zdravotních službách, vyjádřeními z 22. února 2012 a 26. dubna 2012. Úvodem poznamenal, že předmětem návrhů na zrušení je základní a stěžejní zákon, kterým se bude v dalších desetiletích spravovat české zdravotnictví a jež sleduje zajištění kvalitní a bezpečné zdravotní péče poskytované na odpovídající úrovni všem pacientům v České republice. Tento reformní a moderní zákon sjednocuje dosud roztržštěnou a nesčetněkrát novelizovanou právní úpravu obsaženou v právních předpisech nejen síly zákona, ale i v řadě prováděcích předpisů, o jejichž závaznosti byly vedeny diskuse. Poprvé v historii se zároveň sjednocují podmínky poskytování zdravotních služeb pro všechny poskytovatele bez rozdílu.

III./ea Povinnost nové registrace

podle § 121 odst. 1 a 5 zákona o zdravotních službách

105. Napadená právní úprava § 121 odst. 1 a 5 zákona o zdravotních službách poskytuje subjektům, jejichž právní postavení se řídí dosavadní právní úpravou, dostatek času k vytvoření podmínek pro přizpůsobení se právní úpravě nové. Současně zajišťuje, aby bylo všem adresátům zákonné úpravy garantováno, že po uplynutí přiměřené přechodné doby budou nové a aktuálním potřebám a možnostem moderní medicíny odpovídající podmínky a požadavky splňovat všichni ti, kteří hodlají zdravotní služby i nadále poskytovat v našem zdravotnickém systému. Zvolené řešení plně respektuje Ústavním soudem opakovaně deklarovaný zákaz pravé retroaktivity a obecnou přípustnost retroaktivity nepravé, jež je v každém právním státě nezbytným principem ovládajícím vztah dřívější a následující právní normy. Hovoří-li navrhovatelé o „nepřípustném retroaktivním zásahu do již nabytých práv“, tak v daném případě lze uvažovat výlučně o prvcích odpovídajících retroaktivitě nepravé, jež spočívá v aplikaci nových podmínek na právní vztahy vzniklé za úpravy dříve platné, novou právní úpravou však zrušené či změněné. Nové podmínky se na stávající právní vztahy uplatní až po nabytí účinnosti nového zákona, a to s dostatečně dlouhým (tříletým) časovým odstupem, jenž na ně umožní provozovatelům nestátních zdravotnických zařízení zareagovat a přizpůsobit jim svoji činnost, nebo se rozhodnout pro ukončení činnosti.

106. Rozhodnou-li se dosavadní provozovatelé pro pokračování ve své činnosti, mohou do devíti měsíců ode dne účinnosti zákona o zdravotních službách požádat o vydání oprávnění, přičemž postačí, když doloží pouze náležitosti žádosti o vydání tohoto oprávnění podle § 18 odst. 1 zákona o zdravotních službách. Rozhodnutí jim bude vydáno nejdéle do 1. dubna 2015 tak, aby v poskytování zdravotních služeb mohli bez přerušení a bez omezení pokračovat, a to již plně v režimu nové právní úpravy.

107. Doložení uvedených náležitostí nepovažuje ministr za rozsáhlé a jejich získání není spojeno se zvláštními obtížemi, protože jej nelze považovat za administrativní zátěž. V praxi se bude u poskytovatelů – fyzických osob jednat o uvedení údajů typu jméno a příjmení, státní občanství, adresa místa trvalého pobytu a datum a místo narození žadatele (poskytovatele), identifikační číslo, bylo-li přiděleno, identifikační údaje o odborném zástupci, musí-li být ustanoven, forma, obory a druhy zdravotní péče, které žadatel hodlá poskytovat, adresa místa či míst poskytování zdravotních služeb či doba, po kterou hodlá žadatel zdravotní služby poskytovat, žádá-li o vydání oprávnění pouze na dobu určitou. Analogické informace pak uvádějí poskytovatelé – právnické osoby. Jinými slovy, jde o nejnezbytnější rozsah údajů, jež lze ještě vyžadovat k tomu, aby mohlo dojít k bezproblémovému přechodu dosavadních registrací zdravotnických zařízení na oprávnění poskytování zdravotních služeb. Menší rozsah údajů by tohoto cíle nemohl dosáhnout. Zároveň není pravda, že by provozovatelé zdravotnických zařízení k této žádosti museli předkládat již jednou předložené doklady odborné nebo specializované způsobilosti nebo o splnění podmínek věcného a technického vybavení provozovny. Zde lze odkázat na výslovné znění § 121 odst. 5 zákona o zdravotních službách, jakož i na § 18 odst. 1 tohoto zákona.

108. Dosavadním provozovatelům zdravotnických zařízení také nic nebrání v tom požádat o vydání oprávnění k poskytování zdravotních služeb plně v režimu zákona o zdravotních službách, a to bez omezení, tedy nikoliv ve smyslu napadených přechodných ustanovení. Takto zahájené správní řízení by se přitom řídilo zákonem o zdravotních službách a správním řádem v plném rozsahu. Je tedy na rozhodnutí současných provozovatelů zdravotnických zařízení, jakou právní cestu zvolí. Zákon o zdravotních službách jim nabízí několik variant, byť bez výjimky požaduje, aby od 1. dubna 2015 každý, kdo hodlá poskytovat zdravotnické služby, splňoval požadavky jím kladené na tuto činnost a zachovával jím nastavenou úroveň zdravotních služeb, jak lze v moderním právním státě očekávat.

109. Přijaté řešení přechodu staré a nové právní úpravy není v českém právním řádu ničím novým, neobvyklým, neočekávatelným anebo nepředvídatelným, k čemuž postačí poukázat např. na přechodná ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví, živnostenského zákona a jeho novel, obchodního zákoníku a jeho novel apod.

110. Pokud jde o námitky navrhovatelů, že nová právní úprava zasáhne retroaktivně do získaných specializovaných způsobilostí lékařů podle zákona č. 95/2004 Sb., nezbyvá než konstatovat, že tyto námitky jsou s ohledem na předmět přezkumu napadených ustanovení zákona o zdravotních službách, který petitem svého návrhu vymezili sami navrhovatelé, irelevantní. Svým obsahem totiž směřují nikoliv proti napadenému zákonu, ale právě proti prvně uvedenému zákonu, účinnému již od 2. dubna 2004. Poněvadž však navrhovatelé nenavrhlí zrušení některých ustanovení tohoto zákona, tak ani Ústavní soud nemůže v tomto řízení přezkoumávat jeho ústavnost. Přesto považoval ministr za vhodné vyjádřit se i k těmto námitkám.

111. Navrhovatelé v první řadě opomněli rozlišovat osobu provozovatele nestátního zdravotnického zařízení, resp. nově poskytovatele zdravotních služeb, jímž může být osoba fyzická (nemusí jít o lékaře) nebo osoba právnická, a lékaře, který u tohoto provozovatele provádí lékařské výkony a přímo vykonává zdravotní péči v oborech uvedených v registraci, resp. nově v oprávnění k poskytování zdravotních služeb. Lékař je v tomto směru osobou tzv. odborně způsobilou, resp. podle zákona o zdravotních službách odborným zástupcem. Postavení provozovatele nelze směřovat s postavením lékaře, který je jeho zaměstnancem. Samozřejmě není vyloučeno, aby tatáž fyzická osoba byla zároveň provozovatelem, resp. poskytovatelem, a odborným zástupcem, napadená přechodná ustanovení se však týkají pouze provozovatelů, nikoli lékařů a jejich specializované způsobilosti, která je nezbytnou podmínkou pro samostatný výkon povolání lékaře. Ta se totiž řídí pravidly stanovenými zákonem č. 95/2004 Sb., a to ať už v přechodných ustanoveních § 44, která jsou v současné době, tj. více než sedm let po účinnosti tohoto zákona, v zásadě konzumovaná (s výjimkou novelizací, které přinesly některá nová přechodná ustanovení), nebo v ostatních pravidelných částech zákona. Navrhovatelé brojí především proti těmto přechodným ustanovením, čímž fakticky brání postavení té části lékařů, kteří chtějí vykonávat povolání lékaře v oborech, pro něž nemají specializovanou způsobilost. Neuvádějí již ale žádný relevantní důvod, proč právě jim má být takové beneficium poskytnuto. Takovýto požadavek by po více než sedmi letech účinnosti zákona založil nedůvodné rozdíly mezi lékaři, byl by narušen zavedený systém specializačního vzdělávání, do něhož jsou zapojeny např. i univerzity, fakultní nemocnice, akreditovaná pracoviště, jakož i struktura oborů specializačního vzdělávání, která vznikala v úzké součinnosti s odbornými lékařskými společnostmi. Ani příklad uvedený navrhovateli podle ministra nereflexuje současný právní stav, neboť zákon č. 346/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 95/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání odborné způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 96/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání způsobilosti k výkonu nelékařských zdravotnických povolání a k výkonu činností souvisejících s poskytováním zdravotní péče a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o nelékařských zdravotnických povoláních), ve znění pozdějších předpisů, lékařům, kteří podle dřívějších předpisů získali atestaci I. stupně v základním oboru a

licenci České lékařské komory k výkonu soukromé praxe v jiném oboru specializace, přiznal specializovanou způsobilost v tomto jiném oboru (např. v kardiologii, jak je uvedeno v návrhu).

112. Lze tedy uzavřít, že ti lékaři, kteří dosud nemají specializovanou způsobilost v oboru, ve kterém chtějí samostatně poskytovat zdravotní péči, tuto péči nemohou legálně poskytovat, přičemž na této skutečnosti nic nemění ani ustanovení § 121 odst. 1 a 5 zákona o zdravotních službách ani tento zákon jako celek. Nelze tedy souhlasit s tvrzením, že napadená ustanovení jsou retroaktivní a zasahují do již dříve nabytých práv.

III./eb Nová právní úprava Národního zdravotnického informačního systému

113. K námitce neústavnosti právní úpravy Národního zdravotnického informačního systému podle § 70 až 78 zákona o zdravotních službách ministr uvedl, že se nejedná o zcela novou databázi, ale o informační systém navazující na právní úpravu obsaženou v § 67c zákona o péči o zdraví lidu. Novou právní úpravu, tak jak tomu bylo i v případě právní úpravy předcházející, doplňuje příloha zákona, v níž jsou uvedeny jednotlivé složky tohoto systému – registry.

114. Při tvorbě napadených ustanovení bylo dbáno na právo na informační sebeurčení ve smyslu nálezu ze dne 22. března 2011 sp. zn. Pl. ÚS 24/10 (N 52/60 SbNU 625; 94/2011 Sb.), stejně jako na mezinárodní závazky České republiky, zejména na Úmluvu o ochraně osob se zřetelem na automatizované zpracování osobních dat (Úmluva Rady Evropy č. 108), vyhlášenou pod č. 115/2001 Sb. m. s., a relevantní rozhodovací praxi Evropského soudu pro lidská práva nebo Úřadu pro ochranu osobních údajů. Nová i dosavadní právní úprava, jež tvořila zákonný rámec zpracování osobních údajů v oblasti zdravotnictví, plně respektuje požadavek zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o ochraně osobních údajů“), aby osobní údaje, nejsou-li zpracovávány se souhlasem subjektu údajů, byly zpracovány pouze, stanoví-li to zvláštní zákon. Ministerstvo zdravotnictví si bylo rovněž vědomo, že pouhým zákonem upravený rámec pro zpracování osobních údajů nestačí, ale že zpracování těchto údajů musí být nezbytné, důvodné, účelné, logické a obhajitelné, bude-li důvodnost tohoto zpracování vystavena testu přiměřenosti zásahu do osobní a osobnostní sféry jedince, která je přímo pod ochranou norem ústavního pořádku. V této souvislosti lze podotknout, že nová právní úprava Národního zdravotnického informačního systému je racionální a odůvodněná ve vztahu k sledovaným cílům, jež jsou vymezeny jednak obecně v § 70 odst. 1, a pokud jde o samotné registry, tak i v § 73 odst. 1 písm. a) až f) zákona o zdravotních službách. Není tak pravda, že účel tohoto systému a registrů samotných je vágní či všezahrnující. Právní úprava odpovídá kritériím ochrany osobních údajů ve vedlejších účastnících citované směrnici Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES, tedy požadavku jednoznačného a výslovně vyjádřeného účelu zpracování osobních údajů.

115. Zákon o zdravotních službách kromě účelu Národního zdravotnického informačního systému rovněž podrobně popisuje, o kom (§ 70 odst. 1 a 2, § 74 odst. 1, § 76 odst. 1, příloha zákona) a kdy se údaje anonymizují (příloha zákona) nebo kdo má k údajům, které nejsou určeny ke zveřejnění, přístup (§ 73 odst. 2). Jiný než v něm stanovený způsob zacházení přitom není možný. Pokud jde o technické zabezpečení tohoto systému, lze vznést pochybnost, zda tento aspekt lze vůbec při abstraktní kontrole norem přezkoumávat, když nejde o otázku právní nebo legislativně-právní, ale věcnou. Funkčnost technického zabezpečení Národního zdravotnického informačního systému lze prověřovat až v době, kdy bude v praxi používán a realizován. Současný systém je po této stránce bezvadný a stejný výsledek ministr očekává i u systému nově zaváděného, neboť ten nebude nastaven zásadně jinak než systém předchozí. Navíc bude propracovanější a s přísnější ochranou dat. Prováděcí právní předpisy, které předpokládá ustanovení § 78 zákona o zdravotních službách, budou k zákonu k problematice zdravotnických registrů vydány následně, přičemž upraví technické otázky spojené s naplňováním a správou těchto registrů.

116. Vedlejší účastníci směřují své námitky i ve vztahu ke dvěma z devíti registrů, které přináší zákon o zdravotních službách, a to Registru zdravotnických pracovníků a Registru poskytovatelů zdravotních služeb. Na jejich obhajobu ministr připomíná jejich účel, jímž je poskytovat a) veřejnosti údaje o oprávnění k výkonu zdravotnického povolání a kvalifikaci zdravotnických pracovníků, b) veřejnosti informace o počtech a skladbě zdravotnických pracovníků z hlediska demografických (věk, pohlaví) charakteristik a odborných, resp. kvalifikačních kritérií (dosažená způsobilost) ve vztahu k vykonávané činnosti (poskytovatel, obor), c) údaje pro mezinárodní statistiky (např. pro Eurostat, Generální ředitelství pro zdraví a ochranu spotřebitele, Světovou zdravotnickou organizaci, Organizaci pro evropskou spolupráci a rozvoj) o personálních kapacitách, d) informace a podklady pro plánování, rozhodování a predikci počtu pracovníků ve vztahu k počtu obyvatel, přijímání do pregraduálního a postgraduálního vzdělávání, specializačních kurzů.

117. Určitou nadstavbou k účelům registrů je jejich přínos pro pacienta, který se na základě údajů z těchto dvou veřejných registrů bude moci mnohem lépe orientovat v rozmanitosti zdravotních služeb, jež mu jsou nebo

mohou být poskytovány, vybírat si poskytovatele zdravotních služeb ve svém okolí, a to včetně možnosti hodnotit takového poskytovatele podle lékařů a nelékařských zdravotnických pracovníků, kteří tyto služby u konkrétního poskytovatele realizují. Touto možností se zákon snaží významně napomáhat pacientovi při vykonávání práva na volbu poskytovatele zdravotních služeb podle § 28 odst. 3 zákona o zdravotních službách, potažmo kde, jak a kým může být zasahováno do jeho zdravotního stavu jako nedílné a zásadní složky osobnosti každé lidské bytosti. Napadené registry také implementují směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/24/EU ze dne 9. března 2011 o uplatňování práv pacientů v přeshraniční zdravotní péči (srov. čl. 4 této směrnice).

118. Uvedenému právu by neměly stát v cestě nepodložené názory vedlejších účastníků, že shromažďování a veřejnost údajů o tom, kde konkrétní lékař získal svoji odbornost, zda neztratil bezúhonnost nebo zda neztratil způsobilost vykonávat zdravotnické povolání, je neoprávněným zásahem do práva těchto osob na ochranu jejich osobnosti nebo ochranu osobních údajů. Ustanovení § 13 zákona o zdravotních službách výslovně stanoví, za jakých podmínek se pro jeho účely nepovažuje osoba za bezúhonnou. Jedná se o podmínky přiměřené sledovanému účelu, kdy není bezúhonným ten, kdo spáchal úmyslně trestný čin a byl za něj odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v trvání alespoň jednoho roku, nebo ten, kdo spáchal trestný čin při poskytování zdravotních služeb.

119. K námitce duplicity registrů o zdravotnických pracovnících ministr uvádí, že v současnosti v České republice neexistuje jednotná evidence všech zdravotnických pracovníků vykonávajících, resp. způsobilých vykonávat zdravotnické povolání. Existují pouze dílčí evidence, např. Registr zdravotnických pracovníků způsobilých k výkonu zdravotnického povolání bez odborného dohledu a hostujících osob, který je podle zákona o nelékařských zdravotnických povoláních součástí stávajícího Národního zdravotnického informačního registru. Do tohoto registru jsou zapsáni zdravotničtí pracovníci nelékařských zdravotnických povolání, kterým bylo vydáno osvědčení podle hlavy VI citovaného zákona, a hostující osoby, neobsahuje však evidenci lékařů, zubních lékařů ani farmaceutů. Registr je veřejně přístupný s výjimkou údajů o rodném čísle a trvalém pobytu, chybí mu ale řada nově požadovaných funkcí zejména pro účely statistického sledování, protože je ze zákona založen za jiným účelem. Ústavnost tohoto registru nebyla dosud zpochybnována. Dále shrnuje, že v Registru lékařů, zubních lékařů a farmaceutů podle zákona o péči o zdraví lidu jsou zpracovávány osobní údaje potřebné pro identifikaci lékaře, zubního lékaře, farmaceuta (rodné číslo, titul), údaje o vzdělání a specializaci, údaje potřebné pro identifikaci zdravotnického zařízení, k němuž má lékař, zubní lékař nebo farmaceut pracovní nebo obdobný poměr (identifikační číslo organizace, název oddělení) a úvazek.

120. Uvedené registry dnes nejsou vzájemně propojené a každý sleduje částečně shodné i odlišné druhy údajů, což nemá objektivní a racionální důvod. Rovněž není důvodné odlišovat zdravotnické pracovníky mezi sebou podle toho, zda vykonávají lékařská nebo nelékařská povolání. Proto jsou údaje o nich vedené v zákoně o zdravotních službách stejné, nebrání-li tomu povaha věci. Dalším důvodem vedení registrů je úkol Ministerstva zdravotnictví stanovovat ve spolupráci s univerzitami, komorami a odbornými společnostmi počet rezidenčních míst a kalkulovat výhledově náklady na specializační vzdělávání a úkol zajistit přehled o počtu pracovníků s odbornou, specializovanou a zvláštní odbornou způsobilostí, kteří vykonávají zdravotnické povolání na území České republiky. Informace získané z registrů také slouží k efektivnímu využívání finančních prostředků určených na vzdělávání zdravotnických profesí na trhu práce. Výše popsané důvody, účely nebo záměry zdravotnických registrů, jež se odrážejí v textu zákona o zdravotních službách, nesleduje a nemůže splnit evidence lékařů podle zákona č. 220/1991 Sb., která je pouhým seznamem členů komor bez potřebného rozsahu údajů. Podrobný popis účelu a fungování jednotlivých registrů ministr předložil v příloze ke svému vyjádření.

121. Případné zrušení napadené právní úpravy Národního zdravotnického informačního systému by znamenalo přinejmenším trvalou ztrátu veškeré zdravotnické statistiky rezortu zdravotnictví o zdravotním stavu obyvatelstva, která zde funguje již od dob tzv. první republiky, jakož i zásah do státní statistické služby (např. údaje o potratech jsou zdrojovými daty pro státní statistiku demografického rozvoje Českého statistického úřadu). Za nevyčísitelnou lze označit i případnou ztrátu mnohdy desítky let sbíraných dat, včetně možnosti tato data konfrontovat s ostatními zeměmi Evropy a světa. Informace z registrů totiž slouží k dlouhodobému sledování a analýze výskytu sledovaných onemocnění a léčebných metod v České republice, přičemž zjištěná data jsou zpracovávána v epidemiologických studiích a slouží zdravotnického výzkumu. Současné by se narušila funkčnost i jiných registrů, když např. Národní registr poskytovatelů je registrován jako tzv. agendový resortní registr ve vztahu k základním registrům podle zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů, a v důsledku jeho zrušení by byla narušena funkce těchto registrů jako jednoho z nástrojů snížení administrativní zátěže a odbřemenění veřejné správy. Znemožnilo by se i plnění mezinárodních závazků vůči mezinárodním organizacím.

122. Vznik zdravotnických registrů je nepochybně zásahem do ústavně zaručeného práva na soukromí a tajnost osobních údajů ve smyslu čl. 10 odst. 3 Listiny, jde však o zásah přípustný. Vedle uvedených legálních a legitimních cílů je dán i ústavně aprobovaný zájem na existenci oprávněného shromažďování osobních údajů, který je ve vztahu k lidskému právu, do něhož je zasahováno, v konkurenčním vztahu. Na jedné straně tak stojí právo na ochranu zdraví zakotvené v čl. 31 Listiny, veřejný zájem na ochraně veřejného zdraví jako veřejného statku a na mezinárodní úrovni pak závazky plynoucí z Úmluvy o lidských právech a biomedicině, na straně druhé právo před neoprávněným zásahem do osobní sféry jedince v podobě ochrany před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů. Ministr se domnívá, že v napadené právní úpravě se odráží nejen uvedený veřejný zájem na ochraně veřejného zdraví, ale je jím nepřímě chráněno i právo konkrétních lidí na ochranu zdraví (srov. např. Národní registr osob vyloučených z dárcovství krve nebo Národní registr nemocí z povolání). Výše popsaný smysl zpracovávání osobních údajů a ústavně aprobované zájmy společnosti odůvodňují podle požadavků čl. 10 odst. 3 Listiny účelnost i oprávněnost vedení informačních systémů ve zdravotnictví, které zastřešuje Národní zdravotnický informační systém.

III./ec Vymezení některých správních deliktů podle zákona o zdravotních službách

123. Skupina senátorů napadla i některé správní delikty zavedené zákonem o zdravotních službách, a to v zásadě ty, s nimiž je spojena nejvyšší sankce až 1 000 000 Kč. Právě výše sankce, jejíž horní hranici považují za ipso facto protiústavní, je ve spojení s tvrzenou vágností zákonného vyjádření znaků skutkové podstaty napadených správních deliktů považována za hlavní důvod protiústavnosti. V této souvislosti ministr podotýká, že vedlejší účastníci sami relativizují vážnost a důvodnost své argumentace, neboť tvrdí, že „není úlohou Ústavního soudu přezkoumávat výši jednotlivých sankcí za jednotlivé správní delikty nebo přestupky, tak jak je stanovil zákonodárce, jakož i skutečnosti, že zákon stanoví pouze horní hranici těchto sankcí a podle zásady přiměřenosti bude třeba správního uvážení k tomu, aby byla volena sankce přiměřená provinění toho kterého poskytovatele zdravotních služeb v té které situaci, za které k porušení zákona došlo“, a odkazují na roli judikatury a praxe při aplikaci nových zákonných norem obsahujících skutkové podstaty správních deliktů. K tomuto názoru se připojuje a konstatuje, že plně odráží jeho postoj, jakož i názory Ústavního soudu vyslovené např. v nálezu ze dne 25. října 2011 sp. zn. Pl. ÚS 14/09 (N 183/63 SbNU 117; 22/2012 Sb.), usnesení ze dne 24. ledna 2012 sp. zn. Pl. ÚS 10/09 a nálezu ze dne 13. srpna 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.), jež korespondují s principem sebeomezení a minimalizace zásahů. V případě napadených ustanovení nejde o exces z mezí, ve kterých se zákonodárce při tvorbě deliktních ustanovení zákona může pohybovat, k čemuž postačuje poukázat např. na to, že skutkové podstaty správních deliktů jsou jasné, srozumitelné a konkrétní, sazba pokut nemá určenu spodní hranici, jsou zavedeny liberační důvody a ne každé porušení zákonné povinnosti je správním deliktem.

124. Sankce za jednotlivé správní delikty lze považovat za přiměřené a splňující jejich preventivní i represivní funkce. Zákon obsahuje toliko horní hranici sazby pokuty za správní delikty, když konkrétní výše sankce se stanoví až při jejím uložení ad hoc v konkrétním řízení, a to při respektování všech principů ukládání sankcí, jako jsou legitimní očekávání nebo neukládání zcela likvidačních sankcí. Zákonné rozmezí sazby pokuty za správní delikty bylo zákonem určeno tak, aby příslušný správní orgán v konkrétním správním řízení mohl konkrétnímu porušiteli zákona uložit pokutu ve výši, která jej od opakování protiprávního jednání odradí nebo přímo odstraní, stejně tak jako případné další porušitele, a zároveň kterou skutečně a opravdově bude pociťovat jako újmu za to, že se dopustil porušení zákona. Rozmezí sazeb pokut za správní delikty odpovídá tomu, že struktura, charakter, majetkové poměry, výše zisku nebo velikost poskytovatelů zdravotních služeb jsou velmi široké. Je zřejmé, že částka 10 000 Kč pokuty bude mít jiný účinek na velkou nemocnici a jiný na tzv. praktického lékaře s jednou provozovnou. Proto není zavedena spodní hranice pokuty, ale toliko horní.

125. Protiprávnost určitého chování osob je vždy stejná, ať se jí dopustí „malý“ nebo „velký“ poskytovatel zdravotních služeb. Míra zásahu do zákonem chráněného zájmu se pak odráží v hodnocení intenzity naplnění znaků skutkové podstaty deliktu ze strany správního orgánu a zejména ve výši uložené sankce. Protože zákon stanoví široké rozmezí výše sankce, může správní orgán při jeho aplikaci plně uplatnit individualizaci trestu v konkrétním řízení u konkrétního porušitele zákona. Taková právní úprava je smysluplná a sleduje účel skutečně potrestat toho, kdo jedná protiprávně, a vést jej k tomu, aby toto jednání neopakoval. Vedlejší účastníci pouze odkazují na čl. 4 odst. 4 Listiny, aniž by uvedli, které základní právo by mělo být napadenou právní úpravou zasaženo co do jeho smyslu a podstaty. Uvedené ustanovení přitom nemůže být porušeno pouhým stanovením rozmezí sankce za správní delikt.

126. Pokud jde o příklady uváděné vedlejšími účastníky, jimiž se snaží prokázat nejasnost a vágnost vyjádření objektivní stránky správních deliktů a nepřiměřenost sankce za ně, ministr se omezil na konstatování, že v řízení o abstraktní kontrole norem se Ústavní soud podle své ustálené praxe zabývá ústavností právní úpravy co do její

obecnosti a normativnosti, nikoli smyšlenými eventualitami a příklady, které navíc, pokud by nastaly, by byly řešeny podle okolností případu při zachování možnosti soudního přezkumu správního rozhodnutí. K případu zmíněnému vedlejšími účastníky, podle nichž porušení povinnosti mlčenlivosti, které představuje správní delikt podle § 117 odst. 3 písm. d) zákona o zdravotních službách, může být za určitých okolností trestným činem neoprávněného nakládání s osobními údaji podle § 180 trestního zákoníku, nicméně poznamenává, že dvojkolejnost postihu za protiprávní jednání v rovině trestního i správního práva je v českém právním řádu obvyklá a běžná, přičemž její protiústavnost nebyla dosud konstatována. Orgánům činným v trestním řízení a správním orgánům nečiní zvláštní obtíže rozpoznávat rozdíl v intenzitě jednání, jež může být trestným činem i správním deliktem, pročez není důvod očekávat problémy ani při aplikaci těchto ustanovení.

III./ed Nově zavedený pojem „zdravotní služby“

127. Skupina poslanců, jež má v tomto řízení postavení vedlejšího účastníka, zastává názor, že nově zavedené pojmosloví v čele s pojmem „zdravotní služba“ odporuje ústavnímu pořádku, neboť Ústava a Listina hovoří o zdravotní péči. Ministr považuje vytvoření pojmového aparátu o zdravotních službách nejen za zcela běžnou legislativní techniku, ale především v něm spatřuje prostředek pro jasné a jednoznačné chápání zákona o zdravotních službách všemi jeho adresáty. Jedním z jeho stěžejních pojmů je přitom právě „zdravotní služba“. Z její definice podle § 2 odst. 2 a 3 zákona o zdravotních službách vyplývá, že tento zákon nerezignuje na pojem zdravotní péče, s nímž pracují právní předpisy ústavního pořádku (čl. 31 Listiny), ale integruje ho do širšího pojmu zdravotní služba [srov. § 2 odst. 2 písm. a) zákona o zdravotních službách], když zdravotními službami se kromě jiného rozumí poskytování zdravotní péče zdravotnickými pracovníky. Zdravotní péče je jako další ze stěžejních pojmů zákona o zdravotních službách vymezena v jeho § 2 odst. 4, její druhy a formy pak v § 5 až 10.

128. Takovýto postup má oporu v čl. 41 odst. 1 Listiny, podle kterého se lze práva podle čl. 31 Listiny domáhat pouze v mezích prováděcích zákonů, což předpokládá také rozvedení pojmu zdravotní péče při zachování jeho ústavního rozměru, podstaty a smyslu podle čl. 4 odst. 4 Listiny. Listina ani další právní předpisy ústavního pořádku přitom nezakazují ani nepřikazují, v jakých formách a jakým způsobem lze pojmy a instituty v nich zavedené rozvádět v jednotlivých zákonech nebo dokonce vytvářet pojmy nové. Mezi takto nově do právního řádu zavedené pojmy patří i pojem „zdravotní služba“, jenž lze považovat nejen za pojem možný a přípustný ve vztahu k ústavnímu pořádku, ale také výstižný. Adresát zákona o zdravotních službách, kterým je v prvé řadě pacient, dostává již v prvních ustanoveních zákona základní informaci, že zdravotní péče je službou. Postavení pacienta ve všech nových zákonech tvořících tzv. zdravotnickou reformu se posiluje, což se jako základní východisko zdravotnické reformy promítlo i ve zvoleném pojmosloví, a to jednak, pokud jde o obsah (konkrétní vymezení) pojmu „zdravotní služba“ v § 2 odst. 2 a 4 zákona o zdravotních službách, jednak z hlediska gramatické a jazykové volby slova „služba“.

III./ee Poskytování zdravotních služeb na náležitě odborné úrovni ve smyslu § 28 odst. 2 ve spojení s § 4 odst. 5 zákona o zdravotních službách

129. K námitce neústavnosti § 28 odst. 2 ve spojení s § 4 odst. 5 zákona o zdravotních službách, jejíž podstatou je tvrzení, že právo na poskytování zdravotních služeb na náležitě odborné úrovni podle uvedených ustanovení je užší než právo na zdravotní péči poskytovanou v souladu se současnými dostupnými poznatky lékařské vědy ve smyslu § 11 odst. 1 zákona o péči o zdraví lidu, ministr uvedl, že základní právo na zdravotní péči, potažmo na zdraví a na život, je chráněno především právními předpisy ústavního pořádku a není a nebylo postaveno na posledně uvedeném zákonném ustanovení. Vedlejší účastníci vedle jeho porušení neuvádějí jiné ustanovení, které má být nově vymezeným právem pacienta porušeno nebo omezeno. Jak bylo přitom uvedeno výše, sama Listina předpokládá, že zákony provádějící její čl. 31 blíže rozvedou a vymezí, co je zdravotní péčí a zdravotní péčí hrazenou z veřejného zdravotního pojištění. Ustanovení § 28 odst. 2 zákona o zdravotních službách v tomto duchu upravuje právo pacienta na poskytování zdravotních služeb na náležitě odborné úrovni. Tato odbornost je vázána na pravidla vědy, uznávané medicínské postupy, individualitu pacienta a konkrétní podmínky a objektivní možnosti.

130. Pravidla vědy jsou podle názoru ministra nezávislá na konkrétním znění zákona nebo vyjádření nároku pacienta na zdravotní služby v právní normě, lze je označit za objektivní, empiricky prokázaná a ověřená a jejich užití pro vymezení práva pacienta na poskytování zdravotních služeb je výrazem postoje, že pacienta lze léčit jen takovými postupy, které jsou prověřené, a mezi odborníky na nich existuje konsensus. Uznávané medicínské postupy jsou vlastně odrazem zmíněných pravidel vědy, tedy jejich konkretizací na straně jedné a jejich rozšířením na straně druhé, pokud jde o medicínskou práci prověřené a vyzkoušené zákroky, výkony apod. Oba uvedené pojmy logicky patří k tomu, co se obvykle chápe pod náležitou odbornou úrovní.

131. Zdravotní služby nelze poskytovat jinak než vždy a jen ve vazbě na jednotlivce a tomu musí odpovídat i zákonné vymezení práva pacienta na poskytování zdravotních služeb. Z tohoto důvodu bylo v § 4 odst. 5 zákona

o zdravotních službách použito spojení „individualita pacienta“ jako jedno z kritérií náležité a odborné úrovně poskytovaných zdravotních služeb. Ke skutečnostem stojícím na straně pacienta musí konečně v napadené definici náležité odborné péče přistoupit pojmy odrážející skutečnosti stojící mimo osobu a osobnost pacienta, byť se v každém konkrétním případě vážou na daného pacienta v daném místě a čase. Tyto „konkrétní podmínky a objektivní možnosti“ však nesmí podkročit hranici minimálního standardu poskytovaných zdravotních služeb, který vychází z dalších souvisejících ustanovení zákona o zdravotních službách, zákona o specifických zdravotních službách, zákona o veřejném zdravotním pojištění a dalších zákonů. K napadené definici lze rovněž odkázat na judikát Nejvyššího soudu sp. zn. 7 Tdo 219/2005, ve kterém Nejvyšší soud pracuje s vymezením nároku pacienta na postup *lege artis* (náležitá odborná úroveň), a to tak, že jde o postup lékaře, při němž musí dodržet rámec pravidel vědy a medicínských způsobů, a to v mezích daných rozsahem svých úkolů podle pracovního zařazení i konkrétních podmínek a objektivních možností. Je zřejmé, že Ministerstvo zdravotnictví jako předkladatel zákona o zdravotních službách a Parlament jako jeho tvůrce nezvolily definici obsaženou v § 4 odst. 5 zákona o zdravotních službách svévolně či libovolně, ale vyšly z toho, jak k dřívějšímu vymezení pojmu *lege artis* ve smyslu § 11 odst. 1 zákona o péči o zdraví lidu přistupoval Nejvyšší soud. Nedochozí tedy k zásadnímu nebo dokonce fatálnímu posunu v jeho chápání ani ke snížení standardu ve vztahu k pacientovi. Nakonec je třeba poukázat i na čl. 4 Úmluvy o lidských právech a biomedicině, podle něhož jakýkoliv zákrok v oblasti péče o zdraví, včetně vědeckého výzkumu, je nutno provádět v souladu s příslušnými profesními povinnostmi a standardy, čemuž odpovídá i pojem „pravidla vědy a uznávané medicínské postupy“ podle § 4 odst. 5 zákona o zdravotních službách.

132. Na základě výše uvedeného ministr konstatuje, že definice práva pacienta na zdravotní péči na náležitě odborné úrovni je vyvážená a neodporuje ústavnímu pořádku nebo mezinárodním úmluvám, kterými je Česká republika vázána. Pouze na okraj dodává, že vymezení rozsahu a obsahu práva pacienta na zdravotní služby se nijak nedotýká jeho práva na náhradu za újmu na zdraví, která eventuálně může být při poskytování zdravotních služeb způsobena. Zákon o zdravotních službách totiž není základním zákonem, kterým se náhrada takové újmy řídí. Tvrzené omezení nebo snížení práva na náhradu za újmu, která může být při poskytování zdravotních služeb způsobena, je spekulací a pro přezkum ústavnosti napadené právní úpravy není podstatné, protože předmětem přezkumu nejsou právní předpisy upravující právo na náhradu škody nebo odpovědnost za způsobenou újmu nebo škodu vůbec.

133. Uvedená argumentace je relevantní i ve vztahu k námitce protiústavnosti ustanovení § 45 až 47 zákona o zdravotních službách, jímž vedlejší účastníci vytýkají, že neobsahují povinnost léčit pacienta co nejlépe a včas.

III./ef Další námítky

134. Vedlejší účastníci napadají právní úpravu institutu tzv. dříve vysloveného přání podle § 36 odst. 5 a 6 zákona o zdravotních službách. K namítanému omezení platnosti dříve vysloveného přání na dobu pěti let ministr uvedl, že jeho smyslem je ochrana pacientů. Během této doby může dojít k zásadní změně okolností na straně pacienta, o kterých nemusí být poskytovateli zdravotních služeb nic známo (a tudíž nemůže postupovat podle § 36 odst. 5 zákona o zdravotních službách), včetně pokroku v medicíně. Informace pacienta, které byly aktuální v době, kdy učinil dříve vyslovené přání, tak již vůbec nemusí platit, a může být velice pravděpodobné, že po pěti letech budou alespoň částečně překonané postupy, které byly běžně používány v době vyslovení onoho přání a které byly pacientovi známy. Omezení platnosti dříve vysloveného přání nelze považovat ani za nepřiměřené ani za nevhodné nebo neúčinné. Neomezená platnost je navíc velmi diskutabilní u mladých lidí, kteří tohoto práva mohou využít, byť jsou v některých případech jistě ovlivnitelní a nemají dostatek životních zkušeností. Neměli by proto být vystaveni tomu, že jejich dříve vyslovené přání bude platit po zbytek jejich života. Zbývá dodat, že pacientovi nic nebrání v tom, aby po uplynutí lhůty pěti let dříve vyslovené přání obnovil nebo změnil jeho obsah.

135. Zákaz využití možnosti dříve vysloveného přání v případě osob nezletilých nebo zbavených způsobilosti k právním úkonům odráží související právní úpravu, podle které mohou tyto osoby činit pouze takové úkony, na něž mají rozumovou a mravní vyspělost. Jinak je za ně činí, pokud vůbec, právní zástupce. Ustanovení § 36 odst. 6 zákona o zdravotních službách právnímu zástupci zakazuje, aby za tyto osoby učinil dříve vyslovené přání. Opět je důvodem ochrana pacienta, která je legitimní a důležitá vzhledem k tomu, jaké právní a faktické následky může takovéto přání mít na život pacienta.

136. Pokud jde o námítky ve vztahu k § 35 zákona o zdravotních službách, ministr upozornil na jeho odstavec 2 písm. b), podle něhož nezletilému pacientovi, který dovršil 15 let věku, lze zdravotní služby poskytované registrujícím poskytovatelem poskytovat bez zjišťování souhlasu zákonného zástupce, pokud zákonný zástupce s takovým postupem vyjádří písemný souhlas, který může podmínit následným informováním o poskytnutých zdravotních službách. Tento písemný souhlas je součástí zdravotnické dokumentace vedené o nezletilém

pacientovi. Společně s povinností respektovat názor nezletilého je tím vyvráceno tvrzení vedlejších účastníků o nesmyslnosti právní úpravy poskytování zdravotních služeb nezletilým, pokud jde o asistenci rodičů. Je samozřejmé, že doprovod nebo souhlas zákonných zástupců se nevyžaduje u zdravotních služeb poskytovaných registrujícím poskytovatelem. To neplatí v případě ošetření nezletilého v nemocnici, kde se předpokládá, že může dojít k závažnějším zásahům do zdraví nezletilého nebo k provedení náročnějších zdravotních výkonů, a kde by tedy zákonný zástupce neměl chybět, ať jde o jeho souhlas nebo přítomnost.

137. Ustanovení § 35 odst. 1 a 2 zákona o zdravotních službách je rovněž plně kompatibilní s čl. 6 odst. 2 Úmluvy o lidských právech a biomedicíně, který stanoví, že „názor nezletilé osoby bude zohledněn jako faktor, jehož závažnost narůstá úměrně s věkem a stupněm vyspělosti“, nebo s čl. 12 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte, vyhlášené pod č. 104/1991 Sb., který stanoví, že „státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, zabezpečují dítěti, které je schopno formulovat své vlastní názory, právo tyto názory svobodně vyjadřovat ve všech záležitostech, které se jej dotýkají, přičemž se názorům dítěte musí věnovat patřičná pozornost odpovídající jeho věku a úrovni.“

138. Nesoulad § 48 odst. 1 a 2 zákona o zdravotních službách s ústavním pořádkem spatřují vedlejší účastníci v tom, že pacient nemá možnost bránit se proti rozhodnutí poskytovatele, který odmítne přijmout pacienta do péče nebo ukončí péči o něho. Ministr má za to, že tímto ustanovením vymezené důvody odmítnutí přijetí do péče nebo ukončení péče jsou legitimní, rozumné, důvodné a přiměřené. Odráží se v nich potřeba vyvážit právo pacienta na zdravotní službu a zdravotní péči na jedné straně a práva ostatních pacientů téhož poskytovatele zdravotních služeb, kteří by neúnosným zatížením poskytovatele zdravotních služeb mohli být poškozeni [§ 48 odst. 1 písm. a) a b) zákona o zdravotních službách], stejně jako právo poskytovatele zdravotních služeb dostat za poskytnutou péči zaplacené, které má koneckonců oporu v čl. 26 odst. 1 Listiny, a to i v případě, že podléhá úhradě z veřejného zdravotního pojištění [§ 48 odst. 1 písm. c) zákona o zdravotních službách]. To se netýká tzv. neodkladné péče. Dále uvedené důvody zohledňují vůli pacienta [§ 48 odst. 2 písm. a) a c) zákona o zdravotních službách] a objektivní skutečnost [§ 48 odst. 2 písm. b) zákona o zdravotních službách] nebo chrání ostatní pacienty před nedisciplinovaným pacientem, jehož jednání je ohrožuje [§ 48 odst. 2 písm. d) zákona o zdravotních službách]. Konečně zákon počítá s tím, že zdravotní služby nelze náležitě ani řádně poskytovat tehdy, neposkytuje-li pacient součinnost. V takovém případě nelze poskytovatele zdravotních služeb spravedlivě nutit, aby nadále léčil pacienta, který poskytované služby bez racionálních důvodů odmítá [§ 48 odst. 2 písm. e) zákona o zdravotních službách]. K tomu je však třeba podotknout, že ukončením péče nesmí dojít k bezprostřednímu ohrožení života nebo vážnému poškození zdraví pacienta. I když jsou tedy dány výše uvedené důvody pro ukončení péče o pacienta, je tento vždy chráněn tak, aby nedošlo k nezvratným změnám v jeho stavu, jež by mohly vést ke smrti nebo vážnému ohrožení zdraví, a to i proti jeho vůli.

139. Důvody odmítnutí přijetí pacienta do péče nebo jejího ukončení posuzuje poskytovatel, jenž o případném odmítnutí přijetí do péče nebo ukončení péče podle § 48 odst. 2 písm. d) a e) nebo o odmítnutí poskytnutí zdravotních služeb podle § 50 odst. 2 zákona o zdravotních službách vydá ve stanovených případech pacientovi písemnou zprávu, v níž je uveden důvod, pro který k tomu došlo. Všechny tyto případy jsou tedy přezkoumatelné co do důvodů i oprávněnosti a správnosti jejich použití, ať už pořadem práva nebo příslušnou zdravotní pojišťovnou.

140. Ustanovení § 50 odst. 1 písm. b) zákona o zdravotních službách, které umožňuje zdravotnickému pracovníkovi neposkytnout zdravotní služby v případě, že by při jejich poskytování došlo k přímému ohrožení jeho života nebo k vážnému ohrožení jeho zdraví, chrání život a zdraví zdravotnického pracovníka jako člověka, který má stejně jako pacient právo na ochranu života a zdraví ve smyslu čl. 6 odst. 1 a čl. 31 Listiny a jehož život a zdraví nejsou méně hodnotné než život a zdraví pacienta. Není přijatelné ani přiměřené ve srovnání se všemi ostatními základními lidskými právy a svobodami, aby byl zdravotnický pracovník zákonem nucen ohrožovat svůj život a zdraví, byť by to bylo z důvodu ochrany nebo záchrany života a zdraví jiného. V této souvislosti ministr dodal, že nejen zákon o zdravotních službách chrání život a zdraví těch, kdo zachraňují a pomáhají druhým, a poukázal např. na § 58 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, jenž obsahuje obdobné pravidlo.

141. Ve vztahu k § 50 odst. 2 zákona o zdravotních službách, jenž umožňuje zdravotnickému pracovníkovi odmítnout poskytnutí zdravotních služeb pacientovi v případě, že by jejich poskytnutí odporovalo jeho svědomí nebo náboženskému vyznání, ministr poznamenává, že je výsledkem vyvažování mezi povinností zdravotnického pracovníka poskytnout péči a pomoc na jedné straně a právem téhož zdravotnického pracovníka na svobodu svědomí a vyznání garantovanou čl. 15 Listiny. Nadto nikdy nemůže dojít k ohrožení života pacienta nebo k vážnému ohrožení jeho zdraví, neboť právě v těchto případech nesmí zdravotnický pracovník poskytnutí zdravotní služby z důvodu svědomí nebo vyznání odmítnout. Podle názoru ministra lze předvídat, že dotčené

ustanovení nebude v praxi příliš využíváno a v zásadě se bude týkat především případů vyvolaných povinností respektovat dříve vyslovené přání ve smyslu § 36 zákona o zdravotních službách.

142. Právní úpravě vedení zdravotnické dokumentace podle § 53 a 54 zákona o zdravotních službách je vytýkáno, že nedostatečně chrání její listinnou podobu. Prvně uvedené ustanovení nicméně stanoví, že se zdravotnickou dokumentací musí být nakládáno podle zákona o zdravotních službách a dalších zákonů, mezi něž je třeba řadit i zákon o ochraně osobních údajů. Nakládáním se rozumí i ochrana zdravotnické dokumentace před neoprávněným zásahem, odcizením, zničením apod. Rovněž lze upozornit na povinnost zdravotnických pracovníků a poskytovatelů zdravotních služeb zachovávat mlčenlivost podle § 51 zákona o zdravotních službách, která zdravotnickou dokumentaci, resp. především údaje v ní, ať v listinné nebo elektronické podobě, rovněž chrání. Porušení povinnosti mlčenlivosti může naplňovat znaky trestného činu neoprávněného nakládání s osobními údaji podle § 180 trestního zákoníku.

143. Ustanovení § 14 zákona o zdravotních službách, upravující osobu tzv. odborného zástupce, je vedlejšími účastníky rozporováno, neboť podle jejich názoru dostatečně neupravuje, za co je odborný zástupce odpovědný. V tomto případě však není zřejmé, v čem by toto ustanovení mělo být protiústavní. Odpovědnost odborného zástupce podle právních norem práva občanského, pracovního i trestního není zákonem o zdravotních službách nijak dotčena. Žádné ustanovení ústavního pořádku přitom nenutí zákonodárce k tomu, aby za každých okolností a pro jakoukoli funkci nebo postavení, které v určitém zákoně vymezí nebo upraví, výslovně a zvlášť oproti obecným právním předpisům stanovil nový druh odpovědnosti.

144. Poslední námitku, podle níž zákon obsahuje nepřesnosti, které povedou k rozdílným výkladům a které se mohou stát základem pro různě závazné nezákonné jednání, považuje ministr za natolik neurčitou a nepřesnou, že se k ní není možné relevantními argumenty vymezit. Na základě všech výše uvedených důvodů tak ministr uzavírá své vyjádření konstatováním, že podle jeho názoru napadený zákon není v rozporu s ústavním pořádkem.

III./f Vyjádření Úřadu pro ochranu osobních údajů

145. Úřad pro ochranu osobních údajů se vyjádřil prostřednictvím svého předsedy RNDr. Igora Němce k té části návrhu skupiny senátorů, která směřovala proti právní úpravě Národního zdravotního informačního systému. Ve svém vyjádření ze dne 24. února 2012 podotkl, že úřad považuje za nezbytné, aby vytvoření či změně jakéhokoliv podobného systému veřejné správy předcházelo vyhodnocení dopadů do soukromí občanů. Není mu však známo, že by v některé fázi legislativního procesu došlo k takovému vyhodnocení, jež by popsalo důvody nově navrhovaného systému, klady a zápory dosavadních řešení (existujících registrů), odůvodnění potřebných změn, případně srovnání praxe v jiných evropských zemích. Takovéto hodnocení je přitom potřebné i z toho důvodu, že Česká republika důsledně nevyužila ani jednu z možností nabízených směrnicí Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES (recitál č. 54 a čl. 18 až 20), aby každý komplexní informační systém s osobními údaji zaváděný státem byl pečlivě předběžně posouzen.

146. Posuzovaná materie zahrnuje zpracování velkého množství osobních a citlivých údajů, pročež je namístě, že k němu musí docházet na základě jasné a jednoznačné zákonné úpravy, aby byla naplněna ústavněprávní klauzule a současně imperativ veřejného práva, že výkon státní moci musí být prováděn v mezích, způsobem a prostředky stanovenými zákonem. V tomto případě zákony obvykle nedávají občanům možnost upravit podmínky zpracování jejich osobních údajů, občané musí zákonem nařízené postupy strpět. Na zpracování prováděná na základě zákonného zmocnění se vztahuje výjimka z registrační povinnosti podle § 18 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů. Pokud jde o citlivé údaje (např. o zdravotním stavu), jsou základní zákonné podmínky pro jejich zpracování uvedeny v § 9 zákona o ochraně osobních údajů. S ohledem na odkaz na zvláštní zákony uvedený v jeho písmenu c) a analogicky s přihlédnutím k formě výslovnosti souhlasu vykládá úřad ve své praxi toto ustanovení tak, že ke zpracování citlivých údajů ve zdravotnictví může dojít pouze za zákonem výslovně a velmi přesně vymezených podmínek. Jistou podporu pro restriktivní výklad oprávnění státních institucí pro zpracování citlivých údajů ve zdravotnictví lze spatřovat i v recitálech č. 33 a 34 a čl. 9 výše uvedené směrnice.

147. Napadenou právní úpravu považuje úřad za jsooucí v rozporu vůči premise, že zpracování osobních údajů musí být prováděno zákonným a korektním způsobem vůči dotčeným jednotlivcům. Musí se tedy týkat údajů přiměřených, podstatných a v množství úměrném účelům zpracování. Účel zpracování osobních údajů podle napadených ustanovení však jimi není blíže objasněn nebo deklarován. Není odůvodněna účelnost centralizované koncepce povinného uchovávání citlivých údajů občanů ani slučování některých registrů sloužících samostatným výzkumným a lékařským účelům namísto toho, aby byly v potřebných případech předávány či sdíleny jen potřebné údaje. Příkladem je nový Národní registr reprodukčního zdraví, který slučuje celkem pět stávajících registrů: Národní registr rodiček, Národní registr novorozenců, Národní registr vrozených

vad, Národní registr potratů a Národní registr asistované reprodukce. Doba uchování údajů v těchto registrech byla bez jakéhokoliv vysvětlení a zdůvodnění prodloužena na 30 let.

148. Slova vedení, realizace a získávání jsou velmi obecné ekvivalenty zpracování osobních údajů, jež nevyjadřují ani jeho podstatné náležitosti ani limit zpracování. Tento nedostatek nemůže nahradit prostý výčet či vzájemná kombinace kategorií oprávněných orgánů, množin dat a oprávnění pro transfer (vyžadování a předávání) určitých údajů popisovaných v jiných částech zákona, na což úřad upozorňoval již ve svých připomínkách k návrhu napadených ustanovení, když poukázal na vadnou strukturu Národního zdravotního informačního systému z hlediska zásad zpracování a ochrany osobních údajů, samoúčelnost a nadbytečnost definice tohoto systému. S ohledem na § 9 zákona o ochraně osobních údajů platí, že absenci jasného účelu zpracování citlivých údajů nemůže zhojit ani podzákonný předpis, byť by popisoval sebepřesněji dílčí operace s údaji.

149. Pokud jde o argumentaci ohledně vedení seznamů lékařů, zubních lékařů a lékárníků podle § 72 zákona o zdravotních službách, v tomto bodu považuje úřad vedení dvou podle účelu totožných evidencí (seznamů osob) za nepřiměřené, a to navíc v množství neúměrném účelům zpracování. Navrhovaným ustanovením dochází k duplicitnímu zpracování osobních údajů, které již vedou komory. Potřebují-li přitom ústřední správní úřady s těmito údaji pracovat, lze nastavit jak jejich vyžádání, tak sdílení dat. V této souvislosti připomíná princip eGovernmentu, v němž by mělo existovat jediné autorizované místo s aktuálními daty.

150. Nad rámec argumentace vedlejších účastníků úřad uvádí, že odůvodnění vládního návrhu zákona o zdravotních službách zcela opomíjí otázku přístupu k údajům uchovávaným v registrech a jejich zabezpečení před neoprávněnými přístupy a zneužitím. Protože se navrhuje uchovávat a sdružovat informace, které jsou mnohdy kopiemi částí zdravotnické dokumentace, vzniká návrhem na zpracování údajů v elektronických systémech a na internetu významné riziko ohrožení soukromí občanů. Ve složitých informačních systémech nepostačuje analogicky aplikovat zákonná ustanovení vztahující se na klasické, resp. lokální nahlížení do listinné zdravotnické dokumentace.

151. Závěrem úřad konstatuje, že vymezení Národního zdravotního informačního systému považuje za natolik obecné, že není zřejmé, zda a jak zásadně by se mělo změnit dosud platné shromažďování osobních údajů ve zdravotnictví, které bylo založeno již v 60. letech minulého století. Předmětný záměr pak nemůže bez jasné informační politiky vůči občanům přispívat ani k posílení právní jistoty, důvěry a etiky v oblasti veřejného zdravotnictví. Za hlavní nedostatek zákona považuje úřad velmi obecné zaměření na celkový rámec informačního systému, aniž by byly definovány účelné a přesně stanovené postupy zpracování citlivých údajů občanů, a přitom byla odůvodněna jejich potřebnost dlouhodobého uchování v registrech a nutnost sdružování či sdílení citlivých údajů napříč registry. Zkušenosti z jiných evropských států ukazují, že pro účel, jehož má docílit Národní zdravotní informační systém, postačují databáze klinických studií vedených lékaři a odbornými pracovišti, vedené buď se souhlasem pacienta, nebo anonymně.

152. Svě vyjádření doplnil předseda úřadu dopisem ze dne 14. března 2012, jehož součástí byly připomínky úřadu k návrhu vyhlášky o předávání osobních a dalších údajů do Národního zdravotnického informačního systému, Národního registru poskytovatelů, Národního registru zdravotnických pracovníků a pro potřeby vedení národních zdravotních registrů. Návrh vyhlášky v něm odmítl jako celek. Současně reprodukoval řadu námitek, jež uplatnil i ve svém původním vyjádření v tomto řízení.

III./g Vyjádření dotázaných profesních komor

153. Česká lékařská komora se vyjádřením ze dne 2. února 2012, jež bylo podepsáno jejím prezidentem MUDr. Milanem Kubkem, ztotožnila v podstatě se všemi námitkami proti zákonu o zdravotních službách uplatněnými navrhovateli a skupinou senátorů. Podle svého vlastního tvrzení je dokonce sama iniciovala. Nad rámec jejich stručného shrnutí pouze doplnila, že jejich námitky ohledně možného retroaktivního účinku § 121 odst. 1 a 5 zákona o zdravotních službách původně akceptovali ministr zdravotnictví i Legislativní rada vlády. Předložený návrh zákona tak předpokládal, že se držitel registrace nestátního zdravotnického zařízení stane dnem jeho účinnosti poskytovatelem zdravotních služeb, aniž by o tom muselo být rozhodnuto ve správním řízení. Ke změně však došlo při projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně, když byla na základě pozměňovacího návrhu schválena právě napadená úprava.

154. Česká stomatologická komora považuje shromažďování a uchování údajů o pacientech a zdravotnických pracovnících (v jejich případě navíc i zveřejňování) za jednoznačný zásah do jejich práva na informační sebeurčení, jak jej chápe Ústavní soud i Evropský soud pro lidská práva. Jak vyplývá z jejího vyjádření ze dne 22. února 2012, podepsaného jejím prezidentem MUDr. Pavlem Chrzem, komora nepovažuje za nežádoucí

existenci odpovídajícího a obsahem i rozsahem přiměřeného zdravotnického informačního systému, jehož účelem je sledování zdravotního stavu obyvatelstva, získání informací o činnosti poskytovatelů, o rozsahu a kvalitě poskytovaných služeb a pro řízení zdravotnictví a tvorbu zdravotní politiky státu. Napadená právní úprava však neobstojí z hlediska čl. 8 odst. 2 Úmluvy, neboť nakládání s uvedenými údaji neodpovídá jeho parametrům, případně požadavku, aby zásah do základního práva byl přiměřený svému účelu. Problémem je duplicita a především absence věcného důvodu shromažďování (příp. zveřejňování) citlivých údajů o pacientech, jakož i o zdravotnických pracovnících. Komora dále upozornila na vnitřní rozpornost návrhu skupiny senátorů, která ponechala stranou celou přílohu zákona upravující národní zdravotní registry. Právě tato příloha přitom obsahuje významná a věcně nepřiměřená ustanovení o rozsahu zpracovávaných osobních údajů pacientů.

155. Pokud jde o další připomínky skupiny senátorů, oslovená komora nesdílí závěr o neústavnosti v zákoně o zdravotních službách obsažené úpravy správních deliktů, byť jim vytyká nepřehlednost a přebujelost. Do budoucna vzniklé interpretační problémy budou nepochybně muset řešit i správní soudy. Rovněž se neztotožňuje s návrhem na zrušení povinnosti tzv. přeregistrace. Ačkoliv ji od počátku odmítala a nesouhlasila s ní, neboť představuje nemalou administrativní zátěž pro všechny stávající provozovatele zdravotnických zařízení, přijaté řešení považuje za ústavně konformní. Tvrzený rozpor s právem na podnikání ve smyslu čl. 26 Listiny měl spočívat v tom, že stávající provozovatelé pozbývají oprávnění k činnosti ze zákona pouhým uplynutím času. Tak tomu ale ve skutečnosti není, neboť podáním žádosti o udělení nového oprávnění ve stanovené lhůtě si provozovatelé zajistí, že nové oprávnění bude bezprostředně navazovat na oprávnění stávající. Komora naopak upozorňuje na negativní důsledky, jaké by pro poskytovatele mělo okamžité zrušení napadených přechodných ustanovení. Tím by totiž stávající provozovatelé bez dalšího pozbyli oprávnění poskytovat zdravotní služby.

156. Možnosti vyjádřit se k návrhům využila i Česká lékárnická komora, podle níž je zrušení všech senátorským návrhem napadených ustanovení zákona o zdravotních službách namístě. Ve svém stanovisku ze dne 16. února 2012, podepsaném prezidentem této komory PharmDr. Lubomírem Chudobou, poukázala na absenci věcných důvodů pro shromažďování a zveřejňování údajů o osobách v takovém rozsahu, jak činí zákonem nově upravený Národní registr zdravotnických informací. Výši sankcí u jednotlivých správních deliktů považuje v souladu s návrhem za nepřiměřeně vysokou. V zásadě se ztotožňuje i s námitkami ve vztahu k povinnosti přeregistrace, nesouhlasí však s argumentem vedlejších účastníků, že dosavadní provozovatel musí v devítiměsíční lhůtě dokládat spolu s žádostí o vydání oprávnění také již jednou předložené doklady o své odborné způsobilosti, o splnění podmínek věcné a technické způsobilosti, schválený provozní řád apod. Podle jejího názoru totiž musí žádost, kterou lze podat pouze do 9 měsíců od účinnosti zákona, obsahovat pouze náležitosti podle § 18 odst. 1 zákona o zdravotních službách, a nikoliv též přílohy podle jeho odstavce 2. Nedojde-li ke zrušení těchto ustanovení, hodlá tato komora prosazovat právě tento výklad. Nemůže totiž připustit, aby byli nynější provozovatelé podle ustanovení § 121 nuceni předkládat při podávání žádosti také všechny přílohy, jejichž příprava je časově i finančně velmi náročná. I z této argumentace vyplývá zbytečnost celého procesu, pro nějž se vžil název přeregistrace.

III./h Další vyjádření

157. Dne 15. března 2012 byl Ústavnímu soudu doručen dopis amicus curiae od občanského sdružení Iuridicum Remedium, se sídlem Praha 9, Vírská 14/278, jehož přílohu tvořilo stanovisko tohoto sdružení k ústavní konformitě úpravy národních zdravotních registrů podle zákona o zdravotních službách.

IV. Replika navrhovatelů a vedlejších účastníků

158. Ústavní soud zaslal uvedená vyjádření navrhovatelům i vedlejším účastníkům pro případ, že by na ně chtěli replikovat. Navrhovatelé této možnosti využili podáním ze dne 13. dubna 2012, kterým prostřednictvím svého zástupce reagovali na vyjádření Poslanecké sněmovny, předsedy vlády a Ministerstva práce a sociálních věcí.

159. K vyjádření Poslanecké sněmovny uvedli, že se vůbec nezabývá námitkami směřujícími k jimi tvrzenému porušení ústavních kautel demokratického zákonodárného procesu. Se závěrem, že napadené zákony byly přijaty po řádně provedeném zákonodárném procesu, se neztotožňují.

160. Za nepřipadnou či nepostačující dále označili argumentaci předsedy vlády, jenž svůj závěr o ústavní konformitě zákonodárného procesu opřel o skutečnost, že vláda ani nenavrhl schválení návrhů zákonů již v prvním čtení, ani se při jejich prosazování neodhodlala k opětovnému zneužití stavu legislativní nouze a institutu zkráceného jednání. Též jeho tvrzení, že v případě napadených zákonů existoval dostatečný časový prostor k jejich parlamentnímu projednání a veřejné diskusi k nim, má pouze vytvořit zdání, že legislativní proces probíhal řádným způsobem. Navrhovatelé v této souvislosti stručně shrnuli své již uplatněné stěžejní námitky, přičemž zdůraznili, že vládní většina důsledně využila nebo dokonce až zneužila kumulace zákonných institutů umožňujících zkrácení doby jejich projednávání v Poslanecké sněmovně. Zařazení návrhů zákonů po jejich

zamítnutí nebo vrácení Senátem na právě probíhající schůzi Poslanecké sněmovny přes námitku nejméně 20 poslanců, jakož i následný způsob jejich projednání jsou samy o sobě dostatečnými důvody pro závěr o porušení zákonných pravidel přijímání zákonů s důsledky dopadajícími na ústavní konformitu celého zákonodárného procesu. Intenzita jejich protiústavního působení byla navíc zvýšena tím, že již v předchozích fázích projednávání napadených zákonů docházelo v Poslanecké sněmovně k podstatnému omezování možností jednotlivých poslanců i opozice vyjádřit se k těmto vládním předlohám, předkládat k nim pozměňovací návrhy a vůbec orientovat se v reálném čase v překotně podávaných rozsáhlých pozměňovacích návrzích vládních poslanců.

161. Přisvědčit podle jejich názoru ale nelze ani dalším jeho tvrzením. Jeho tvrzení, že délka legisvakanční doby byla úměrná rozsahu a významu změn, které předmětné návrhy přinášejí, je zcela nepodložené a paušalizující, neboť s výjimkou jednoho byly všechny zákony vyhlášeny teprve v prosinci 2011, přičemž sedm z nich nabylo účinnosti již k 1. lednu 2012 a u některých ustanovení k tomu došlo dokonce již dnem jejich vyhlášení. Rovněž závěr, že zákony byly projednány v obou komorách Parlamentu při dodržení veškerých lhůt standardního legislativního procesu, není pravdivý. Vzhledem k tomu, že vláda předložila návrhy napadených zákonů poměrně pozdě na to, aby mohly být při respektu k právům opozice a jednotlivých poslanců skutečně řádně, tj. bez výrazného krácení lhůt, projednávány v Poslanecké sněmovně, uchýlila se vládní většina po vrácení nebo zamítnutí návrhů Senátem k bezprecedentnímu způsobu projednání těchto návrhů zákonů, zejména pokud jde o omezení či znemožnění rozpravy k nim a s tím i možnosti poslanců podrobně se seznámit s projednávanými návrhy zákonů a vyjádřit se k jejich obsahu. Není přitom podstatné, že v této fázi legislativního procesu již nebylo možné předkládat pozměňovací návrhy k návrhům zákonů, protože požadavek ústavní konformity se vztahuje na všechny jeho fáze. V neprospěch tvrzení, že žádnému poslanci – koaličnímu nebo opozičnímu – nebyla ve fázi projednávání napadených zákonů odepřena možnost vyjádřit se k projednávané materii, uvádějí, že byla odepřena celkem 25 poslancům opozičních poslaneckých klubů a jednomu nezařazenému. V této souvislosti poukazují na konkrétní případy poslanců, kteří se z legitimních (např. rodinných nebo pracovních) důvodů k zákonu nemohli vyjádřit v žádném ze tří čtení projednávání zákonů v Poslanecké sněmovně.

162. Navrhovatelé zdůrazňují, že nepochybně institut autonomního rozhodnutí Poslanecké sněmovny nebo dokonce svou schopnost přijímat zákony, nýbrž se pouze domáhají zrušení zákonů, jež byly podle jejich přesvědčení přijaty způsobem porušujícím ústavní normy chránící demokratickou podstatu zákonodárného procesu. Závěrem této části vyjádření konstatují, že ve svém návrhu nepochybně unesli břemeno tvrzení protiústavnosti, protože je názor předsedy vlády, podle něhož je tento návrh nezpůsobilý meritorního projednání, zcela nesmyslný.

163. Pokud jde o vyjádření Ministerstva práce a sociálních věcí, považují jej za vnitřně rozporné a obsahující nepravdivé, zkreslené a zavádějící informace. Dále se však vyjadřují pouze k některým jeho částem, neboť část argumentace ministerstva podle nich jednoznačně vyvrací již jejich původní návrh.

164. V první řadě nesouhlasí se závěrem, že změna institutu veřejné služby nebyla nijak významná, resp. že celkově nedošlo ke změně smyslu, účelu a podmínek jeho realizace oproti původní úpravě, jež nebyla z hlediska možné protiústavnosti nijak napadána. Navrhovatelé uvádějí, že zákonem č. 366/2011 Sb. došlo k zásadní změně povahy veřejné služby, neboť se rozšířil okruh osob, jimž mohla být zprostředkována, i na uchazeče o zaměstnání a zrušila se bonifikace za její výkon. Zákonem č. 367/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, byl pak určen nový maximální rozsah povinné veřejné služby na 20 hodin týdně a byly zavedeny sankce za její odmítnutí, tj. vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání, na něž navazuje odnětí podpory v nezaměstnanosti nebo podpory při rekvalifikaci, odnětí dávek pomoci v hmotné nouzi a vznik povinnosti hradit pojistné na veřejné zdravotní pojištění. Tyto instituty předchozí právní úprava neobsahovala, tudíž nebyl zpochybňován její soulad s ústavním pořádkem.

165. Zatímco dosavadní vymezení veřejné služby sloužilo k aktivizaci dlouhodobě nezaměstnaných osob a její výkon byl pro tyto osoby motivační, což se promítalo i do velkého zájmu o ni, v současné době tento zájem klesl. Jde o důsledek toho, že s jejím výkonem není spojena žádná odměna. K tomu navíc může být její výkon nařízen i v případě krátkodobě nezaměstnané osoby, v podstatě ihned po nástupu do evidence uchazečů o zaměstnání, přičemž po dvou měsících hrozí této osobě v případě odmítnutí vyřazení z evidence. Je zřejmé, že v těchto případech veřejná služba neslouží svému základnímu účelu, a to zachování pracovních návyků dotčené osoby z předchozí výdělečné činnosti, resp. zabránění jejímu sociálnímu vyloučení. K těmto důsledkům dochází obvykle až při střednědobé nebo dlouhodobé nezaměstnanosti. Navrhovatelé navrhují, aby si Ústavní soud od ministerstva vyžádal informace o fungování veřejné služby v praxi, o poskytnutí statistických údajů o tom, kolik

osob vykonávalo veřejnou službu v říjnu, listopadu a prosinci 2011 a v lednu, únoru a březnu 2012, dále kolik osob bylo z důvodu odmítnutí veřejné služby v evidenci uchazečů o zaměstnání vyřazeno, případně i údaj, zda u některých osob došlo ke kombinaci výkonu veřejné služby a povinnosti docházet na Czech Point [systém DONEZ („docházka nezaměstnanosti“)], příp. ke kombinaci výkonu nekolidujícího zaměstnání a veřejné služby. Ke zvážení navrhuji i vyžádání vyjádření některých dalších mimovládních organizací či veřejného ochránce práv.

166. Ve vztahu k mezinárodnímu srovnání, jež je obsaženo ve vyjádření ministerstva, navrhovatelé poukazují na opomenutí skutečnosti, že je ve všech uvedených státech spojena s výkonem práce odměna, resp. bonifikace pro osobu, která tyto práce vykonává. Rovněž rozsah prací konaných ve zmíněných státech v rámci veřejné služby je oproti domácí právní úpravě, která je bezbřehá, výrazně limitován.

167. Ministerstvo se nijak nevypořádalo se stěžejním argumentem navrhovatelů, že napadená právní úprava není v souladu se zákazem nucené práce. Jde o právo základní, pro jehož realizaci není nutné provedení zákonem, a dotčená fyzická osoba se může domáhat ochrany před nucenou prací nebo službou nikoliv pouze v rámci zákona, který zákaz nucené práce upravuje. Při určování, zda veřejná služba je nucenou prací, je třeba vyjít z toho, jaké subjekty uzavírají příslušnou smlouvu, jaké je jejich vzájemné postavení, co je předmětem smlouvy a jaká jsou vzájemná práva a povinnosti účastníků. Uvedené znázorňují na srovnání zprostředkování veřejné služby a zprostředkování zaměstnání. Přihlášením do evidence uchazečů o zaměstnání fyzická osoba deklaruje svůj zájem získat vhodné zaměstnání a zároveň skutečnost, že se jí ho vlastními silami zatím nepodařilo nalézt. Cílem evidence je tak pomoci uchazeči s jeho získáním. Vhodným zaměstnáním se přitom ve smyslu § 20 zákona o zaměstnanosti rozumí výkon závislé práce v pracovním poměru nebo na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. Na jeho zprostředkování ze strany krajské pobočky úřadu práce má uchazeč nárok, přičemž je povinen poskytovat jí potřebnou součinnost a dbát jejích pokynů při zprostředkování zaměstnání (§ 19 odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 73/2011 Sb.). Pokud tak nečiní, hrozí mu vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání. Úřad práce je tak na základě zákona oprávněn rozhodovat o právech a povinnostech uchazeče o zaměstnání, vykonává vůči němu státní moc, tudíž je vzájemný vztah těchto subjektů vztahem vrchnostenským, tj. nadřízenosti a podřízenosti. Pokud úřad práce zprostředkuje uchazeči vhodné zaměstnání, je uchazeč povinen toto zaměstnání přijmout, vyjma případu, kdy by mu v tom bránily vážné důvody. Pracovní smlouvu, resp. některou z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr však mezi sebou uzavírají uchazeč a potenciální zaměstnavatel, přičemž zmíněné subjekty jsou si mezi sebou rovní. Zaměstnavatel není oprávněn rozhodovat o právech a povinnostech uchazeče.

168. Zákon o zaměstnanosti naopak nehovoří o tom, že uchazeč má právo na zprostředkování veřejné služby. Kontraktační autonomie, na kterou odkazuje ministerstvo, se může uplatnit pouze tam, kde jsou si oba subjekty právního vztahu rovní a jeden nemůže v daném právním vztahu autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech subjektu druhého, případně, nejspou-li si subjekty rovní, pokud podřízený subjekt může uplatnit právo a subjekt silnější je povinen výkon tohoto práva strpět. Rozhodne-li se podřízený subjekt svého práva nevyužít, nemělo by dojít ke změně jeho dosavadního právního postavení k horšímu. Pokud je však podřízenému subjektu v daném právním vztahu uložena povinnost a s jejím nesplněním může dojít ke změně právního postavení spojené s negativními důsledky, nelze o kontraktační autonomii vůbec uvažovat. Nastoupení těchto důsledků je ve správním právu považováno za mocenské donucení k řádnému plnění povinnosti. Poněvadž je uchazeč o zaměstnání povinen řídit se po celou dobu evidence, a tedy i při zprostředkování veřejné služby, pokyny krajské pobočky úřadu práce a za odmítnutí jejího výkonu mu hrozí vyřazení z této evidence, je patrné, že nemá kontraktační autonomii, nýbrž naopak právní povinnost smlouvu o výkonu veřejné služby uzavřít. Důsledkem je, že uchazeč nabídku veřejné služby vnímá jako pokyn úřadu práce, který je pro něj závazný, a v případě jeho nesplnění očekává sankci.

169. Ministerstvo uznalo, že výkon veřejné služby je v podstatě výkonem závislé práce, pročez musí mít ten, kdo ji vykonává, právo na spravedlivou odměnu za práci ve smyslu čl. 28 Listiny. Vzhledem k tomu, že právní úprava nezakotvuje žádnou odměnu za práci odvedenou v rámci veřejné služby, nýbrž § 18a odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi naopak výslovně uvádí, že za výkon veřejné služby odměna nenáleží, lze tento stav považovat za zásah do samotné podstaty předmětného práva. Neobstojí přitom poukaz na hospodářskou krizi v České republice, neboť stav ekonomiky našeho státu není v současné době natolik nepříznivý, aby odůvodňoval naprosté odepření odměny za práci osobám, které vykonávají práci ve veřejném zájmu. Požadavku na zachování esenciálního základu práva na spravedlivou odměnu za práci by bylo učiněno zadost, pokud by za výkon zmíněné práce byla poskytnuta odměna, byť by byla nižší než minimální hodinová mzda.

170. Rovněž nelze přehlédnout, že podpora v nezaměstnanosti je dávkou odvozenou z předchozí účasti osoby na pojištění pro případ ztráty zaměstnání a pro poskytování tohoto plnění by měly být zákonem přesně stanoveny

podmínky, které by neměly být v průběhu poskytování této dávky měněny na základě nahodilých skutečností (tj. na základě volné úvahy úřadu práce, zda konkrétnímu uchazeči veřejnou službu zprostředkuje či nikoliv). Uchazeč pobírající podporu v nezaměstnanosti získal na toto plnění právní nárok již na základě skutečností vzniklých v minulosti, protože po stanovenou dobu odváděl z předchozího zaměstnání nebo jiné výdělečné činnosti pojistné kryjící případ vzniku nepříznivé sociální události, kterou je ztráta zaměstnání. Z tohoto důvodu po něm nelze spravedlivě požadovat, aby si v průběhu pobírání zmíněné dávky její poskytování znovu „zasloužil“ výkonem veřejné služby. Většina osob, která pobírá podporu v nezaměstnanosti, navíc není příjemcem dávek v hmotné nouzi, které ministerstvo považuje za spravedlivou odměnu za práci. Pomoc v hmotné nouzi je plnění, které je stát povinen osobě, která se nachází v hmotné nouzi, poskytovat k zajištění základních životních podmínek. S ohledem na čl. 30 odst. 2 Listiny by tak neměla být poskytována na základě principu zásluhovosti, ale na základě principu potřebnosti. Jinými slovy, pomoc k zajištění elementárních životních podmínek je třeba poskytovat na základě principu potřebnosti, zákonodárci však nic nebrání, aby nad rámec zajištění elementárních životních podmínek zvýšil částky poskytované pomoci na základě principu zásluhovosti. Nakonec neobstojí ani argument, že osoba, jíž veřejná služba nabídnuta nebyla, pobírá stejné plnění jako osoba, která veřejnou službu vykonává a má stejné právo být vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání, když právě tato skutečnost je převážnou většinou uchazečů o zaměstnání hlavním demotivujícím faktorem, který je v současné době od výkonu veřejné služby odrazuje.

171. Závěrem svého vyjádření navrhovatelé uvádějí, že podle platné právní úpravy může úřad práce nařídít uchazeči o zaměstnání výkon veřejné služby až v rozsahu 20 hodin týdně, zákon však již nestanoví maximální možnou délku výkonu veřejné služby v tomto rozsahu ani zákaz jeho souběhu s výkonem nekolidujícího zaměstnání (zaměstnání maximálně na polovinu stanovené pracovní doby s příjmem maximálně ve výši poloviny minimální mzdy – srov. § 25 odst. 3 zákona o zaměstnanosti) ani zákaz souběhu výkonu veřejné služby s povinností dostavovat se na Czech Point. Již s přihlédnutím k tomu, že uchazeč za tuto práci neobdrží žádnou odměnu, jakož i k uvedenému časovému rozsahu, lze výkon veřejné služby považovat za velmi tíživý, což by v případě obou výše uvedených situací platilo ještě víc. Podle navrhovatelů by ústavně konformní právní úprava musela stanovit meze správné úvahy úřadu práce při zprostředkování veřejné služby tak, aby pro uchazeče nepřiměřeně tíživá nebyla. Současná právní úprava jeho uvážení přitom hraničí se svévolí správního orgánu při výkonu státní moci, která je podle Listiny nepřijatelná.

172. Skupina senátorů možnost replikovat vyjádření k jejich návrhu nevyužila.

173. Skupina poslanců, jež má v tomto řízení postavení vedlejšího účastníka, ve svém vyjádření stručně uvedla, že se ztotožňuje s argumentací navrhovatelů i skupiny senátorů, jakož i vyjádřením Senátu. Rovněž nemá námitek k vyjádřením zaslaným Českou lékařskou komorou, Českou stomatologickou komorou, Českou lékárnickou komorou a Úřadem pro ochranu osobních údajů. Na druhé straně nesouhlasí s vyjádřeními Poslanecké sněmovny, předsedy vlády, Ministerstva práce a sociálních věcí a Ministerstva zdravotnictví, tento nesouhlas již ale dále nezdůvodňuje, a to s odvoláním na výše zmíněná vyjádření, jakož i vlastní argumentaci obsaženou v jejím vlastním návrhu.

V. Ústní jednání

174. Ústavní soud si v souladu s § 44 odst. 2 zákona o Ústavním soudu vyžádal od účastníků řízení souhlas s upuštěním od ústního jednání, tento souhlas však nebyl udělen ze strany skupiny poslanců, jež má v tomto řízení postavení vedlejšího účastníka. Z tohoto důvodu bylo v dané věci nařízeno ústní jednání na 27. listopadu 2012. Ústního jednání se zúčastnil poslanec Jeroným Tejc jako zástupce navrhovatelů, advokát J. M. jako zástupce skupiny senátorů, místopředsdkyně Senátu Alena Gajdůšková a poslanec Marek Benda jako zástupce Poslanecké sněmovny, kterého k zastupování pověřila předsdkyně Poslanecké sněmovny. Za skupinu poslanců, která má v tomto řízení postavení vedlejšího účastníka, se nikdo neúčastnil. Její zástupce se z jednání omluvil v den ústního jednání. Poněvadž tato skupina jako jediná trvala na ústním jednání a Ústavní soud by jinak ústní jednání nenařizoval, uložil předseda Ústavního soudu usnesením pořádkové opatření skupině poslanců podle § 61 odst. 1 zákona o Ústavním soudu ve výši 100 000 Kč. V průběhu ústního jednání položil soudce Jan Musil dotaz zástupci Poslanecké sněmovny, zda některý z napadených zákonů neobsahuje technické nedostatky, které by si vyžadovaly přijetí novely k jejich odstranění. Zástupce Poslanecké sněmovny existenci případných technických nedostatků nevyloučil, nicméně v případě žádného z těchto zákonů nemusela být přijímána jejich novela v průběhu týdnů nebo měsíců po jejich přijetí. Následně zástupci účastníků řízení a skupiny senátorů zrekapitulovali obsah svých dosavadních vyjádření. Zástupce skupiny senátorů upřesnil, že by v případě návrhu na zrušení § 121 odst. 1 zákona o zdravotních službách postačovalo zrušení části první věty ve slovech „a to po dobu 36 měsíců ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, není-li dále stanoveno jinak; tato osoba se považuje za poskytovatele.“ a věty druhé.

VI. Posouzení kompetence a ústavní konformity legislativního procesu

175. Ústavní soud konstatuje, že návrhy podané navrhovateli i vedlejšími účastníky splňovaly formální náležitosti stanovené zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, pročež nic nebránilo jejich věcnému posouzení.

176. Podle § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., sestává posouzení ústavnosti zákona s ústavním pořádkem, případně jiného právního předpisu i se zákony, ze třech komponentů. Jedná se o zodpovězení otázek, zda zákon nebo jiný právní předpis byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence, zda byl přijat ústavně předepsaným způsobem a zda jeho obsah je v souladu s ústavními zákony a v případě jiného právního předpisu i se zákony.

177. V případě všech napadených zákonů je mimo jakoukoliv pochybnost, že Parlament měl ve smyslu čl. 15 odst. 1 Ústavy kompetenci k jejich přijetí. Ještě předtím, než Ústavní soud přistoupil k posouzení samotné zákonodárné procedury, považoval za účelné připomenout, že je v tomto typu řízení vázán návrhem na zrušení určitého právního předpisu nebo jeho části pouze, pokud jde o rozsah, v jakém má k němu podle navrhovatelů dojít, nikoliv však i jeho odůvodněním. To znamená, že k přezkoumání napadeného právního předpisu může přistoupit i z jiných než navrhovateli tvrzených důvodů [srov. náleze ze dne 3. července 2000 sp. zn. Pl. ÚS 18/99 (N 104/19 SbNU 3; 320/2000 Sb.), náleze ze dne 30. dubna 2002 sp. zn. Pl. ÚS 18/01 (N 53/26 SbNU 73; 234/2002 Sb.)]. Uvedené východisko se uplatní při posouzení nejen obsahového souladu napadeného právního předpisu, ale i ústavnosti procedury jeho přijetí. Nelze z něho však dovozovat, že k jeho přezkumu dochází pokaždé z hlediska všech v úvahu přicházejících námitek neboli možných derogačních důvodů [srov. mutatis mutandis náleze ze dne 3. listopadu 2009 sp. zn. Pl. ÚS 29/09 (N 233/55 SbNU 197; 387/2009 Sb.), body 98 až 100]. Takovýto přezkum by nakonec ve většině případů ani nebylo možné důsledným a vyčerpávajícím způsobem provést a

případná akceptace odlišného pojetí by znamenala toliko založení fikce, která by neměla žádné rozumné opodstatnění. Jejím důsledkem by totiž bylo omezení možnosti, aby ve vztahu k napadenému právnímu předpisu byly později uplatněny i jiné (než dosud posouzené) důvody jeho možného nesouladu, což by zvláště v případech konkrétní kontroly ústavnosti mohlo vést v neprospěch jednotlivce k odeprání přezkumu ústavnosti zákona z hlediska dotčených základních práv a svobod.

178. Uvedené se promítá i do rozsahu, v jakém Ústavní soud v dané věci zkoumal ústavnost způsobu přijetí napadených zákonů a jemuž odpovídá následující shrnutí k němu se vztahujících relevantních skutečností. Ve svém přezkumu se tak zabýval především námitkami uplatněnými v návrzích obou skupin poslanců, přičemž nad jejich rámec posuzoval předmětné ustanovení toliko z těch hledisek, na jejichž základě přezkoumává ústavnost zákonodárného procesu vždy. Jeho přezkum tak zahrnoval i posouzení, zda byl zachován ústavně stanovený postup zákonodárného procesu ve smyslu účasti jednotlivých ústavních orgánů na něm a zda pro návrhy zákonů hlasovala v každé z komor předepsaná většina poslanců nebo senátorů. Jde o skutečnosti, u nichž by porušení ústavně stanovených pravidel bez dalšího vedlo ke zpochybnění samotné legitimacy právního předpisu, pročež k nim musí být přihlédnuto pokaždé, kdy je posuzován soulad právního předpisu s ústavním pořádkem. Z důvodu přehlednosti budou v následující části shrnuty nejdřív posledně uvedené skutečnosti ve vztahu ke každému napadenému zákonu zvláště a následně ty, jež se dotýkají jejich společného projednávání v Poslanecké sněmovně.

VI./a Shrnutí průběhu legislativního procesu

179. Z vyjádření účastníků řízení i těsnopiseckých zpráv Poslanecké sněmovny a Senátu a dalších veřejně přístupných dokumentů vztahujících se k legislativnímu procesu zjistil Ústavní soud následující skutečnosti.

180. Návrh zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů (sněmovní tisk č. 410, nebude-li uvedeno jinak, jedná se o sněmovní tisky v 6. volebním období, trvajícím od roku 2010) předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 30. června 2011. Poslanecká sněmovna jej schválila ve třetím čtení dne 9. září 2011 na své 22. schůzi (usnesení č. 684), kdy pro něj hlasovalo 79 z přítomných 139 poslanců, 30 z nich bylo proti a 30 se hlasování zdrželo. Senát projednal návrh zákona (senátní tisk č. 189, nebude-li uvedeno jinak, jedná se o senátní tisky v 8. funkčním období, 2010–2012) a vrátil jej s připomínkami dne 6. října 2011 na své 12. schůzi (usnesení č. 325). Z přítomných 68 senátorů hlasovalo pro jeho vrácení 48, 1 byl proti a 19 se zdrželo hlasování. Následně Poslanecká sněmovna setrvala na návrhu zákona ve znění, ve kterém byl postoupen Senátu (usnesení č. 824), když pro jeho opětovné schválení hlasovalo dne 6. listopadu 2011 na její 25. schůzi 108 ze 180 přítomných poslanců, 69 bylo proti a 3 se hlasování zdrželi. Zákon byl doručen prezidentu republiky dne 9. listopadu 2011. Podepsán jím byl 16. listopadu 2011. K jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů došlo 24.

listopadu 2011 v částce 120 pod č. 341/2011 Sb. Účinnost nabyl dne 1. ledna 2012 s výjimkou některých ustanovení, u nichž se tak stalo již dnem vyhlášení.

181. Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí, (sněmovní tisk č. 315) předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 8. dubna 2011. Poslanecká sněmovna jej schválila ve třetím čtení dne 2. září 2011 na své 22. schůzi (usnesení č. 664), kdy pro něj hlasovalo 101 z přítomných 171 poslanců a 70 z nich bylo proti. Senát projednal a zamítl návrh zákona (senátní tisk č. 180) dne 7. října 2011 na své 12. schůzi (usnesení č. 338). Z přítomných 59 senátorů hlasovalo pro jeho zamítnutí 35, 20 bylo proti a 4 se hlasování zdrželi. Následně Poslanecká sněmovna setrvala na původně schváleném návrhu zákona (usnesení č. 825), když pro jeho opětovné schválení hlasovalo dne 6. listopadu 2011 na její 25. schůzi 108 ze 178 přítomných poslanců a 70 bylo proti. Zákon byl doručen prezidentu republiky dne 9. listopadu 2011. Podepsán jím byl 16. listopadu 2011. K jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů došlo 6. prosince 2011 v částce 128 pod č. 364/2011 Sb., účinnost nabyl dne 1. ledna 2012.

182. Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, (sněmovní tisk č. 411) předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 30. června 2011. Poslanecká sněmovna jej schválila ve třetím čtení dne 9. září 2011 na své 22. schůzi (usnesení č. 683), kdy pro něj hlasovalo 87 z přítomných 149 poslanců a 62 z nich bylo proti. Senát projednal a zamítl návrh zákona (senátní tisk č. 188) dne 7. října 2011 na své 12. schůzi (usnesení č. 339). Z přítomných 56 senátorů hlasovalo pro jeho zamítnutí 37, 18 bylo proti a 1 se zdržel hlasování. Následně Poslanecká sněmovna setrvala na původně schváleném návrhu zákona (usnesení č. 833), když pro jeho opětovné schválení hlasovalo dne 6. listopadu 2011 na její 25. schůzi 109 ze 180 přítomných poslanců, 70 bylo proti a 1 se zdržel hlasování. Zákon byl doručen prezidentu republiky dne 9. listopadu 2011. Podepsán jím byl 16. listopadu 2011. K jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů došlo 6. prosince 2011 v částce 128 pod č. 365/2011 Sb., účinnost nabyl dne 1. ledna 2012.

183. Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, (sněmovní tisk č. 372) předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 25. května 2011. Poslanecká sněmovna jej schválila ve třetím čtení dne 9. září 2011 na své 22. schůzi (usnesení č. 688), kdy pro něj hlasovalo 89 z přítomných 147 poslanců, 58 z nich bylo proti. Senát projednal a zamítl návrh zákona (senátní tisk č. 193) dne 7. října 2011 na své 12. schůzi (usnesení č. 340). Z přítomných 56 senátorů hlasovalo pro jeho zamítnutí 38, 17 bylo proti a 1 se zdržel hlasování. Následně Poslanecká sněmovna setrvala na původně schváleném návrhu zákona (usnesení č. 826), když pro jeho opětovné schválení hlasovalo dne 6. listopadu 2011 na její 25. schůzi 109 ze 179 přítomných poslanců a 70 bylo proti. Zákon byl doručen prezidentu republiky dne 9. listopadu 2011. Podepsán jím byl 22. listopadu 2011. K jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů došlo 6. prosince 2011 v částce 128 pod č. 366/2011 Sb. Účinnost nabyl dne 1. ledna 2012 s výjimkou některých ustanovení, u nichž se tak stane dne 1. ledna 2014. Tímto zákonem byl změněn § 18a odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi, jehož zrušení se domáhají navrhovatelé.

184. Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, (sněmovní tisk č. 373) předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 25. května 2011. Poslanecká sněmovna jej schválila ve třetím čtení dne 9. září 2011 na své 22. schůzi (usnesení č. 689), kdy pro něj hlasovalo 84 z přítomných 143 poslanců, 58 z nich bylo proti a 1 se hlasování zdržel. Senát projednal a zamítl návrh zákona (senátní tisk č. 194) dne 13. října 2011 na své 12. schůzi (usnesení č. 369). Z přítomných 58 senátorů hlasovalo pro jeho zamítnutí 35, 18 bylo proti a 5 se zdrželo hlasování. Následně Poslanecká sněmovna setrvala na původně schváleném návrhu zákona (usnesení č. 827), když pro jeho opětovné schválení hlasovalo dne 6. listopadu 2011 na její 25. schůzi 108 ze 179 přítomných poslanců, 69 bylo proti a 2 se zdrželi hlasování. Zákon byl doručen prezidentu republiky dne 9. listopadu 2011. Podepsán jím byl 22. listopadu 2011. K jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů došlo 6. prosince 2011 v částce 128 pod č. 367/2011 Sb., účinnost nabyl dne 1. ledna 2012. Jde o zákon, jímž bylo do zákona o zaměstnanosti doplněno napadené ustanovení § 30 odst. 2 písm. d).

185. Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, (sněmovní tisk č. 409) předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 30. června 2011. Poslanecká sněmovna jej schválila ve třetím čtení dne 7. září 2011 na své 22. schůzi (usnesení č. 682), kdy pro něj hlasovalo 95 z přítomných 158 poslanců, 61 z nich bylo proti a 2 se hlasování zdrželi. Senát projednal a zamítl návrh zákona (senátní tisk č. 187) dne 12. října 2011 na své 12. schůzi (usnesení č. 345). Z přítomných 65 senátorů hlasovalo pro jeho zamítnutí 40, 21 bylo proti a 4 se zdrželi hlasování. Následně Poslanecká sněmovna setrvala na původně schváleném návrhu zákona (usnesení č. 832), když pro jeho opětovné schválení hlasovalo dne 6. listopadu 2011 na její 25. schůzi 108 ze

178 přítomných poslanců a 70 bylo proti. Zákon byl doručen prezidentu republiky dne 9. listopadu 2011. Podepsán jím byl 22. listopadu 2011. K jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů došlo 6. prosince 2011 v částce 129 pod č. 369/2011 Sb., účinnost nabyl dne 1. dubna 2012.

186. Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, (sněmovní tisk č. 377) předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 25. května 2011. Poslanecká sněmovna jej schválila ve třetím čtení dne 2. září 2011 na své 22. schůzi (usnesení č. 665), kdy pro něj hlasovalo 99 z přítomných 167 poslanců a 68 z nich bylo proti. Senát projednal a zamítl návrh zákona (senátní tisk č. 181) dne 7. října 2011 na své 12. schůzi (usnesení č. 337). Z přítomných 61 senátorů hlasovalo pro jeho zamítnutí 41 a 20 bylo proti. Následně Poslanecká sněmovna setrvala na původně schváleném návrhu zákona (usnesení č. 828), když pro jeho opětovné schválení hlasovalo dne 6. listopadu 2011 na její 25. schůzi 110 ze 180 přítomných poslanců a 70 bylo proti. Zákon byl doručen prezidentu republiky dne 9. listopadu 2011. Podepsán jím byl 22. listopadu 2011. K jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů došlo 6. prosince 2011 v částce 129 pod č. 370/2011 Sb. Účinnost nabyl dne 1. dubna 2012 s výjimkou některých ustanovení, která nabudou účinností až 1. ledna 2013.

187. Návrh zákona o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách) (sněmovní tisk č. 405) předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 30. června 2011. Poslanecká sněmovna jej schválila ve třetím čtení dne 7. září 2011 na své 22. schůzi (usnesení č. 678), kdy pro něj hlasovalo 108 z přítomných 175 poslanců a 67 z nich bylo proti. Senát projednal a zamítl návrh zákona (senátní tisk č. 183) dne 6. října 2011 na své 12. schůzi (usnesení č. 332). Z přítomných 65 senátorů hlasovalo pro jeho zamítnutí 44, 16 bylo proti a 10 se hlasování zdrželo. Následně Poslanecká sněmovna setrvala na původně schváleném návrhu zákona (usnesení č. 829), když pro jeho opětovné schválení hlasovalo dne 6. listopadu 2011 na její 25. schůzi 110 ze 180 přítomných poslanců a 70 bylo proti. Zákon byl doručen prezidentu republiky dne 9. listopadu 2011. Podepsán jím byl 22. listopadu 2011. K jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů došlo 8. prosince 2011 v částce 131 pod č. 372/2011 Sb. Účinnost nabyl dne 1. dubna 2012 s výjimkou některých ustanovení, která nabudou účinností až 1. dubna 2013.

188. Návrh zákona o specifických zdravotních službách (sněmovní tisk č. 407) předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 30. června 2011. Poslanecká sněmovna schválila návrh zákona ve třetím čtení dne 7. září 2011 na své 22. schůzi (usnesení č. 680), kdy pro něj hlasovalo 92 z přítomných 160 poslanců, 64 z nich bylo proti a 4 se zdrželi hlasování. Senát projednal a zamítl návrh zákona (senátní tisk č. 185) dne 12. října 2011 na své 12. schůzi (usnesení č. 343). Z přítomných 60 senátorů hlasovalo pro jeho zamítnutí 38, 16 bylo proti a 6 se hlasování zdrželo. Následně Poslanecká sněmovna setrvala na původním návrhu zákona (usnesení č. 830), když pro jeho opětovné schválení hlasovalo dne 6. listopadu 2011 na její 25. schůzi 107 ze 178 přítomných poslanců a 70 bylo proti, 1 se hlasování zdržel. Zákon byl doručen prezidentu republiky dne 9. listopadu 2011. Podepsán jím byl 22. listopadu 2011. K jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů došlo 8. prosince 2011 v částce 131 pod č. 373/2011 Sb., účinnost nabyl dne 1. dubna 2012.

189. Návrh zákona o zdravotnické záchranné službě (sněmovní tisk č. 406) předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 30. června 2011. Poslanecká sněmovna jej schválila ve třetím čtení dne 7. září 2011 na své 22. schůzi (usnesení č. 679), kdy pro něj hlasovalo 93 z přítomných 157 poslanců, 38 z nich bylo proti a 26 se zdrželo hlasování. Senát projednal návrh zákona (senátní tisk č. 184) a vrátil jej s připomínkami dne 12. října 2011 na své 12. schůzi (usnesení č. 342). Z přítomných 69 senátorů hlasovalo pro jeho vrácení 52, žádný nebyl proti a 17 se hlasování zdrželo. Následně Poslanecká sněmovna setrvala na návrhu zákona ve znění, ve kterém byl postoupen Senátu (usnesení č. 823), když pro jeho opětovné schválení hlasovalo dne 6. listopadu 2011 na její 25. schůzi 109 ze 181 přítomných poslanců, 51 bylo proti a 21 se hlasování zdrželo. Zákon byl doručen prezidentu republiky dne 9. listopadu 2011. Podepsán jím byl 22. listopadu 2011. K jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů došlo 8. prosince 2011 v částce 131 pod č. 374/2011 Sb., účinnost nabyl dne 1. dubna 2012.

190. Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zdravotních službách, zákona o specifických zdravotních službách a zákona o zdravotnické záchranné službě, (sněmovní tisk č. 408) předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 30. června 2011. Poslanecká sněmovna jej schválila ve třetím čtení dne 7. září 2011 na své 22. schůzi (usnesení č. 681), kdy pro něj hlasovalo 92 z přítomných 158 poslanců, 59 z nich bylo proti a 7 se zdrželo hlasování. Senát projednal a zamítl návrh zákona (senátní tisk č. 186) dne 12. října 2011 na své 12. schůzi (usnesení č. 344). Z přítomných 55 senátorů hlasovalo pro jeho zamítnutí 35, 16 bylo proti a 4 se hlasování zdrželi. Následně Poslanecká sněmovna setrvala na původně schváleném návrhu zákona (usnesení č. 831), když pro jeho opětovné schválení hlasovalo dne 6. listopadu 2011 na její 25. schůzi 109 ze 179 přítomných poslanců a 70 bylo proti. Zákon byl doručen prezidentu republiky dne 9. listopadu 2011.

Podepsán jím byl 22. listopadu 2011. K jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů došlo 8. prosince 2011 v částce 131 pod č. 375/2011 Sb., účinnost nabyl dne 1. dubna 2012.

191. Návrh zákona o důchodovém spoření (sněmovní tisk č. 412) předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 30. června 2011. V úvodu prvního i druhého čtení byl schválen návrh, aby byla sloučena rozprava k tomuto bodu a k tiskům č. 413 a 414 (viz níže), podle čehož bylo dále postupováno. Poslanecká sněmovna schválila návrh zákona ve třetím čtení dne 9. září 2011 na své 22. schůzi (usnesení č. 685), kdy pro něj hlasovalo 86 z přítomných 147 poslanců a 61 z nich bylo proti. Senát projednal a zamítl návrh zákona (senátní tisk č. 190) dne 12. října 2011 na své 12. schůzi (usnesení č. 349). Z přítomných 61 senátorů hlasovalo pro jeho zamítnutí 43 a 18 bylo proti. Následně Poslanecká sněmovna setrvala na původně schváleném návrhu zákona (usnesení č. 834), když pro jeho opětovné schválení hlasovalo dne 6. listopadu 2011 na její 25. schůzi 109 ze 179 přítomných poslanců a 70 bylo proti. Zákon byl doručen prezidentu republiky dne 9. listopadu 2011, přičemž ten jej ve lhůtě stanovené čl. 50 odst. 1 Ústavy ani nepodepsal, ani nevrátil zpět. K jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů došlo 28. prosince 2011 v částce 149 pod č. 426/2011 Sb. Účinnost nabude 1. ledna 2013 s výjimkou některých ustanovení, jež nabyla účinností 1. ledna 2012.

192. Návrh zákona o doplňkovém penzijním spoření (sněmovní tisk č. 413) předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 30. června 2011. Poslanecká sněmovna jej schválila ve třetím čtení dne 9. září 2011 na své 22. schůzi (usnesení č. 686), kdy pro něj hlasovalo 86 z přítomných 149 poslanců, 61 z nich bylo proti a 2 se hlasování zdrželi. Senát projednal a zamítl návrh zákona (senátní tisk č. 191) dne 12. října 2011 na své 12. schůzi (usnesení č. 350). Z přítomných 58 senátorů hlasovalo pro jeho zamítnutí 36, 19 bylo proti a 3 se hlasování zdrželi. Následně Poslanecká sněmovna setrvala na původně schváleném návrhu zákona (usnesení č. 835), když pro jeho opětovné schválení hlasovalo dne 6. listopadu 2011 na její 25. schůzi 109 ze 179 přítomných poslanců a 70 bylo proti. Zákon byl doručen prezidentu republiky dne 9. listopadu 2011, přičemž ten jej ve lhůtě stanovené čl. 50 odst. 1 Ústavy ani nepodepsal, ani nevrátil zpět. K jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů došlo 28. prosince 2011 v částce 149 pod č. 427/2011 Sb. Účinnost nabude 1. ledna 2013 s výjimkou některých ustanovení, jež nabyla účinností dnem jeho vyhlášení nebo šest měsíců po dni jeho vyhlášení nebo ji nabudou dne 1. ledna 2014.

193. Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o důchodovém spoření a zákona o doplňkovém penzijním spoření (sněmovní tisk č. 414) předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 30. června 2011. Poslanecká sněmovna jej schválila ve třetím čtení dne 9. září 2011 na své 22. schůzi (usnesení č. 687), kdy pro něj hlasovalo 87 z přítomných 146 poslanců, 57 z nich bylo proti a 2 se hlasování zdrželi. Senát projednal a zamítl návrh zákona (senátní tisk č. 192) dne 12. října 2011 na své 12. schůzi (usnesení č. 351). Z přítomných 54 senátorů hlasovalo pro jeho zamítnutí 35, 8 bylo proti a 11 se hlasování zdrželo. Následně Poslanecká sněmovna setrvala na původně schváleném návrhu zákona (usnesení č. 836), když pro jeho opětovné schválení hlasovalo dne 6. listopadu 2011 na její 25. schůzi 107 ze 177 přítomných poslanců a 70 bylo proti. Zákon byl doručen prezidentu republiky dne 9. listopadu 2011, přičemž ten jej ve lhůtě stanovené čl. 50 odst. 1 Ústavy ani nepodepsal, ani nevrátil zpět. K jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů došlo 28. prosince 2011 v částce 149 pod č. 428/2011 Sb. Účinnost nabude 1. ledna 2013 s výjimkou některých ustanovení, jež nabyla účinností dnem jeho vyhlášení nebo dne 1. ledna 2012.

194. Dále je třeba uvést, že u sněmovních tisků č. 405, 406, 407, 408, 409, 410, 412, 413 a 414 byla podle § 91 odst. 2 jednacího řádu zkrácena lhůta pro projednání návrhu zákona ve výborech na 40 dnů, v případě sněmovních tisků č. 377 a 411 na 30 dnů. S výjimkou sněmovních tisků č. 372 a 373 byl závěrem druhého čtení pokaždé schválen návrh na zkrácení lhůty k zahájení třetího čtení na 48 hodin ve smyslu § 95 odst. 1 jednacího řádu. V případě sněmovního tisku č. 315 k tomu došlo na návrh poslance Jana Vidíma, jenž nebyl navrhovatelem zákona.

195. Z výše uvedených údajů je patrné, že v případě všech napadených zákonů rozhodl Senát na své 12. schůzi konané ve dnech 6. až 13. října 2011 o jejich zamítnutí nebo vrácení s připomínkami. Poslanecká sněmovna se jimi následně zabývala na své 25. schůzi, přičemž o nich hlasovala 6. listopadu 2011. Návrh pořadu této schůze, který schválil organizační výbor Poslanecké sněmovny na své 37. schůzi dne 13. října 2011 (usnesení č. 177), předpokládal případné projednávání „zákonů ze Senátu, budou-li splněny zákonné lhůty“ ve dnech 1. a 2. listopadu 2011. To, jakých zákonů se toto projednávání bude týkat, nebylo v pozvánce na schůzi specifikováno. Úvodem jednání dne 25. října 2011, a to ještě před schválením pořadu schůze, sdělila předsedkyně Poslanecké sněmovny poslancům, že ve středu 19. října 2011 vrátil Senát patnáct návrhů zákonů projednaných Poslaneckou sněmovnou k dokončení legislativního procesu. Kromě výše uvedených čtrnácti návrhů se jednalo i o návrh zákona, kterým se mění zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona České národní rady č. 35/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších

předpisů, (sněmovní tisk č. 378, senátní tisk č. 182). Tento návrh byl projednán Senátem dne 12. října 2011 na jeho 12. schůzi a vrácen Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Ke schválení pořadu 25. schůze Poslanecké sněmovny došlo, pokud jde o zařazení Senátem zamítnutých nebo vrácených návrhů zákonů, v podobě navržené organizačním výborem.

196. Po zahájení jednání Poslanecké sněmovny dne 1. listopadu 2011, tedy dalšího jednacího dne její 25. schůze, informovala předsedkyně Poslanecké sněmovny poslance, že jeho úvodem budou projednávány zákony zamítnuté nebo vrácené Senátem. Poté, co opoziční poslanec Jeroným Tejc předložil řadu návrhů na změnu pořadu této schůze dotýkajících se i předmětných bodů, přednesl předseda poslaneckého klubu TOP 09 a Starostové Petr Gazdík návrh, aby Poslanecká sněmovna jednala v tento den a meritorně i procedurálně hlasovala o všech návrzích i po 19:00 a po 21:00 hod., případně i další den po půlnoci. Návrh byl přijat, když pro něj ze 185 přítomných poslanců hlasovalo 104, 62 bylo proti. Dále se do rozpravy přihlásil předseda poslaneckého klubu Občanské demokratické strany Zbyněk Stanjura s návrhem, aby se Poslanecká sněmovna usnesla na omezení řečnické doby na 10 minut, dále, že každý poslanec může k téže věci vystoupit maximálně dvakrát, a nakonec, aby jednacím dnem této schůze byly také sobota 5. listopadu, neděle 6. listopadu a pondělí 7. listopadu. O jednotlivých návrzích bylo samostatně hlasováno, přičemž všechny byly přijaty (k prvním dvěma srov. usnesení č. 813). Ze 185 přítomných poslanců hlasovalo pro první návrh 102, proti bylo 80, pro druhý návrh 103, proti bylo 78 a pro třetí návrh 105, proti bylo 78 poslanců.

197. Přijaté usnesení označil předseda poslaneckého klubu České strany sociálně demokratické Bohuslav Sobotka za zmatečné, neboť podle § 59 odst. 1 jednacího řádu lze takovéto omezení řečnické doby přijmout jen ve vztahu ke konkrétnímu projednávanému bodu. V této souvislosti vyslovil nesouhlas s tvrzením předsedkyně Poslanecké sněmovny, podle níž bylo toto omezení přijato ve vztahu ke všem jí zmíněným bodům, tedy Senátem vráceným nebo zamítnutým návrhům zákonů. Takovémuto výkladu totiž brání nejen neuvedení těchto bodů v přijatém usnesení, ale i skutečnost, že tyto body zatím nebyly žádným usnesením zařazeny do schváleného pořadu. Předseda poslaneckého klubu Komunistické strany Čech a Moravy Pavel Kováčik její výklad zpochybnil i z toho důvodu, že se o předmětném návrhu konalo hlasování předtím, než bylo hlasováno o předložených návrzích na změnu zařazení jednotlivých bodů. V daném okamžiku tak nemohlo být jasné, kdy a jaké body pořadu se budou projednávat. K námitkám se připojil i poslanec Vojtěch Filip z téhož klubu, který poukázal na to, že doplnění pořadu schůze o vrácené nebo zamítnuté zákony je možné pouze na návrh, o kterém musí být hlasováno a proti němuž mohou uplatnit námitku dva poslanecké kluby nebo nejméně 20 poslanců. Stejným způsobem nakonec postupovala předsedkyně Poslanecké sněmovny již na 13. schůzi dne 1. února 2011, kdy se o zařazení Senátem vrácených nebo zamítnutých návrhů zákonů hlasovalo. Následně 22 poslanců z klubu Komunistické strany Čech a Moravy uplatnilo námitku proti zařazení těchto bodů podle § 54 odst. 6 jednacího řádu. Ke stejné argumentaci i námitce se prostřednictvím svého předsedy připojil i poslanecký klub České strany sociálně demokratické.

198. Na uvedené argumenty reagovala předsedkyně Poslanecké sněmovny poukazem na jiný precedent z roku 2005, kdy tehdejší předseda Lubomír Zaorálek neuznal námitku proti zařazení takovýchto návrhů zákonů do pořadu schůze. Ze zákona mu totiž vyplývala povinnost zařadit na nejbližší schůzi zákony, které Senát vrátil, přičemž zákon vůbec nepočítá s možností, že by o jejich zařazení bylo hlasováno. Na základě této argumentace tak místopředsedkyně Poslanecké sněmovny Kateřina Klasnová, která v daném okamžiku předsedala schůzi, neuznala platnost námitky skupiny poslanců proti doplnění schváleného pořadu schůze. Námitka proti postupu předsedající byla zamítnuta, když pro její vyhovění hlasovalo pouze 75 ze 181 přítomných poslanců, 106 bylo proti.

199. Poslanecká sněmovna schválila dne 2. listopadu 2011 návrh poslance Zbyňka Stanjury, aby i v tento den jednala a meritorně i procedurálně hlasovala o všech návrzích po 19:00, po 21:00 hod., jakož i následujícího dne po půlnoci. K tomu je třeba uvést, že ve dnech 1. a 2. listopadu 2011 probíhala až do ranních hodin rozprava k návrhu zákona, kterým se mění zákon o stavebním spoření (viz výše bod 195 tohoto nálezu), přičemž o tom, zda bude opětovně přijat, hlasovala Poslanecká sněmovna až 3. listopadu 2011 večer. Ještě před ukončením nočního jednání navrhl poslanec Petr Gazdík, aby se i 3. listopadu 2011 jednalo bez časového omezení. Když pak téhož dne večer poslanci opětovně schválili posledně uvedený návrh zákona, jenž byl vrácen Senátem s pozměňovacími návrhy, předložil poslanec Zbyněk Stanjura návrh, aby byla podle § 54 odst. 8 jednacího řádu sloučena rozprava ke zbylým čtrnácti návrhům zákonů. Svůj návrh odůvodnil tím, že k prvním ze Senátem vrácených zákonů trvala rozprava několik desítek hodin, což zahrnovalo 110 vystoupení opozičních poslanců. Rovněž jim vytkl neustálé předkládání různých „nesmyslných“ pozměňovacích návrhů. Pro návrh hlasovalo 104 ze 181 přítomných poslanců, proti bylo 37. Poslanec Pavel Kováčik namítal, že rozprava neměla být sloučena, neboť projednávané body spolu věcně nesouvisí. Jedinou souvislost spatřoval v tom, že se jedná o součásti tzv. reformy. Místopředsedkyně Poslanecké sněmovny Vlasta Parkanová jako předsedající nicméně otevřela „první

bod z tohoto bloku“, přičemž následovalo uvedení jednotlivých návrhů zákonů vystoupením zástupců vlády jako navrhovatele a zpravodajů. Poté byla otevřena sloučená rozprava k těmto bodům.

200. V úvodu sloučené rozpravy navrhl poslanec Marek Benda jménem koaličních poslaneckých klubů Občanské demokratické strany, TOP 09 a Starostové a Věci veřejných omezení řečnické doby k projednáváním 14 bodům na 10 minut pro poslance a omezení jejich možnosti vystoupit k těmto bodům nejvýše dvakrát. Své návrhy odůvodnil obstrukcí ze strany opozice, odmítnutím nechat se terorizovat zneužíváním jednacího řádu: „Prostě je právo opozice mluvit, hovořit, argumentovat, není právo opozice donekonečna zdržovat a obtěžovat.“ (těsnopisecká zpráva z jednání Poslanecké sněmovny dne 3. listopadu 2011, 25. schůze, www.psp.cz). Oba návrhy byly přijaty, když pro první z nich hlasovalo 100 ze 147 přítomných poslanců, proti bylo 42, a pro druhý 97 ze 146 přítomných poslanců, proti bylo rovněž 42 (usnesení č. 820). Tento postup byl následně zpochybněn ve vystoupeních poslance Bohuslava Sobotky a místopředsedy Poslanecké sněmovny Lubomíra Zaorálka, jejichž námitky se částečně shodovaly s argumentací navrhovatelů v tomto řízení. Důsledkem schváleného návrhu byl postup, kdy předsedající schůze nepřipustily jednotlivým poslancům třetí nebo další vystoupení v rozpravě.

201. Sloučená rozprava pokračovala ve dnech 4., 5. a 6. listopadu 2011. Ve všech případech došlo na návrh některého z předsedů koaličních poslaneckých klubů ke schválení usnesení, aby Poslanecká sněmovna jednala meritorně i procedurálně o všech návrzích po 19:00 i po 21:00 hod., případně i na druhý den po půlnoci. Pro návrh ve vztahu k jednání dne 4. listopadu 2011 hlasovalo ze 149 přítomných poslanců 97, proti bylo 49. Pro návrh ve vztahu k jednání dne 5. listopadu 2011 hlasovalo ze 113 přítomných poslanců 71, proti bylo 39. Pro návrh ve vztahu k jednání dne 6. listopadu 2011 hlasovalo ze 101 přítomných 62 poslanců, 27 bylo proti. Sloučená rozprava byla ukončena téhož dne před 22:00 hod. Po 23:00 hod. bylo hlasováno o jednotlivých čtrnácti návrzích zákonů. V celém jejím průběhu se v řízení schůze střídaly předsedkyně Poslanecké sněmovny Miroslava Němcová a místopředsedkyně Vlasta Parkanová a Kateřina Klasnová. Místopředseda Lubomír Zaorálek, jenž jako jediný člen vedení Poslanecké sněmovny byl členem opozičního poslaneckého klubu, konkrétně České strany sociálně demokratické, schůzi v průběhu této rozpravy neřídil.

VI./b Vymezení předmětu ústavněprávního přezkumu a jeho obecná východiska

202. Na základě zjištěných skutečností nemá Ústavní soud žádné pochybnosti o tom, že v případě všech čtrnácti napadených zákonů byl dodržen Ústavou stanovený postup rozhodování jednotlivých komor a prezidenta republiky v rámci procedury jejich přijímání a že k jejich schválení došlo pokaždé předepsanou většinou poslanců nebo senátorů. Tyto skutečnosti nijak nerozporují ani navrhovatelé. Ústavní soud proto přistoupil k jednotlivým námitkám, které ve vztahu ke způsobu přijetí napadených zákonů uplatnily obě skupiny poslanců.

203. Podle navrhovatelů bylo sloučení rozpravy k návrhům všech napadených zákonů v rozporu s § 54 odst. 8 jednacího řádu, protože tyto návrhy spolu navzájem věcně nesouvisely. Současně mělo dojít i k porušení § 59 odst. 1 a 2 jednacího řádu. Omezení řečnické doby a počtu vystoupení jednotlivých poslanců bylo totiž možné prosadit jen k individuálním bodům pořadu schůze, nikoliv však ke všem, o nichž byla vedena sloučená rozprava. V nerespektování těchto pravidel spatřují navrhovatelé prvky libovůle ústící až ve zpochybnění legitimacy a legality přijatých zákonů, dále porušení některých práv opozice, která byla omezena v možnosti věcně kritizovat jejich obsah, a znehodnocení role Senátu v legislativním procesu, když na důvody, pro které vrátil nebo zamítl návrhy zákonů, nemohlo být v rozpravě adekvátně reagováno. Tyto negativní důsledky měly být umocněny zařazením návrhů zákonů bez hlasování na probíhající schůzi Poslanecké sněmovny, k čemuž podle navrhovatelů došlo v rozporu s § 54 odst. 6 a § 97 odst. 3 a 4 jednacího řádu. Důvod pro zrušení napadených zákonů shledávají navrhovatelé kumulativně v uvedených pochybeních, a to i s ohledem na to, že v případě většiny z nich došlo již v rámci původního projednávání v Poslanecké sněmovně ke zkrácení lhůt k projednání návrhu zákona ve výboru podle § 91 odst. 1 a 2 jednacího řádu z 60 na 40 nebo 30 dnů a ke zkrácení lhůty pro zahájení třetího čtení podle § 95 odst. 1 jednacího řádu ze 72 na 48 hodin. Jako poslední podpůrný argument v této souvislosti uvádějí, že během jednání ve dnech 3. až 6. listopadu 2011 nebyl k řízení schůze připuštěn jediný místopředseda Poslanecké sněmovny, který zastupuje parlamentní opozici.

204. Námitky vůči průběhu zákonodárné procedury, byť tentokrát jen ve vztahu k přijetí zákona o zdravotních službách, formulovala i skupina poslanců, jež má v tomto řízení postavení vedlejšího účastníka. Způsobu projednávání uvedeného zákona je především vytýkána absence náležitého časového rámce, který by s ohledem na jeho charakter „kodexu“ umožnil dosažení širšího konsenzu na jeho obsahu. K tomu byl návrh zákona předložen začátkem léta 2011, tedy v období dovolených, aniž by měli poslanci již tehdy k dispozici i související

návrh novely zákona o veřejném zdravotním pojištění, jenž byl dán do připomínkového řízení až v říjnu tohoto roku. V rozporu s ústavním pořádkem má být i skutečnost, že při projednávání návrhu zákona byly schváleny tzv. přílepký.

205. Ústava vymezuje základní strukturu zákonodárného procesu, stanoví, které ústavní orgány na něm participují, a předepisuje potřebné většiny pro přijetí zákonů. Z podstatné části jde o pravidla, která jsou dostatečně určitá, aby je bylo možné aplikovat přímo. Jejich obsah nicméně nelze vnímat izolovaně od mnohem obecnějších ústavních principů, jež jsou v demokratickém právním státě určující pro přijímání politických rozhodnutí. Lze mezi ně zařadit především demokratický princip a s ním spojenou zásadu většinového rozhodování, vyplývající z čl. 1 odst. 1 a čl. 5 Ústavy, dále zákaz svévole, princip ochrany menšin při přijímání politických rozhodnutí, požadavek demokratické kontroly, jak ze strany poslanců a senátorů, tak i ze strany veřejnosti, a nakonec, nikoliv však v poslední řadě, princip volné soutěže politických stran [blíže k jejich obsahu srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 55/10, části V.A a V.B, a nálezy ze dne 19. dubna 2011 sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.), část IV./b]. Tyto ústavní principy musí být reflektovány při výkladu jednotlivých článků Ústavy upravujících průběh zákonodárného procesu, a tudíž se musí promítat i do jeho podrobné úpravy na úrovni jednacích řádů, a být tak určující pro výklad a aplikaci jejich ustanovení (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod 38). Jsou to přitom právě jednací řády, jejichž prostřednictvím jsou tyto principy účinně garantovány a promítány do každodenní parlamentní praxe.

206. Z argumentace navrhovatelů je zřejmé, že v případě napadených zákonů mělo dojít k nepřípustnému zásahu právě do těch principů, jimiž je poskytována ochrana právům parlamentní opozice v zákonodárném procesu, a to konkrétně právu vyjádřit se k předloženým návrhům. Ústavní soud již v minulosti zdůraznil, že zákonodárná procedura musí umožnit osobám na ní zúčastněným „reálné posouzení a projednání předlohy parlamentem“ (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 24/07). Je zřejmé, že jednotliví poslanci nebo senátoři musí mít skutečnou možnost seznámit se s obsahem předloženého návrhu zákona, posoudit ho a zaujmout k němu stanovisko v rámci jeho projednávání v příslušné komoře Parlamentu nebo v jejích orgánech, k čemuž jim musí být vytvořen dostatečný časový prostor (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 108). Výše uvedený požadavek „reálného posouzení“ se ale nevztahuje jen na členy parlamentních komor, nýbrž se týká i širší veřejnosti, jejíž kontrole a kritickému hodnocení musí být zákonodárný proces v demokratickém státě vždy otevřen. Nakonec ani samotná parlamentní rozprava nesměřuje jen dovnitř zákonodárného sboru. Volení zástupci občanů jsou v přímé konfrontaci s názory svých oponentů nuceni veřejně zdůvodňovat a obhajovat své návrhy, čímž umožňují veřejnosti zjistit, zda a z jakých důvodů určitý návrh podpořili nebo nikoliv. Vzájemná konfrontace se tak neomezuje toliko na výměnu argumentů mezi jednotlivými poslanci a senátory, nýbrž je nezbytné ji pojímat v širším smyslu, a to ve spojitosti se současně probíhající veřejnou diskusí, jež může mít ty nejrůznější představitelné podoby. Platí přitom, že stejným způsobem, jakým volení zástupci působí na formování názorů veřejnosti k jednotlivým otázkám veřejného zájmu, ovlivňuje i veřejné mínění formování postojů a rozhodování jednotlivých poslanců a senátorů (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 106, nálezy sp. zn. Pl. ÚS 77/06, body 55 a 56). Tím je nakonec naplňována legitimační funkce zákonodárného procesu.

207. Právo (nejen opozičních) poslanců či senátorů prezentovat své stanovisko na parlamentní půdě, a to ještě předtím, než se o návrhu zákona hlasováním rozhodne, je nezbytné posuzovat právě ve vazbě na výše uvedenou legitimační funkci, jakož i ústavní principy svobodné soutěže politických sil ve smyslu čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny a ochrany parlamentní opozice ve smyslu čl. 6 Ústavy. Nelze jej interpretovat toliko jako jejich subjektivní právo, jehož účel je dán sám o sobě. Význam parlamentní diskuse totiž spočívá v umožnění konfrontace názorů napříč politickým spektrem, ať už se jedná o střet parlamentní většiny s opozicí, nebo jednotlivých frakcí či případně toliko názorových proudů (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod 38), a nikoliv v neomezené realizaci práva každého jednotlivého poslance či senátora vyjádřit se v ní. Toto právo mohou jednací řády přiměřeným způsobem omezit za účelem racionalizace průběhu parlamentní debaty, která umožní projednání návrhu zákona (či jiného bodu) v rozumném časovém rámci za ponechání prostoru pro vyjádření všem zúčastněným ve výše uvedeném smyslu. Tím samozřejmě není řečeno, že jednací řád může v případě jednotlivých poslanců či senátorů zcela vyloučit jejich možnost účastnit se rozpravy. Může ale stanovit pravidla zamezující tomu, aby se parlamentní rozprava svým průběhem stala místo prostředku legitimize určitého rozhodnutí překážkou jeho přijetí. V tomto smyslu je nezbytné hledat a posoudit rovnováhu mezi legitimními zájmy vládnoucí většiny a parlamentní opozice či menšiny (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 76).

208. Ústavní soud sdílí náhled navrhovatelů, že k porušení ústavních principů vztahujících se k legislativnímu procesu, jež by zakládalo důvod pro zrušení přijatých návrhů zákonů, může dojít i v důsledku kumulativního působení řady dílčích opatření, byť by každé z nich samo o sobě takovýto závěr neodůvodňovalo. Tato opatření přitom nemusí mít vždy charakter porušení zákona. Uvedené platí obzvláště v případě, je-li předmětem jeho posouzení namítané nepřípustné omezení práv parlamentní opozice. Ochrana jejího postavení v rámci

legislativního procesu totiž není koncentrována toliko do určité jeho fáze, nýbrž se jedná o obecný princip vztahující se k celému jeho průběhu. Intenzita a od ní se odvíjející přípustnost omezení ale závisí od více skutečností. Nesoulad napadených zákonů s ústavním pořádkem může založit zejména takové omezení práv parlamentní opozice, jež se dotýká samotné její možnosti účastnit se zákonodárné procedury jako její plnohodnotný účastník, tedy ji zbavuje možnosti reálně se seznámit s návrhem zákona a vyjádřit k němu své stanovisko, a tím jí znemožňuje nebo podstatným způsobem ztěžuje možnost kontroly ve vztahu k vládě nebo parlamentní většině. Stejný důsledek by v závislosti na intenzitě takového omezení bylo možné přiznat i svévolnému postupu při projednávání těchto návrhů. Zbývá dodat, že vedle zjištění, že došlo k takovému omezení, bude třeba vždy zkoumat i jeho význam, pokud jde o účast opozice na zákonodárném procesu. Rovněž bude podstatné, v jaké fázi zákonodárného procesu k tomuto omezení došlo a zda jeho případné negativní důsledky nebyly zmírněny v jeho předchozích nebo následujících fázích.

VI./c Vlastní posouzení ústavnosti způsobu projednání návrhů zákonů Poslaneckou sněmovnou po jejich zamítnutí nebo vrácení Senátem

209. S výjimkou některých námitek uplatněných skupinou poslanců, jež má v tomto řízení postavení vedlejšího účastníka, se navrhovatelé domáhají zrušení napadených zákonů z důvodu, že byli jako představitelé parlamentní opozice v rámci legislativního procesu zkráceni na svých ústavně zaručených právech. Ústavní soud v minulosti uznal, že takovýto zásah je způsobitelným důvodem pro zrušení zákona v řízení o kontrole norem, vyhovění odpovídajícímu návrhu však podmínil tím, že k podání dojde bez zbytečného odkladu po jeho přijetí, resp. po vyhlášení ve Sbírce zákonů. Toto časové rozmezí vymezil negativně v tom smyslu, že se nesmí jednat o delší časový odstup, tedy odstup několika měsíců či let [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10, body 103 až 105; nález sp. zn. Pl. ÚS 53/10, body 127 a 128; nález ze dne 15. května 2012 sp. zn. Pl. ÚS 17/11 (N 102/65 SbNU 367; 220/2012 Sb.), bod 36]. Předmětná materiální podmínka je ve své podstatě promítnutím principů oprávněné důvěry občanů v právo, právní jistoty a ochrany nabytých práv do rozhodování Ústavního soudu v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů, neboť důsledkem pozdější derogace jinak (obsahově) ústavně konformního zákona by mohlo být nepřiměřeným způsobem zasaženo do práv jeho adresátů. Zároveň je jejím prostřednictvím zohledněna skutečnost, že v daném případě jde o práva parlamentní opozice, jejichž ochrany se dotčení poslanci mohou nejen aktivně domáhat, ale též dobrovolně zříct. Nelze přitom akceptovat, aby tato námitka zůstala k dispozici neomezeně do budoucna, kdy bude její uplatnění ze strany dotčených poslanců vyhodnoceno jako účelné. Nepodání návrhu ve výše uvedeném časovém rozmezí je proto třeba interpretovat jako souhlas s předmětným omezením, v důsledku čehož nebude později možné považovat předmětnou námitku za důvodnou.

210. Poněvadž se navrhovatelé v dané věci domáhali zrušení zákonů vyhlášených ve Sbírce zákonů v průběhu měsíce prosince 2011 (resp. v jednom případě koncem listopadu 2011), lze jejich návrh, jenž byl Ústavnímu soudu doručen 6. ledna 2012, hodnotit jako podaný bezprostředně po jejich vyhlášení. Byly tedy splněny podmínky pro to, aby Ústavní soud posoudil ústavní konformitu legislativní procedury z hlediska všech navrhovatelů uplatněných námitek.

211. Ústavní soud se v první řadě zabýval způsobem, jakým byly Senátem zamítnuté nebo vrácené návrhy zákonů zařazeny na pořad tehdy probíhající 25. schůze Poslanecké sněmovny. Podle § 97 odst. 3 a 4 jednacího řádu „předloží“ předseda Poslanecké sněmovny zamítnutý nebo vrácený návrh zákona po uplynutí alespoň deseti dnů „na nejbližší schůzi“, aby o něm Poslanecká sněmovna znovu hlasovala. Je zřejmé, že z uvedených ustanovení plyne jejímu předsedovi povinnost iniciovat projednávání těchto návrhů na nejbližší schůzi, aby o nich bylo možné co nejdříve rozhodnout. Konkrétní způsob této iniciace sice zákon nestanoví, lze však vycházet z toho, že jeho forma bude odpovídat jednacím řádem stanoveným prostředkům, jež umožňují zařazení určitého bodu do pořadu schůze. Standardně tak půjde o samotný návrh pořadu schůze podle § 54 odst. 4 jednacího řádu, případně může jít i o návrh na doplnění schváleného pořadu schůze podle § 54 odst. 6 jednacího řádu, proti jehož projednání však mohou uplatnit námitku dva poslanecké kluby nebo 20 poslanců. Za takovýto prostředek naopak nelze označit doplnění pořadu schůze rozhodnutím předsedy Poslanecké sněmovny, a to z následujících důvodů.

212. Z celkové koncepce jednacího řádu vyplývá, že schvalování pořadu schůze je v působnosti Poslanecké sněmovny, přičemž jeho rozšíření bez jejího souhlasu umožňuje zákon pouze výjimečně. Jde v podstatě o mimořádné situace, mezi které patří např. vyhlášení válečného stavu nebo stavu ohrožení státu. V těchto případech jednací řád výslovně stanoví, že koná-li se schůze, zařadí se projednávání určitého bodu na její pořad (§ 100a odst. 3, § 109m odst. 2 jednacího řádu). Od této dílky je naopak třeba odlišit ta ustanovení, jež pouze příkazují zařazení bodu na pořad nejbližší schůze (např. § 82 odst. 1, § 109j odst. 6 jednacího řádu), což je obdobná formulace jako v § 97 odst. 3 a 4 jednacího řádu. Jejich smyslem je zabezpečit, aby byly předmětné body projednány při nejbližší příležitosti. Tato ustanovení nicméně neumožňují, aby k jejich zařazení došlo do schváleného pořadu probíhající schůze jiným postupem než podle § 54 odst. 6 jednacího řádu. S doplněním

pořadu schůze je totiž vždy spojeno riziko, že parlamentní většina překvapivým zařazením určitého bodu odepře jednotlivým poslancům možnost připravit se na jeho projednávání nebo se tohoto projednávání vůbec zúčastnit (srov. nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 126), což jsou zároveň i důvody, proč může parlamentní menšina námitkou takovýto návrh zablokovat. Uvedené by se přitom uplatnilo i v případě eventuálního zařazení určitého návrhu k bezprostřednímu projednání na schůzi, k němuž by došlo rozhodnutím předsedy Poslanecké sněmovny závislejícím jen na základě jeho vlastního uvážení, protože se k takovému výkladu jeho pravomocí přiklonit nelze.

213. Navzdory těmto závěrům neshledal Ústavní soud nepřipustné omezení práv parlamentní opozice v namítaném postupu předsedkyně Poslanecké sněmovny. Schválený pořad schůze totiž počítal s projednáním Senátem zamítnutých nebo vrácených návrhů zákonů. Tyto návrhy sice přímo nespecifikoval, k jeho schválení ale došlo v době, kdy již byla Poslanecké sněmovně doručena usnesení o zamítnutí nebo vrácení návrhů napadených zákonů. Bylo tedy možné předpokládat, že doplnění pořadu se bude týkat právě jich. Termín jejich projednávání byl navíc stanoven tak, aby nebyl v kolizi s desetidenní lhůtou podle § 97 odst. 3 a 4 jednacího řádu, jejímž smyslem je vytvoření adekvátního časového prostoru pro seznámení se se stanoviskem, které k návrhu zákona zaujal Senát. Lze proto shrnout, že i když by dodatečné doplnění pořadu 25. schůze Poslanecké sněmovny o Senátem vrácené nebo zamítnuté návrhy zákonů vyžadovalo postup podle § 54 odst. 6 jednacího řádu, v případě napadených zákonů počítal s jejich projednáním již schválený pořad schůze. V dané věci proto nebyl prostor pro uplatnění námítky proti doplnění pořadu schůze ze strany opozičních poslanců.

214. Pokud jde o namítané sloučení rozpravy za současného omezení řečnické doby poslanců a počtu jejich vystoupení, Ústavní soud podotýká, že zákonodárce je při vytváření struktury právního řádu z hlediska jeho formálního rozdělení na zákony vázán atributy právního státu, mezi které patří zásady předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti [srov. nálezn. ze dne 12. února 2002 sp. zn. Pl. ÚS 21/01 (N 14/25 SbNU 97; 95/2002 Sb.), též nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 24/07]. Právě z nich lze dovodit požadavek, aby zákon ve formálním smyslu současně neupravoval více materiálů, jež nejsou vzájemně obsahově a systematicky provázány. Tomuto požadavku lze přiznat opodstatnění i ve vztahu ke způsobu, jakým jsou projednávány návrhy zákonů. Má-li totiž zákonodárna procedura umožnit jejich otevřené a kritické zhodnocení, je žádoucí, aby byl její předmět vymezen právě s ohledem na výše zmíněnou obsahovou souvislost, a k jeho projednávání tak došlo přehledným a srozumitelným způsobem. Z těchto důvodů sdílí Ústavní soud názor navrhovatelů, podle něhož je třeba § 54 odst. 8 jednacího řádu vykládat v tom smyslu, že sloučení rozpravy ke dvěma nebo více bodům pořadu předpokládá jejich vzájemnou věcnou souvislost. Její sloučení k více vzájemně nesouvisejícím bodům by naopak vedlo k absurdnímu důsledku „všezahrnující“ rozpravy, která by právě pro rozsah svého předmětu postrádala jakýkoliv rozumný smysl.

215. Uvedený výklad má význam i pro případnou aplikaci § 59 odst. 1 a 2 jednacího řádu, podle nichž se může Poslanecká sněmovna „k projednávanému bodu“ usnést na omezení řečnické doby, která nesmí být kratší než deset minut, jakož i na tom, že „k téže věci“ může poslanec vystoupit nejvýše dvakrát. Ústavní soud neshledává extrémním výklad, podle něhož by uvedené pojmy bylo možné vztáhnout k předmětu rozpravy, kterým jsou v případě sloučené rozpravy všechny v jejím rámci projednávány body. Důvodem je přitom právě požadavek věcné souvislosti, z hlediska kterého je podstatné jen to, že předmětem rozpravy je určitá ucelená materie, nikoliv to, zda je formálně rozdělena mezi více návrhů zákonů, a tvoří tak v rámci pořadu schůze více bodů. Odlišný výklad by nakonec vedl jen k umělé snaze přijmout určitou materii v jediném zákoně, ačkoli z praktických či jiných důvodů by mohlo být mnohem účelnější ponechat ji formálně ve větším počtu zákonů.

216. Ústavní soud si je samozřejmě vědom, že smyslem uvedených prostředků, jež mohou být prosazeny ze strany parlamentní většiny, je právě zkrácení celkové doby trvání rozpravy, s čímž je vždy spojeno i omezení možnosti (nejen) opozičních poslanců vystoupit v ní. Neznamená to však, že by se bez dalšího jednalo o prostředky nelegitimní nebo dotýkající se práv opozice nepřiměřeným způsobem. Jednací řád může parlamentní většině umožnit přijetí takových opatření, jejichž smyslem je reagovat na situace, kdy se opozice maximálním využitím všech zákonných prostředků pokusí oddálit přijetí projednávaného rozhodnutí. Omezením řečnické doby nebo počtu vystoupení podle § 59 odst. 1 a 2 jednacího řádu nedochází k vyloučení práva jednotlivých poslanců zúčastnit se rozpravy, ale jen k jeho časovému omezení. Jak bylo naznačeno výše, jde o nalezení rovnováhy mezi zájmy vládní většiny na přijetí určitého rozhodnutí a právem opozice usilovat přípustnými prostředky o dosažení opačného výsledku.

217. Pro posouzení všech těchto omezení z hlediska práv parlamentní opozice tak zůstává klíčovou otázkou, zda byla splněna podmínka věcné souvislosti, jež by odůvodňovala sloučení rozpravy ve smyslu § 54 odst. 8 jednacího řádu, a pokud tomu tak nebylo, zda její nesplnění je způsobilé založit ve vztahu k napadeným zákonům derogační důvod. Lze stručně shrnout, že předmětná rozprava se po věcné stránce týkala zákonů

obsahujících významné (nebo dokonce zásadní) změny v oblasti poskytování zdravotní péče, důchodového systému, sociálního systému a pracovněprávních vztahů. Mezi některými zákony tato souvislost nepochybně existovala, což je evidentní na zákonech z oblasti zdravotnictví nebo důchodového zabezpečení. Dovidit ji ve vztahu ke všem z nich však lze jen ve velmi abstraktní a od vlastního obsahu vzdálené podobě, což zjevně neodpovídá smyslu sloučení. Na rozdíl od v minulosti posuzovaného zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů (nálezn sp. zn. Pl. ÚS 24/07) není v tomto případě možné srozumitelným způsobem identifikovat ani společný účel těchto zákonů. V případě zákona č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů, není dokonce dána obsahová souvislost se žádným z ostatních napadených zákonů. Ústavní soud proto ani při zdrženlivém hodnocení neshledal, že by v případě návrhů napadených zákonů byly dány zákonné předpoklady pro sloučení rozpravy. Dospěl však k závěru, že v daném případě nejde o pochybení takové intenzity, které by s ohledem na celkové posouzení způsobu přijetí napadených zákonů bylo s to založit jejich nesoulad s ústavním pořádkem.

218. Ústavní soud v této souvislosti zdůrazňuje, že k předmětnému omezení došlo v poslední fázi zákonodárné procedury, kdy již v Poslanecké sněmovně proběhla tři čtení ke všem těmto návrhům, a to v obvyklém časovém rozpětí. Stejně tak došlo i k jejich řádnému projednání ze strany Senátu. Poslanecká sněmovna tak stála pouze před rozhodnutím, zda setrvá na již jednou schválených návrzích zákonů, nebo zda je zamítne, případně, pokud jde o dva vrácené návrhy zákonů, zda je schválí v Senátem pozměněném znění. Tyto skutečnosti se zásadním způsobem promítají do hodnocení průběhu zákonodárné procedury z hlediska naplnění její legitimační funkce. Předmětná omezení totiž svým obsahem nijak nezpochybnují závěr, že výsledkem této procedury jako celku jsou zákony, u nichž měly všechny osoby na ní zúčastněné možnost seznámit se s jejich obsahem, zaujmout k nim své stanovisko a v průběhu jejich projednávání toto stanovisko veřejně (nejen) na parlamentní půdě sdělit, případně i navrhnout jejich změny. Nelze jim vytknout ani případnou nepředvídatelnost nebo překvapivost ve vztahu k jejich adresátům, resp. ve vztahu k širší veřejnosti.

219. Na rozdíl od navrhovatelů se Ústavní soud nedomnívá, že by z hlediska posouzení dodržení základních ústavních principů vztahujících se k legislativnímu procesu bylo možné srovnávat způsob přijetí napadených zákonů s případem projednání a přijetí několika zákonů ve zkráceném řízení ve stavu legislativní nouze v listopadu 2010, jež byly předmětem jeho hodnocení v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 55/10 a sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (resp. též v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11). Zatímco v tehdejší případě došlo ke zkrácení celé zákonodárné procedury jen na několik dní, aniž by pro tak extrémní zásah do jejího průběhu proti vůli parlamentní opozice byly dány mimořádné a závažné důvody, napadené zákony byly, byť právě s výjimkou namítané sloučené rozpravy, projednány standardním způsobem a v dostatečném časovém rámci. V dané věci tak nejde o případ, kdy museli poslanci zaujmout k vládnímu návrhu zákona konečné stanovisko bezprostředně po jeho podání. Poslanecká sněmovna se naopak k návrhům zákonů již jednou vyjádřila, přičemž smyslem opětovné rozpravy k nim bylo umožnit poslancům reagovat v návaznosti na dosavadní průběh zákonodárné procedury na v Senátu zazněvší důvody, pro které byly tyto návrhy zamítnuty nebo vráceny s připomínkami. Je třeba zdůraznit, že Poslanecká sněmovna přistoupila k opětovnému hlasování až po uplynutí lhůty deseti dnů ve smyslu § 97 odst. 3 a 4 jednacího řádu, čímž bylo všem poslancům umožněno seznámit se v předstihu se stanoviskem Senátu. Zároveň byla parlamentní opozici jako celku zachována možnost vystoupit k návrhům zákonů v rozpravě, i když lze uznat, že z hlediska jednotlivých poslanců byla výrazným způsobem omezena.

220. Na uvedeném hodnocení nic nemění skutečnost, že v případě většiny napadených zákonů došlo k určitému zkrácení lhůt pro projednání návrhu zákona ve výběrech podle § 91 odst. 1 a pro zahájení třetího čtení podle § 95 odst. 1 jednacího řádu, byť na důvodnost těchto opatření lze mít s ohledem na posuzovanou materii a její rozsah různé názory. Nešlo však o takové zkrácení, jež by mohlo z výše uvedených pozic ústavně relevantním způsobem zpochybnit uskutečněnou zákonodárnou proceduru, a to ani svým kumulativním účinkem se sloučením rozpravy v její poslední fázi. Pokud jde o námitky nepřipustění místopředsedy Poslanecké sněmovny k řízení schůze a schválení zkrácení lhůty podle § 95 odst. 1 jednacího řádu v rozporu s tímto ustanovením na návrh poslance, nikoliv navrhovatele, nelze jim z hlediska hodnocení souladu napadených zákonů s ústavním pořádkem přiznat v prvním případě žádnou a ve druhém případě dostatečnou relevanci. Jiná věc samozřejmě je, zda výše uvedený postup při projednávání nelze hodnotit kriticky z hlediska politické kultury, kterou by měla být Poslanecká sněmovna rovněž vázána. Zjevně neopodstatněnými jsou nakonec i námitky vedlejších účastníků, podle nichž byl zákon o zdravotních službách předložen v období dovolených a bez souvisejícího návrhu novely zákona o veřejném zdravotním pojištění.

221. K návrhu vedlejších účastníků je třeba dodat, že v něm bylo poukázáno na Ústavním soudem opakovaně kritizovanou praxi tzv. přílepků při projednávání návrhu zákona o zdravotních službách. Jednalo se však pouze o poznámku, jež nebyla nijak blíže konkretizována, v důsledku čehož se jí Ústavní soud dál nezabýval.

222. Ústavní soud nakonec poznamenává, že mu nepřísluší žádným způsobem hodnotit, zda by v případě určitého zákona bylo bývalo s ohledem na předmět jeho úpravy vhodnější, aby jeho přijetí bylo výsledkem širšího politického konsenzu, nebo spekulovat, zda součástí zákona o zdravotních službách měly být blíže neurčené připomínky odborné veřejnosti. Jde primárně o otázky politické, jež ve vztahu k ústavněprávnímu posouzení procedury přijímání tohoto zákona nemají žádný přesah.

223. Ze všech těchto důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že způsob přijetí napadených zákonů byl v souladu s čl. 1 odst. 1, čl. 5, 6 a 15 Ústavy a čl. 4, čl. 21 odst. 1 a 4 a čl. 22 Listiny, resp. s jinými jejími články, které v této souvislosti uváděli navrhovatelé a vedlejší účastníci. K přijetí a vydání napadených zákonů došlo v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Ústavní soud tak mohl přistoupit k věcnému posouzení jejich napadených ustanovení.

VII. Posouzení ústavní konformity ustanovení zákona, které za důvod vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání stanoví odmítnutí výkonu veřejné služby

224. První skupina ustanovení, jejichž věcného přezkumu se domáhají navrhovatelé, doplňuje právní úpravu institutu veřejné služby obsaženou v zákoně o pomoci v hmotné nouzi. Na základě nabídky ze strany krajské pobočky úřadu práce je její výkon nově umožněn i evidovaným uchazečům o zaměstnání, kteří však její výkon v zásadě nemohou odmítnout, neboť jinak by byli z předmětné evidence vyřazeni. Právě tato skutečnost je hlavním důvodem, pro který se navrhovatelé domáhají zrušení dotčených ustanovení. Mají za to, že jimi napadená ustanovení jsou v rozporu s právem na svobodnou volbu povolání podle čl. 26 odst. 1 Listiny, zákazem nucených prací podle čl. 9 Listiny a právem na přiměřené hmotné zajištění podle čl. 26 odst. 3 Listiny, resp. rovněž s příslušnými ustanoveními některých mezinárodních smluv. Vzhledem k tomu, že za výkon veřejné služby nenáleží odměna, namítají i rozpor s právem na spravedlivou odměnu za práci podle čl. 28 Listiny.

VII./a Dikce a kontext napadených ustanovení

225. Napadené ustanovení § 30 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 367/2011 Sb., zní:

„§ 30

Vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání

...

(2) Uchazeče o zaměstnání krajská pobočka Úřadu práce z evidence uchazečů o zaměstnání rozhodnutím vyřadí, jestliže bez vážného důvodu

...

d) odmítne nabídku vykonávat veřejnou službu v rozsahu nejvýše 20 hodin týdně v případě, že je veden v evidenci uchazečů o zaměstnání nepřetržitě déle než 2 měsíce,“.

226. Ustanovení § 18a odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi, ve znění zákona č. 366/2006 Sb., jehož zrušení se navrhovatelé domáhají v části vyjádřené slovy „a osobami vedenými v evidenci uchazečů o zaměstnání⁵⁴“ zní:

„§ 18a

Veřejná služba

(1) Veřejnou službou se rozumí pomoc obcím nebo dalším subjektům zejména v oblastech zlepšování životního prostředí, udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, pomoci v oblasti kulturního a sportovního rozvoje a sociální péče. Veřejná služba je vykonávána osobami v hmotné nouzi a osobami vedenými v evidenci uchazečů o zaměstnání⁵⁴) na základě písemné smlouvy, která obsahuje základní údaje o těchto osobách (jméno, popřípadě jména, příjmení, den, měsíc a rok narození a trvalý pobyt), místo, předmět a dobu výkonu veřejné služby, uzavřené s krajskou pobočkou Úřadu práce po dohodě s obcí nebo dalším subjektem. Za výkon veřejné služby nenáleží odměna.“

227. Z napadených ustanovení je zřejmé, že ačkoliv nestanoví přímou povinnost evidovaného uchazeče o zaměstnání přijmout nabídku vykonávat veřejnou službu, s jeho rozhodnutím spojují důsledek, zda bude dál veden v předmětné evidenci a zda bude dál mít možnost uplatňovat z tohoto postavení plynoucí práva. Tato podmíněnost je klíčová pro ústavněprávní posouzení v dané věci. Jeho provedení nicméně vyžaduje podrobněji vymezit relevantní aspekty předmětné právní úpravy, které Ústavní soud vzal ve svém rozhodování v úvahu.

228. Citované ustanovení § 18a zákona o pomoci v hmotné nouzi stanoví, že veřejnou službou se rozumí pomoc obcím nebo dalším subjektům v některých dále specifikovaných oblastech. Tuto pomoc lze definovat podle jednotlivých zákonem stanovených znaků. Patří mezi ně, že veřejná služba je vykonávána osobně, přičemž místo, předmět a doba jejího výkonu jsou stanoveny písemnou smlouvou mezi uchazečem a krajskou pobočkou

úřadu práce. Tato smlouva je právním základem výkonu veřejné služby. Krajská pobočka je odpovědná za existenci sjednaných podmínek pro výkon veřejné služby a zadávání konkrétních úkolů jejím vykonavatelům (srov. § 61 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi), protože lze konstatovat, že mezi pobočkou a jednotlivými vykonavateli je vztah nadřízenosti a podřízenosti. Všechny tyto prvky lze hodnotit jako znaky závislé práce (srov. § 2 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 365/2011 Sb.), byť vykonávané mimo základní pracovněprávní vztah (§ 3 zákoníku práce), přičemž tuto charakteristiku lze jen podtrhnout tím, že na některé aspekty jejího výkonu, konkrétně rozsah pracovní doby, doby odpočinku, podmínky pro zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, zákon předpokládá subsidiární použití pracovněprávních předpisů.

229. Krajská pobočka úřadu práce nemá povinnost, nýbrž možnost nabídnout výkon veřejné služby. Zákon nestanoví konkrétní pravidla, na jejichž základě budou osloveni jednotliví uchazeči s určitou nabídkou, a tedy kterémukoliv z uchazečů může být nabídnut (nebo nenabídnut) výkon jakéhokoliv druhu veřejné služby, která je k dispozici. Způsob, na jehož základě bude rozhodováno o tom, kdo a jakou nabídku má (může) dostat, však může být upraven příslušnými interními směrnici. Pokud jde o samotné nabídky, jejich počet a konkrétní obsah závisí na uzavřených smlouvách mezi krajskou pobočkou úřadu práce a jednotlivými obcemi, případně jinými subjekty (srov. § 61 odst. 4 zákona o pomoci v hmotné nouzi), včetně těch, jež byly zřízeny podle soukromého práva. Vyloučení tedy nejsou ani podnikatelé. Vlastní obsah činnosti, jež přichází v úvahu jako veřejná služba, zákon nedefinuje, musí však existovat souvislost mezi touto činností a oblastmi (nebo přesněji řečeno účely) stanovenými v § 18a odst. 1 první větě zákona o pomoci v hmotné nouzi. Zákon konkrétně stanoví oblasti zlepšování životního prostředí, udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, pomoci v oblasti kulturního a sportovního rozvoje a sociální péče. Jde o demonstrativní výčet, a tedy lze připustit i činnosti v jiných oblastech veřejného zájmu na místní úrovni, jež budou typově srovnatelné.

230. Podle § 18a zákona o pomoci v hmotné nouzi nenáleží za výkon veřejné služby odměna. Její protiplnění tak lze spatřovat pouze v tom, že uchazeč o zaměstnání bude dál veden v příslušné evidenci a bude mít s tím spojená práva. Jde v první řadě o právo na zprostředkování vhodného zaměstnání (§ 20 zákona o zaměstnanosti) a právo na podporu v nezaměstnanosti (§ 39 zákona o zaměstnanosti), která je uchazeči po splnění zákonem stanovených podmínek poskytována po podpůrnou dobu, jež činí v závislosti od věku uchazeče 5 až 11 měsíců (srov. § 43 téhož zákona), a právo na podporu při rekvalifikaci (§ 40 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 73/2011 Sb.). Dále je za něj stát po celou dobu, po kterou je veden v evidenci uchazečů o zaměstnání, plátcem pojistného na veřejné zdravotní pojištění [§ 7 odst. 1 písm. e) zákona o veřejném zdravotním pojištění]. Uchazeč se rovněž účastní na důchodovém pojištění z titulu náhradní doby pojištění (§ 12 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů), a to po dobu, po kterou mu náleží podpora v nezaměstnanosti nebo podpora při rekvalifikaci, a v rozsahu tří let též po dobu, po kterou mu tyto podpory nenáleží, byť v tomto případě stanoví zákon některá další omezení [§ 5 odst. 1 písm. n) téhož zákona]. V rozsahu dvou ze tří let lze přitom posledně uvedenou dobu započítat toliko tehdy, pokud k ní došlo po dosažení věku 55 let. Zvlášť u osob starších tohoto věku tak může být započtené rozhodné doby významné pro výpočet výše důchodu, protože brání jejímu krácení. Vyřazením z evidence ztrácí uchazeč o zaměstnání výše uvedená práva, protože musí tuto skutečnost zvažovat i při rozhodování o tom, zda přijme nebo odmítne nabídku veřejné služby. Podle § 30 odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti pak může být do evidence uchazečů o zaměstnání znovu zařazen na základě nové písemné žádosti až po uplynutí 6 měsíců ode dne vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání.

231. Kromě uvedených práv je třeba dále zmínit, že se zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání jsou spojeny i povinnosti, jež musí uchazeč plnit vedle případného výkonu veřejné služby. Jde především o povinnost poskytovat krajské pobočce úřadu práce potřebnou součinnost při zprostředkování zaměstnání a řídit se pokyny této pobočky (§ 19 odst. 2 zákona o zaměstnanosti). Ta může mít přitom různou intenzitu, zejména pokud se jedná o povinnost hlásit se na této pobočce nebo na jejím kontaktním pracovišti, které v současnosti představují pracoviště pošty, tzv. Czech Pointy.

232. Napadené ustanovení § 30 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti v zásadě předpokládá, že odmítnutí nabídky veřejné služby je důvodem vyřazení z evidence. Platí to za předpokladu, že v ní byl uchazeč veden déle než dva měsíce, aniž by pak bylo jakkoliv rozlišováno mezi tím, zda je nezaměstnaný krátkodobě nebo dlouhodobě. Jinak k vyřazení nedojde jen tehdy, pokud jsou pro odmítnutí veřejné služby vážné důvody. Obsah tohoto pojmu je vymezen v § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti, a to výčtem v zásadě jednoznačně vymezených důvodů (např. nezbytná osobní péče o dítě ve věku do 4 let nebo o fyzickou osobu, která se podle zvláštního právního předpisu považuje za osobu závislou na pomoci jiné osoby ve stupních II až IV). I toto ustanovení ale vytváří prostor pro správní uvážení, a to konkrétně ve svém bodu 7, podle něhož mohou vážné důvody spočívat i v „jiných vážných osobních důvodech, například etických, mravních či náboženských, nebo důvodech hodných zvláštního zřetele“. O tom, zda jsou splněny podmínky pro vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání,

rozhoduje příslušná krajská pobočka úřadu práce, přičemž dotčenému uchazeči je zaručena možnost domáhat se ochrany svých práv v rámci správního soudnictví. Zbývá dodat, že zákon výslovně neupravuje situace, kdy sice uchazeč neodmítne výkon veřejné služby, nicméně poruší s tím spojené povinnosti, resp. tuto službu nevykonává řádně.

VII./b Obecně k právu na svobodnou volbu povolání podle čl. 26 odst. 1 Listiny a zákazu nucených prací podle čl. 9 Listiny

233. Úvodem posouzení souladu napadených ustanovení s právem na svobodnou volbu povolání podle čl. 26 odst. 1 Listiny a zákazem nucených prací a služeb podle čl. 9 Listiny považuje Ústavní soud za potřebné zdůraznit obsahovou spojitost mezi těmito právy. Prvně uvedené zaručuje (rovný) přístup k jednotlivým povoláním a s tím spojenou možnost jeho volby. Toto právo lze ale vymezit i negativně, a to v tom smyslu, že nikdo nesmí být k výkonu žádného povolání donucován. V tomto smyslu mu vlastně odpovídá zákaz nucených prací.

234. Je zřejmé, že při posuzování napadených ustanovení nelze tuto spojitost přehlédnout, a jejich soulad s uvedenými ústavně zaručenými právy by proto měl být hodnocen jako celek. Přesto však nelze ze systematiky Listiny dovozovat duplicitní charakter obou jejích ustanovení, neboť i když se jejich předmět překrývá, každé z nich vymezuje jiné jeho prvky. Důvody tohoto dělení jsou částečně historické. Jde o reflexi skutečnosti, že každé z těchto práv plnilo v ústavním vývoji evropských zemí jinou funkci. Zatímco uznání zákazu nucených prací předcházela zkušenost s otroctvím a jinými, byť mírnějšími, formami nucených prací v jednotlivých historických obdobích, zakotvení práva na svobodnou volbu povolání v lidskoprávních instrumentech bylo reakcí na omezování přístupu k některým povoláním pro úzkou skupinu lidí, ať již byla definována původem, nebo přísnými cechovními pravidly (podrobně srov. Wagnerová, E.; Šimíček, V.; Langášek, T.; Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012, s. 260–262, 575–576). Svůj smysl ale toto dělení neztrácí ani dnes. Jak bylo nakonec již naznačeno, právo na svobodnou volbu povolání se týká širšího okruhu právních vztahů než zákaz nucených prací, neboť zahrnuje i otázky přístupu k jednotlivým povoláním a způsobu jejich výkonu. Zákaz nucených prací se zas odlišuje tím, že působí ve vztahu k veřejné moci bezprostředně na základě čl. 9 Listiny a neuplatní se u něj omezení vyplývající pro prvně uvedené právo z čl. 41 Listiny, podle něhož se některých práv zaručených Listinou lze domáhat pouze v mezích prováděcích zákonů.

235. Zákaz nucených prací směřuje k ochraně lidské svobody a důstojnosti, a to v jejich samotné podstatě. Možnost jednotlivce rozhodnout se, jaké profesi, zaměstnání nebo jiné činnosti věnuje svůj čas a úsilí, a především, jakým způsobem bude získávat prostředky ke svému živobytí, představuje garanci jeho svobodné sféry v oblasti, která má zásadní význam pro rozvoj jeho osobnosti a v mnoha směrech podstatným způsobem ovlivňuje všechny stránky jeho života. Jde o možnost jeho vlastní seberealizace, možnost uvážít, jaká činnost jej bude naplňovat a co sám může v tomto směru nabídnout. V neposlední řadě jde ale i o možnost každého mít ve vlastních rukou své místo ve společnosti a požívat respekt ze strany těch, již tvoří jeho širší nebo blízké okolí. Bylo by samozřejmě iluzorní se domnívat, že rozhodování o tom, zda vykonávat určitou práci nebo nikoliv, je prosté dalších vlivů a že i svobodný projev vůle v tomto směru nemůže být u konkrétní osoby „vynucen“ okolnostmi situace. Podstata tohoto zákazu ale míří jinam. Nelze ji spatřovat v bránění jednotlivci, aby se vši odpovědnosti zvažoval své potřeby a přizpůsoboval jim své jednání, např. tím, že přijme práci, o kterou by sice jinak neměl zájem, ale vzhledem ke své aktuální finanční situaci má za to, že ji přijmout musí. To, vůči čemu zákaz směřuje, je právě vyloučení možnosti učinit takovéto vážné a svobodné rozhodnutí. Jak bylo uvedeno výše, rozhodnutí se pro výkon určité pracovní činnosti může mít zásadní vliv na život jednotlivce, přičemž stejný dopad je třeba přiznat i stavu, kdy toto rozhodnutí již není v jeho dispozici, nýbrž mu je nařízeno a je na něm vynucováno. V závislosti na obsahu předmětné povinnosti je tím totiž rozhodováno i o tom, jak a kde stráví významnou část svého času, jakému povolání se bude muset věnovat a jakou za to dostane odměnu, která bude muset být rovněž stanovena autoritativně. Všechny tyto skutečnosti přitom jsou nebo mohou být významné pro soukromý a rodinný život dotčeného jednotlivce, pro jeho životní úroveň, případně i společenskou prestiž, a v neposlední řadě i pro jeho vlastní pocit uspokojení. Takovýto stav a případné nerovné postavení, které by ve vztahu k jiné – určitým opatřením nedotčené – skupině osob mohlo v této souvislosti vzniknout, jím přitom může být vnímáno jako ponižující a oprávněně tak vyvolávat otázku, zda jím není zasažena jeho lidská důstojnost.

236. Ústavní soud se shoduje s navrhovateli v tom, že pro posouzení, zda požadavek přijetí nabídky veřejné služby ve smyslu napadených ustanovení představuje nucenou práci nebo službu podle čl. 9 odst. 1 Listiny, resp. nucenou nebo povinnou práci podle čl. 4 odst. 2 Úmluvy, lze vyjít z definice tohoto pojmu, která je obsažena v čl. 2 odst. 1 Úmluvy o nucené nebo povinné práci (srov. též obdobné závěry v rozsudku ve věci Van der Musselle proti Belgii, bod 32). „Nucenou nebo povinnou prací“ se tak rozumí každá práce nebo služba, která se na

kterékoli osobě vymáhá pod pohrůžkou jakéhokoli trestu a ke které se řečená osoba nenabídla dobrovolně. Lze podotknout, že již v minulosti Ústavní soud zdůraznil relevanci této definice pro výklad pojmu „nucená práce nebo služba“. Tehdy však tento pojem vymezil restriktivně, tedy jako „zpravidla práce a služby, jež velmi výrazně a omezujícím způsobem zasahují do osobních práv a svobod občana a jejichž nucený výkon představuje donucení administrativní povahy“ (náleze sp. zn. Pl. ÚS 37/93, srov. též náleze sp. zn. I. ÚS 2/93), aniž by zdůraznil, že s ohledem na svůj účel, kterým je ochrana svobody a důstojnosti jednotlivce, působí předmětný zákaz i ve vztahu k fyzickým a právnickým osobám. Státu z něj tak vyplývá pozitivní povinnost učinit trestným takové jejich jednání, jež by po komkoliv vynucovalo činnosti vymezené v čl. 9 Listiny, resp. čl. 4 Úmluvy, a účinně jej potírat (srov. rozsudek ve věci Siliadin proti Francii, bod 89). Jinak se Ústavní soud ke znakům nucené práce doposud vyjádřil pouze ojedinele. Ve svých nálezech mimo jiné označil za podmínku nucené práce nebo služby (resp. toho, aby bylo možné uvažovat o výjimce z jejich zákazu) absenci souhlasu jejich vykonavatele [srov. náleze ze dne 25. června 2002 sp. zn. Pl. ÚS 36/01 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.), náleze ze dne 25. října 2005 sp. zn. Pl. ÚS 20/04 (N 203/39 SbNU 133; 195/2006 Sb.)].

VII./c Posouzení souladu se zákazem nucených prací

237. Na základě těchto východisek si Ústavní soud položil několik otázek, a to v následujícím pořadí. V první řadě zkoumal, zda veřejná služba v případě osob vedených v evidenci uchazečů o zaměstnání je prací nebo službou ve smyslu uvedených ustanovení, dále, zda je vykonávána dobrovolně, resp. zda není vykonávána v důsledku donucení nebo pod hrozbou případné sankce, a nakonec, bylo-li možné kladně zodpovědět obě tyto otázky, zda nejde o případ nucené práce nebo služby, na kterou se vztahuje výjimka podle čl. 9 odst. 2 Listiny nebo čl. 4 odst. 3 Úmluvy, případně též čl. 2 odst. 2 Úmluvy o nucené nebo povinné práci nebo čl. 8 odst. 3 písm. b) a c) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, vyhlášeného pod č. 120/1976 Sb.

238. Na první otázku je třeba odpovědět kladně. Již bylo uvedeno, že veřejná služba má charakter závislé práce ve smyslu § 2 zákoníku práce, pročez ji lze mimo jakoukoliv pochybnost podřadit pod širší pojem „práce nebo služby“ ve smyslu čl. 9 odst. 1 Listiny. Ústavní soud tedy mohl přistoupit k další položené otázce, a to, zda k výkonu veřejné služby dochází dobrovolně nebo v důsledku donucení. V tomto případě již ale odpověď není prima facie zřejmá a vyžaduje bližší vymezení předmětného kritéria.

239. Především je třeba poznamenat, že povinnost, které by bylo možné přiznat charakter nucené práce nebo služby, nemusí být jednotlivci stanovena samostatně, nýbrž může být součástí práv a povinností, které mu vyplývají z právního vztahu, jehož je účastníkem. Pro posouzení, zda vyslovil souhlas i s jejím vznikem, je proto nezbytné zvažovat, zda měl možnost ovlivnit obsah tohoto právního vztahu, dále jaký účel vlastně sledoval tím, že do něj vstoupil, a zda daná povinnost rovněž slouží k jeho dosažení, zda obsahově souvisí s předmětem právního vztahu a zda ve vztahu k němu není nepřiměřeně zatěžující.

240. Uvedené abstraktní úvahy lze přiblížit na některých případech z judikatury. V navrhovateli zmíněném rozsudku ve věci Van der Musselle proti Belgii se Evropský soud pro lidská práva zabýval otázkou, zda nucenou nebo povinnou práci ve smyslu čl. 4 odst. 2 Úmluvy nepředstavuje povinnost advokátního koncipienta poskytovat nemajetným klientům právní pomoc v určitém rozsahu, aniž by za to měl nárok na odměnu a náhradu výdajů. Ačkoliv neshledal porušení tohoto článku, ve svém odůvodnění neabsolutizoval význam skutečnosti, že se stěžovatel rozhodl stát advokátem dobrovolně, byť je zřejmé, že s tímto svým rozhodnutím musel předvídat výhody i nevýhody, které jsou s výběrem tohoto povolání spojené. Poukázal naopak na jiný aspekt tohoto rozhodování, a to, že pokud chtěl být stěžovatel koncipientem (a posléze advokátem), tak neměl jinou možnost než tuto povinnost akceptovat. Otázku, zda se jedná o nucenou nebo povinnou práci, tím ve své podstatě posunul do roviny, kterou by z hlediska práva na svobodný výkon povolání podle čl. 26 odst. 1 Listiny bylo možné přirovnat k úvaze, zda určitá povinnost nepředstavuje natolik intenzivní omezení způsobu výkonu povolání, že z hlediska osoby, která jej vykonává, postrádá jeho výkon rozumný smysl (srov. čl. 4 odst. 4 Listiny). Konkrétně uvedl, že za povinnou práci by mohla být považována služba, jejíž vykonání je nezbytné k získání přístupu k určité profesi, jestliže tato služba ukládá břemeno, které je natolik nadměrné či nepřiměřené vzhledem k výhodám spojeným s budoucím výkonem této profese, že nelze mít za to, že výkon takové služby byl předtím dobrovolně akceptován (bod 37 rozsudku, srov. též Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 454). Předmětná povinnost však takovýto případ nepředstavovala, což stručně řečeno zdůvodnil tím, že mezi ní a činností advokáta existovala obsahová spojitost, dále její uložení bylo vyváženo jinými výhodami, byla vykonávána ve veřejném zájmu a zátěž spojená s výkonem dané služby nebyla nepřiměřená (bod 39 rozsudku).

241. Obdobný přístup se promítl do řady dalších rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, v nichž posuzoval soulad určité povinnosti vztahující se k povolání nebo jiné činnosti se zákazem nucených prací, aniž by automaticky vycházel ze skutečnosti, že předmětné povolání nebo činnost vykonával stěžovatel dobrovolně

(např. rozhodnutí ze dne 14. září 2010 ve věci stížnosti Steindel proti Německu č. 29878/07, rozhodnutí ze dne 28. června 2011 ve věci stížnosti Bucha proti Slovensku č. 43259/07, rozhodnutí ze dne 28. června 2011 ve věci stížností Mihál proti Slovensku č. 23360/08 a č. 31303/08), a lze jej nalézt i v relevantní judikatuře Ústavního soudu [srov. stanovisko pléna ze dne 21. května 1996 sp. zn. Pl. ÚS-st. 1/96 (ST 1/9 SbNU 471)]. Platí přitom, že uvedená obecná východiska lze aplikovat i na jiné případy než ty, jež mají souvislost s čl. 26 odst. 1 Listiny.

242. Ani povinnost uchazeče o zaměstnání přijmout nabídku výkonu veřejné služby nelze posuzovat samostatně, nýbrž jako součást tohoto jeho postavení odpovídajícího právního vztahu. S tím ale souvisí stěžejní otázka, kterou je v dané věci třeba zodpovědět, a to, zda může být veřejná služba považována za nucenou práci za situace, kdy byl uchazeč zařazen do příslušné evidence na základě vlastní žádosti, aniž by k podání této žádosti měl povinnost, a zároveň kdykoliv mohl požádat o ukončení svého vedení v ní. V této souvislosti je třeba se zabývat účelem zařazení uchazeče do předmětné evidence, jakož i způsobem, jakým lze tohoto účelu dosáhnout prostřednictvím povinnosti vykonávat veřejnou službu.

243. Právní úprava zprostředkování zaměstnání podle hlavy II druhé části zákona o zaměstnanosti, která tvoří právní základ evidence uchazečů o zaměstnání, ve svém souhrnu provádí čl. 26 odst. 3 Listiny. Toto ustanovení zaručuje občanům, kteří bez své viny nemohou vykonávat své právo získávat práci prostředky pro své životní potřeby (a zároveň nejsou nezpůsobilí k práci ve smyslu čl. 30 odst. 1 Listiny), že jim bude ze strany státu poskytnuto v přiměřeném rozsahu hmotné zajištění. Ústavodárce tímto zavázal stát k tomu, že přijme takovou právní úpravu, která alespoň částečně zmírní negativní důsledky, jež pro jednotlivce a osoby na něm závislé může mít ztráta příjmu, a poskytne mu tak prostor k tomu, aby se s touto situací mohl vypořádat. Co se rozumí přiměřeným rozsahem, není dáno bez dalšího toliko ze znění Listiny. K vymezení tohoto pojmu, jakož i stanovení podmínek pro uplatnění předmětného práva, je povolán zákonodárce, jemuž náleží uvážit všechny další souvislosti, možnosti veřejných financí nevyjímaje [srov. náleze ze dne 23. dubna 2008 sp. zn. Pl. ÚS 2/08 (N 73/49 SbNU 85; 166/2008 Sb.), bod 59]. Jím zvolené normativní řešení však musí respektovat účel dané garance a svým obsahem nesmí znemožňovat jeho dosažení (bod 52 citovaného nálezu).

244. Uvedené závěry navazují i na předchozí judikaturu týkající se sociálních práv [např. nálezy ze dne 5. října 2006 sp. zn. Pl. ÚS 61/04 (N 181/43 SbNU 57; 16/2007 Sb.) a ze dne 12. března 2008 sp. zn. Pl. ÚS 83/06 (N 55/48 SbNU 629; 116/2008 Sb.)], kterou Ústavní soud rozvinul ve svém nálezu ze dne 24. dubna 2012 sp. zn. Pl. ÚS 54/10 (N 84/65 SbNU 121; 186/2012 Sb.) konstrukcí testu rozumnosti jakožto nástroje k přezkumu zásahu zákonodárce do oblasti ústavně garantovaných sociálních práv. Tento test, jenž bude níže aplikován i ve vztahu k napadené právní úpravě, reflektuje jak nutnost respektovat poměrně rozsáhlou diskreci zákonodárce, tak i potřebu vyloučit jeho případné excesy. Skládá se přitom ze čtyř následujících kroků:

1. vymezení smyslu a podstaty sociálního práva, tedy jeho esenciálního obsahu,
2. zhodnocení, zda se zákon nedotýká samotné existence sociálního práva nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu,
3. posouzení, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl, tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv,
4. zvážení otázky, zda zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší (bod 48 tohoto nálezu).

245. Lze dodat, že vedle hmotného zajištění sleduje právní úprava podle hlavy II druhé části zákona o zaměstnanosti jako celek i jiný účel, a to poskytnutí aktivní součinnosti uchazečům při hledání nového zaměstnání. Tím přispívá k realizaci závazků plynoucích z čl. 1 odst. 3 Evropské sociální charty a čl. 6 odst. 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech a v širším smyslu i výše uvedeného práva podle čl. 26 odst. 3 Listiny.

246. Zákonodárce je oprávněn stanovit podmínky a rozsah, v němž lze uplatnit právo na přiměřené hmotné zajištění v nezaměstnanosti ve smyslu čl. 26 odst. 3 Listiny, včetně podmínek pro zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání a setrvání v ní, od čehož se vedle nároku na podporu v nezaměstnanosti odvíjí i další práva, např. hrazení zdravotního pojištění ze strany státu. Nepochybně tak může vyžadovat poskytování součinnosti a plnění dalších povinností za účelem zajištění, že předmětná pomoc bude poskytována právě osobám, které mají zájem pracovat, avšak nemají možnost se zaměstnat. Ve svém uvážení však musí brát zřetel na to, že osoby, vůči nimž tento nárok směřuje, se zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání domáhají svých zákonem stanovených práv v důvěře, že jejich smyslem je zmírnění dopadu ztráty zaměstnání na jejich finanční situaci a součinnost při hledání nového zaměstnání. Tato důvěra je posilována nejen předmětnou ústavní garancí tohoto práva, nýbrž též tím, že podmínkou vzniku nároku na podporu v nezaměstnanosti je předchozí doba zaměstnání, v rámci které byly tyto osoby povinny platit pojistné na sociální zabezpečení. Zařazení do předmětné evidence je zároveň jediný způsob, jakým se mohou domoci nějakého plnění z důvodu, že se staly nezaměstnanými.

247. Ústavní soud má za to, že veřejná služba je veřejnoprávním vztahem, jehož obsahem je výkon činnosti splňující znaky závislé práce ve smyslu § 2 odst. 1 zákoníku práce. To, co jej odlišuje od základních pracovněprávních vztahů (§ 3 druhá věta zákoníku práce), je v první řadě vzájemné postavení jeho účastníků. Zatímco při uzavření pracovní smlouvy vystupují zaměstnanec i zaměstnavatel formálně v rovném postavení a její obsah je výsledkem jejich shodných projevů vůle, v případě veřejné služby jde o vztah mezi uchazečem o zaměstnání a krajskou pobočkou úřadu práce, která v něm však vystupuje jako orgán veřejné moci. I jeho předpokladem je smlouva, nicméně konkrétní nabídka jejího uzavření závisí na správním uvážení příslušného orgánu. Uchazeč nemá žádnou možnost ovlivnit, co bude jejím předmětem nebo kde a jak dlouho ji bude vykonávat. Nabídku může pouze odmítnout jako celek, důsledkem čehož však bude jeho vyřazení z evidence uchazečů. Výjimku představuje toliko případ, kdy měl uchazeč k odmítnutí vážné důvody ve smyslu § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti, ani tam uvedené „důvody hodné zvláštního zřetele“, jež představují jediný otevřený pojem v rámci v tomto ustanovení uvedeného taxativního výčtu, však nevytvářejí možnost pro vyslovení pouhého nesouhlasu s nabídkou. Tyto důvody totiž míří na výjimečné případy, kdy je namístě požadavek zmírnění možných nepřiměřených důsledků této povinnosti. Zdůraznit lze ale i jiné rozdíly mezi veřejnou službou a základními pracovněprávními vztahy. Jak bude uvedeno níže, v případě veřejné služby nemá její vykonavatel právo na odměnu. Těmto osobám nejsou hrazeny ani náklady, jež jim v souvislosti s výkonem veřejné služby vznikly, a nevztahuje se na ni ani řada ustanovení, jež v základních pracovněprávních vztazích v různých směrech chrání postavení zaměstnance (např. týkající se dovolené).

248. Uvedené se promítá do ústavněprávního hodnocení napadených ustanovení a svým způsobem vypovídá o protismyslnosti dnešního právního stavu. Pokud se totiž osoba, která přišla o zaměstnání, rozhodne požádat o jeho zprostředkování, musí po dvou měsících v evidenci strpět, že v případě nabídky bude po dobu o délce až poloviny stanovené týdenní pracovní doby (§ 79 odst. 1 zákoníku práce) vykonávat v podstatě závislou práci pro státem určený subjekt, a to bez nároku na mzdu a při podstatně nižší míře ochrany, než zaměstnancům poskytuje zákoník práce. Jinými slovy, stát podmiňuje uplatnění jejich práv, která jí přiznává pro případ nezaměstnanosti, tím, že jí v rozsahu polovičního úvazku fakticky nařídí závislou práci. Dotčený uchazeč však přesto zůstává formálně nezaměstnaným, což znamená, že mu jsou odepřena práva, jež v pracovněprávním vztahu zaměstnanci standardně náleží, a stát mu nemusí poskytovat protiplnění, jež pod hrozbou sankce jinak sám vyžaduje od jakéhokoliv jiného zaměstnavatele. K tomu mu navíc zůstává řada povinností spojená s jeho zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání (např. poskytování součinnosti krajské pobočce úřadu práce) a ve vlastním zájmu je nadále nucen si sám zaměstnání hledat.

249. Odmítnutí nabídky veřejné služby (bez vážného důvodu) znamená pro uchazeče vždy i zřeknutí se souvisejících práv, což se může významně promítnout do jeho finanční situace. Tyto důsledky lze ilustrovat na příkladu podpory v nezaměstnanosti. Ta činí v závislosti na době, po kterou je vyplácena, postupně 65 %, 50 % a 45 % průměrného měsíčního čistého výdělku z předchozího zaměstnání (srov. blíže § 50 a násl. zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů), nejvýše však 0,58násobek průměrné mzdy v národním hospodářství za první až třetí čtvrtletí předcházejícího kalendářního roku. V případě podání příslušné žádosti v roce 2012 to znamená, že její maximální výše může dosáhnout až 13 761 Kč měsíčně. Upozornit lze ale též na výši zdravotního pojištění, jež v případě osob bez zdanitelných příjmů představuje 13,5 % z vyměřovacího základu, jímž je minimální mzda (§ 2 a 3b zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů). Takto vypočítaná částka, která aktuálně činí 1 080 Kč měsíčně, by v případě vyřazení musela být uchazečem o zaměstnání rovněž hrazena, neboť stát by za něj dál nehradil zdravotní pojištění. Již povinnost hradit posledně uvedenou částku může v závislosti na konkrétní situaci jednotlivce představovat natolik intenzivní zátěž, že z jeho pohledu nebude existovat jiná alternativa než nabídku veřejné služby přijmout.

250. Výše vymezená ambivalentnost postavení uchazeče o zaměstnání prohlubuje negativní účinky, jež napadená právní úprava působí do sféry jeho základních práv a svobod. Nejde jen o omezení svobody rozhodnout se, zda veřejnou službu přijmout, nebo nikoliv. Je-li smyslem opatření státu podle zákona o zaměstnanosti zprostředkování zaměstnání, pak je pochopitelné, že uchazeč nemůže zprostředkovanou nabídku zaměstnání bezdůvodně odmítnout (srov. v této souvislosti přístup Evropského soudu pro lidská práva např. v rozhodnutí ze dne 4. května 2010 ve věci stížnosti Schuitemaker proti Nizozemsku č. 15906/08). Podmínka, že uchazeč nemůže bez své viny získávat prostředky pro své životní potřeby prací, by totiž v takovémto případě byla významným způsobem zpochybněna. Veřejná služba a s ní spojený důvod vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání podle § 30 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti ale nevede ke zprostředkování zaměstnání. Jak vyplývá z vyjádření ministra práce a sociálních věcí, její účel je třeba spatřovat v zabezpečení adresnosti součinnosti ze strany státu, tj. aby směřovala k osobám sociálně potřebným a nebyla zneužívána („být nezaměstnaným se nemá vyplácet“). Zároveň má být prostředkem udržení či znovuzískání pracovních návyků a

prevence sociálního vyloučení nezaměstnaných. Napadená ustanovení však tyto účely sledují jen zdánlivě a jimi stanovená povinnost přijmout nabídku veřejné služby již po dvou měsících nezaměstnanosti v žádném případě nepředstavuje vhodný a přiměřený prostředek k jejich dosažení.

251. Především není vůbec zřejmé, z jakého důvodu předpokládá zákonodárce ztrátu pracovních návyků již po dvou měsících nezaměstnanosti. V případě osob, jež vykonávaly zaměstnání několik let nebo dokonce desetiletí, nemá takovýto obecný předpoklad žádné opodstatnění. Otázky však nepochybně vyvolává i to, zda takovýto způsob výkonu práce může vést k udržení nebo znovuzískání pracovních návyků. Jednotlivé garance, které ústavní pořádek vymezuje formou zákazu nucených prací a práva na svobodnou volbu povolání, ale i práva na spravedlivou odměnu a práva na přiměřené hmotné zajištění v nezaměstnanosti, ve svém celku formulují imperativ pro zákonodárce, aby právní úprava vztahující se k výkonu práce vždy reflektovala její význam pro svobodný a důstojný život jednotlivce. Výkon práce tedy zákonodárce nemůže pojímat izolovaně, toliko jako samotnou činnost, bez zohlednění všech dalších souvisejících aspektů (srov. bod 235 tohoto nálezu). Podmínka obsažená v § 30 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti staví uchazeče do pozice, že pokud chce dál pobírat podporu v nezaměstnanosti nebo jiná plnění, resp. pokud mu má být nadále poskytována součinnost ze strany úřadu práce, musí být k dispozici, aby si tuto pomoc ze strany státu odpracoval. Tato plnění mají podle ministra práce a sociálních věcí dokonce představovat ekvivalent práce vykonávané v rámci veřejné služby neboli „spravedlivou odměnu“, byť mají podobu „sociálních dávek“. Jak lze usuzovat z jeho vyjádření, veřejná služba míří na osoby, jež jsou „schopné a ochotné pracovat“, přičemž důkazem jejich „ochoty“, která je nezbytným předpokladem pro setrvání v evidenci, je právě nastoupení výkonu veřejné služby. Důsledkem je tak zcela opačný náhled na podstatu práce, než vyplývá z výše uvedených ústavních norem. K zachování a trvání pracovních návyků má totiž sloužit takový její výkon, v jehož rámci jsou kromě činnosti samotné zcela popřeny všechny její další přirozené aspekty, jež dávají jejímu výkonu smysl a působí motivačně na jejího vykonatele.

252. Z obdobných důvodů lze ale zpochybnit i druhý účel veřejné služby, jímž je prevence sociálního vyloučení. Skutečnost, že uchazeč o zaměstnání vykonává veřejnou službu, nemění nic na tom, že nadále zůstává nezaměstnaným a po příjmové stránce dostává příslušnou sociální podporu ze strany státu. Jen stěží lze proto nalézt oporu pro závěr o zlepšení jeho sociálního postavení. Ústavní soud se naopak domnívá, že s ohledem na specifika veřejné služby je její účinek přesně opačný. Stát přiznává práci jejich vykonavatelů nižší hodnotu, než je tomu v jiných obdobných případech, což se samo o sobě promítá i do způsobu, jakým výkon veřejné služby vnímá širší veřejnost. V tomto směru však nelze opominout ani podobnost mezi výkonem veřejné služby a výkonem trestu obecně prospěšných prací (§ 65 trestního zákoníku), v jejímž důsledku se v očích veřejnosti stírají rozdíly mezi oběma instituty. O tom svědčí zejména to, že druh a rozsah vykonávaných prací jsou obdobné, že zpravidla jsou totožní i „dohlížitelé“ na jejich řádný výkon a že v obou případech dochází k tomuto výkonu bez nároku na odměnu. Uvedený důsledek je k tomu často umocněn viditelným označováním dotčených pracovníků vestami s nápisem „veřejná služba“. Ve svém souhrnu tak s nimi stát zachází stejným způsobem jako s osobami odsouzenými pro trestný čin, a to pouze z důvodu, že se stali nezaměstnanými a uplatňují si zákonem přiznaná práva, aniž by přitom porušili jakoukoliv právní povinnost. Povinnost přijmout nabídku veřejné služby proto neslouží zamezení sociálního vyloučení, ale jeho prohloubení, a svým vykonavatelům, jejichž práce má navenek (pro ostatní lidi) shodné prvky jako výkon trestu, může způsobit ponížení dotýkající se jejich vlastní důstojnosti.

253. Napadenou povinnost nakonec nelze považovat ani za přiměřený prostředek bránící zneužívání předmětné pomoci ze strany státu, čehož lze dosáhnout i šetrnějším způsobem. Nabídka veřejné služby může mít (a v řadě případů nepochybně má) tento účinek pro ty uchazeče, kteří podporu ze strany státu využívali, ačkoliv by si mohli sami zaopatřit prostředky na živobytí svou prací. Tito uchazeči nemají důvod přijímat veřejnou službu za stanovených podmínek, protože ji budou pochopitelně považovat za nepřiměřenou ve vztahu k poskytovaným plněním ze strany státu, případně pro ně bude představovat překážku pro práci načerno. Zneužívání předmětné pomoci však nelze presumovat u všech uchazečů a zejména u některých skupin uchazečů takováto situace rozhodně nebude pravidlem. Jako příklad, pro jehož doložení postačí každému věnovat pozornost lidem ve svém okolí, lze nepochybně uvést osoby, které ztratily zaměstnání pár let před dosažením důchodového věku a přes veškeré úsilí si nemohou najít nové zaměstnání. Tyto osoby uplynutím dvou měsíců zpravidla neztratí své pracovní návyky, přesto i na ně dopadne tento prostředek, požádají-li o zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání. Aniž by se jakkoliv provinily proti stanoveným pravidlům, budou nuceny přijmout a vykonávat veřejnou službu za výše uvedených podmínek, a to často i po dobu několika měsíců. Předmětného účelu by přitom bylo nepochybně možné dosáhnout adresnějšími opatřeními, jež by postihovala toliko ty uchazeče, kteří skutečně nerespektovali podmínky pro setrvání v příslušné evidenci, např. posílněním kontrolních mechanismů.

254. Uvedené nedostatky, které zpochybňují způsobilost tohoto institutu být vhodným nebo přiměřeným prostředkem k dosažení sledovaných cílů, nelze odstranit ani za použití správného uvážení ze strany krajských

poboček úřadu práce při výběru uchazečů. Základní problém představuje skutečnost, že tyto krajské pobočky nemají povinnost, nýbrž jen možnost nabídnout výkon veřejné služby, která je podmíněna počtem míst sjednaných s obcemi nebo jinými subjekty. Veřejná služba v rozsahu až 20 hodin týdně, jejíž výkon je místo jakékoliv odměny motivován pouze hrozbou sankce vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání, pochopitelně nebude ze strany podstatné nebo dokonce převážné části uchazečů vnímána jako příležitost, ale jako zátěž. Vznikne tak stav, kdy bude záviset na počtu sjednaných míst, zda určitá osoba bude nebo nebude vykonávat veřejnou službu, protože nebude výjimkou situace, že ze dvou uchazečů, kteří jsou z hlediska relevantních kritérií ve srovnatelném postavení, bude muset veřejnou službu vykonávat toliko jeden z nich. Ve výsledku si bude určitá skupina uchazečů muset všechny nároky plynoucí z jejího zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání fakticky odpracovat, zatímco jiná nikoliv, aniž by tuto nerovnost bylo možné odůvodnit jiným způsobem než jako důsledek nahodilosti. Tím se navíc otevírá i prostor pro případné zneužití předmětného uvázení, protože určitou osobu bude možné fakticky, tedy bez jakéhokoliv zdůvodnění, vynechat z této nabídky.

255. Z díkce § 18a zákona o pomoci v hmotné nouzi vyplývá, že zákon neobsahuje kritéria, podle nichž jsou vybírání uchazeči o zaměstnání, jimž má být učiněna nabídka výkonu veřejné služby. Jejich stanovení proto závisí až na praxi jednotlivých krajských poboček úřadu práce, čímž se jim otevírá velmi široký prostor pro správní uvázení. Jednotlivých variant nastavení těchto kritérií si lze představit několik. Zohledňovat lze např. délku období, během kterého je osoba vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání, jakož i kvalifikaci, ekonomické a společenské postavení, rodinný nebo zdravotní stav, věk apod. Jakýkoliv klíč však nebude moci změnit to, že nabídka veřejné služby a s ní spojená povinnost uchazeče ji přijmout se budou dotýkat vždy jen části uchazečů, jež jsou vedeni v předmětné evidenci déle než dva měsíce. Nejde přitom o nerovnost, kterou by bylo možné aprobovat pouhým odkazem na její preventivní funkci. Pokud by bylo možné veřejnou službu považovat výlučně za opatření proti zneužívání postavení uchazeče o zaměstnání a s tím spojených plnění, pak by se dalo nepochybně akceptovat, že její nabídka bude činěna podle určitého předem vymezeného klíče jen ve vztahu k některým uchazečům a již samotná možnost jejího učinění bude působit výstražně. Takovéto řešení Ústavní soud potvrdil v případě provádění namátkových daňových kontrol [srov. nález ze dne 18. listopadu 2008 sp. zn. I. ÚS 1835/07 (N 196/51 SbNU 375), včetně odlišného stanoviska soudkyně Ivany Janů, a stanovisko pléna ze dne 8. listopadu 2011 sp. zn. Pl. ÚS-st. 33/11 (ST 33/63 SbNU 567; 368/2011 Sb.), jimž byl překonán právní názor obsažený v tomto nálezu]. Srovnání s daňovou kontrolou ale přestává být přiléhavé, pokud se vezmou v úvahu i další obsahové prvky veřejné služby, tedy samotný výkon práce v rozsahu až 20 hodin týdně po dobu několika měsíců. Jde totiž o povinnost natolik tíživou, že se jí u té skupiny uchazečů, kterým byl výkon veřejné služby nabídnut, zásadním způsobem mění podmínky pro uplatnění nároků hmotného zajištění pro případ nezaměstnanosti.

256. Ve svém souhrnu se tak s ohledem na § 30 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti vytvářejí dvě skupiny uchazečů o zaměstnání, u nichž se zásadně liší podmínky pro setrvání v příslušné evidenci, přičemž určení, do jaké skupiny patří určitý uchazeč, závisí ve velké míře na širokém uvázení krajské pobočky úřadu práce. Vzhledem k omezenému počtu míst bude mít rozhodování o tom, komu bude nabídnut výkon veřejné služby, vždy určitý prvek nahodilosti. Takováto nerovnost mezi oběma skupinami uchazečů, která bude v podstatě nastávat pokaždé, nebude-li veřejná služba nabízena vždy všem uchazečům, již mohou být v důsledku jejího nepřijetí vyřazení z evidence, postrádá ústavně aprobované zdůvodnění a je v rozporu se zákazem libovůle, vyplývajícím ze zásady právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy.

257. Skutečnost, že se uchazeči o zaměstnání mohou bránit proti rozhodnutí o vyřazení z evidence ve správním soudnictví, nijak nezpochybnuje uvedené závěry. Příslušnou žalobou se lze bránit proti vyřazení, pro které nebyly dány zákonné důvody, což bude v případě důvodu podle § 30 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti znamenat i posouzení, zda uchazeč neměl právo odmítnout veřejnou službu z vážného důvodu ve smyslu § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti, tj. např. z důvodu, že druh nabízené veřejné služby je zjevně nepřiměřený dosavadní odborné kvalifikaci uchazeče o zaměstnání. Takovýto přezkum nicméně nemůže vést k odstranění strukturálních problémů posuzovaného institutu, kterými jsou kromě uvedené nerovnosti i další jeho v tomto nálezu pojmenované nedostatky. Ty jsou totiž důsledkem napadené právní úpravy a mohou být odstraněny toliko zásahem ze strany zákonodárce.

258. Ústavní soud konstatuje, že účely právní úpravy zprostředkování zaměstnání podle hlavy II části druhé zákona o zaměstnanosti a veřejné služby se významným způsobem rozcházejí. Vzhledem k tomu, že veřejná služba nabízí nezaměstnaným jen možnost bezplatného výkonu stanovené pracovní činnosti, lze povinnost vykonávat ji v rozsahu až 20 hodin týdně pro uchazeče o zaměstnání za všech výše uvedených omezení považovat za nepřiměřené břemeno pro uplatňování jednotlivých zákonem vymezených práv, jež jsou mu přiznána za účelem hmotného zajištění v nezaměstnanosti. Jde přitom o povinnost stanovenou zákonem, kterou musí každá osoba žádající o zprostředkování zaměstnání v průběhu svého vedení v evidenci uchazečů o

zaměstnání strpět. V opačném případě by si totiž žádné z těchto práv uplatňovat nemohla. Všechny tyto skutečnosti vylučují, aby hodnocení napadené povinnosti vykonávat nabídnutou veřejnou službu vycházelo z předpokladu, že se na ni vztahuje souhlas uchazeče se zařazením do předmětné evidence. Na jejich základě je naopak možné dospět k závěru opačnému, a to, že § 30 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti stanoví uchazečům nepřiměřenou povinnost výkonu práce, jejíž odmítnutí sankcionuje vyřazením z evidence. V tomto smyslu lze nakonec podpůrně odkázat i na stanovisko Výboru expertů MOP, podle něhož by podmínění práva na podporu v nezaměstnanosti, jež pracovníkovi vzniklo na základě jeho účasti na pojistném systému a určité doby výkonu zaměstnání, dodatečným požadavkem výkonu práce pod sankcí ztráty tohoto práva mohlo představovat zakázanou nucenou práci [International Labour Office. Eradication of Forced Labour. Report III (Part 1B). General Survey concerning the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), and the Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105). Geneve, 2007, s. 70, bod 129, přístupná na http://www.ilo.org/gb/WCMS_089199/lang-en/index.htm]. Ústavní soud proto dospěl k závěru, že v případě této povinnosti jsou naplněny oba znaky nucené práce ve smyslu čl. 9 Listiny a čl. 4 Úmluvy, resp. čl. 2 odst. 1 Úmluvy o nucené nebo povinné práci.

259. Závěrem této části tak zbývá zodpovědět poslední z položených otázek, a to, zda napadenou povinnost nelze podřadit pod některou z výjimek ze zákazu nucených prací stanovených Listinou, případně Úmluvou nebo jinou mezinárodní smlouvou. V této souvislosti Ústavní soud podotýká, že jedinou v úvahu přicházející výjimku z tohoto zákazu lze spatřovat v argumentu mimořádných okolností v důsledku ekonomické krize, který formuloval ministr práce a sociálních věcí. Tento argument by podle jeho názoru bylo možné podřadit pod čl. 4 odst. 3 písm. c) Úmluvy, podle něhož se za nucenou nebo povinnou práci nepovažuje služba vyžadovaná v případě nouze nebo pohromy, která ohrožuje život nebo blaho společenství, a pod čl. 2 odst. 2 písm. d) Úmluvy o nucené nebo povinné práci, který tuto výjimku stanoví pro práci vymáhanou v případech mimořádných okolností, jež ohrožují nebo by mohly ohrozit život nebo normální životní poměry veškerého obyvatelstva nebo jeho části. Obdobně by ale bylo možné nepochybně argumentovat i čl. 8 odst. 3 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, podle něhož nucená a povinná práce nezahrnuje jakoukoliv službu vynucenou v mimořádných případech nebo při pohromě ohrožující život nebo blahobyt společenství, a v neposlední řadě i čl. 9 odst. 2 Listiny, podle níž se zákaz nucených prací nebo služeb nevztahuje na službu vyžadovanou v případě nebezpečí, které ohrožuje životy, zdraví nebo značné majetkové hodnoty. Ústavní soud však takovéto hodnocení důrazně odmítá.

260. Poukaz na probíhající ekonomickou krizi je především velmi vágní a vůbec z něho neplyne, jakým způsobem má k jejímu překonání, resp. k překonání jejích důsledků, přispět povinnost uchazečů o zaměstnání přijmout nabídku vykonávat veřejnou službu. Její účel, byť lze mít výhrady ve vztahu ke schopnosti předmětné povinnosti dosáhnout jej, směřuje především k ochraně jednotlivých uchazečů před důsledky (nejen) dlouhodobé nezaměstnanosti. To sice neznamená, že by nebyl kompatibilní s veřejným zájmem na snížení nezaměstnanosti a že by jeho dosažením nebylo možné v širších souvislostech přispět k hospodářskému rozvoji, takováto souvislost je však velmi abstraktní a bylo by jí možné odůvodnit v podstatě jakoukoliv pracovní povinnost, pročež ji ani Ústavní soud nemůže považovat za postačující. Předmětnou výjimku by bylo možné akceptovat jen v případě, pokud by určitá povinnost byla stanovena právě za účelem zabránění nebo odstranění nebezpečí, jež by ohrožovalo životy a zdraví nebo majetkové hodnoty (blahobyt). Z povahy věci přitom musí jít o povinnosti mimořádného charakteru, což nevylučuje jejich stanovení na delší dobu. Povinnost uchazečů o zaměstnání vykonávat veřejnou službu ale není prostředkem k odstranění nějaké mimořádné situace, ale je koncipována jako stálý prostředek v rámci aktivní politiky zaměstnanosti, jehož prostřednictvím mají být u uchazečů zachovány pracovní návyky a má dojít k prevenci jejich sociálního vyloučení. Z těchto důvodů jej proto nelze podřadit pod žádnou z výše uvedených výjimek.

261. Ze všech těchto důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že povinnost uchazečů o zaměstnání přijmout nabídku vykonávat veřejnou službu, kterou je podmíněno jejich setrvání v evidenci uchazečů o zaměstnání, je v rozporu se zákazem nucených prací ve smyslu čl. 9 odst. 1 a čl. 26 odst. 1 Listiny, čl. 4 odst. 2 Úmluvy a čl. 8 odst. 3 písm. a) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a stejně tak porušuje i zákaz svévole podle čl. 1 odst. 1 Ústavy a zásadu rovnosti v důstojnosti podle čl. 1 Listiny, resp. právo na zachování lidské důstojnosti podle čl. 10 odst. 1 Listiny.

VII./d Posouzení souladu s právem na přiměřené hmotné zajištění v nezaměstnanosti podle čl. 26 odst. 3 Listiny
262. Pokud jde o namítaný nesoulad s právem na přiměřené hmotné zajištění v nezaměstnanosti podle čl. 26 odst. 3 Listiny, Ústavní soud považuje za účelné navázat na argumentaci uvedenou zejména v bodech 243 a 244 tohoto nálezu. Zákonodárci náleží stanovit konkrétní způsob, jakým bude uplatnění tohoto práva realizováno,

jakož i provádět jeho případné změny. Jím zvolenou právní úpravou ale nesmí dojít k faktickému popření tohoto sociálního práva (nález sp. zn. Pl. ÚS 2/08, body 54 a 56; též nález sp. zn. Pl. ÚS 54/10, body 46 až 49). Vždy musí být dbáno na jeho podstatu a smysl (čl. 4 odst. 4 Listiny). Ústavní soud tak přistoupil k posouzení, zda napadený důvod vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání podle § 30 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti obstojí v tzv. testu rozumnosti (bod 244 tohoto nálezu). Vycházejí z již vymezeného esenciálního obsahu tohoto sociálního práva, kterým je částečně zmírnění negativních důsledků, jež pro jednotlivce a osoby na něm závislé může mít ztráta příjmu, a vytvoření prostoru k tomu, aby se s touto situací mohl vypořádat (bod 243 tohoto nálezu), přitom mohl rovnou přistoupit k druhému kroku tohoto testu, jímž je zhodnocení, zda se posuzované ustanovení tohoto esenciálního obsahu nedotýká.

263. Nárok na podporu v nezaměstnanosti není neměnný a nelze vyloučit, že jej zákonodárce do budoucna rozšíří nebo omezí. Případné změny se přitom mohou týkat jak výše podpory, tak délky podpůrní doby nebo podmínek, za nichž nárok vznikne nebo bude trvat. Vždy je však třeba zvažovat, zda zákonem stanovený rozsah práv, jejichž účelem je hmotné zajištění v nezaměstnanosti, bude i nadále umožňovat reálné uplatňování předmětného ústavně zaručeného práva. Zároveň musí být brán zřetel na to, že uvedený nárok je u uchazeče o zaměstnání podmíněn tím, že v rozhodném období získal dobu důchodového pojištění v délce alespoň 12 měsíců, po kterou za něj muselo být toto pojištění hrazeno [§ 39 odst. 1 písm. a) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 382/2008 Sb., ve spojení s § 11 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů]. Podpora v nezaměstnanosti je tak vlastně garantována prostřednictvím státem vytvořeného pojistného systému s povinnou účastí zaměstnanců v pracovním poměru, osob samostatně výdělečně činných či jiných zákonem stanovených osob. Případný nárok jim sice vznikne až tím, že nastane zákonem předpokládaná pojistná událost, již samotné splnění ostatních podmínek u nich však konstituuje legitimní očekávání, že v takovémto případě obdrží určité plnění. Jakákoliv změna zákonem stanovených podmínek pro vznik a trvání tohoto nároku proto musí tuto skutečnost zohlednit.

264. Stanovení nového důvodu vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání v důsledku odmítnutí nabídky vykonávat veřejnou službu působí současně jako změna podmínek pro vznik a trvání nároku na podporu v nezaměstnanosti, neboť tento nárok může vzniknout jen evidovanému uchazeči (§ 39 zákona o zaměstnanosti). Jejím důsledkem je tak v první řadě zásadní omezení nároku, který se uplynutím doby dvou měsíců stává nárokem podmíněným přijetím případné nabídky. Jde nepochybně o velmi zásadní změnu, jež může v závislosti na věku uchazeče, který odmítne předmětnou nabídku, znamenat zkrácení podpůrní doby o 3, 6 nebo dokonce 9 měsíců, a mít tak zásadní negativní průběh do jeho sociální situace. Již z tohoto důvodu proto vyvolává pochybnosti skutečnost, že zákonodárce nijak nezohlednil legitimní očekávání účastníků tohoto pojištění ve vztahu k rozhodnému období a nestanovil přiměřená přechodná ustanovení, která by pro takovéto změny vytvořila delší časový rámec. Ještě předtím, než mohl Ústavní soud zvažovat případnou intenzitu tohoto zásahu z hlediska principu právní jistoty nebo důvěry v právo, si však musel položit otázku obecnější, a to, zda toto omezení lze akceptovat již s ohledem na samotný obsah dané povinnosti.

265. Ústavní soud opětovně zdůrazňuje, že veřejná služba je veřejnoprávním vztahem, jehož vykonavatelé, jde-li o uchazeče o zaměstnání, zůstávají navzdory výkonu závislé práce v rozsahu až 20 hodin týdně nadále formálně nezaměstnanými a jsou jim odepřena práva, která by jim jako zaměstnancům náležela v základních pracovněprávních vztazích. Jejich povinnost přijmout nabídku vykonávat ji tak pro ně vlastně zakládá novou podmínku pro poskytování podpory v nezaměstnanosti, která spočívá ve výkonu činnosti, jež fakticky není ničím jiným než zaměstnáním, a mění tak samotný význam předmětné podpory, neboť ta se tím, jak otevřeně uvedl ve svém vyjádření ministr práce a sociálních věcí, stává odměnou za veřejnou službu. Tím je ale zcela popřen účel, pro který má být podpora v nezaměstnanosti poskytována a především pro který je hrazeno předmětné pojistné. Uchazeči si totiž plnění, na které by podle zákona měli mít nárok již v důsledku nastání pojistné události, musí opětovně odpracovat. V žádném případě nejde toliko o povinnost, jejímž smyslem by měla být zejména kontrola, zda jsou skutečně dány podmínky pro vznik nároku, např. zda uchazeč skutečně nemůže vykonávat zaměstnání bez vlastní viny. Bez povšimnutí nakonec nelze ponechat ani neodůvodněnou nerovnost, která v důsledku stanovení nového důvodu vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání podle § 30 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti mezi uchazeči vzniká.

266. Takto shrnuté důvody (blíže zejména body 246 až 258) vedly Ústavní soud k výše uvedenému závěru, že v důsledku napadeného ustanovení se podpora v nezaměstnanosti, jakož i všechna další plnění, jež stát poskytuje jako hmotné zajištění v nezaměstnanosti ve smyslu čl. 26 odst. 3 Listiny, staly prostředkem, kterým stát pod sankcí jejich odepření a v rozporu s čl. 9 Listiny vynucuje na uchazečích výkon veřejné služby. Na tomto místě je třeba stejným důvodům přiznat širší ústavněprávní relevanci. Opodstatňují totiž i závěr o tom, že se napadená právní úprava dotýká hmotné existence a skutečné realizace esenciálního obsahu ústavně zaručeného sociálního práva na přiměřené hmotné zajištění v nezaměstnanosti podle čl. 26 odst. 3 Listiny tím, že již po dvou měsících,

a nadto v některých případech bez jakýchkoliv objektivně přezkoumatelných důvodů, připouští vyřazení uchazeče o zaměstnání z evidence těchto uchazečů s popsáním důsledky ztráty přiměřeného hmotného zajištění. Ustanovení § 30 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti proto nemohlo obstat již ve druhém kroku testu rozumnosti.

VII./e Posouzení souladu s právem na spravedlivou odměnu za práci podle čl. 28 Listiny

267. Závěrem této části nálezu se Ústavní soud zabýval otázkou souladu napadených ustanovení s právem na spravedlivou odměnu za práci podle čl. 28 Listiny. Jeho podstatou je princip, že za výkon závislé práce v jakémkoliv formě pracovněprávního vztahu náleží zaměstnancům odměna, přičemž i v tomto případě náleží zákonodárci široký prostor pro uvážení, jakým způsobem zajistí jeho uplatňování, včetně možnosti blíže regulovat způsob odměňování a jeho výši. Uvedené nevylučuje, aby k výkonu práce pro určitý subjekt docházelo i bez nároku na odměnu, k čemuž zákonodárce může stanovit přiměřenou formu právního vztahu. Vždy se však musí jednat o práci, která je za těchto podmínek vykonávána dobrovolně, přičemž odmítnutí jejího výkonu nesmí být důvodem pro uložení sankce. Případná jiná povinnost, jež by jejímu vykonavateli vznikla v důsledku tohoto odmítnutí, by musela s tímto právním vztahem věcně souviset a nesměla by být natolik zatěžující, aby vůči němu fakticky působila jako prostředek donucení k výkonu předmětné práce. V takovém případě by totiž tato osoba musela být považována za „zaměstnance“ ve smyslu čl. 28 Listiny, protože by u ní nebylo možné předpokládat, že za těchto podmínek vykonává práci na základě svobodného projevu vůle. Absence nároku na odměnu by tak nezbytně musela vést k závěru o porušení tohoto článku.

268. Pro posouzení souladu napadených ustanovení s tímto právem postačí zodpovězení dvou otázek, a to, zda se princip obsažený v čl. 28 Listiny uplatní i na výkon veřejné služby, a pokud ano, zda lze za spravedlivou odměnu považovat plnění, jež zákon přiznává uchazečům o zaměstnání jako hmotné zajištění v nezaměstnanosti. K první otázce je třeba uvést, že institut veřejné služby podle § 18a zákona o pomoci v hmotné nouzi sice vytváří rámec pro výkon činnosti, jež může mít charakter závislé práce bez nároku na odměnu, s odmítnutím její činnosti však tento zákon nespojuje žádnou sankci. Takováto sankce nemůže být sjednána ani v písemné smlouvě veřejnoprávní povahy, jež představuje právní základ pro výkon veřejné služby, neboť krajské pobočce úřadu práce chybí k takovémuto ujednání potřebné zákonné zmocnění. Předmětná charakteristika se však uplatní toliko v případě, že je veřejná služba vykonávána osobami v hmotné nouzi nebo osobami vedenými v evidenci uchazečů o zaměstnání po dobu nepřesahující dva měsíce. Pokud by naopak byly jako uchazeči o zaměstnání vedeny po dobu delší, pak by se na nich uplatnila povinnost přijmout nabídku veřejné služby podle § 30 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti a z hlediska čl. 28 Listiny by musely být považovány za zaměstnance, jimž za výkon závislé práce musí náležet odměna.

269. Je zřejmé, že absence jakékoliv odměny by v případě povinnosti uchazečů o zaměstnání vykonávat veřejnou službu vedla k nepřijatelnému zásahu do samotné podstaty a smyslu jejich práva na spravedlivou odměnu za práci, neboť toto právo by bylo zcela popřeno (druhý krok testu rozumnosti, srov. bod 244 tohoto nálezu). Jak již bylo zmíněno, z hlediska Listiny je třeba na výkon závislé práce nahlížet ve všech jeho aspektech, a nikoliv pouze jako na samotnou činnost. Právě odměna za práci představuje protiplnění, jež motivuje zaměstnance k jejímu výkonu a nejlépe ilustruje vzájemné postavení obou stran v pracovněprávních vztazích. Současně zaměstnancům umožňuje vytvářet si podmínky pro důstojný život a tvorbu a udržování sociálních vztahů. Je proto velmi obtížné pochopit, jakým způsobem má výkon veřejné služby bez nároku na mzdu vést k obnovení a zachování pracovních návyků. Zákon v tomto směru vytváří jejím vykonavatelům dokonce horší podmínky než odsouzeným ve výkonu trestu odnětí svobody, u nichž je v případě jejich zařazení k výkonu práce nárok na odměnu naopak garantován (§ 33 odst. 1 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů). Jiný přístup u odsouzených by přitom zpochybňoval samotnou resocializační funkci, kterou má toto jejich zařazení plnit [srov. rozsudek Spolkového ústavního soudu ze dne 1. července 1998 sp. zn. 2 BvR 441/90 (BVerfGE 98, 169)].

270. Zůstává tak zodpovědět druhou z položených otázek, která míří k tomu, co lze za spravedlivou odměnu považovat. Na tomto místě již ale postačí pouze odkázat na výše uvedenou argumentaci, podle které sleduje podpora v nezaměstnanosti a jiná práva, jež tvoří přiměřené hmotné zajištění pro tento případ, odlišný účel a nelze je považovat za odměnu nebo protiplnění za výkon veřejné služby. Pro ilustraci absence jakékoliv souvislosti lze poukázat na to, že výše těchto plnění se mění podle kritérií, jež nemají žádnou souvislost ve vztahu k vykonávané práci. Vykonavatel veřejné služby, kterému byla učiněna nabídka již po dvou měsících v evidenci uchazečů o zaměstnání, bude dostávat několik měsíců všechna plnění včetně podpory v nezaměstnanosti. Bude-li však po skončení podpůrné doby nadále vykonávat stejnou práci, pak k ní bude docházet již jen „výměnou“ za ostatní práva, zejména za hrazení zdravotního pojištění. Tak tomu bude nakonec i během doby, po kterou nebude dostávat podporu v nezaměstnanosti z důvodu vyplacení odstupného (srov. § 44a

zákona o zaměstnanosti). Ústavní soud proto konstatuje, že § 30 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti není v souladu s právem zaměstnanců na spravedlivou odměnu za práci podle čl. 28 Listiny, resp. též podle čl. 7 písm. a) Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

271. Předmětný derogační důvod se neuplatní ve vztahu k samotné možnosti uchazečů o zaměstnání vykonávat veřejnou službu podle § 18a zákona o pomoci v hmotné nouzi, jehož zrušení se v příslušné části návrhu rovněž domáhají navrhovatelé. Veřejná služba tak zůstává právní formou výkonu činnosti za některým z účelů vymezených v tomto ustanovení, jehož využití ze strany osob v hmotné nouzi nebo uchazečů o zaměstnání závisí plně na jejich souhlasu. Otázka, jakou motivaci budou tyto osoby mít pro její výkon, která v této souvislosti pochopitelně vyvstává, již přesahuje rámec tohoto ústavněprávního hodnocení.

VII./f Shrnutí

272. Ze všech uvedených důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že § 30 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 367/2011 Sb., je v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy, čl. 1, čl. 9 odst. 1, čl. 10 odst. 1, čl. 26 odst. 1 a 3 a čl. 28 Listiny, čl. 4 odst. 2 Úmluvy a čl. 8 odst. 3 písm. a) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a čl. 7 písm. a) Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech. Návrh na zrušení § 18a odst. 1 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění zákona č. 366/2006 Sb., v části vyjádřené slovy „a osobami vedenými v evidenci uchazečů o zaměstnání⁵⁴⁾“, u něhož s ohledem na argumentaci navrhovatelů přicházelo v úvahu posouzení souladu jen s čl. 28 Listiny, důvodným neshledal.

VIII. Posouzení ústavní konformity povinnosti nové registrace poskytovatelů zdravotních služeb podle § 121 odst. 1 a 5 zákona o zdravotních službách

273. Navrhovatelé i skupina senátorů, která má v tomto řízení postavení vedlejšího účastníka, dále spatřují nesoulad § 121 odst. 1 a 5 zákona o zdravotních službách se zákazem retroaktivity a principem právní jistoty podle čl. 1 odst. 1 Ústavy a s právem podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny. Poukazují na to, že provozovatelé nestátních zdravotnických zařízení, kteří vykonávají svoji činnost na základě rozhodnutí o registraci podle zákona o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních, musí nově žádat o oprávnění k poskytování zdravotních služeb. Příslušná žádost přitom předpokládá opětovné doložení některých dokumentů, v důsledku čehož může těmto subjektům vzniknout nepřiměřená zátěž. Jako příklad uvádějí lékaře provozující soukromou praxi, již budou muset – navzdory svým zkušenostem – nově prokázat (a případně i doplnit) své kvalifikační předpoklady pro výkon povolání v určitém oboru. Námitky navrhovatelů ale směřují i proti tomu, že k zániku dosavadního oprávnění má dojít ze zákona uplynutím lhůty 36 měsíců ode dne nabytí účinnosti zákona o zdravotních službách, aniž by se dotčení provozovatelé nestátních zdravotnických zařízení dopustili jakéhokoliv provinění. V průběhu ústního jednání navrhl zástupce skupiny senátorů, aby v případě § 121 odst. 1 zákona o zdravotních službách nedošlo ke zrušení celého ustanovení, ale jen jeho části (bod 174 tohoto nálezu), Ústavní soud nicméně zdůrazňuje, že v řízení o kontrole norem není podle ustálené judikatury zúžení návrhu nebo jeho zpětvzetí možné.

VIII./a Dikce a kontext napadených ustanovení

274. Ačkoliv oba návrhy směřují jen proti § 121 odst. 1 a 5 zákona o zdravotních službách, s ohledem na obsahovou souvislost považuje Ústavní soud za účelné citovat nejen plné znění těchto ustanovení, nýbrž též znění § 121 odst. 4 téhož zákona. Tato ustanovení zní:

„Přechodná ustanovení

§ 121

(1) Osoba, která je oprávněna provozovat nestátní zdravotnické zařízení na základě rozhodnutí o registraci podle dosavadního zákona o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních (dále jen „registrace“), může na základě registrace poskytovat zdravotní služby, které odpovídají druhu a rozsahu zdravotní péče uvedené v registraci, a to po dobu nejdéle 36 měsíců ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, není-li dále stanoveno jinak; tato osoba se považuje za poskytovatele. Držitelé registrace podle dosavadních právních předpisů mají právo na vydání oprávnění k poskytování zdravotních služeb podle tohoto zákona za předpokladu, že doloží náležitosti nutné k udělení registrace podle tohoto zákona.

...

(4) Registrace pozbývá platnosti dnem nabytí právní moci rozhodnutí o udělení oprávnění k poskytování zdravotních služeb, nejpozději však uplynutím 36 měsíců ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona. To neplatí, požádá-li poskytovatel uvedený v odstavci 1 o udělení oprávnění k poskytování zdravotních služeb ve lhůtě stanovené v odstavci 5 a řízení o žádosti nebude pravomocně skončeno do 36 měsíců ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona; v tomto případě registrace pozbývá platnosti dnem nabytí právní moci rozhodnutí o žádosti. Registrace opravňující provozovat zařízení zdravotnické záchranné služby poskytovatelem uvedeným v odstavci 2 pozbývá platnosti uplynutím 12 měsíců ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.

(5) Pokud poskytovatel uvedený v odstavci 1 hodlá poskytovat zdravotní služby po uplynutí 36 měsíců ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, požádá do 9 měsíců ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona o udělení oprávnění k poskytování zdravotních služeb. Žádost o udělení oprávnění k poskytování zdravotních služeb obsahuje náležitosti uvedené v § 18 odst. 1. Příslušný správní orgán je povinen vydat rozhodnutí o žádosti nejpozději do 36 měsíců ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.“

275. Ústavní soud úvodem přezkumu těchto ustanovení podotýká, že zákon o zdravotních službách novým způsobem upravil právní vztahy v oblasti poskytování zdravotní péče, resp. zdravotních služeb, přičemž ode dne jeho účinnosti jsou jím stanovena pravidla závazná pro všechny poskytovatele. Za účelem zabezpečení kontinuity poskytování zdravotních služeb se tento zákon musel vypořádat s otázkou právního postavení jejich dosavadních poskytovatelů, včetně další platnosti jejich oprávnění podle předchozí právní úpravy. Napadená ustanovení tak činí ve vztahu k provozovatelům nestátních zdravotnických zařízení, kteří dosud poskytovali zdravotní péči na základě registrace podle již neúčinného zákona o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních. Jde o přechodná ustanovení, na jejichž základě bylo těmto subjektům dočasně (pro období nejdéle 36 měsíců ode dne nabytí účinnosti zákona) přiznáno postavení poskytovatelů zdravotních služeb podle zákona o zdravotních službách. Stejnou lhůtou byla podle § 121 odst. 4 tohoto zákona omezena i platnost dosavadních registrací, k čemuž je třeba poznamenat, že odstavec 5 současně vymezil zvláštní (a zjednodušený) postup umožňující uvedeným subjektům získat předmětné oprávnění tak, aby mohly poskytovat zdravotní služby kontinuálně i po uplynutí této lhůty. Podmínkou vydání příslušného rozhodnutí je podání žádosti do 9 měsíců od nabytí účinnosti zákona o zdravotních službách, která bude obsahovat náležitosti uvedené v jeho § 18 odst. 1, což zjednodušeně znamená, že v ní musí být uvedeny údaje vztahující se k žadateli, resp. jeho odbornému zástupci, jakož i údaje týkající se rozsahu zdravotní péče, kterou chce tento žadatel poskytovat, místa, kde ji bude poskytovat, a časového období, v němž tak bude činit. I kdyby přitom příslušný správní orgán o takovéto žádosti pravomocně nerozhodl v zákonem stanovené lhůtě 36 měsíců ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, dotčený žadatel by mohl poskytovat zdravotní služby, které odpovídají druhu a rozsahu zdravotní péče uvedené v registraci, až do okamžiku, kdy rozhodnutí o jeho žádosti nabude právní moci. Tímto okamžikem by současně pozbyla platnost jeho dosavadní registrace. Možnost podat žádost o oprávnění k poskytování zdravotních služeb je pro dosavadní provozovatele zachována i po uplynutí lhůty 9 měsíců podle § 121 odst. 5 zákona o zdravotních službách, v takovém případě se ale na její náležitosti a řízení o ní uplatní obecná úprava podle tohoto zákona.

VIII./b Obecná východiska

276. Zákaz retroaktivity (zpětné účinnosti) právních norem i zásada právní jistoty jsou pojmovou součástí principu právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy [srov. náleze ze dne 8. června 1995 sp. zn. IV. ÚS 215/94 (N 30/3 SbNU 227), náleze Ústavního soudu České a Slovenské Federativní Republiky ze dne 10. prosince 1992 sp. zn. Pl. ÚS 78/92 (náleze č. 15, Sbírka usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR, Praha: Linde Praha, a. s., 2011, s. 92)], a tedy případný nesoulad zákona nebo jiného právního předpisu s nimi je důvodem pro jeho zrušení v řízení o kontrole norem. Ústavní soud ve svých dosavadních rozhodnutích definoval rozdíl mezi pojmy pravé a nepravé retroaktivity a v obecné rovině vymezil podmínky, za nichž lze zpětné působení určité právní normy považovat za přípustné (srov. shrnutí obsažené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bodech 144 až 149). V případě pravé retroaktivity působí právní norma vznik právních vztahů před svou účinností za podmínek, které teprve dodatečně stanovila, nebo pokud dochází ke změně právních vztahů vzniklých podle staré právní úpravy, a to ještě před účinností nového zákona. Nepravá retroaktivita naopak předpokládá, že nový zákon právní následky pro minulost nezakládá, v minulosti nastalé skutečnosti však právně kvalifikuje jako podmínku budoucího právního následku nebo pro budoucnost modifikuje právní následky založené podle dřívějších předpisů.

277. Vzhledem k výše uvedenému vymezení obsahu napadených ustanovení lze v jejich případě zjevně uvažovat pouze o retroaktivitě nepravé. Na rozdíl od případů pravé retroaktivity, která je zásadně nepřipustná, pokud je s ní současně spojen zásah do principů ochrany důvěry v právo, právní jistoty, resp. ochrany nabytých práv [srov. náleze ze dne 4. února 1997 sp. zn. Pl. ÚS 21/96 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.), náleze ze dne 13. března 2001 sp. zn. Pl. ÚS 51/2000 (N 42/21 SbNU 369; 128/2001 Sb.), náleze ze dne 6. února 2007 sp. zn. Pl. ÚS 38/06 (N 23/44 SbNU 279; 84/2007 Sb.)], lze v případě nepravé retroaktivity konstatovat její obecnou, byť nikoliv bezvýjimečnou, přípustnost (srov. náleze sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 147, náleze sp. zn. Pl. ÚS 17/11, bod 53). Platí, že nepravá retroaktivita je v souladu se zásadou ochrany důvěry v právo tehdy, pokud je vhodná a potřebná k dosažení zákonem sledovaného cíle a při celkovém poměrování „zklamané“ důvěry a významu a naléhavosti důvodů právní změny bude zachována hranice únosnosti (srov. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 7. července 2010 sp. zn. 2 BvL 14/02, bod 58). Již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/96 nakonec Ústavní soud sám uvedl, že zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spjato se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo, k němuž dochází v důsledku ochrany jiného veřejného zájmu či základního práva nebo svobody. Rozhodnutí zákonodárce o způsobu řešení časového střetu staré a nové právní úpravy ale není z ústavního hlediska věcí nahodilou nebo věcí libovůle, nýbrž zvažováním v kolizi stojících hodnot. K závěru o

druhu legislativního řešení časového střetu právních úprav by tak mělo vést posuzování uvedeného konfliktu hodnot hlediskem proporcionality s ohledem na intertemporalitu. Proporcionalitu lze přitom charakterizovat tak, že vyšší stupeň intenzity veřejného zájmu, resp. ochrany základních lidských práv a svobod, odůvodňuje vyšší míru zásahu do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo novou právní regulací. Omezení základního práva musí zároveň ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit jeho podstatu a smysl. Při posouzení způsobu legislativního řešení uvedeného časového střetu tak sehrává svoji roli nejen míra odlišnosti staré a nové právní úpravy, nýbrž i další skutečnosti, jako společenská naléhavost zavedení posléze uvedené právní úpravy [srov. též odlišné stanovisko šesti soudců k nálezu ze dne 7. června 1995 sp. zn. Pl. ÚS 4/95 (N 29/3 SbNU 209; 168/1995 Sb.)].

278. Pokud jde o tvrzený zásah do práva podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny, Ústavní soud podotýká, že tohoto práva se může jednotlivec ve smyslu čl. 41 odst. 1 Listiny domáhat pouze v mezích zákonů, které jej provádějí. Ustanovení čl. 26 odst. 2 Listiny současně předpokládá možnost omezení výkonu některých povolání nebo činností zákonem, aniž by specifikoval účel takového omezení [srov. náleze ze dne 20. června 2006 sp. zn. Pl. ÚS 38/04 (N 125/41 SbNU 551; 409/2006 Sb.), bod 29]. Zákonodárce má tedy relativně širokou dispozici pro konkrétní vymezení obsahu a způsobu realizace tohoto článku, leč ani ta není absolutní. Ve svém uvážení je vázán především čl. 4 odst. 4 Listiny, který brání tomu, aby se omezení základního práva podnikat dotýkalo samotné jeho podstaty a smyslu [srov. náleze ze dne 23. května 2000 sp. zn. Pl. ÚS 24/99 (N 73/18 SbNU 135; 167/2000 Sb.), náleze ze dne 12. července 2001 sp. zn. Pl. ÚS 11/2000 (N 113/23 SbNU 105; 322/2001 Sb.), část VIII písm. H]. Rovněž je však povinen respektovat zásadu rovnosti v právech ve smyslu čl. 1 Listiny, resp. čl. 3 odst. 1 Listiny.

279. Je třeba zdůraznit, že omezení práva podnikat, stejně jako omezení práva na svobodný výkon povolání, se může týkat nejen způsobu, jakým má být předmětná činnost vykonávána, nýbrž i samotné možnosti tuto činnost vykonávat. Zákonodárce může stanovit, že určité povolání nebo činnosti mohou vykonávat pouze osoby, které splňují předepsané podmínky, typicky např. kvalifikační předpoklady. Důsledkem takovéto úpravy však bude vždy zásadní omezení práva podle čl. 26 odst. 1 Listiny v případě těch subjektů, které tyto podmínky nespĺňují. Takto vzniklá nerovnost, která se dotýká samotné podstaty předmětného základního práva, přitom z ústavněprávního hlediska obtojí pouze tehdy, nebude-li výsledkem libovůle a pro rozdílné zacházení s jednotlivými skupinami osob budou existovat objektivní a rozumné důvody. To ve smyslu dosavadní judikatury Ústavního soudu znamená, že omezení možnosti výkonu některých povolání nebo činností za určitým ústavně aprobovaným účelem musí v případě jednotlivých dotčených osob obstát v testu proporcionality [srov. náleze sp. zn. Pl. ÚS 38/04, body 27 a násl., též náleze ze dne 7. dubna 2009 sp. zn. Pl. ÚS 35/08 (N 83/53 SbNU 51; 151/2009 Sb.)].

280. Uvedené požadavky se vztahují nejen na obsah případných nových podmínek pro výkon určitého povolání nebo činnosti, nýbrž i na časový rámec jejich naplňování. Jejich náhlá změna, jejímž důsledkem by byla povinnost určité osoby přestat vykonávat svou činnost, se totiž může v závislosti na situaci této osoby zásadním způsobem promítat do její osobní nebo majetkové sféry. S ní spojený zásah do základního práva podle čl. 26 odst. 1 Listiny by proto obstál pouze za předpokladu, že by byl odůvodněn naléhavým veřejným zájmem a byl by nezbytným opatřením pro dosažení svého účelu. Za obecně přijatelný lze naopak označit takový způsob provádění těchto změn, jenž poskytne dotčeným subjektům dostatečný časový prostor pro přizpůsobení se novým podmínkám.

VIII./c Vlastní posouzení

281. Ústavní soud se v dané věci musel zabývat otázkou, zda napadenými ustanoveními provedená změna právního postavení dosavadních provozovatelů nestátních zdravotnických zařízení neodůvodňuje závěr o natolik intenzivním zásahu do jejich právní jistoty, jenž by odůvodňoval závěr o jejich rozporu s principy právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy. Tuto otázku přitom posuzoval společně s možným zásahem do práva podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny, neboť s ohledem na povahu napadenými ustanoveními dotčených právních vztahů lze předpokládat, že jakýkoliv takto intenzivní zásah do právní jistoty se bude dotýkat i tohoto práva.

282. Zákon o zdravotních službách stanoví podmínky pro získání oprávnění k poskytování zdravotních služeb, jež svým obsahem sice omezují možnost podnikat v této oblasti, jejich nezbytnost však v obecné rovině, aniž by se Ústavní soud na tomto místě vyjadřoval ke konkrétní právní úpravě, odůvodňuje požadavek náležité odborné úrovně poskytování zdravotní péče. Navrhovatelé svým návrhem novou úpravu nijak nezpochybují. Porušení čl. 26 odst. 1 Listiny spatřují pouze ve způsobu, jakým je řešena otázka dalšího trvání oprávnění těch poskytovatelů zdravotních služeb, kteří po účinnosti zákona o zdravotních službách vykonávají svoji činnost na základě registrace podle zákona o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních. Konkrétně brojí proti podmínění dalšího poskytování zdravotních služeb získáním nového oprávnění podle zákona o zdravotních

službách. Vychází přitom z předpokladu, že teprve v důsledku této podmínky budou dosavadní provozovatelé nestátních zdravotnických zařízení, jde-li o fyzické osoby, nebo jejich odborní zástupci, jde-li o fyzické osoby, které nemají požadovanou odbornou způsobilost, nebo o právnické osoby, nuceni prokazovat svou odbornou specializaci podle zákona č. 95/2004 Sb., zatímco jinak by u nich postačovala specializace podle předpisů tomuto zákonu předcházejících. Ústavní soud se s takovýmto hodnocením neztotožňuje.

283. Zákon č. 95/2004 Sb. ve svých přechodných ustanoveních podrobně stanovil, jakým způsobem, příp. též za jakých podmínek, budou specializace získané podle dosavadních právních předpisů považovány za specializace podle nového zákona a jeho prováděcích předpisů. Jde o právní úpravu, která nabyla účinnosti několik let před účinností zákona o zdravotních službách a byla relevantní i ve vztahu k osobám, prostřednictvím kterých nestátní zdravotnická zařízení poskytovala zdravotní péči v souladu s dosavadními právními předpisy. Již za účinnosti zákona o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních tak mohlo pozbytí způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání podle § 13 odst. 1 písm. a) zákona č. 95/2004 Sb. vést ke zrušení registrace, což se pochopitelně vztahovalo i na případy, kdy nebyly splněny podmínky pro to, aby byla specializace podle předchozích právních předpisů považována za specializaci podle posledně uvedeného zákona. Napadená ustanovení tak, pokud jde o požadavek specializace lékařů, zubních lékařů a farmaceutů, nepředstavují oproti dosavadnímu právnímu stavu žádnou změnu.

284. Uvedené znamená, že získání nového oprávnění k poskytování zdravotních služeb podle § 121 odst. 5 zákona o zdravotních službách není pro dosavadní provozovatele nestátních zdravotnických zařízení podmíněno požadavkem vyšší nebo jiné kvalifikace jeho pracovníků, již vykonávají povolání lékaře, zubního lékaře nebo farmaceuta. Lze-li proto v případě napadených ustanovení vůbec uvažovat o tom, že v jejich důsledku dochází k dalšímu omezení práva podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny, může tomu tak být pouze z důvodu časového omezení možnosti poskytovat zdravotní služby na základě dosavadní registrace a z důvodu vzniklé administrativní zátěže, která je se získáním nového oprávnění nezbytně spojena. Prvně uvedený důvod zmiňují rovněž navrhovatelé. Ústavní soud proto přezkoumal, zda tato opatření, která stanoví nové podmínky pro možnost poskytování zdravotních služeb, obstojí jako zásah do práva vykonávat určité zaměstnání nebo činnost v testu proporcionality.

285. Předmětná opatření navzájem obsahově souvisí a lze na ně nahlížet jako na jeden celek, protože obě tvoří součást řešení intertemporálních dopadů zákona o zdravotních službách na dosavadní právní vztahy. Určitý problém nicméně vzniká již v rámci prvního kroku testu proporcionality, tj. identifikace účelu, kterým lze zásah do základního práva odůvodnit. Výše bylo uvedeno, že čl. 26 odst. 2 Listiny nestanoví konkrétní účely, pro které lze omezit jím chráněné právo. Tím sice ponechává stěžovateli široký prostor pro jejich výběr, neznamená to však, že by určitý zásah do tohoto práva mohl být svévolný nebo bezdůvodný.

286. V případě napadených ustanovení by bylo možné účel předmětného časového omezení dosavadního oprávnění a souvisejícího požadavku nového oprávnění k poskytování zdravotních služeb formulovat jako zájem na tom, aby po uplynutí přechodné doby vykonávali všichni poskytovatelé zdravotních služeb svou činnost na základě oprávnění podle zákona o zdravotních službách. Takto formulovaný účel však není postačující z toho důvodu, že sám zahrnuje záměr omezit právo podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny, jenž však nemůže být účelem sám o sobě. Aby mohl obstát, muselo by jeho slovní vyjádření poskytovat srozumitelnou odpověď na otázku, proč má k tomuto omezení dojít, tedy proč mají mít všichni poskytovatelé zdravotních služeb právě oprávnění vydané za účinnosti tohoto zákona. Takovouto odpověď však z napadených ustanovení dovodit nelze.

287. Jak plyne z jejich obsahu, již ode dne nabytí účinnosti zákona o zdravotních službách se na všechny poskytovatele zdravotních služeb vztahuje stejná právní úprava, a to bez ohledu na to, zda svou činnost vykonávají na základě dosavadní registrace, nebo nového oprávnění. Zákon tak umožnil dosavadním provozovatelům nestátních zdravotnických zařízení po určitou dobu působit v režimu nového zákona, aniž by tato změna vyžadovala na straně těchto subjektů splnění nějakých zvláštních podmínek. S podáním žádosti podle § 121 odst. 5 zákona o zdravotních službách ale není spojena žádná povinnost prokazovat nové kvalifikační nebo jiné předpoklady, která by, pokud jde o podmínky k získání oprávnění k poskytování zdravotních služeb, umožňovala z tohoto hlediska rozlišovat mezi poskytovateli na základě registrace podle dosavadních předpisů, kteří tyto podmínky prozatím splňovat nemusí, a poskytovateli s oprávněním podle nového zákona, na něž se plně uplatní nová právní úprava. Předmětná žádost vyžaduje v podstatě jen uvedení údajů, jež musely být obsaženy již v žádosti o registraci podle § 10 zákona o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních, a jimiž tak příslušné správní úřady disponují. Neuplatní se zde ani důvody, jež naopak legitimizují požadavek oprávnění u osob, které jsou oprávněny provozovat zdravotnická zařízení státu, neboť ty byly zřizovány státem, kraji nebo obcemi podle zvláštní právní úpravy a dosud obdobné registrační povinnosti nepodléhaly. Na základě

nové právní úpravy u nich proto dojde ke sjednocení podmínek pro výkon činnosti s podmínkami dosavadních provozovatelů nestátních zdravotnických zařízení, u nichž však k žádné podstatné změně nedojde.

288. Účel požadavku nového oprávnění ve svých vyjádřeních neformuloval ani ministr zdravotnictví ani Ústavním soudem oslovené profesní komory. Ministr poukázal toliko na to, že rozsah údajů je nezbytný pro bezproblémový přechod dosavadních registrací na oprávnění k poskytování zdravotních služeb, otázce účelu samotného přechodu se však vyhnul. Jednotlivé komory naopak shodně upozornily na zbytečnost tohoto požadavku, příp. též na nejasný výklad napadených ustanovení, pokud jde o rozsah požadovaných údajů, a související administrativní zátěž. Odpověď na otázku účelu nakonec nedává ani důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, neboť jeho původní verze předpokládala, že dosavadní provozovatelé nestátních zdravotnických zařízení budou moci poskytovat zdravotní služby na základě své registrace bez časového omezení. Ke změně došlo až k pozměňovacímu návrhu výboru pro zdravotnictví, který nebyl nijak odůvodněn.

289. V případě napadených ustanovení nedokázal Ústavní soud identifikovat žádný účel, k jehož dosažení by mohlo vést podmínění dalšího poskytování zdravotních služeb požadavkem nového oprávnění, s nímž není spojeno doložení žádných nových skutečností. Zákaz svévole, jenž vyplývá ze zásady právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, přitom neumožňuje, aby zákonodárce stanovil povinnost, resp. omezení určitého základního práva, jejíž splnění nemá žádný objektivně seznatelný účel, který by takovýto zásah ústavně aproboval. Spojil-li by navíc zákonodárce s porušením této povinnosti určitou sankci, bylo by namíste v závislosti na jejím obsahu uvažovat o jejím šikanózním charakteru. V případě napadených ustanovení si je Ústavní soud vědom, že předmětný požadavek nového oprávnění nepředstavuje výraznou nebo dokonce neúnosnou zátěž. Zákonodárce pro získání tohoto oprávnění stanovil zjednodušené podmínky a pro podání žádosti vytvořil dostatečný časový rámec. Tyto skutečnosti jsou však významné pro posouzení intenzity zásahu do základního práva, kterou lze posuzovat toliko ve vztahu k sledovanému cíli. Jeho absence naopak odůvodňuje závěr o svévolném charakteru předmětné povinnosti, protože omezení práv a svobod jednotlivce, které je účelem samo o sobě, není v právním státě akceptovatelné.

290. Ústavní soud proto dospěl k závěru, že povinnost dosavadních provozovatelů nestátních zdravotnických zařízení získat nové oprávnění k poskytování zdravotních služeb a s ní spojené časové omezení možnosti jejich poskytování na základě registrace podle zákona o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních je v rozporu se zákazem libovůle, jenž vyplývá ze zásady právního státu obsažené v čl. 1 odst. 1 Ústavy, a zároveň představuje porušení práva těchto subjektů podnikat ve smyslu čl. 26 odst. 1 Listiny. Předmětný derogační důvod přitom dopadá na část napadeného ustanovení § 121 odst. 1 zákona o zdravotních službách vyjádřenou slovy „a to po dobu nejdéle 36 měsíců ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, není-li dále stanoveno jinak“ a § 121 odst. 5 téhož zákona, pročež Ústavní soud rozhodl o jejich zrušení. Ve zbylé části § 121 odst. 1 zákona o zdravotních službách návrh naopak zamítl, neboť samotná možnost poskytovat zdravotní služby na základě oprávnění, jež bylo vydáno za předchozí právní úpravy, rozpor s ústavním pořádkem nezakládá. Její stanovení alespoň po přechodnou dobu by bylo naopak zvlášť žádoucí v případě, pokud by skutečně došlo ke změně podmínek u poskytovatelů zdravotních služeb pro přístup k povolání nebo výdělečné činnosti, a zákonodárce by za účelem zajištění jejich splnění stanovil povinnost změny nebo získání nového oprávnění.

291. Přestože se navrhovatelé i skupina senátorů domáhali zrušení pouze § 121 odst. 1 a 5 zákona o zdravotních službách, Ústavní soud má za to, že zjištěný derogační důvod dopadá i na omezení platnosti dosavadních registrací podle jeho odstavce 4 věty první ve slovech „nejpozději však uplynutím 36 měsíců ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona“, včetně čárky jim předcházející, a odstavce 4 věty druhé. Toto časové omezení je obsahově úzce spojeno právě s požadavkem získání nového oprávnění, navazuje na obsah napadených ustanovení a vypořádává se s otázkou platnosti dosavadních registrací. Zrušením napadených ustanovení se sice stane obsoletním pouze částečně [a tedy nejde o analogickou situaci jako v nálezu ze dne 31. října 2001 sp. zn. Pl. ÚS 15/01 (N 164/24 SbNU 201; 424/2001 Sb.), část VII/d], zachování jim stanoveného zániku registrací uplynutím 36 měsíců od nabytí účinnosti zákona o zdravotních službách a z něj plynoucího požadavku získání nového oprávnění však nejenže neumožní odstranit konstatovaný zásah do základního práva dotčených subjektů, nýbrž nutností podání nové žádosti se všemi náležitosti obsaženými v § 18 zákona o zdravotních službách a bez garance rozhodnutí v průběhu platnosti registrace tento zásah výrazně prohloubí. Ústavní soud připomíná, že předmětem tohoto řízení není návrh na zrušení pouze § 121 odst. 1 a 5 zákona o zdravotních službách, nýbrž tohoto zákona jako celku. Je jím tedy i jeho ustanovení § 121 odst. 4. Není přitom rozhodné, že navrhovatelé nebo vedlejší účastníci neuplatnili svoji argumentaci i proti tomuto ustanovení, neboť Ústavní soud je při svém rozhodování vázán pouze návrhem, nikoliv i jeho odůvodněním. V dané věci proto zohlednil předmětnou obsahovou spojitost všech těchto ustanovení, jakož i požadavek zdrženlivosti při přezkumu právního předpisu z jiného než navrhovateli uplatněného důvodu (srov. níže body 326 až 328 tohoto nálezu), a ze stejného důvodu

jako v případě napadených ustanovení dospěl k závěru o nesouladu výše uvedených částí § 121 odst. 4 zákona o zdravotních službách s ústavním pořádkem.

IX. Posouzení ústavní konformity shromažďování a zveřejňování některých údajů o zdravotnických pracovnících

292. Skupina senátorů, mající v tomto řízení postavení vedlejšího účastníka, se svým návrhem domáhá zrušení ustanovení § 70 až 78 zákona o zdravotních službách, jež novým způsobem upravují Národní zdravotnický informační systém. Ústavní soud již na tomto místě uvádí, že některé z uplatněných námitek nejsou způsobilé meritoriho posouzení. Vedlejší účastníci sice v obecné rovině konstatují, že účel tohoto systému je vymezen velmi obecně, dále však již neobjasňují, zda touto námitkou zpochybňují účel všech dílčích (a relativně samostatných) registrů, které ho tvoří, nebo jen některých z nich. Za neurčité považuje Ústavní soud i tvrzení, že na rozdíl od původní právní úpravy není nově stanoven způsob, jakým má být databáze technicky vytvořena a jakým mají být kódovány v ní umístěné údaje, a že není stanoven rozsah údajů, které mají být anonymizovány. Ani v tomto případě vedlejší účastníci nespécifikují, vůči které části Národního zdravotnického informačního systému jejich námitky směřují, a kromě poukazu na některá ustanovení Listiny a Úmluvy o lidských právech a biomedicíně nevedou ani žádnou úvahu, ze které by vyplynulo, z jakého důvodu by měly konstatované skutečnosti zakládat rozpor s ústavním pořádkem. Tento nedostatek argumentace je přitom umocněn skutečností, že ani napadená právní úprava ani vyhláška č. 116/2012 Sb., o předávání údajů do Národního zdravotnického informačního systému, nevymezují technické aspekty týkající se zřízení databáze nebo anonymizace údajů způsobem, který by se, pokud jde o koncepci, výrazně odlišoval od předchozí právní úpravy.

293. V řízení o kontrole norem zatěžuje navrhovatele břemeno tvrzení, což znamená, že „brojí-li navrhovatel proti obsahovému nesouladu zákona s ústavním pořádkem, pro účely ústavního přezkumu nepostačuje toliko označení ke zrušení navrhovaného zákona, příp. jeho jednotlivých ustanovení, nýbrž je nezbytné z jeho strany i uvést důvod namítané protiústavnosti“. Nic na tom nemění, že samotný Ústavní soud je vázán toliko petitem tohoto návrhu, nikoliv i jeho odůvodněním [srov. náleze ze dne 18. srpna 2004 sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.)]. Tvrzený důvod protiústavnosti musí být samozřejmě vyjádřen určitě. Tyto požadavky tak s ohledem na obsah uplatněné argumentace splňuje návrh jen v té části, která směřuje proti právní úpravě Národního registru zdravotnických pracovníků. Vedlejší účastníci konkrétně namítají rozsah v něm obsažených údajů o zdravotnických pracovnících, které budou nově navíc zveřejňovány na příslušných internetových stránkách. Současně neshledávají účelnost duplicitního shromažďování osobních údajů o lékařích, zubních lékařích a farmaceutech. Jak je totiž patrné z jejich návrhu, domnívají se, že tyto skutečnosti zakládají rozpor napadené právní úpravy s právem na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním osobních údajů podle čl. 10 odst. 3 Listiny a právem na ochranu před zasahováním do soukromého života podle čl. 10 odst. 2 Listiny.

IX./a Díkce a kontext posuzovaných ustanovení

294. Pro účely tohoto řízení považuje Ústavní soud za postačující citovat znění § 70 odst. 1 a odst. 2 písm. c), § 72 odst. 1 písm. d) a odst. 2, § 73 odst. 1, odst. 2 písm. a), c) a e), odst. 3, 4 a 5, § 76 a 77 zákona o zdravotních službách, jež mají souvislost s Národním registrem zdravotnických pracovníků. Tato ustanovení zní:

„HLAVA III

NÁRODNÍ ZDRAVOTNICKÝ INFORMAČNÍ SYSTÉM

§ 70

(1) Národní zdravotnický informační systém je jednotný celostátní informační systém veřejné správy určený

- a) ke zpracování údajů o zdravotním stavu obyvatelstva, o činnosti poskytovatelů a jejich ekonomice, o zdravotnických pracovnících a jiných odborných pracovnících ve zdravotnictví za účelem získání informací o rozsahu a kvalitě poskytovaných zdravotních služeb, pro řízení zdravotnictví a tvorbu zdravotní politiky,
- b) k vedení Národních zdravotních registrů a zpracování údajů v nich vedených,
- c) k vedení Národního registru poskytovatelů a Národního registru zdravotnických pracovníků a zpracování údajů v nich vedených,
- d) k realizaci a zpracování výběrových šetření o zdravotním stavu obyvatel, o determinantách zdraví, o potřebě a spotřebě zdravotních služeb a spokojenosti s nimi a o výdajích na zdravotní služby,
- e) pro potřeby vědy a výzkumu v oblasti zdravotnictví, a
- f) ke zpracování údajů uvedených v písmenech a) a d) pro statistické účely a k poskytování údajů a statistických informací v rozsahu určeném tímto nebo jinými právními předpisy, včetně poskytování informací pro mezinárodní instituce.

(2) Pro zpracování osobních údajů v Národním zdravotnickém informačním systému podle odstavce 1 písm. b) a c) se předávají bez souhlasu subjektu údajů³³), pokud dále není stanoveno jinak, údaje, kterými jsou, je-li subjektem údajů

...

c) zdravotnický pracovník, údaje uvedené v § 76 odst. 1,

...

§ 72

(1) Součástí Národního zdravotnického informačního systému jsou

...

d) Národní registr zdravotnických pracovníků,

...

(2) V Národním zdravotnickém informačním systému zdravotnické registry vytvářejí vzájemně propojenou soustavu a pro účely uvedené v § 73 je možné sdružovat údaje v nich vedené. Pro vedení těchto zdravotnických registrů lze využívat údaje získané z informačních systémů veřejné správy a zdravotních pojišťoven.

§ 73

(1) Účelem zdravotnických registrů je

a) sběr informací k hodnocení zdravotního stavu obyvatelstva a jeho vývoje, ke sledování incidence společensky závažných nemocí a jejich důsledků; zároveň slouží jako podklad pro hodnocení účelnosti diagnostických a léčebných postupů a podporu nebo usměrnění jejich rozvoje s návazně možnou podporou vybavenosti zdravotnických zařízení přístrojovou technikou,

b) sledovat vývoj, příčiny a důsledky nejenom závažných onemocnění, a to včetně důsledků ekonomických, a jejich dopady do sociální sféry a ekonomiky sociálního systému,

c) evidence a sledování pacientů, včetně zemřelých, s vybranými společensky závažnými nemocemi, sledování výskytu, vývoje, příčin a důsledků těchto nemocí a návaznosti další péče, a evidence a sledování pacientů s úrazy, a dále statistická a vědecká zpracování dat registrů zaměřená zejména na analýzy zdravotního stavu obyvatel a kvalitu a využívání zdravotní péče s cílem zlepšovat zdraví populace,

d) evidence poskytovatelů, poskytovatelů sociálních služeb, kteří poskytují zdravotní služby, a osob poskytujících zdravotní služby podle § 20, personálního zabezpečení poskytovaných zdravotních služeb a technického a věcného vybavení,

e) evidence zdravotnických pracovníků z hlediska jejich oprávnění k výkonu zdravotnického povolání a dosaženého vzdělání,

f) získávání potřebných údajů pro statistické účely a poskytování informací.

(2) Přístup k osobním údajům a dalším údajům vedeným ve zdravotnických registrech má, nestanoví-li tento zákon jinak,

a) oprávněný pracovník správce a zpracovatele zdravotnického registru,

...

c) oprávněný zaměstnanec osoby poskytující do zdravotnického registru údaje, jde-li o registr uvedený v § 72 odst. 1 písm. c), a zdravotnický pracovník poskytující do zdravotnického registru údaje o své osobě, jde-li o registr uvedený v § 72 odst. 1 písm. d), a to v rozsahu jimi poskytovaných údajů; tím není dotčen přístup k veřejným částem zdravotnických registrů,

...

e) oprávněný pracovník instituce, která má ze zákona právo využívat data určeného zdravotnického registru pro svou činnost (dále jen „oprávněný pracovník“); oprávněného pracovníka určují a žádost podle odstavce 2 předkládají subjekty uvedené v písmenech a) až e). Subjektem oprávněným podat žádost podle odstavce 3 se též rozumí zdravotnický pracovník podle písmene c), který poskytuje do zdravotnického registru údaje o své osobě.

(3) Přístup k osobním údajům a dalším údajům vedeným ve zdravotnických registrech zajistí oprávněnému pracovníkovi ministerstvo, a to na základě žádosti předložené k tomu oprávněným subjektem podle odstavce 2. Žádost se předkládá způsobem umožňujícím dálkový přístup. V žádosti musí být uvedeny identifikační údaje subjektu, který předkládá žádost, a oprávněného pracovníka, účel, pro který jsou údaje, k nimž má být v rámci příslušného zdravotnického registru umožněn přístup, požadovány, a rozsah požadovaných přístupových práv. Ministerstvo sdělí oprávněnému subjektu rozsah přístupových práv k osobním a dalším údajům vedeným v příslušném zdravotnickém registru. Jestliže ministerstvo přístup k osobním údajům a dalším údajům vedeným v příslušném zdravotnickém registru nezajistí, sdělí subjektu, který žádost podal, důvody, které ho k tomu vedly.

(4) Subjekt podle odstavce 2 je povinen bez zbytečného odkladu oznámit ministerstvu změny skutečností, na základě kterých byl zajištěn oprávněnému pracovníkovi přístup k osobním a dalším údajům vedeným ve zdravotnickém registru. Ministerstvo podle závažnosti změn přístup zruší nebo změní. Ministerstvo přístup zruší též na základě žádosti oprávněného subjektu.

(5) Pro statistické a vědecké účely poskytuje ministerstvo nebo pověřená právnická osoba z národních zdravotních registrů údaje pouze v anonymizované podobě.

...

Národní registr zdravotnických pracovníků

§ 76

(1) Národní registr zdravotnických pracovníků způsobilých k výkonu zdravotnického povolání obsahuje strukturované údaje o zdravotnických pracovnících, včetně hostujících osob a osob, které způsobilost k výkonu zdravotnického povolání získaly mimo území České republiky, a to

- a) jméno, popřípadě jména a příjmení zdravotnického pracovníka a akademický, vědecký a pedagogický titul,
- b) datum a místo narození,
- c) pohlaví,
- d) rodné číslo,
- e) státní občanství,
- f) adresu místa obvyklého pobytu na území České republiky nebo u osoby, která je usazena v jiném členském státě Evropské unie, Evropského hospodářského prostoru nebo Švýcarské konfederaci, adresu bydliště mimo území České republiky,
- g) datum a místo získání odborné, specializované, zvláštní odborné způsobilosti a označení odbornosti nebo odborností,
- h) datum a místo získání odborné, specializované, zvláštní odborné způsobilosti a označení odbornosti nebo odborností v případě zdravotnických pracovníků, kteří způsobilost získali mimo území České republiky,
- i) údaje o zahájení, přerušení nebo ukončení výkonu zdravotnického povolání,
- j) údaj, zda jde o hostující nebo usazenou osobu,
- k) údaje o ověření znalosti českého jazyka u zdravotnických pracovníků, kteří získali odbornou způsobilost ve studijním programu v cizím jazyce na území České republiky,
- l) identifikační údaje poskytovatele nebo poskytovatelů nebo poskytovatelů sociálních služeb, u kterých je zdravotnický pracovník zaměstnán,
- m) kraj, na jehož území zdravotnické povolání vykonává,
- n) údaje o ztrátě oprávnění k výkonu zdravotnického povolání, o ztrátě zdravotní způsobilosti, ztrátě bezúhonnosti a délku období, na které je výkon činnosti zakázán.

(2) Obsah Národního registru zdravotnických pracovníků je

- a) veřejně přístupný na internetových stránkách ministerstva v rozsahu údajů zpracovaných podle odstavce 1 s výjimkou písmen d) a f),
- b) přístupný osobě, která získala způsobilost k výkonu zdravotnického povolání,
- c) přístupným dalším subjektům uvedeným v § 77,
- d) přístupným oprávněným zaměstnancům zdravotních pojišťoven, a to za účelem provádění veřejného zdravotního pojištění.

(3) Ministerstvo poskytne

- a) příslušnému správnímu orgánu na jeho žádost neveřejné údaje vedené v Národním registru zdravotnických pracovníků, a to pouze v rozsahu nezbytném k výkonu státní správy v oblasti zdravotnictví a šetření stížností podle tohoto zákona nebo jiných právních předpisů upravujících poskytování zdravotních služeb,
- b) Ministerstvu obrany na jeho žádost neveřejné údaje vedené v registru zdravotnických pracovníků, a to pouze za účelem zajištění obrany státu podle jiného zákona³⁶).

§ 77

(1) Do Národního registru zdravotnických pracovníků předávají údaje podle

- a) § 76 odst. 1 písm. a), b), c), d), e), f), i), l) a m) zdravotnický pracovník,
- b) § 76 odst. 1 písm. g) vzdělávací zařízení, akreditovaná zařízení nebo pověřené organizace,
- c) § 76 odst. 1 písm. h), j) a k) ministerstvo nebo pověřené organizace,
- d) § 76 odst. 1 písm. i), l), m) a n) poskytovatelé, poskytovatelé sociálních služeb nebo komory.

(2) Za pravdivost a úplnost poskytovaných údajů do registru nese odpovědnost subjekt předávající údaje. Subjekt údajů uvedený ve zdravotnických registrech je povinen neprodleně oznámit správci změny jím poskytovaných údajů.

(3) Údaje do registru podle odstavce 1 se předávají v elektronické podobě způsobem stanoveným prováděcím právním předpisem. Strukturu předávaných dat stanoví ministerstvo ve zdravotnickém datovém standardu.“

295. Jak vyplývá z citovaných ustanovení, Národní zdravotnický informační systém, jehož správcem je Ministerstvo zdravotnictví, je informační systém sestávající z několika zdravotnických registrů (§ 72 odst. 1 zákona o zdravotních službách). Jde především o tzv. národní zdravotní registry, v nichž jsou zpracovávány osobní údaje a jiné údaje o pacientech, včetně těch o jejich zdravotním stavu, a to za účelem získání informací

ohledně zdravotního stavu obyvatelstva jako celku, jejich (nejen statistického) zpracování a vyhodnocení. Jednotlivé registry, jež jsou vymezeny v příloze k zákonu o zdravotních službách, se liší svým předmětem, který je vymezen např. druhem nemoci nebo poskytované zdravotní služby. Nová právní úprava v tomto směru navazuje na předchozí právní úpravu Národního zdravotnického informačního systému podle § 67c až 67i zákona o péči o zdraví lidu, po obsahové stránce ji však mění a doplňuje. Tyto změny se týkají jak struktury těchto registrů, tak i souvisejících otázek předávání údajů nebo přístupu k těmto údajům.

296. Součástí Národního zdravotnického informačního systému jsou i Národní registr poskytovatelů (§ 74 zákona o zdravotních službách) a Národní registr zdravotnických pracovníků (§ 76 zákona o zdravotních službách). Námitky vedlejších účastníků se týkají jen posledně uvedeného registru, v němž jsou shromážděny údaje o jednotlivých zdravotnických pracovnících, tedy osobách vykonávajících povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta, nebo zdravotnické povolání ve smyslu § 2 písm. a) zákona o nelékařských zdravotnických povoláních. Tyto údaje jsou získávány od jednotlivých zdravotnických pracovníků nebo jiných subjektů, kterým povinnost jejich předání i bez souhlasu dotčených osob vyplývá z § 77 zákona o zdravotních službách. Nová úprava jako celek nahrazuje dosavadní Registr lékařů, zubních lékařů a farmaceutů (existující již od roku 1962) podle bodu 6 přílohy k zákonu č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění zákona č. 156/2004 Sb., v němž byly vedeny jejich identifikační údaje (rodné číslo, titul), dále údaje o jejich vzdělání a specializaci, údaje potřebné pro identifikaci zdravotnického zařízení, k němuž mají tyto osoby pracovní nebo obdobný poměr (identifikační číslo osoby, název oddělení) a údaje o jejich úvazku. Tyto údaje se anonymizovaly jeden rok po ukončení výkonu povolání.

297. Nový registr bude dále zahrnovat i údaje obsažené v již existujícím Registru zdravotnických pracovníků způsobilých k výkonu zdravotnického povolání bez odborného dohledu a hostujících osob podle § 72 zákona o nelékařských zdravotnických povoláních, který byl i dosud součástí Národního zdravotnického informačního systému. Konkrétně tento registr zahrnuje údaje o osobách, jimž bylo vydáno osvědčení podle § 66 citovaného zákona, tedy např. o všeobecných sestřích, porodních asistentkách nebo zubních technících (srov. § 3 a násl. vyhlášky č. 55/2011 Sb., o činnostech zdravotnických pracovníků a jiných odborných pracovníků, resp. § 3 a násl. již zrušené vyhlášky č. 424/2004 Sb., kterou se stanoví činnosti zdravotnických pracovníků a jiných odborných pracovníků), a o hostujících osobách ve smyslu § 76 citovaného zákona. Jde ve stručnosti o číslo, pod kterým bylo vydáno osvědčení, jméno a příjmení, datum narození, rodné číslo, adresu trvalého pobytu, adresu zaměstnavatele a pracovní zařazení nebo adresu nestátního zdravotnického zařízení, kde je povolání vykonáváno, údaje o dosaženém vzdělání, datum ukončení platnosti osvědčení nebo oznámení, též údaj, zda se jedná o osobu usazenou nebo hostující, a datum výskrtnutí z registru. Kromě údajů o rodném čísle a trvalém pobytu je tento registr veřejně přístupný. Je třeba podotknout, že zákon o zdravotních službách nijak neřeší další existenci registru podle posledně uvedeného ustanovení, který se tak zřízením Národního registru zdravotnických pracovníků stane duplicitním.

298. Podle § 127 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách ministerstvo zřídí Národní registr zdravotnických pracovníků do 24 měsíců ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona. Fyzickým osobám, jež vykonávají zdravotnické povolání na území České republiky, následně vznikne podle odstavce 5 tohoto ustanovení povinnost přihlásit se do tohoto registru do 180 dnů ode dne jeho zřízení a poskytnout ministerstvu, popřípadě pověřené právnické osobě, údaje podle § 76 zákona o zdravotních službách. Údaje vedené v Registru lékařů, zubních lékařů a farmaceutů budou převedeny do nového registru. K okamžiku vydání tohoto nálezu nebyl tento registr fakticky zřízen.

299. Závěrem této části je třeba zmínit, že v případě lékařů, zubních lékařů a farmaceutů a u každého z těchto povolání i hostujících osob vedou příslušné komory seznam svých členů, jenž nemá pouhý informační charakter, nýbrž se zařazením do něj je spojeno oprávnění k výkonu lékařského povolání [srov. povinnost členství podle § 3 zákona č. 220/1991 Sb.; k tomu rovněž náleze ze dne 14. října 2008 sp. zn. Pl. ÚS 40/06 (N 171/51 SbNU 93; 6/2009 Sb.)]. Rozsah údajů, které jsou v tomto seznamu vedeny, zákon přímo nestanoví, a jsou konkretizovány až v příslušných stavovských předpisech [§ 3 písm. b) Organizačního řádu České lékařské komory, § 2 odst. 1 písm. i) Organizačního řádu České stomatologické komory a § 4c Organizačního řádu České lékárnické komory]. Ve všech případech jsou evidovány jméno a příjmení (a titul), rodné číslo (nebo i datum narození), bydliště, dosažená odbornost, místo (tj. adresa zdravotnického zařízení) a forma výkonu povolání a disciplinární provinění. Již u těchto seznamů zákon předpokládá, že budou veřejně přístupné, s výjimkou údajů o datu narození, adrese pro doručování na území České republiky a adrese pro doručování na území členského státu usazení (§ 6a odst. 9 zákona č. 220/1991 Sb.). Předmětem evidence ze strany komor jsou pochopitelně i údaje týkající se členství v komoře nebo jejích orgánech.

IX./b Obecně k právu na respekt k soukromému životu

a právu na informační sebeurčení

300. Ústavní soud úvodem přezkumu napadených ustanovení konstatuje, že v dané věci jsou předmětem posouzení otázky shromažďování a zveřejňování osobních údajů, tedy materie spadající v širším smyslu do rámce práva na respekt k soukromému životu. Význam tohoto práva, jež je normativně vyjádřeno v čl. 7 odst. 1, čl. 10, 12 a 13 Listiny, resp. též čl. 8 Úmluvy, jako jedné z hlavních záruk autonomie jednotlivce byl v dosavadní judikatuře opakovaně zdůrazňován. Zahrnuje přitom nejen tradiční vymezení soukromí v jeho prostorové dimenzi (ochrana obydlí v širším slova smyslu) a v souvislosti s autonomní existencí a veřejnou mocí nerušenou tvorbou sociálních vztahů (v manželství, v rodině, ve společnosti), ale i garanci sebeurčení ve smyslu zásadního rozhodování jednotlivce o sobě samém, včetně otázek, zda, v jakém rozsahu, jakým způsobem a za jakých okolností mají být skutečnosti a informace z jeho osobního soukromí zpřístupněny jiným subjektům [srov. zejména náleze ze dne 22. března 2011 sp. zn. Pl. ÚS 24/10 (N 52/60 SbNU 625; 94/2011 Sb.), bod 29, též náleze ze dne 20. prosince 2011 sp. zn. Pl. ÚS 24/11 (N 217/63 SbNU 483; 43/2012 Sb.), bod 16].

301. Uvedený aspekt práva na respekt k soukromému životu je v judikatuře označován jako právo na informační sebeurčení a lze jej dovodit především z čl. 10 odst. 3 Listiny [srov. náleze ze dne 17. července 2007 sp. zn. IV. ÚS 23/05 (N 111/46 SbNU 41), bod 34; náleze ze dne 1. prosince 2008 sp. zn. I. ÚS 705/06 (N 207/51 SbNU 577), bod 27; náleze sp. zn. Pl. ÚS 24/10, body 29 a následující]. Jeho podstatou je právo každé osoby, aby sama rozhodovala o tom, jaké údaje o sobě poskytne jiným osobám nebo je učiní veřejnými, přičemž její souhlas je nezbytný i pro jejich shromažďování nebo zveřejňování ze strany dalších osob. Toto právo nicméně neplatí absolutně a lze jej omezit, byť posledně uvedené ustanovení takovouto možnost výslovně nepředpokládá. Musí se však jednat o omezení za účelem ochrany jiného ústavního práva nebo dosažení ústavně aprobovaného veřejného statku, které musí být stanoveno zákonem, a to způsobem odpovídajícím nárokům plynoucím z principu právního státu. Současně musí s ohledem na sledovaný účel obstát z hlediska proporcionality (náleze sp. zn. Pl. ÚS 24/10, bod 37, srov. též např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. června 2006 ve věci stížnosti Segerstedt-Wiberg a ostatní proti Švédsku č. 62332/00, body 76 a 88).

302. Obdobná východiska jsou výslovně vyjádřena i v některých dalších právních předpisech, jež se týkají problematiky zpracování osobních údajů. Například Úmluva o ochraně osob se zřetelem na automatizované zpracování osobních dat ve svém čl. 5 formuluje zásady pro automatizované zpracování osobních údajů. Ty musejí být a) získány a zpracovány poctivě a v souladu se zákony, b) shromažďovány pro stanovené a oprávněné účely a nesmí jich být použito způsobem neslučitelným s těmito účely, dále musejí být c) přiměřené, týkající se účelů, pro něž byly uloženy na nosiče, a nepřesahující tyto účely, d) přesné, a pokud je to potřebné, udržované v aktuálním stavu, a e) uchovávané ve formě umožňující zjistit totožnost subjektů údajů po dobu nikoliv delší, než je třeba pro účely, pro něž jsou údaje shromažďovány. Obdobným způsobem jsou tyto zásady vymezeny i ve vedlejších účastnících zmíněné směrnici Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES, která na uvedenou úmluvu přímo navazuje (srov. recitál č. 11). Požadavek, aby rozsah a způsob shromažďování osobních údajů byl proporcionální ve vztahu ke sledovanému účelu, je zdůrazněn i v některých recitálech této směrnice, zejména recitálu č. 28.

303. Aplikace testu proporcionality (bod 330 tohoto nálezu) v případě shromažďování a zpracování osobních údajů bez souhlasu jejich subjektu předpokládá, že jím bude poměřován samostatně každý z nich. V obecné rovině musí jakékoliv omezení základního práva na informační sebeurčení podle čl. 10 odst. 3 Listiny především sledovat legitimní, tj. ústavně aprobovaný, cíl a musí být způsobitelné tohoto cíle dosáhnout (požadavek vhodnosti). Tento účel musí být zákonem dostatečně určitě vyjádřen.

304. Jsou-li tyto podmínky splněny, je třeba posuzovat šetrnost tohoto zásahu do základního práva, a to nejen z hlediska nezbytnosti získání určitého údaje pro dosažení sledovaného cíle, nýbrž též způsobu jeho získání a následného nakládání s ním (požadavek potřebnosti). Tento údaj nesmí být použit za jiným účelem, než k jakému byl bez souhlasu jeho subjektu získán (srov. náleze sp. zn. Pl. ÚS 24/10, body 50 a 51; náleze sp. zn. Pl. ÚS 24/11, body 27 až 29), z čehož pochopitelně plynou požadavky ve vztahu k jeho zajištění. Efektivní ochrana práv jednotlivce, jehož osobní údaje jsou bez jeho souhlasu zpracovávány, musí dbát toho, že s ohledem na míru citlivosti může mít zveřejnění těchto údajů pro dotčenou osobu zásadní a neodstranitelné důsledky, které nebude možné žádným způsobem dodatečně plně kompenzovat. Typicky půjde např. o otázky zdravotního stavu nebo majetkových poměrů. Skutečnost, že někdo má přístup k těmto údajům, tak musí být odůvodněna konkrétním účelem. Zákon musí v každém případě jasně definovat okruh osob, jež mají k jednotlivým údajům přístup, v jakém rozsahu jej mají a za jakých podmínek. Zároveň by měl stanovit nejen dostatečné garance, které budou zamezovat neoprávněnému přístupu nebo zneužití oprávněného přístupu (např. povinnost mlčenlivosti), ale v tomto směru i příslušné sankce (srov. v této souvislosti např. závěry Evropského soudu pro lidská práva v rozsudku ze dne 17. prosince 2009 ve věci stížnosti Bouchacourt proti Francii č. 5335/06, body 67 až 69). Jako

jednu z garancí nakonec nelze opominout ani povinnost, aby byl údaj veden jen po nezbytnou dobu a poté byl smazán nebo anonymizován, tedy zachovávan bez možnosti zjištění jeho subjektu.

305. Poslední krok testu proporcionality zahrnuje hodnotovou úvahu o tom, zda veřejný zájem na zpracování určitého osobního údaje převáží nad právem jednotlivce rozhodovat o tom, zda tento údaj poskytne jiné osobě, nebo nikoliv (proporcionalita v užším smyslu). V tomto kroku bude třeba zvažovat zejména význam předmětného údaje s ohledem na dopady jeho sdělení jiné osobě pro soukromou sféru jednotlivce (subjektu údaje), tedy zda nejde o údaj natolik citlivý, že jeho poskytnutí za daným účelem nelze spravedlivě požadovat.

306. Zbývá dodat, že tato kritéria je třeba hodnotit zvlášť přísně v případě, kdy dochází rovněž ke zveřejnění zpracovávaných údajů. Právě v případě neomezeného přístupu veřejnosti k určitému údaji musí být brán zřetel na to, že tím dochází k jeho úplnému vynětí ze soukromé sféry jednotlivce.

IX./c Vlastní přezkum napadených ustanovení

307. Z § 70 a 73 zákona o zdravotních službách vyplývá, že Národní registr zdravotnických pracovníků má za cíl především evidenci personálního zabezpečení poskytovaných zdravotních služeb [§ 73 odst. 1 písm. d) tohoto zákona] a evidenci zdravotnických pracovníků z hlediska jejich oprávnění k výkonu zdravotnického povolání a dosaženého vzdělání [§ 73 odst. 1 písm. e) tohoto zákona]. Ústavní soud zdůrazňuje, že samotná evidence údajů o zdravotnických pracovnících, ke které dochází na základě zákona bez jejich souhlasu, představuje zásah do jejich základního práva na informační sebeurčení, a proto nelze akceptovat, aby byla účelem sama o sobě. Vždy musí sledovat nějaký konkrétní ústavně aprobovaný účel. Ten je v tomto případě vyjádřen v § 70 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách, jenž vymezuje širší účel Národního zdravotnického informačního systému jako celku, a to získání souhrnných údajů o rozsahu a kvalitě poskytovaných zdravotních služeb, pro řízení zdravotnictví a tvorbu zdravotní politiky. Kromě toho má být registr zdrojem statistických údajů [§ 73 odst. 1 písm. f) tohoto zákona].

308. Otázce účelu Národního registru zdravotnických pracovníků se podrobně věnuje i důvodová zpráva k návrhu zákona o zdravotních službách (sněmovní tisk č. 405/0, 6. volební období, str. 132–133). Ta za hlavní záměry § 76 a 77 tohoto zákona označuje poskytování údajů veřejnosti o oprávnění k výkonu zdravotnického povolání a kvalifikaci zdravotnických pracovníků, dále získání informací o počtech a skladbě zdravotnických pracovníků z hlediska demografických charakteristik (věk, pohlaví) a odborných kvalifikačních kritérií (dosažená způsobilost) ve vztahu k vykonávané činnosti (poskytovatel, obor), údajů pro mezinárodní statistiky o personálních kapacitách a nakonec informací a podkladů pro plánování, rozhodování a predikci počtu pracovníků ve vztahu k počtu obyvatel, přijímání do negraduálního a postgraduálního vzdělávání či specializačních kurzů. Smyslem tohoto registru má být rovněž vytvoření sjednocení několika dosavadních samostatných evidencí, jež nejsou obsahově propojeny, ačkoliv se jimi sledované údaje částečně překrývají.

309. Důvodová zpráva upřesňuje základní účel zpracovávání osobních údajů v předmětném registru, kterým je získání informací o personálním zajištění poskytování zdravotních služeb pro řízení zdravotnictví a tvorbu zdravotní politiky. Jde vlastně o stejný účel, jaký sledují dosavadní Registr lékařů, zubních lékařů a farmaceutů a Registr zdravotnických pracovníků způsobilých k výkonu zdravotnického povolání bez odborného dohledu a hostujících osob, které nový registr nahrazuje. Tato shoda platí v případě obou z nich, i pokud jde o zákonem výslovně formulované statistické či vědecké účely. Poslední účel, který je, byť implicitně, vyjádřen ve výše citovaných napadených ustanoveních, je zajištění přístupu veřejnosti k takto shromážděným údajům o zdravotnických pracovnících. Ústavní soud tak mohl přistoupit k posouzení právní úpravy Národního registru zdravotnických pracovníků z toho hlediska, zda její účely lze považovat za způsobilé odůvodnit zásah do základního práva na informační sebeurčení podle čl. 10 odst. 3 Listiny, a pokud ano, zda k jejich dosažení stanovená povinnost předat osobní údaje, resp. strpět jejich zpracování a zveřejňování, ob stojí z hlediska proporcionality. O tom, že tato povinnost má zákonný základ, nejsou žádné pochybnosti.

310. Prvně uvedený účel, kterým je získání údajů o personálním zabezpečení poskytování zdravotní péče pro řízení zdravotnictví a tvorbu zdravotní politiky, za ústavně aprobovaný nepochybně označit lze. Vytvoření registru obsahujícího údaje o zdravotnických pracovnících, a to konkrétně jejich identifikační a kontaktní údaje [§ 76 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona o zdravotních službách], základní údaje o jejich struktuře [§ 76 odst. 1 písm. c), e), ve své podstatě též písm. j) zákona o zdravotních službách], o jejich kvalifikaci [§ 76 odst. 1 písm. g), h) a k) zákona o zdravotních službách] i údaje spojené s výkonem zdravotnického povolání [§ 76 odst. 1 písm. i), j), l), m) a n) zákona o zdravotních službách], je přitom rovněž prostředkem způsobilým k dosažení stanoveného cíle. Předmětné údaje umožňují příslušným státním orgánům vyhodnotit, v jaké míře je na celostátní i regionální úrovni zabezpečeno poskytování zdravotní péče (resp. zdravotních služeb) z hlediska počtu a kvalifikace zdravotnických pracovníků, zaznamenávat a vyhodnocovat relevantní změny, včetně různých

aspektů migrace zdravotnických pracovníků, a přijímat potřebná opatření, jež považují za účelná k tomu, aby jejich případný nedostatek v krátkodobém nebo dlouhodobém časovém období neohrozil dostupnost zdravotní péče pro občany. V širších souvislostech tím přispívají k ochraně ústavních hodnot života, zdraví a lidské důstojnosti.

311. Určité pochybnosti lze mít jen v případě údaje o ověření znalosti českého jazyka u zdravotnických pracovníků, kteří získali odbornou způsobilost ve studijním programu v cizím jazyce na území České republiky [§ 76 odst. 1 písm. k) zákona o zdravotních službách], neboť v jeho případě není ze zákona vůbec zřejmý ani důvod jeho zařazení právě do tohoto registru ani vztah ke sledovanému účelu. Jde o specifický údaj o jednom z kvalifikačních předpokladů, který zákon vyžaduje u absolventů akreditovaných zdravotnických studijních programů uskutečňovaných vysokými školami v České republice v jiném vyučovacím jazyku než českém, pokud chtějí své povolání vykonávat na jejím území (srov. § 35 zákona č. 95/2004 Sb. a § 86 zákona o nelékařských zdravotnických povoláních). U těchto osob má Ministerstvo zdravotnictví na základě jejich žádosti stanoveným úředním způsobem ověřit, že jsou schopny odborně se vyjadřovat v českém jazyce, jehož znalost se za tímto účelem vyžaduje v rozsahu nezbytném k výkonu zdravotnického povolání. Stejný požadavek ale platí i pro osoby, jež žádají o uznání způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání získané v jiném členském státě. Je proto namístě otázka, z jakého důvodu je tento údaj vyžadován toliko u jedné skupiny zdravotnických pracovníků, a nikoliv u všech, jichž se tento požadavek dotýká. Na druhé straně nelze přehlédnout, že tento údaj představuje v podstatě jen konstatování splnění podmínky, která je u některých osob vyžadována pro vznik oprávnění k výkonu zdravotnického povolání. Již ze samotné skutečnosti, že zdravotnický pracovník uvedený v § 76 odst. 1 písm. k) zákona o zdravotních službách byl zařazen do předmětného registru, totiž vyplývá, že u něj muselo dojít k ověření této znalosti. Uvedení tohoto údaje v předmětném registru je tak třeba hodnotit, a to i pokud jde o požadavek vhodnosti, ve spojení s ostatními údaji ohledně vzdělání zdravotnických pracovníků, které jej implicitně zahrnují. Žádným způsobem se jím nezvyšuje intenzita omezení (resp. zásahu do) jejich základního práva na informační sebeurčení.

312. V dalším kroku testu proporcionality posuzoval Ústavní soud, zda napadená úprava ob stojí z hlediska požadavku potřebnosti. Podstatná část údajů v předmětném registru je evidována již v souvislosti se vznikem a trváním oprávnění zdravotnických pracovníků k výkonu předmětné činnosti, když v případě lékařů, zubních lékařů a farmaceutů těmito údaji disponují příslušné profesní komory, jež je vedou v rámci seznamů svých členů. Tato duplicita však není pro posouzení potřebnosti rozhodující. Nový registr má totiž sloužit vyhodnocování personálního zajištění poskytování zdravotních služeb pro účely řízení zdravotnictví, tedy nepochybně účelu odlišujícímu se od toho, jenž opodstatňuje vedení seznamu u jednotlivých komor. Zároveň je spravován jiným subjektem a jako celek zahrnuje mnohem širší rozsah údajů o větším počtu subjektů. Samotné jeho zřízení proto nelze považovat za nerozumné nebo dokonce svévolné a požadavek potřebnosti je v jeho případě třeba hodnotit až z hlediska rozsahu zpracovávaných údajů a způsobu nakládání s nimi, a to ve vazbě na jeho účel.

313. Výše (bod 310 tohoto nálezu) byla vymezena vazba jednotlivých údajů na sledované cíle, která představuje i východisko pro hodnocení nezbytnosti rozsahu zpracovávaných údajů. Ústavní soud zastává názor, že v případě identifikačních údajů zdravotnických pracovníků, údajů o jejich struktuře (pohlaví, věk, občanství) a kvalifikaci (vzdělání, specializace) a výkonu zdravotnického povolání (místo výkonu, zahájení, přerušení a ukončení výkonu) je důvod, pro který jsou vyžadovány právě tyto údaje, zřejmý. Ve všech těchto oblastech jde v podstatě o základní údaje, bez nichž by nebylo možné získat informace, jež jsou cílem jejich zpracování. Uchovávání identifikačních údajů po dobu výkonu povolání umožňuje kontrolu zpracovávaných údajů, jsou-li tyto poskytovány ze strany více subjektů, jakož i sledování jejich změn, včetně jejich časového aspektu. V případě údaje o ověření znalosti českého jazyka lze opětovně zdůraznit, že s ohledem na svoji povahu nečiní způsob dosažení sledovaného cíle méně šetrným k základnímu právu na informační sebeurčení.

314. Zbylé údaje souvisí s výkonem zdravotnického povolání. Zatímco na údaje o tom, zda jde o hostující nebo usazenou osobu, dále o poskytovateli, u kterého je zdravotnický pracovník zaměstnán, a kraji se bez dalšího uplatní výše uvedené hodnocení, v případě údajů o ztrátě oprávnění k výkonu zdravotnického povolání, o ztrátě zdravotní způsobilosti, ztrátě bezúhonnosti a délce období, na které je výkon činnosti zakázán, je žádoucí uvést podrobnější důvody. Všechny pojmy uvedené v § 76 odst. 1 písm. n) zákona o zdravotních službách je třeba vykládat z toho hlediska, zda mají relevanci ve vztahu k existenci oprávnění vykonávat zdravotnické povolání, nebo nikoliv. Ztráta zdravotní způsobilosti nebo bezúhonnosti zdravotnického pracovníka ve smyslu § 3 zákona č. 95/2004 Sb. nebo § 3 zákona o nelékařských zdravotnických povoláních znamená bez dalšího, že své povolání nesmí dál vykonávat, a stejný důsledek má i ztráta oprávnění k výkonu zdravotnického povolání (např. vyloučení komorou) nebo uložení zákazu činnosti. Předmětný registr ale neslouží ke shromažďování konkrétních údajů o zdravotním stavu zdravotnických pracovníků nebo o tom, jakého konkrétního jednání naplňujícího znaky trestného činu nebo disciplinárního provinění se dopustili. Tyto údaje již nejsou nezbytné k získání informace o

tom, zda zdravotnický pracovník vykonává své povolání. Pro účely tohoto registru proto postačují informace o tom, že takováto skutečnost nastala a její případná právní kvalifikace. Z tohoto důvodu je i rozsah údajů vedených podle § 76 odst. 1 písm. n) zákona o zdravotních službách nezbytně vykládat restriktivně, a to ve výše uvedeném smyslu.

315. Pokud jde o přístup ke zpracovávaným údajům, zásadní význam má především § 76 odst. 2 písm. a) zákona o zdravotních službách, podle něhož je předmětný registr veřejně přístupný na internetových stránkách Ministerstva zdravotnictví v rozsahu údajů zpracovávaných podle odstavce 1. Výjimku představují jen údaje o rodném čísle a bydlišti. První otázka, která v této souvislosti vyvstává, tak směřuje k účelu tohoto zveřejnění, a to, zda jím lze odůvodnit takto intenzivní zásah do práva na informační sebeurčení.

316. Napadená právní úprava sice nepochybně sleduje účel umožnit přístup k údajům o zdravotnických pracovnících veřejnosti, zveřejnění osobních údajů bez souhlasu jejich subjektu však nemůže být účelem samo o sobě, nýbrž pouze prostředkem k dosažení jiného účelu, který musí být v zákoně buď výslovně definován, nebo jej musí být alespoň možné jednoznačně dovodit. V tomto případě zákonná úprava konkrétní účel výslovně nevymezuje. Legitimní důvod zveřejňování lze nicméně spatřovat ve vztahu k údajům týkajícím se samotného výkonu povolání, a to obdobně, jak je tomu v případě seznamů komor (srov. bod 299 tohoto nálezu). Povinné zveřejňování údajů o tom, že určitá osoba vykonává (a tím i splňuje podmínky pro) zdravotnické povolání, jakou má k tomuto výkonu kvalifikaci, jakou má specializaci a kde působí, umožňuje každému ověřit si, zda mu služby poskytuje osoba, která k tomu splňuje všechny právními předpisy stanovené podmínky. Vykonavatelé těchto povolání si musí být vědomi toho, že ačkoliv výkon jejich činnosti slouží ochraně života a zdraví pacienta, jsou s ním rovněž spojena i významná rizika (typicky nesprávné provedení určitého zákroku), a proto možnost ověření si jejich kvalifikace je třeba vnímat jako legitimní prostředek ochrany pacientů (resp. garance, že jim bude poskytnuta zdravotní péče na náležité odborné úrovni, srov. též bod 282 tohoto nálezu) a jako omezení související s výkonem povolání ve smyslu čl. 26 odst. 2 Listiny.

317. Uvedené závěry nepochybně odůvodňují zveřejňování významné části údajů podle § 76 odst. 1 zákona o zdravotních službách, nelze je však vztáhnout na všechny z nich. V případě data a místa narození či státního občanství, stejně jako u nezveřejňovaného rodného čísla či místa obvyklého pobytu, se jedná o osobní údaje, u nichž nelze dovodit žádný důvod, pro který by měly být v případě všech uvedených pracovníků veřejně přístupné. To platí i pro evidenci údajů o ztrátě oprávnění k výkonu zdravotnického povolání, o ztrátě zdravotní způsobilosti, ztrátě bezúhonnosti a délce období, na které je výkon činnosti zakázán. Má-li být účelem zveřejnění možnost ověřit si informaci, zda zdravotnický pracovník skutečně splňuje všechny zákonné podmínky pro výkon svého povolání, pak je dostatečně vypovídající již skutečnost, že je v tomto registru veden. Pokud je ale splňovat přestal, resp. přestal vykonávat činnost, pak není důvod jeho údaje zpřístupňovat. Tyto skutečnosti postačí uvést bez dalších konkretizací, tedy bez jakéhokoliv údaje vztahujícího se ke ztrátě bezúhonnosti nebo zdravotní způsobilosti. Veřejný přístup k údajům o zdravotnických pracovnících podle § 76 odst. 2 písm. a) zákona o zdravotních službách, týká-li se údajů podle jeho odstavce 1 písm. b), e) a n) zákona o zdravotních službách, proto neobstojí ve druhém kroku testu proporcionality.

318. Ústavní soud nevylučuje, že veřejný přístup k předmětným údajům může mít i jiný legitimní účel, který by dokázal odůvodnit větší část těchto údajů, nebo dokonce všechny z nich, zákon jej však nevymezuje a nelze jej jednoznačně dovodit ani implicitně. To se nakonec týká i doby, po kterou mají být údaje zveřejňovány a jež není vymezena dostatečně určitě. Ačkoliv z výše uvedené argumentace vyplývá, že veřejný přístup k údajům podle § 76 odst. 1 písm. n) zákona o zdravotních službách neobstojí ve druhém kroku testu proporcionality, nelze opominout, že zákonodárce s ním počítal. Stanovil totiž, že veřejně přístupné budou i údaje o ztrátě oprávnění k výkonu zdravotnického povolání či o zákazu činnosti, resp. též o ukončení výkonu zdravotnického povolání [§ 76 odst. 1 písm. i) zákona o zdravotních službách], z čehož je zřejmý jeho úmysl, aby tomu tak bylo i poté, co tento pracovník přestal své povolání vykonávat. Otázka však zní, jak dlouho má tento přístup trvat, resp. co je kritériem, podle něhož by bylo možné posoudit přiměřenost toho, aby byla informace o zdravotnickém povolání určité osoby veřejně přístupná i po uplynutí delšího období bez souhlasu jejich subjektů nebo dokonce proti jejich vůli. Spočívá-li účel, jak bylo implicitně dovozeno, toliko v umožnění veřejnosti ověřit si kvalifikaci a oprávnění zdravotnického pracovníka, který své povolání aktuálně vykonává, pak pro následné (dlouhodobé) zveřejňování těchto údajů není žádný důvod. I v tomto směru by tak jiný účel, který by opodstatňoval delší období zveřejňování, musel stanovit zákon. Zbývá dodat, že ze stejných důvodů lze mít pochybnosti i o tom, po jakou dobu vlastně mají být v tomto registru uchovávány údaje v neanonymizované podobě. Právní úprava nedává žádnou odpověď na otázku, zda a kdy má dojít k jejich výmazu nebo anonymizaci, přičemž s ohledem na nedostatečné vymezení účelu ji dostatečným způsobem neposkytuje ani § 20 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů.

319. Skutečnost, že rozsah veřejně přístupných údajů neobstojí ve druhém kroku testu proporcionality, má význam i pro ústavněprávní hodnocení přístupu jiných subjektů. Problematické samozřejmě není ustanovení § 76 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 73 odst. 2 písm. c) zákona o zdravotních službách, jež garantuje zdravotnickým pracovníkům přístup do tohoto registru v rozsahu jimi sdělovaných údajů, kterých jsou subjektem. V případě ostatních oprávněných subjektů ve smyslu § 76 odst. 2 zejména ve spojení s § 77 odst. 1 zákona o zdravotních službách již však není dostatečně upravena otázka, za jakým účelem a v jakém rozsahu mají mít tyto subjekty přístup k osobním údajům zpracovávaným v tomto registru. Tento nedostatek je částečně důsledkem toho, že právní úprava počítala v zásadě s veřejným přístupem k předmětnému registru. Ani v takovém případě by však nebyl zřejmý důvod, pro který by například vzdělávací zařízení nebo poskytovatelé zdravotních služeb mohli mít přístup k rodným číslům nebo adresám místa obvyklého pobytu všech zdravotnických pracovníků. Zda jej budou mít, sice závisí na rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví, které podle § 73 odst. 3 zákona o zdravotních službách zajišťuje jednotlivým pracovníkům oprávněného subjektu přístup do registru a určuje jeho rozsah a účel, jakékoliv jeho rozhodnutí však bude při absenci zákonného vymezení účelu tohoto přístupu nepřezkoumatelné a bude představovat zásah do práva na informační sebeurčení. Poněvadž podmínka zákonného vymezení účelu není v případě většiny oprávněných subjektů podle § 76 odst. 2 písm. c) ve spojení s § 77 odst. 1 zákona o zdravotních službách splněna, lze i v tomto případě dospět k závěru, že napadená úprava nedostala požadavku potřebnosti.

320. Ze všech těchto důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že napadená právní úprava Národního registru zdravotnických pracovníků stanoví veřejný přístup k zpracovávaným osobním údajům v takovém rozsahu a po takovou dobu, které nelze odůvodnit žádným ústavně aprobovaným účelem, a stejně tak nelze takovýto účel dovodit ani ve vztahu k oprávnění některých subjektů, k jehož dosažení má Ministerstvo zdravotnictví vymezit rozsah přístupových práv jejich pracovníkům. Tyto závěry mají vliv na hodnocení, zda napadená právní úprava obstojí jako omezení jejich základního práva na informační sebeurčení podle čl. 10 odst. 3 Listiny v testu proporcionality, přičemž odůvodňují závěr, že z hlediska potřebnosti v tomto testu jednoznačně neobstojí § 76 odst. 2 písm. a) a c) zákona o zdravotních službách. Zároveň je třeba zdůraznit, že zrušení těchto ustanovení by mělo zásadní dopad na právní úpravu tohoto registru jako celek, protože by došlo k podstatnému omezení možnosti jeho využití, aniž by bylo možné přesně zhodnotit, zda i nadále odpovídá účelu, pro který vznikl. Tato skutečnost, společně s neurčitostí, pokud jde o dobu uchování zpracovávaných údajů, tak opodstatňuje závěr, že právní úprava obsažená v § 76 a 77 zákona o zdravotních službách neobstojí ve druhém kroku testu proporcionality jako celek, protože je v rozporu s čl. 10 odst. 3 Listiny.

321. Závěrem této části Ústavní soud připomíná, že v tomto řízení nepřezkoumával ústavnost právní úpravy Národního zdravotnického informačního systému jako celku, nýbrž se zabýval toliko některými aspekty těchto ustanovení, jež se vztahují k Národnímu registru zdravotnických pracovníků. Tento nálezný nad rámec tohoto přezkumu nezakládá vůči § 70 až 78 zákona o zdravotních službách překážku věci rozhodnuté, a tedy nic nebrání, aby vedlejší účastníci (nebo jakýkoliv jiný oprávněný navrhovatel) proti těmto ustanovením podali nový návrh, v němž konkretizují důvody, pro které se jejich zrušení domáhají. Ústavní soud si je vědom toho, že shromažďování a zpracovávání osobních údajů o zdravotním stavu pacientů bez jejich souhlasu představuje velmi intenzivní zásah do jejich základních práv a že v tomto směru je třeba na zákonnou úpravu klást zvlášť přísné požadavky, a to zejména pokud jde o stanovení účelů, pro které mají být tyto údaje shromažďovány a zpracovávány, rozsah těchto údajů, dále okruh osob, jež mají mít k těmto údajům přístup, a účel tohoto přístupu, období, po jaké mají být zpracovány, a zabezpečení, že nedojde k neoprávněnému přístupu nebo jejich zneužití, včetně opatření k následné kontrole nakládání s těmito údaji. V tomto smyslu přitom musí takováto úprava obstát ve vztahu ke všem osobním údajům, jež jsou předmětem zpracování. Je proto žádoucí, aby zákonodárce při přijímání nové právní úpravy Národního registru zdravotnických pracovníků pečlivě zvážil, do jaké míry z těchto hledisek obstojí i ostatní registry tvořící Národní zdravotnický informační systém, a svým včasným zásahem odstranil jejich případné nedostatky, jež by mohly vést k porušování práva pacientů, zdravotnických pracovníků či jiných osob na informační sebeurčení.

X. Posouzení ústavní konformity vymezení skutkových podstat některých přestupků nebo jiných správních deliktů v zákoně o zdravotních službách a výše sankcí za ně

322. Návrh skupiny senátorů dále směřoval proti ustanovením § 114 odst. 1 písm. g) a § 117 odst. 1 písm. e), f), g), n) a r) a odst. 3 písm. d), e), f), g), h), i) a m) zákona o zdravotních službách, jež vymezují skutkové podstaty některých přestupků nebo jiných správních deliktů v oblasti poskytování zdravotních služeb. Vedlejší účastníci mají za to, že horní hranice pokut, které tento zákon stanoví za spáchání uvedených deliktů, jsou s ohledem na jejich závažnost stanoveny v nepřiměřené výši, a tudíž neobstojí z hlediska čl. 4 odst. 1 a 4 Listiny. Tato nepřiměřenost je přitom v případě některých z těchto deliktů zapříčiněna i nejednoznačností, vágností nebo dokonce rozporností jejich skutkových podstat, která zdravotnickým pracovníkům neumožňuje jednoznačně posoudit, zda jejich postup je nebo není v souladu se zákonem.

X./a Dikce a kontext napadených ustanovení

323. Napadená ustanovení vymezující skutkové podstaty správních deliktů v oblasti poskytování zdravotních služeb zní:

„§ 114

(1) Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že

...

g) jako zdravotnický pracovník v rozporu s § 70 odst. 4 písm. e) bodem 5 nepředá údaje do Národního zdravotnického informačního systému,

...

§ 117

(1) Poskytovatel se dopustí správního deliktu tím, že

...

e) nesplní oznamovací povinnost podle § 21 odst. 1 a 2 nebo § 27 odst. 1 písm. c),

f) nesplní oznamovací povinnost nebo nezveřejní informaci podle § 26 odst. 2 nebo 4,

g) v rozporu s § 26 odst. 3 nezajistí předání kopie zdravotnické dokumentace nebo výpisu ze zdravotnické dokumentace jinému poskytovateli,

...

n) v rozporu s § 28 odst. 1 poskytne pacientovi zdravotní služby bez jeho souhlasu,

...

r) neopatří zdravotnické zařízení označením podle § 45 odst. 2 písm. d),

...

(3) Poskytovatel se dopustí správního deliktu též tím, že

...

d) poruší povinnost mlčenlivosti podle § 51,

e) poruší povinnost vést nebo uchovávat zdravotnickou dokumentaci nebo nakládat se zdravotnickou dokumentací podle § 53 odst. 1,

f) neumožní přístup do zdravotnické dokumentace podle § 64 odst. 1,

g) neumožní nahlížení do zdravotnické dokumentace podle § 65,

h) umožní nahlížení do zdravotnické dokumentace v rozporu s § 65,

i) nepořídí výpis nebo kopii zdravotnické dokumentace podle § 66 odst. 1 nebo 2,

...

m) nezajistí prohlídku těla zemřelého podle § 84 odst. 2 písm. a), c) nebo d),“.

324. Nad rámec tohoto znění Ústavní soud dodává, že napadená ustanovení vymezují toliko skutkové podstaty jednotlivých správních deliktů. Za jejich spáchání lze nicméně uložit pokutu, jejíž maximální výše je stanovena v případě přestupku podle § 114 odst. 1 písm. g) zákona o zdravotních službách v jeho odstavci 2 písm. d) na 100 000 Kč, v případě správních deliktů podle § 117 odst. 1 písm. e), f) a g) a odst. 3 písm. m) zákona o zdravotních službách v jeho odstavci 4 písm. c) na 300 000 Kč, v případě správních deliktů podle § 117 odst. 1 písm. n) a odst. 3 písm. e), f), g), h) a i) zákona o zdravotních službách v jeho odstavci 4 písm. b) na 500 000 Kč, v případě správního deliktu podle § 117 odst. 1 písm. r) zákona o zdravotních službách v jeho odstavci 4 písm. d) na 200 000 Kč a v případě správního deliktu podle § 117 odst. 3 písm. d) zákona o zdravotních službách v jeho odstavci 4 písm. a) na 1 000 000 Kč. U žádného z nich naopak zákon nestanoví dolní hranici pokuty.

X./b K námitce nepřiměřené výše pokut

325. Základní námitka vedlejších účastníků se týká nepřiměřenosti výše pokut, které lze uložit za tyto správní delikty. Takováto námitka však svým obsahem nesměřuje vůči napadeným ustanovením, nýbrž vůči relevantním částem § 114 odst. 2 písm. d) a § 117 odst. 4 písm. a), b), c) a d) zákona o zdravotních službách, které vymezují příslušné sankce. Lze samozřejmě uznat, že zrušením zákonného vymezení skutkové podstaty správního deliktu by se zbylá sankční ustanovení stala obsoletní, čímž by byla fakticky odstraněna i možnost porušení základního práva v důsledku jejich aplikace. Otázkou však zůstává, zda by takovýto postup byl slučitelný se smyslem pravomoci Ústavního soudu rozhodovat o zrušení zákonů nebo jiných právních předpisů, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem, jakož i zásadou minimalizace zásahů, kterou Ústavní soud aplikuje ve své rozhodovací činnosti [srov. náleze ze dne 6. října 2010 sp. zn. Pl. ÚS 39/08 (N 207/59 SbNU 3; 294/2010 Sb.), bod 60]. Pokud by se totiž takovýto rozpor týkal pouze výše sankce, je zřejmé, že k jeho odstranění by postačovalo zrušení příslušného ustanovení zákona, jež tuto sankci pro předmětný správní delikt stanoví. Současné zrušení skutkové

podstaty správního deliktu by bylo naopak nadbytečné a uvažovat o něm by bylo možné pouze za předpokladu, že právě v ní spočívá důvod protiústavnosti.

326. Tyto skutečnosti odůvodňují závěr, že námitky směřující vůči horní hranici pokuty nejsou s ohledem na skupinou senátorů vymezený předmět řízení relevantní. Směřují totiž vůči ustanovením zákona o zdravotních službách, která jejich návrhem nejsou napadena. Ústavní soud se však musel vypořádat se specifickou situací, jež vznikla v důsledku odmítnutí návrhu vedlejších účastníků z důvodu překážky litispendence a jeho následným věcným projednáváním v tomto řízení, jehož předmětem je návrh jiného navrhovatele na zrušení zákona o zdravotních službách jako celku. To znamená, že ačkoliv vedlejší účastníci nenavrhlí zrušení příslušných ustanovení, jež stanoví sankce za správní delikty, Ústavní soud v daném řízení rozhoduje i o jejich zrušení. Vyplývá-li přitom z jeho ustálené judikatury, že je při svém rozhodování vázán pouze petitum návrhu, a nikoliv jeho odůvodněním [srov. např. náleze ze dne 23. listopadu 1999 sp. zn. Pl. ÚS 28/98 (N 161/16 SbNU 185; 2/2000 Sb.)], nabízí se přirozeně otázka, zda za těchto okolností mohl nebo dokonce měl přezkoumat předmětná ustanovení stanovující sankce i z hlediska argumentace vedlejších účastníků.

327. Ústavní soud v této otázce obecně zaujímá zdrženlivý přístup. I když není vázán odůvodněním návrhu na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu, a tedy napadená ustanovení může přezkoumat i z jiných než navrhovatelé uplatněných důvodů, jeho postup nemůže být projevem libovůle. Jakýkoliv další vlastní přezkum tak musí mít s těmito důvody obsahovou souvislost, případně, půjde-li o případ tzv. konkrétní kontroly ústavnosti, musí být zachována jeho vazba na věc, v souvislosti s níž bylo takovéto řízení iniciováno. Tato možnost naopak nemůže sloužit k tomu, aby Ústavní soud využil určitého návrhu a bez jakékoliv souvislosti s uplatněnou argumentací v abstraktní rovině předestřel vlastní argumentační linii, na jejímž základě by přezkoumal a případně i zrušil napadený právní předpis nebo jeho část. To platí obzvláště v případech, kdy je určitý právní předpis napaden toliko pro způsob jeho přijetí, aniž by byl současně namítán jeho věcný nesoulad, a kdy náleze o tom, zda tento předpis byl přijat způsobem stanoveným ústavním pořádkem, není způsobitelný založit překážku věci rozhodnuté vůči případnému pozdějšímu obsahovému přezkumu napadených ustanovení [srov. náleze ze dne 15. května 2012 sp. zn. Pl. ÚS 23/09 (N 101/65 SbNU 345; 245/2012 Sb.), body 34 až 36].

328. V dané věci se zrušení ustanovení, jež stanovují sankce za správní delikty, domáhali pouze navrhovatelé a skupina poslanců, jež má v tomto řízení postavení vedlejšího účastníka, v obou případech tomu tak ale bylo z důvodu způsobu přijetí zákona o zdravotních službách, resp. z důvodů vztahujících se k tomuto zákonu jako celku. Věcnou argumentaci proti těmto ustanovením uplatnila jen skupina senátorů, která je však naopak nezahrnula do petitu svého návrhu. Ústavní soud přesto právě v tomto návrhu shledává dostatečný základ pro jejich věcný přezkum. Z jeho obsahu je totiž zřejmé, že se jím vedlejší účastníci domáhali právě posouzení přiměřenosti horní hranice sankcí. Za situace, kdy jsou dotčená ustanovení předmětem téhož řízení, byť k návrhu jiného aktivně legitimovaného subjektu, proto nic nebrání tomu, aby Ústavní soud přihlédl i k jejich argumentaci.

329. Poté, co Ústavní soud přistoupil k přezkumu relevantních částí § 114 odst. 2 písm. d) a § 117 odst. 4 písm. a), b), c) a d) zákona o zdravotních službách, jež upravují předmětné sankce, dospěl k závěru, že uplatněná námitka nepřiměřenosti výše sankce neodůvodňuje jejich zrušení. Jak vyplývá z ustálené judikatury Ústavního soudu, peněžité sankce mající povahu veřejnoprávní povinnosti peněžitého plnění státu je sice zásahem do majetkového substrátu, a tudíž i vlastnického práva povinného subjektu, sama o sobě však nepředstavuje porušení tohoto práva, jež je ústavně zaručeno v čl. 11 Listiny nebo čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě (náleze sp. zn. Pl. ÚS 7/03). Posouzení, zda tato sankce ob stojí jako přípustný zásah, závisí obecně na splnění některých podmínek. Především musí být takováto sankce, a to i v případě správního deliktu, stanovena zákonem, což je v dané věci splněno (srov. náleze sp. zn. Pl. ÚS 14/09, bod 29). Předmětná zákonná úprava ale musí rovněž obstát z hlediska testu proporcionality, který se však v takovémto případě neaplikuje ve své úplné formě. Důvod tohoto postupu přitom plyne z povahy sankčních opatření.

330. Ústavní soud při hodnocení otázky přípustnosti zásahu do určitého základního práva standardně posuzuje, zda předmětné opatření sleduje legitimní (ústavně aprobovaný) cíl jeho omezení, a pokud ano, zda je toto opatření k dosažení tohoto cíle vhodné (požadavek vhodnosti), dále, zda tohoto cíle nelze dosáhnout jiným způsobem, jenž by byl k dotčenému základnímu právu šetrnější (požadavek potřebnosti), a nakonec, zda – jsou-li uvedené podmínky splněny – zájem na dosažení tohoto cíle v rámci určitého právního vztahu převáží nad dotčeným základním právem (proporcionalita v užším smyslu).

331. Aplikace tohoto testu v případě omezení vlastnického práva udělením peněžité sankce v určité maximální výši bude zpravidla vést k závěru, že takováto sankce sleduje legitimní cíl zamezení porušování dotčené právní

povinnosti. Zároveň jde o prostředek, který je způsobilý tohoto cíle dosáhnout. Zodpovězení otázky potřeby horní hranice sankce v určité výši, resp. související otázky intenzity veřejného zájmu na takovémto nastavení, již ale soudním výkladem provést nelze. Jde totiž o otázky politického charakteru, jejichž řešení je ve výlučné kompetenci zákonodárce, jemuž nakonec obecně náleží legislativní úprava otázek, zda určité jednání má být trestné nebo nikoliv, definování skutkových podstat deliktů (trestných činů, přestupků, jiných správních deliktů) a stanovení druhu a výše sankcí. Právě on tak může v rámci svého uvážení zohlednit jednotlivá kriminálně-politická hlediska, např. hledisko generální prevence, intenzitu rizika deliktního jednání a z toho plynoucí stupeň ohrožení spořádaného lidského soužití nebo proměny v axiologickém nazírání veřejnosti na význam individuálních a společenských hodnot a právních statků poškozovaných deliktním chováním pachatelů (nález sp. zn. Pl. ÚS 14/09, body 29, 34 a 36).

332. Výsledek těchto úvah, jenž zahrnuje i stanovení druhu a výše sankce za spáchání určitého deliktu, sice může Ústavní soud dále přezkoumávat v mezích své kompetence, nicméně prostor pro jakýkoliv jeho zásah je velmi úzký. V zásadě tak může zkoumat, zda předmětná peněžitá sankce ob stojí z hlediska testu vyloučení extrémní disproportionality, tedy zda s touto sankcí spojený zásah do ústavně zaručeného vlastnického práva nevede k takové zásadní změně majetkových poměrů dotčeného subjektu, jež by u něj znamenala „zmaření samé podstaty majetku“, tj. „zničení majetkové základny“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 3/02), resp. zda nejde o případ, v němž „hranice veřejnoprávního povinného peněžitého plnění jednotlivcem vůči státu nabyta škrtícího (rdousícího) působení“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 7/03). K jejímu přezkumu ale může přistoupit i z hlediska dodržení ústavního principu rovnosti, a to jak akcesorické ve smyslu čl. 3 odst. 1 Listiny, který zakazuje diskriminovat osoby při výkonu jejich základních práv, tak i neakcesorické, zakotvené v čl. 1 Listiny a spočívající ve vyloučení libovůle zákonodárce při rozlišování práv určitých skupin subjektů [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 36/01, nález sp. zn. Pl. ÚS 7/03, nález ze dne 21. dubna 2009 sp. zn. Pl. ÚS 29/08 (N 89/53 SbNU 125; 181/2009 Sb.), bod 56]. Jsou-li přitom zachovány takto vymezené meze uvážení, je konečné slovo ve vztahu k účelnosti peněžní sankce v určité výši vyhrazeno zákonodárci.

333. Výše shrnutá východiska mají význam pro hodnocení argumentace vedlejších účastníků, jež spočívá v námitce nepřiměřenosti horní hranice pokut s ohledem na závažnost předmětných deliktů, jakož i neurčitost jejich vymezení. Pokud jde o první uvedené hledisko, je zřejmé, že uplatněná námitka je především projevem nesouhlasu se způsobem, jakým zákonodárce využil svého oprávnění při stanovení možné výše sankcí v zákoně o zdravotních službách. Vedlejší účastníci se vlastně domáhají jejich přehodnocení, protože jednotlivé správní delikty nepovažují za natolik závažné, aby odůvodňovaly stanovení sankce v namítané výši. K takovému přezkumu ale Ústavní soud povolán není. Přiměřenost napadených peněžitých sankcí ve smyslu uplatněné námítky může v rámci abstraktní kontroly přezkoumávat pouze z hlediska jejich případného likvidačního nebo „rdousícího“ účinku, přičemž ani v takovémto případě se nemůže omezit jen na úvahy o přiměřenosti jejich horní hranice. I kdyby totiž uložení pokuty na této úrovni, která v případě napadených sankcí činí 100 000 až 1 000 000 Kč, mělo takový charakter ve vztahu k určité skupině odpovědných subjektů, příslušnému správnímu orgánu by při rozhodování o výši sankce byla v každém jednotlivém případě zachována možnost zohlednit kromě závažnosti deliktu a okolností jeho spáchání i majetkové poměry odpovědného subjektu.

334. Povinnost zvažovat dopady ve vztahu k majetkové podstatě odpovědného subjektu vyplývá přímo z ústavního pořádku, protože jakékoliv uložení peněžité sankce je vždy zásahem do jeho vlastnického práva podle čl. 11 Listiny, a musí proto v každém individuálním případě obstát z hlediska výše uvedených ústavních kritérií pro přezkum výše sankcí. Je-li přitom takováto sankce uložena poskytovateli zdravotních služeb za porušení povinnosti vztahující se k výkonu této podnikatelské činnosti, musí být brán zřetel i na to, zda její uložení fakticky neznemožňuje poskytovateli dále pokračovat v jeho činnosti. Jinými slovy, musí být posuzováno, zda tato pokuta nezasahuje do samotné podstaty a smyslu práva podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny, resp. zda ve vztahu k tomuto právu nemá likvidační účinek, jenž není účelem této sankce. Z těchto důvodů nelze skutečnost, že § 118 odst. 2 zákona o zdravotních službách nezmiňuje případné dopady sankce ve vztahu k majetkové podstatě odpovědného subjektu, interpretovat tím způsobem, že k nim správní orgán nemusí nebo dokonce nesmí přihlížet. Na tomto závěru nic nemění ani srovnání s § 12 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákona č. 67/1993 Sb., jež se uplatní v případě přestupku podle § 114 odst. 1 písm. g) zákona o zdravotních službách, nebo s jinými ustanoveními zvláštních zákonů, které vymezují meze správního uvážení pro ukládání pokut fyzickým nebo právníckým osobám, a povinnost přihlídnout k majetkovým poměrům odpovědného subjektu naopak výslovně stanoví. Samotná absence tohoto hlediska v některých zákonných úpravách, jež je především negativním důsledkem přetrvávající roztržičnosti a nekoncepčnosti právní úpravy správního trestání, neodůvodňuje závěr o úmyslu zákonodárce vyloučit povinnost správních orgánů dbát ústavně zaručených práv odpovědných subjektů při použití správního uvážení. Takovýto výklad by nakonec ani nebylo možné považovat za ústavně konformní a za situace, kdy lze zohlednění majetkových poměrů odpovědného subjektu dovozovat přímo z uvedených článků Listiny, je třeba upřednostnit výklad jiný.

335. Zrušení předmětné právní úpravy by tak bylo namísto toliko tehdy, pokud by při ukládání sankcí bylo uvedené hledisko vyloučeno, což by mohl být typicky důsledek stanovení její dolní hranice ve výši, která by mohla mít likvidační nebo „rdousící“ účinek alespoň pro určitou část odpovědných subjektů [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 3/02, nález ze dne 10. března 2004 sp. zn. Pl. ÚS 12/03 (N 37/32 SbNU 367; 300/2004 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 14/09]. V dané věci jde však o úvahu hypotetickou, neboť zákon o zdravotních službách u napadených správních deliktů žádnou dolní hranici sankce nestanoví. Případná protiústavnost zákonných ustanovení stanovujících horní hranice pokut v důsledku možnosti uložit pokutu ve výši tak extrémně vysoké, že by udělení sankce na této úrovni bylo za všech okolností nepřijatelné, je v daném případě jednoznačně vyloučena. Tento závěr se nicméně týká této hranice v obecné rovině a neznamená, že by uložení pokuty v této výši v konkrétním případě nemohlo být protiústavní např. s ohledem na majetkové poměry konkrétního odpovědného subjektu a s tím spojenou intenzitu zásahu do jeho vlastnického práva a práva podnikat.

336. Zbývá dodat, že námitka nepřiměřenosti horní hranice pokut neobstojí ani v té části, ve které vychází z tvrzené neurčitosti skutkových podstat jednotlivých správních deliktů. Požadavek určitosti totiž v případě právní úpravy trestných činů nebo správních deliktů vyplývá přímo z principu právní jistoty, jenž je jedním ze znaků demokratického právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy. Jeho dodržení je proto nezbytným předpokladem ústavní konformity takovéto právní úpravy, a to bez ohledu na výši sankce, která za spáchání těchto deliktů hrozí. Vztah úměrnosti mezi určitostí skutkové podstaty a výší sankce tak nelze z ústavního pořádku dovozovat.

337. Ze všech těchto důvodů proto Ústavnímu soudu nezbyvá než konstatovat, že posuzovaná ustanovení zákona o zdravotních službách stanovující sankce za některé správní delikty nejsou v rozporu s čl. 11 odst. 1 ve spojení s čl. 4 odst. 1 a 4 Listiny. Možnost případného přezkumu konkrétní aplikace těchto ustanovení z výše uvedených ústavněprávních hledisek v řízení o ústavních stížnostech zůstává nedotčena.

X./c K námitce neurčitosti a rozpornosti skutkových podstat

338. Námitky nepřiměřenosti výše sankcí sice nebyly způsobilé odůvodnit závěr o protiústavnosti napadených ustanovení, jež vymezují skutkové podstaty jednotlivých správních deliktů, Ústavní soud se však ve vztahu k nim musel vypořádat i se související argumentací ohledně jejich neurčitosti, vágnosti či rozpornosti. Případný závěr, že napadená ustanovení stanoví právní povinnosti, jejichž obsah není seznatelný pro jejich adresáty, by totiž znemožňoval, aby za takovéto jednání bylo možné uložit odpovědnému subjektu sankci, a současně by zakládal jejich rozpor s principy právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, zahrnujícími i požadavky na vnitřní koherenci právního řádu a na jeho určitost a srozumitelnost [srov. nález ze dne 28. února 1996 sp. zn. Pl. ÚS 9/95 (N 16/5 SbNU 107; 107/1996 Sb.), nález ze dne 2. července 1997 sp. zn. Pl. ÚS 2/97 (N 91/8 SbNU 325; 186/1997 Sb.)].

339. Ačkoliv při posuzování, zda právní předpis odpovídá z ústavního pořádku vyplývajícímu požadavku jeho určitosti, nelze obecně upřít relevanci poukazům na možné složitější nebo nejednoznačné případy jeho aplikace, samotná skutečnost, že tyto případy mohou nastat, ještě neodůvodňuje závěr o jeho protiústavnosti. Ten by přicházel v úvahu toliko tehdy, pokud by znění právního předpisu neumožňovalo určit jeho normativní obsah ani pomocí obvyklých interpretačních metod (k tomu blíže zejména nález sp. zn. Pl. ÚS 2/97, rovněž nález sp. zn. Pl. ÚS 83/06, bod 186). Takovýto závěr ale vedlejší účastníci netvrdí a nelze k němu dospět ani na základě jejich argumentace sestávající především z poukazů na rozličné situace, které mohou nastat v aplikační praxi, kdy bude podle jejich názoru pro zdravotnického pracovníka obtížné rozpoznat, jaké jednání odpovídá nebo neodpovídá právní povinnosti stanovené zákonem o zdravotních službách, nebo dostatečně zjistit skutkový stav, případně, kdy splnění této povinnosti nebude s ohledem na konkrétní okolnosti možné. V případě všech těchto situací, jež jsou shrnuty v narativní části tohoto nálezu (část II./f), umožňují napadená ustanovení, resp. ustanovení, na která napadená ustanovení při vymezení správních deliktů odkazují (a ve vztahu k nimž se vzhledem k tomu, že dotvářejí skutkovou podstatu těchto deliktů, uplatní požadavky určitosti ve stejné míře), dostatečně určitě identifikovat obsah a účel jimi stanovených právních povinností.

340. K jednotlivým příkladům Ústavní soud pouze stručně uvádí, že nesouhlasí s tvrzením vedlejších účastníků o údajné neurčitosti § 117 odst. 3 písm. d), resp. též písm. e), f), g), h) a i) ve spojení s § 51 odst. 2 písm. d) částí před středníkem zákona o zdravotních službách. Podle posledně uvedeného ustanovení dochází ke sdělování údajů nebo jiných skutečností, na něž se vztahuje povinnost mlčenlivosti podle tohoto zákona, pro potřeby trestního řízení způsobem stanoveným právními předpisy upravujícími trestní řízení. Jde tedy o ustanovení s jednoznačným zněním, z něhož vyplývá, že ke sdělení těchto skutečností musí dojít v souladu s § 8 odst. 5 trestního řádu se souhlasem soudce. Ostatní příklady, které se vztahovaly i ke správním deliktům podle § 117 odst. 1 písm. e), f), g) a n) a odst. 3 písm. m) zákona o zdravotních službách, se již týkají možné aplikace napadených ustanovení v určitých domnělých situacích, jejichž právní hodnocení však Ústavnímu soudu v tomto

typu řízení nepřísluší. Určitost § 114 odst. 1 písm. g) a § 117 odst. 1 písm. r) zákona o zdravotních službách nebyla vedlejšími účastníky zpochybněna vůbec.

341. Závěrem této části Ústavní soud konstatuje, že napadená ustanovení přezkoumával jen z hlediska argumentace uplatněné vedlejšími účastníky, přičemž v tomto rozsahu neshledal jejich nesoulad s čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 4 odst. 4 Listiny.

XI. Další námitky proti zákonu o zdravotních službách nebo jeho jednotlivým ustanovením

342. Ústavní soud přistoupil k posouzení posledního z podaných návrhů, a to návrhu skupiny poslanců, jež má v tomto řízení postavení vedlejšího účastníka, na zrušení zákona o zdravotních službách jako celku, případně na zrušení některých jeho ustanovení.

343. Podstatou jednotlivých námitek je nejen tvrzený nesoulad s ustanoveními Ústavy a Listiny, nýbrž též Úmluvy o lidských právech a biomedicině. Hned v úvodu této části nálezu proto považuje Ústavní soud za účelné konstatovat, že posledně uvedená úmluva byla jako mezinárodní smlouva o lidských právech a základních svobodách ve smyslu čl. 10 Ústavy v původním znění, se kterou vyslovil souhlas Parlament a schválil ji podle čl. 39 odst. 4 Ústavy v původním znění, referenčním hlediskem v řízení o kontrole norem již v době, kdy se stala pro Českou republiku závaznou, tj. ode dne 1. října 2001. Tento význam přitom neztratila ani v důsledku vypuštění této kategorie mezinárodních smluv ze znění Ústavy, k němuž došlo novelou provedenou ústavním zákonem č. 395/2001 Sb., protože pojem ústavního pořádku ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy, ve znění této novely, zahrnuje i ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách [k tomu podrobně nález sp. zn. Pl. ÚS 36/01, část VII, dále též nález ze dne 15. dubna 2003 sp. zn. I. ÚS 752/02 (N 54/30 SbNU 65), nález ze dne 24. června 2003 sp. zn. Pl. ÚS 44/02 (N 98/30 SbNU 417; 210/2003 Sb.)]. Z těchto důvodů proto bylo možné posoudit soulad napadeného zákona i s touto úmluvou.

XI./a Pojem zdravotní služby

344. Ve vztahu k zákonu o zdravotních službách vedlejší účastníci namítají, že místo pojmu zdravotní péče, na kterou se odvolávají Listina i Ústava, užívá nový pojem zdravotních služeb, čímž se jako celek dostává do rozporu s ústavním pořádkem. Ústavní soud ale s takovýmto hodnocením nesouhlasí.

345. V první řadě je třeba zdůraznit, že zavedení pojmu zdravotní služby jako ústředního pojmu nové právní úpravy svým významem nepochybně přesahuje pouhou změnu terminologie a lze na něj nahlížet i jako na prvek určitého kulturního či hodnotového posunu ve způsobu, jakým společnost nahlíží na otázky vztahu lékaře a pacienta, odpovědnosti jednotlivce za své zdraví a role státu při zabezpečování dostupnosti zdravotní péče. Důsledkem bude jeho postupný průnik a etablování se v myšlení lidí a časem také v související širší společenské diskusi o uvedených otázkách, což může mít vliv mimo jiné na obsah řady dnes existujících právních pojmů či institutů. Ústavnímu soudu nicméně nepřísluší kritizovat tuto změnu z hlediska účelnosti či správnosti. Je oprávněn hodnotit pouze její soulad s ústavně zaručeným právem na ochranu zdraví a poskytování zdravotní péče ve smyslu čl. 31 Listiny, přičemž v tomto smyslu lze zpochybnit již základní východisko argumentace vedlejších účastníků, protože zdravotní péče nepřestává být pojmem zákonným (srov. § 2 odst. 4 a § 5 zákona o zdravotních službách). Nedochozí k jeho nahrazení, ale jen podřazení pod obsahově širší pojem zdravotní služby. I nadále si tak zachovává svůj autonomní obsah vyplývající z čl. 31 Listiny. Zavedení nového pojmu navíc nelze interpretovat způsobem, který by omezoval obsah pojmu zdravotní péče, a tedy i předmětné ústavní právo zůstává nadále beze zbytku zachováno.

346. Z návrhu vedlejších účastníků nelze dovolit žádné další důvody, na jejichž základě by zákonodárcem zvolené nové pojmosloví mělo být protiústavní. Pouhá úvaha, že ústavní pořádek neupravuje určitý pojem, k takovémuto důsledku nepochybně vést nemůže, přičemž zákonodárci nelze vytknout ani to, že by zavedením nového pojmu působil neurčitost jednotlivých ustanovení zákona. Z těchto důvodů považuje Ústavní soud tuto námitku za neopodstatněnou.

XI./b Nová definice standardu zákonem garantované zdravotní péče

347. Pokud jde o námitky ve vztahu k jednotlivým ustanovením, vedlejší účastníci brojí v první řadě proti § 4 odst. 5 a § 28 odst. 2 zákona o zdravotních službách. Na rozdíl od dosavadního § 11 odst. 1 zákona o péči o zdraví lidu, podle něhož poskytovala zdravotnická zařízení zdravotní péči „v souladu se současnými dostupnými poznatky lékařské vědy“, stanoví nová právní úprava pacientům právo na poskytování zdravotních služeb pouze na „náležité odborné úrovni“, kterou vymezuje „s ohledem na konkrétní podmínky a objektivní možnosti.“ V této změně spatřují vedlejší účastníci snížení standardu (kvality) zákonem garantované zdravotní péče, kterou

jsou zdravotnická zařízení povinna poskytovat pacientům, a to v rozporu s čl. 4 a 24 Úmluvy o lidských právech a biomedicině a čl. 31 Listiny, jakož i snížení jejich právní jistoty, že budou léčeni řádně a nejlépe, jak to ve zdravotnictví v 21. století jde.

348. Napadená ustanovení zní:

„§ 4

...

(5) Náležitou odbornou úrovní se rozumí poskytování zdravotních služeb podle pravidel vědy a uznávaných medicínských postupů, při respektování individuality pacienta, s ohledem na konkrétní podmínky a objektivní možnosti.

...

§ 28

(2) Pacient má právo na poskytování zdravotních služeb na náležité odborné úrovni.“

349. Argumentace vedlejších účastníků sice směřuje i proti § 45 až 47 zákona o zdravotních službách, jež vymezují povinnosti poskytovatelů zdravotních služeb, její podstata však spočívá v tvrzeném opominutí zákonodárce stanovit povinnost léčit pacienta co nejlépe a včas. Vzhledem k tomu, že se jejich obsahu jinak nedotýká, nepovažoval Ústavní soud za potřebné, a to i s ohledem na jejich rozsah, uvádět tato ustanovení v plném znění.

350. Ústavní soud se musel v první řadě zabývat obsahem napadené právní úpravy, zhodnotit, v jakém směru představuje posun oproti dosavadnímu právnímu stavu, a posoudit její ústavněprávní význam. Napadená ustanovení obecným způsobem vymezují odborný standard (postup lege artis), jemuž musí odpovídat poskytování zdravotní péče a ostatních zdravotních služeb na území České republiky. Ve své podstatě jde o zákonem stanovené omezení způsobu výkonu této činnosti (čl. 26 Listiny), jež se týká všech zdravotnických pracovníků a jehož účelem je ochrana života a zdraví osob, které poskytují určitý druh a formu zdravotní péče. Neodborné zacházení při jejím poskytování by totiž s ohledem na povahu konkrétního zákroku mohlo vést k závažným negativním zásahům do zdraví nebo tělesné integrity jednotlivce, v jejímž důsledku by se poskytovaná péče nejen mýjela se svým účelem, nýbrž by se sama stala nebezpečím pro hodnoty, jejichž ochraně má sloužit. Smysl takto vymezeného požadavku je nicméně širší a promítá se i do naplňování práva na život podle čl. 6 Listiny a práva na ochranu zdraví a na zdravotní péči podle čl. 31 Listiny. Tomuto právu odpovídá povinnost státu vytvořit systém veřejného zdravotního pojištění a jeho prostřednictvím zajistit občanům spravedlivý, tedy i vznik možných nerovností vylučující, způsob přístupu ke zdravotní péči přiměřené kvality [usnesení ze dne 5. května 1999 sp. zn. Pl. ÚS 23/98 (U 33/14 SbNU 319)]. Všichni pojištěnci by tak měli mít stejnou měrou nárok na taková ošetření a léčby, jež odpovídají objektivně zjištěným potřebám a požadavkům náležité úrovně a lékařské etiky. Vhodnost a účinnost léčby (tedy její kvalita) naopak nesmí představovat kritéria pro rozlišování zdravotní péče na základní (levnější) a nadstandardní (dražší) [srov. náleze ze dne 4. června 2003 sp. zn. Pl. ÚS 14/02 (N 82/30 SbNU 263; 207/2003 Sb.)].

351. Zákonná povinnost, aby zdravotní péče, resp. zdravotní služby byly poskytovány „v souladu se současnými dostupnými poznatky lékařské vědy“ (§ 11 odst. 1 zákona o péči o zdraví lidu) nebo „podle pravidel vědy a uznávaných medicínských postupů“ (napadená ustanovení), je vymezena pouze rámcově a její obsah je konkretizován souhrnem dostupných, odbornou veřejností akceptovaných a praxí ověřených poznatků lékařské vědy v konkrétním časovém období. To však neznamená, že by byla pro své adresáty vymezena vágně nebo neurčitě. Možnost zodpovězení otázky, zda jí určitý postup odpovídá nebo nikoliv, je třeba vnímat v kontextu kvalifikačních předpokladů pro výkon jednotlivých zdravotnických povolání. Obdobným způsobem je nakonec vymezena tato povinnost i v čl. 4 Úmluvy o lidských právech a biomedicině, podle něhož je jakýkoliv zákrok v oblasti péče o zdraví, včetně vědeckého výzkumu, nutno provádět v souladu s příslušnými profesními povinnostmi a standardy.

352. Mezi požadavky plynoucími z dosavadní i nové právní úpravy není, pokud jde o citovanou část, zásadní rozdíl, přičemž jiný závěr neodůvodňují ani ostatní znaky obsažené v definici „náležité odborné úrovně“ podle § 4 odst. 5 zákona o zdravotních službách. Požadavek respektování individuality pacienta vyplývá již ze samotné skutečnosti, že účinek nebo vhodnost konkrétního typu léčby nebo zákroku se může lišit v závislosti na osobě pacienta, jeho duševním a fyzickém stavu. Za novum ale nelze označit ani ohled „na konkrétní podmínky a objektivní možnosti“, jimiž jsou nepochybně míněny jak specifické okolnosti, za nichž k poskytnutí zdravotních služeb došlo, tak i aktuální možnosti jednotlivých zdravotnických zařízení postupovat při jejich poskytování určitým způsobem.

353. Právě k tomuto znaku definice náležité odborné péče vztahují vedlejší účastníci své námitky, když tvrdí, že v jeho důsledku již zákon o zdravotních službách (oproti předchozí právní úpravě) netrvá na co nejlepší možné léčbě pacienta, tedy – jinými slovy – na tom, aby byl léčen v souladu s nejvyšším stupněm vědeckého poznání. Ústavní soud však zastává názor, že takovýto požadavek z ústavního pořádku dovodit nelze. Především je třeba uvést, že vymezení podmínek, za nichž se jednotlivec může domoci práva na zdravotní péči, náleží ve smyslu čl. 31 ve spojení s čl. 41 odst. 1 Listiny zákonodárci. Jeho uvážení je přitom omezeno jednak obecnými principy spojenými se zásadou právního státu, především zásadou rovnosti a zákazem svévole, jednak požadavkem respektování podstaty a smyslu ústavně zaručeného práva (čl. 4 odst. 4 Listiny), jež má v případě sociálních práv zpravidla povahu garance určitého plnění nebo služby, které sledují nějaký ústavně aprobovaný účel. Je tedy na něm, aby vymezil takové podmínky uplatňování práva podle čl. 31 Listiny, jež jednotlivým pojištěncům umožní přístup ke zdravotní péči, jež dostojí výše uvedeným požadavkům její kvality. Jakékoliv priznané nároky jsou však vázány na rámec zdravotního pojištění a s tím spojený limitující faktor, kterým je omezený objem finančních zdrojů na úhradu zdravotní péče [srov. náleze ze dne 10. července 1996 sp. zn. Pl. ÚS 35/95 (N 64/5 SbNU 487; 206/1996 Sb.)], též poukaz na „dostupné zdroje“ podle čl. 3 Úmluvy o lidských právech a biomedicíně]. Zákonný požadavek garance z celosvětového hlediska nejlepší úrovně poskytování zdravotní péče by proto místo skutečného zvýšení jejího standardu vedl s největší pravděpodobností k tomu, že by se tato úroveň stala v převážném množství případů nedosažitelnou a s ohledem na své náklady by přístup jednotlivce k zdravotní péči naopak fakticky omezovala. Jiný výklad nakonec nepřipouštěl ani § 11 odst. 1 zákona o péči o zdraví lidu, který vedlejší účastníci považují za ústavně konformní. Ani v jeho případě nemohly být přehlíženy faktické (finanční, znalostní i personální) limity, které byly a jsou určující pro rozsah a podobu poskytované zdravotní péče v České republice (srov. např. Císařová, D. – Sovová, O. Trestní právo a zdravotnictví, Praha: Nakladatelství Orac, 2000, s. 16–17). Odpověď na otázku, zda bude konkrétní typ léčby vždy tím nejlepším možným, nebo zda bude upřednostněna jiná (levnější) varianta, proto vždy závisí na uvážení zákonodárce, respektive na tom, jakým způsobem stanoví pravidla, jež budou pro rozhodnutí v této otázce určující. Takováto právní úprava samozřejmě nesmí vybočit z mezí, jež pro vymezení obsahu práva podle čl. 31 Listiny vyplývají z ústavního pořádku.

354. Z těchto důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že napadená ustanovení zjevně nejsou v rozporu s čl. 31 Listiny (ani s čl. 4 Úmluvy o lidských právech a biomedicíně, se kterým je v obsahové shodě). Tím je rovněž vyloučen i namítaný rozpor s čl. 24 této úmluvy, jež zaručuje osobě, která utrpěla újmu způsobenou zákrokem, nárok na spravedlivou náhradu škody, a to za podmínek a postupů stanovených zákonem. Vedlejší účastníci takovýto rozpor namítali z důvodu, že podle jejich názoru zákon garantoval nižší úroveň zdravotní péče než uvedená úmluva. Závěrem Ústavní soud neshledal protiústavnost napadených ustanovení, resp. § 45 až 47 zákona o zdravotních službách, z důvodu tvrzené absence povinnosti zdravotnických zařízení poskytovat zdravotní péči řádně a včas. K tomu postačí poznamenat, že uvedená povinnost je zahrnuta právě v povinnosti postupovat podle pravidel vědy a uznávaných medicínských postupů, protože je tato námitka zcela bezpředmětná.

XI./c Opomíjení faktické způsobilosti pacienta rozhodnout se o svých právech

355. Úmluva o lidských právech a biomedicíně ve svém čl. 6 odst. 2 stanoví, že „jestliže nezletilá osoba není podle zákona způsobilá k udělení souhlasu se zákrokem, nemůže být zákrok proveden bez svolení jejího zákonného zástupce, úřední osoby či jiné osoby nebo orgánu, které jsou k tomu zmocněny zákonem. Názor nezletilé osoby bude zohledněn jako faktor, jehož závaznost narůstá úměrně s věkem a stupněm vyspělosti.“ Vedlejší účastníci se domnívají, že § 35 zákona o zdravotních službách je v rozporu s uvedeným ustanovením, neboť opomíjí faktickou způsobilost nezletilých k udělování souhlasu se zdravotní péčí. Místo toho pouze stanoví povinnost zaznamenat názor nezletilého, příp. též pacienta zbaveného způsobilosti k právním úkonům, do zdravotnické dokumentace.

356. Napadené ustanovení § 35 zákona o zdravotních službách zní:

„§ 35

(1) Nezletilému pacientovi a pacientovi zbavenému způsobilosti k právním úkonům se zdravotní služby poskytují se souhlasem jeho zákonného zástupce, s výjimkou případů, kdy lze zdravotní služby poskytovat bez souhlasu. Vždy je však třeba zjistit názor nezletilého pacienta, který je s ohledem na svůj věk schopen vnímat situaci a vyjadřovat se, a názor pacienta zbaveného způsobilosti k právním úkonům. Vyjádří-li pacient uvedený ve větě druhé svůj názor, zaznamená se do zdravotnické dokumentace; do zdravotnické dokumentace se rovněž zaznamená důvod, pro který nemohl být názor pacienta zjištěn.

(2) Jde-li o nezletilého pacienta,

a) jehož zákonnými zástupci jsou rodiče, vyžaduje se

1. souhlas obou rodičů, a to k poskytnutí zdravotních služeb, které mohou podstatným způsobem negativně ovlivnit další zdravotní stav pacienta nebo kvalitu jeho života,

2. souhlas alespoň jednoho z rodičů, a to k poskytnutí zdravotních služeb, které nejsou zdravotními službami podle bodu 1, nebo k postupu podle písmene b);

tím není dotčena možnost poskytovat zdravotní péči bez souhlasu podle § 38,

b) který dovršil 15 let věku, lze mu zdravotní služby poskytované registrujícím poskytovatelem poskytovat bez zjišťování souhlasu zákonného zástupce, pokud zákonný zástupce s takovým postupem vyjádří písemný souhlas, který může podmínit následným informováním o poskytnutých zdravotních službách; písemný souhlas zákonného zástupce je součástí zdravotnické dokumentace vedené o nezletilém pacientovi.

(3) Poskytovatel oznámí soudu do 24 hodin za účelem ustanovení opatrovníka, že

a) nelze získat k poskytnutí zdravotních služeb souhlas obou rodičů podle odstavce 2 písm. a) bodu 1, nebo

b) názor pacienta uvedeného v odstavci 1 na poskytnutí zdravotních služeb, které mohou podstatným způsobem negativně ovlivnit jeho další zdravotní stav nebo kvalitu života a které nelze poskytnout bez souhlasu, je v rozporu s názorem jeho zákonného zástupce.

(4) Jde-li o zdravotní služby, které lze podle § 38 poskytovat bez souhlasu a jsou-li nezbytné k záchraně života nebo zdraví pacienta uvedeného v odstavci 1 a odpírají-li rodiče nebo jeden z nich nebo jiný zákonný zástupce souhlas, rozhodne o poskytnutí zdravotních služeb ošetřující lékař nebo jiný zdravotnický pracovník, určený poskytovatelem.

(5) Jde-li o pacienta uvedeného v § 28 odst. 4, poskytovatel vyloučí, má-li podezření, že je tento pacient zneužíván nebo týrán, popřípadě, že je ohrožován jeho zdravý vývoj, přítomnost osob uvedených v § 28 odst. 3 písm. e) při poskytování zdravotních služeb, pokud jde o vyšetření za účelem vyloučení známek uvedených skutečností.“

357. Napadené ustanovení vychází ze znění čl. 6 Úmluvy o lidských právech a biomedicině, jehož znění ve svém odstavci 1 v podstatě přebírá a ve svých dalších odstavcích jej dále rozvádí. Zatímco uvedený článek předpokládá, že i když může být zákrok na nezletilém proveden jen se svolením jeho zákonného zástupce, bude zohledněn i názor nezletilé osoby jako faktor, jehož závažnost narůstá úměrně s věkem a stupněm vyspělosti, ustanovení § 35 zákona o zdravotních službách stanoví pouze povinnost zápisu názoru nezletilého pacienta nebo pacienta zbaveného způsobilosti k právním úkonům do zdravotnické dokumentace. Tato skutečnost však nijak nebrání provést jeho ústavně konformní výklad, který by mu přiznal širší význam spočívající v tom, že k tomuto názoru bude přihlédnuto. Zákon navíc sám předpokládá jeho relevanci, neboť řeší situaci, kdy se liší názor nezletilého pacienta nebo pacienta zbaveného způsobilosti k právním úkonům a jejich zákonného zástupce. Ústavní soud proto konstatuje, že nespátřuje nesoulad s ústavním pořádkem v otázce nedostatečného zohlednění vůle těchto osob.

XI./d Omezení uplatnění dříve vysloveného přání

358. Další uplatněné námitky směřují proti časovému omezení platnosti dříve vysloveného přání podle § 36 odst. 3 zákona o zdravotních službách na 5 let. Vedlejší účastníci jsou rovněž přesvědčeni, že z § 36 odst. 6 zákona o zdravotních službách není zřejmé, zda je důvodem neuplatnění dříve vysloveného přání zbavení způsobilosti k právním úkonům v době vyslovení souhlasu, nebo v době poskytnutí zdravotní služby. Za působící proti svobodě občanů rozhodnout se o svých právech, zdraví a budoucím životě považují § 36 odst. 5 zákona o zdravotních službách, byť v tomto případě může s ohledem na další argumentaci jít pouze o nesprávné označení (místo odstavce 3).

359. Napadené ustanovení § 36 zákona o zdravotních službách zní:

„§ 36

Dříve vyslovené přání

(1) Pacient může pro případ, kdy by se dostal do takového zdravotního stavu, ve kterém nebude schopen vyslovit souhlas nebo nesouhlas s poskytnutím zdravotních služeb a způsobem jejich poskytnutí, tento souhlas nebo nesouhlas předem vyslovit (dále jen „dříve vyslovené přání“).

(2) Poskytovatel bude brát zřetel na dříve vyslovené přání pacienta, má-li ho k dispozici, a to za podmínky, že v době poskytování zdravotních služeb nastala předvídatelná situace, k níž se dříve vyslovené přání vztahuje, a pacient je v takovém zdravotním stavu, kdy není schopen vyslovit nový souhlas nebo nesouhlas. Bude respektováno jen takové dříve vyslovené přání, které bylo učiněno na základě písemného poučení pacienta o důsledcích jeho rozhodnutí, a to lékařem v oboru všeobecné praktické lékařství, u něhož je pacient registrován, nebo jiným ošetřujícím lékařem v oboru zdravotní péče, s níž dříve vyslovené přání souvisí.

(3) Dříve vyslovené přání musí mít písemnou formu a musí být opatřeno úředně ověřeným podpisem pacienta. Součástí dříve vysloveného přání je písemné poučení podle odstavce 2. Platnost dříve vysloveného přání je 5 let.

(4) Pacient může učinit dříve vyslovené přání též při přijetí do péče poskytovatelem nebo kdykoliv v průběhu hospitalizace, a to pro poskytování zdravotních služeb zajišťovaných tímto poskytovatelem. Takto vyslovené přání se zaznamená do zdravotnické dokumentace vedené o pacientovi; záznam podepíše pacient, zdravotnický pracovník a svědek; v tomto případě se nepostupuje podle odstavce 3.

(5) Dříve vyslovené přání

- a) není třeba respektovat, pokud od doby jeho vyslovení došlo v poskytování zdravotních služeb, k nimž se toto přání vztahuje, k takovému vývoji, že lze důvodně předpokládat, že by pacient vyslovil souhlas s jejich poskytnutím; rozhodnutí o nerespektování dříve vysloveného přání pacienta a důvody, které k němu vedly, se zaznamenají do zdravotnické dokumentace vedené o pacientovi,
- b) nelze respektovat, pokud nabádá k takovým postupům, jejichž výsledkem je aktivní způsobení smrti,
- c) nelze respektovat, pokud by jeho splnění mohlo ohrozit jiné osoby,
- d) nelze respektovat, pokud byly v době, kdy poskytovatel neměl k dispozici dříve vyslovené přání, započaty takové zdravotní výkony, jejichž přerušení by vedlo k aktivnímu způsobení smrti.

(6) Dříve vyslovené přání nelze uplatnit, jde-li o nezletilé pacienty nebo pacienty zbavené způsobilosti k právním úkonům.“

360. Vedlejší účastníci přímo neoznačují ústavní normu, se kterou má být napadené ustanovení v rozporu, z obsahu jejich argumentace je však zřejmé, že jde o čl. 9 Úmluvy o lidských právech a biomedicíně, podle něhož bude brán zřetel na dříve vyslovená přání pacienta ohledně lékařského zákroku, pokud pacient v době zákroku není ve stavu, kdy může vyjádřit své přání. Je třeba uvést, že i když toto ustanovení bylo od okamžiku, kdy se úmluva stala závaznou, přímo aplikovatelným, zákonodárce na existenci tohoto práva dlouho nereagoval ani pro jeho výkon neupravoval bližší podmínky. Vůbec poprvé tak činí až v § 36 zákona o zdravotních službách.

361. Institut dříve vysloveného přání umožňuje, aby pacient vyslovil souhlas nebo nesouhlas s poskytnutím určité zdravotní služby nebo způsobem jejího poskytnutí pro případ, že by se dostal do takového zdravotního stavu, v němž jej nebude moci vyslovit. Vážnost důsledků tohoto projevu vůle vyžaduje, aby o tom, zda jej učinil právě dotčený pacient, neexistovaly žádné pochybnosti. Nesouhlas s určitým zákrokem totiž může vést ke zhoršení zdravotního stavu pacienta nebo dokonce i k jeho smrti. Ústavní soud proto nepovažuje za nepřijatelné omezení tohoto práva, pokud zákon jeho uplatnění podmíní určitými formálními požadavky, které budou bránit případnému zneužití tohoto institutu a umožní, aby byl skutečný obsah vůle tohoto pacienta jednoznačně seznatelný. Rovněž nelze nic vytknout ani požadavku poučení pacienta příslušným lékařem o důsledcích jeho rozhodnutí, jehož vztažení i na tento projev vůle plně odpovídá smyslu informovaného souhlasu podle čl. 5 Úmluvy o lidských právech a biomedicíně. V obou případech tak lze právní základ pro tato omezení spatřovat v čl. 5 a 9 ve spojení s čl. 27 této úmluvy, který umožňuje poskytnout větší právní ochranu při aplikaci biologie a medicíny, než je stanoveno v této úmluvě.

362. Vedle uvedených podmínek ale zákon stanoví rovněž časové ohraničení platnosti dříve vysloveného přání na dobu 5 let. Účelem tohoto opatření, na který ve svém vyjádření poukázal i ministr zdravotnictví, je ochrana pacienta s ohledem na předpokládaný vývoj v medicíně. Nové medicínské postupy, jež v době vyslovení přání nemohly být pacientovi známy, by totiž mohly být relevantním důvodem pro změnu jeho rozhodnutí, pokud by o nich věděl a zdravotní stav by mu umožňoval rozhodnout o poskytnutí určité zdravotní služby. Zákon tedy předpokládá, že má-li pacient zájem na trvání dříve vyjádřeného přání, musí toto přání vyslovovat (a tím i potvrzovat) opakovaně s určitým časovým odstupem. Možnost tak opětovně učinit přitom není nijak limitována a lze ji využít kdykoliv, a to i před uplynutím této doby.

363. Ústavní soud si v této souvislosti položil otázku, zda takováto úprava neodporuje čl. 9 Úmluvy o lidských právech a biomedicíně, který stanoví povinnost přihlídnout k přání pacienta, aniž by se platnost tohoto přání s ohledem na plynutí času jakkoliv omezovala. Při jejím posouzení přitom vycházel z účelu tohoto institutu. Jak již bylo uvedeno, čl. 27 Úmluvy o lidských právech a biomedicíně umožňuje přijmout taková zákonná opatření, v jejichž důsledku bude poskytnuta větší právní ochrana při aplikaci biologie a medicíny. Tato možnost v případě institutu dříve vysloveného přání nepochybně zahrnuje i opatření, jež zaručí, že toto přání bylo učiněno vážně a s vědomím možných důsledků, přičemž požadavek opětovného potvrzování tohoto přání s určitým časovým odstupem nepochybně je způsobilý plnit tuto garanční funkci. Neplatí to však vždy. Je třeba odlišit situace, kdy nové vyslovení tohoto přání je ze strany pacienta bez větších obtíží možné, a kdy naopak – s ohledem na jeho zdravotní stav – možné není. Právě v těchto případech se napadené časové ohraničení dostává do rozporu se smyslem institutu dříve vysloveného přání. Pacient totiž toto přání projevil právě pro případ, že o sobě nebude schopen sám rozhodnout, zákon však i v případě, kdy taková situace nastane, podmiňuje jeho další platnost novým projevem vůle, jenž již však ze strany pacienta nemůže být učiněn. Důsledky uvedeného nedostatku právní úpravy lze demonstrovat na příkladu pacienta postiženého Alzheimerovou chorobou, který ještě předtím, než mu jeho zdravotní stav přestane umožňovat vyslovit souhlas nebo nesouhlas s poskytnutím zdravotní služby, projeví předepsaným způsobem vůli, aby v případě infarktu nebyl resuscitován. Toto přání může platit několik měsíců nebo let poté, co již nebude moci souhlas poskytnout, den po uplynutí pětileté doby již k tomuto přání ale nebude moci být vůbec přihlídnuto, ačkoliv s výjimkou uplynutí této doby nedošlo k žádné skutečnosti, jež by zpochybňovala další trvání předmětného přání, a pacient sám své původní přání

nemůže vyslovit opětovně. Důvody původního přání přitom mohou být výrazem dlouhodobého hodnotového přesvědčení pacienta, u něhož by jakákoliv obecná úvaha o neaktuálnosti tohoto projevu vůle v důsledku plynutí času neměla věcného opodstatnění.

364. Ústavní soud zastává názor, že není slučitelné s právem pacienta podle čl. 9 Úmluvy o lidských právech a biomedicině, aby na jeho dříve vyslovené přání nemohl být brán zřetel jen v důsledku uplynutí zákonem stanovené doby jeho platnosti, pokud tento pacient nebude mít současně skutečnou možnost toto přání svým projevem vůle obnovit. Vzhledem k tomu, že napadené ustanovení takovouto možnost umožňuje, je třeba jej hodnotit jako omezení předmětného práva postrádající jakýkoliv ústavně aprobovaný důvod (srov. čl. 26 a 27 uvedené úmluvy), v důsledku čehož je v rozporu s čl. 9 uvedené úmluvy. Tento nesoulad se samozřejmě týká toliko poslední věty § 36 odst. 3 zákona o zdravotních službách, podle které je platnost dříve vysloveného přání 5 let.

365. Pokud jde o námitku zákazu využití možnosti dříve vysloveného přání v případě osob nezletilých nebo zbavených způsobilosti k právním úkonům, vedlejší účastníci namítali v podstatě neurčitost § 36 odst. 6 zákona o zdravotních službách. Takovému závěru ale nelze přisvědčit již z toho důvodu, že toto ustanovení se jednoznačně vztahuje na situace, kdy osoba v něm uvedená chce vyslovit dříve vyslovené přání, a nikoliv, kdy byla určitá osoba až poté, co učinila předmětný projev vůle, zbavena způsobilosti k právním úkonům. Posledně uvedená situace bude naopak v praxi typicky vytvářet prostor pro aplikaci tohoto institutu. Uvedená námitka proto není důvodná.

366. Případným nesouladem § 36 odst. 5 zákona o zdravotních službách z důvodu jeho působení proti svobodě občanů rozhodnout se o svých právech, zdraví a budoucím životě se Ústavní soud nezabýval, protože jej vedlejší účastníci nijak blíže nerozvedli. Jeho podstatu přitom nelze dovodit ani z jejich ostatní argumentace.

XI./e Odmítnutí přijetí pacienta nebo ukončení péče o něj

367. Vedlejší účastníci upozorňují na závažný dopad § 48 odst. 1 a 2 zákona o zdravotních službách, jenž upravuje důvody ukončení péče o pacienta, do základních práv pacienta. Argumentují poukazem na podle jejich názoru vágní a zavádějící důvod obsažený v odstavci 2 písmenu c), podle něhož bude péče o pacienta ukončena, pokud ten vysloví nesouhlas s poskytováním veškerých zdravotních služeb. Posouzení, zda tento důvod nastal, bude přitom jen v moci poskytovatele, proti jehož rozhodnutí se pacient nebude moci nijak bránit. Tím dojde v rozporu s Úmluvou o lidských právech a biomedicině a čl. 1, 4 a čl. 7 odst. 1 Listiny k legalizaci existující nepřijatelné praxe odmítání péče onkologickým pacientům, kteří z určitých důvodů nechťejí podstoupit veškerou navrhovanou léčbu.

368. Napadené ustanovení § 48 odst. 1 a 2 zákona o zdravotních službách zní:

„§ 48

(1) Poskytovatel, kterého si pacient zvolil, může odmítnout přijetí pacienta do péče, pokud

a) by přijetím pacienta bylo překročeno únosné pracovní zatížení nebo jeho přijetí brání provozní důvody, personální zabezpečení nebo technické a věcné vybavení zdravotnického zařízení; překročením únosného pracovního zatížení se rozumí stav, kdy by zajištěním zdravotních služeb o tohoto pacienta došlo ke snížení úrovně kvality a bezpečnosti zdravotních služeb poskytovaných pacientům již přijatým,

b) by vzdálenost místa pobytu pacienta neumožňovala v případě poskytování zdravotních služeb v oboru všeobecné praktické lékařství a praktické lékařství pro děti a dorost výkon návštěvní služby, nebo

c) není pojištěncem zdravotní pojišťovny, se kterou má poskytovatel uzavřenu smlouvu podle zákona o veřejném zdravotním pojištění; toto právo se nevztahuje na pojištěnce z jiných států Evropské unie, Evropského hospodářského prostoru, Švýcarské konfederace, či ze států, se kterými má Česká republika uzavřenu smlouvu o sociálním zabezpečení, zahrnující ve věcném rozsahu nároky na zdravotní péči.

(2) Poskytovatel může ukončit péči o pacienta v případě, že

a) prokazatelně předá pacienta s jeho souhlasem do péče jiného poskytovatele,

b) pomínou důvody pro poskytování zdravotních služeb; to neplatí, jde-li o registrujícího poskytovatele; ustanovení § 47 odst. 2 není dotčeno,

c) pacient vysloví nesouhlas s poskytováním veškerých zdravotních služeb,

d) pacient závažným způsobem omezuje práva ostatních pacientů, úmyslně a soustavně nedodrжуje navržený individuální léčebný postup, pokud s poskytováním zdravotních služeb vyslovil souhlas, nebo se neřídí vnitřním řádem a jeho chování není způsobeno zdravotním stavem,

e) přestal poskytovat součinnost nezbytnou pro další poskytování zdravotních služeb; to neplatí, jestliže neposkytování součinnosti souvisí se zdravotním stavem pacienta;

ukončením péče nesmí dojít k bezprostřednímu ohrožení života nebo váženému poškození zdraví pacienta.“

369. Ústavní soud neshledává důvod ukončení zdravotní péče podle § 48 odst. 2 písm. c) zákona o zdravotních službách vágním nebo neurčitým. Poskytování zdravotních služeb je podle § 28 odst. 1 tohoto zákona a v souladu s čl. 5 Úmluvy o lidských právech a biomedicíně vázáno na svobodný a informovaný souhlas pacienta, přičemž ukončení péče o pacienta je logickým vyústěním situace, kdy pacient nesouhlasí s poskytováním žádné zdravotní služby.

370. Kromě uvedeného důvodu napadají vedlejší účastníci absenci možnosti bránit se proti nesprávnému posouzení existence důvodů ukončení péče ze strany poskytovatele zdravotního zařízení, ani tato námitka ale není namístě. Odmítnutí přijetí pacienta nebo ukončení péče o něj, aniž by k tomu byly splněny zákonné podmínky, by mohlo vést k důsledkům v rovině občanskoprávních vztahů, a to především, pokud jde o případnou otázku náhrady škody. Dotčenému pacientovi je tedy v tomto smyslu zaručena soudní ochrana jeho práva v souladu s čl. 36 odst. 1 Listiny. K tomu lze dodat, že tato ochrana je zároveň doplněna formou správního dozoru v oblasti poskytování zdravotních služeb, neboť postup poskytovatele zdravotních služeb v rozporu s § 48 zákona o zdravotních službách je správním deliktem podle § 117 odst. 3 písm. a) a b) téhož zákona. Argumentace vedlejších účastníků není ve vztahu k napadeným ustanovením důvodná.

XI./f Neposkytnutí zdravotní služby

371. Zákon o zdravotních službách umožňuje zdravotnickým pracovníkům neposkytnout zdravotní služby v případě přímého ohrožení jejich života nebo vážného ohrožení zdraví nebo odporuje-li to jejich svědomí nebo náboženskému vyznání. Vedlejší účastníci jsou přesvědčeni, že napadené ustanovení § 50 zákona o zdravotních službách vystavuje pacienty riziku ohrožení jejich zdraví, nebo dokonce navádí ke spáchání trestného činu. Kritice podrobují skutečnost, že zdravotničtí pracovníci dál nebudou muset poskytovat pomoc bez ohledu na vlastní riziko, ačkoliv jim tato povinnost vyplývá z lékařské přísahy i z řady profesních kodexů.

372. Napadené ustanovení § 50 zákona o zdravotních službách zní:

„§ 50

Práva zdravotnického pracovníka

(1) Zdravotnický pracovník má právo

a) získat od pacienta informace o tom, že pacient, kterému má poskytovat zdravotní služby, je nosičem infekční nemoci podle zákona o ochraně veřejného zdraví, a o dalších závažných skutečnostech týkajících se pacientova zdravotního stavu,

b) neposkytnout zdravotní služby v případě, že by došlo při jejich poskytování k přímému ohrožení jeho života nebo k vážnému ohrožení jeho zdraví.

(2) Zdravotnický pracovník může odmítnout poskytnutí zdravotních služeb pacientovi v případě, že by jejich poskytnutí odporovalo jeho svědomí nebo náboženskému vyznání. O této skutečnosti je povinen ihned informovat poskytovatele, který zajistí pacientovi jiného zdravotnického pracovníka. Nemůže-li poskytovatel zajistit jiného zdravotnického pracovníka, zajistí pacientovi jiného poskytovatele, který mu zdravotní služby poskytne, pokud pacient zajištění jiného poskytovatele neodmítne. Záznam o odmítnutí zajištění jiného zdravotnického pracovníka nebo poskytovatele je součástí zdravotnické dokumentace; záznam podepíše pacient a zdravotnický pracovník. Zdravotnický pracovník nemůže odmítnout poskytnutí zdravotních služeb pacientovi z důvodu uvedeného ve větě první, pokud by odmítnutím došlo k ohrožení života pacienta nebo k vážnému ohrožení jeho zdraví a poskytovatel není schopen zajistit poskytnutí zdravotních služeb jiným zdravotnickým pracovníkem. Podle věty první až čtvrté se obdobně postupuje, odmítne-li poskytnutí zdravotních služeb poskytovatel.

(3) Ustanovení odstavců 1 a 2 se použijí obdobně i pro jiné odborné pracovníky vykonávající činnosti v přímé souvislosti s poskytováním zdravotních služeb.“

373. Ve svém návrhu vedlejší účastníci výslovně neoznačují, s jakou ústavní normou má být napadené ustanovení v rozporu, a omezují se na tvrzení nesouladu s profesními kodexy nebo dokonce s ustanoveními trestního zákoníku, jenž však v tomto řízení posuzovat nelze. Ústavněprávní argumentaci je tak možné spatřovat pouze v poukazu na to, že neposkytnutím zdravotní péče by mohli být pacienti vystaveni riziku poškození zdraví, jež Ústavní soud po obsahové stránce hodnotí jako námitku nesouladu s právem na ochranu zdraví a na zdravotní péči podle čl. 31 Listiny.

374. Již bylo uvedeno, že zákonodárce má velmi široké uvážení pro regulaci této oblasti právních vztahů. Listina mu totiž svěřuje, aby zákonem vymezil podmínky a rozsah, v jakém bude realizováno právo na bezplatnou zdravotní péči na základě zdravotního pojištění, přičemž současně v čl. 41 odst. 1 Listiny stanoví, že tohoto práva se může občan domáhat jen v mezích prováděcích zákonů. Posouzení souladu této právní úpravy se základním právem podle čl. 31 Listiny ale závisí v první řadě na tom, zda tato regulace svou povahou zasahuje do samotné podstaty tohoto základního práva (druhý krok testu rozumnosti, srov. bod 244 tohoto nálezu). V

opačném případě by vymezení obsahu tohoto práva záviselo na politickém uvážení zákonodárce, a to i pokud jde o otázku účelnosti nebo potřebnosti. Případný přezkum ze strany Ústavního soudu se v těchto případech omezuje na respektování požadavku vyloučení svévole, což znamená, že konkrétní právní úprava musí být vhodná dosáhnout účelu prováděného práva a nesmí být zjevně nerozumná [srov. nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 1/08, bod 103; nálezn. ze dne 24. dubna 2012 sp. zn. Pl. ÚS 54/10, bod 48].

375. Podstatou práva podle čl. 31 Listiny je požadavek, aby zákon umožňoval rovný přístup občanů ke zdravotní péči přiměřené kvality, a to na základě veřejného zdravotního pojištění. K reálnému naplnění tohoto práva pak dochází prostřednictvím složitěho systému právních vztahů, z nichž některé vznikají mezi jednotlivcem a veřejnou mocí (např. povinnost platit pojistné), jiné zas mezi subjekty, které jsou vzájemně v rovném postavení. Tak tomu je především v případě právních vztahů mezi pacientem a poskytovatelem zdravotní péče nebo mezi tímto poskytovatelem a konkrétním zdravotnickým pracovníkem, jenž pacientovi určitou zdravotní službu poskytuje. Právě posledně uvedeného pracovníka se týká napadené ustanovení, které v dotčené části řeší kolizi mezi jeho povinností poskytovat zdravotní služby, jež byla stanovena jako „omezení pro výkon určitého povolání“ ve smyslu čl. 26 odst. 2 Listiny, a jeho právy na život a ochranu zdraví a svobodou svědomí a náboženského vyznání. Činí tak přitom prostřednictvím stanovení výjimek z uvedené povinnosti.

376. Námitky vedlejších účastníků se netýkají otázky, zda předmětná povinnost nezasahuje nepřipustným způsobem do základního práva zdravotnických pracovníků, což je i důvod, pro který se touto rovinou nezabýval (alespoň ne primárně) ani Ústavní soud. Možný nesoulad s ústavním pořádkem naopak spatřují z hlediska práva na ochranu zdraví a zdravotní péči osob, v jejichž prospěch má být zdravotní služba poskytnuta, jež má být v důsledku zákonem stanovených výjimek z povinnosti zdravotnických pracovníků ohroženo. Tento závěr však podle Ústavního soudu není správný. Z posledně uvedeného práva vyplývá obecná povinnost státu zabezpečit poskytování zdravotní péče občanům, což však neznamená, že každý zdravotnický pracovník musí bez ohledu na své svědomí nebo náboženské přesvědčení, resp. hodnoty, které vyznává, vždy poskytnout jakoukoliv zdravotní péči. Z hlediska předmětného práva totiž není podstatné, který zdravotnický pracovník tuto službu poskytne, nýbrž to, aby k jejímu poskytnutí došlo. Zaručuje-li zároveň § 50 odst. 2 věta pátá zákona o zdravotních službách, že k tomuto odmítnutí nedojde v případě, pokud by odmítnutím došlo k ohrožení života pacienta nebo k vážnému ohrožení jeho zdraví a poskytovatel není schopen zajistit poskytnutí zdravotních služeb jiným zdravotnickým pracovníkem, je zcela evidentní, že se tato úprava nedotýká podstaty práva podle čl. 31 Listiny.

377. O jinou situaci se jedná při neposkytnutí zdravotní služby podle § 50 odst. 1 písm. b) zákona o zdravotních službách, tedy v případě, že by při jejich poskytování došlo k přímému ohrožení života zdravotnického pracovníka nebo k vážnému ohrožení jeho zdraví. Tato výjimka se totiž uplatní bez ohledu na to, zda je pacient vystaven riziku poškození zdraví nebo dokonce smrti, a v konkrétních případech bude vlastně aprobovat důsledek, že určité osobě vůbec nebude poskytnuta zdravotní péče. Napadené ustanovení se tak v tomto smyslu dotýká samotné podstaty práva na ochranu zdraví a na zdravotní péči, protože musí být zkoumáno, zda zásah do tohoto práva za účelem ochrany práva zdravotnického pracovníka na život a ochranu jeho zdraví obtojí v testu proporcionality. Jinými slovy, je třeba posoudit, zda právo neposkytnout zdravotní péči s ohledem na předmětná rizika, které je nepochybně vhodným (způsobitelným) opatřením pro dosažení ochrany života a zdraví zdravotnického pracovníka, převáží nad právem osoby na ochranu jejího zdraví, resp. na poskytnutí zdravotní péče.

378. V rámci abstraktní kontroly ústavnosti je prostor pro zodpovězení této otázky omezen na obecné vážení v kolizi stojících hodnot. Ústavní soud je přesvědčen, že život a zdraví zdravotnického pracovníka jsou hodnoty, kterým při výkonu tohoto povolání rovněž náleží ochrana a které odůvodňují existenci meze ve vztahu k míře rizika, jehož postoupení lze od zdravotnického pracovníka bezpodmínečně vyžadovat. Co lze považovat za přímé ohrožení života nebo vážné ohrožení zdraví ale závisí na vyhodnocení konkrétních okolností. Z hlediska tohoto přezkumu je podstatné, že neposkytnutí zdravotní služby musí být opatřením nezbytným, a tedy nemůže být akceptováno v případě, pokud by rizika spojená s jejím poskytnutím bylo možné s ohledem na tyto okolnosti účinným způsobem eliminovat. Zároveň však platí, že určení míry rizika není věcí exaktní a možnost jeho objektivního posouzení může být vždy ovlivněna rozsahem informací, které měl zdravotnický pracovník v relevantním okamžiku k dispozici. Jsou-li tyto podmínky splněny, lze konstatovat, že napadené ustanovení umožňuje omezit právo na zdravotní péči podle čl. 31 Listiny způsobem, který je v souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny. Jakékoliv bližší posouzení proporcionality bude možné až v konkrétních případech aplikace napadeného ustanovení.

XI./g Zpracování osobních údajů pacienta a vedení zdravotnické dokumentace

379. Námitka směřující proti právní úpravě zpracování osobních údajů pacienta a konkrétně nakládání s jeho rodným číslem podle § 52 zákona o zdravotních službách spočívá toliko v tvrzení jeho nesouladu s řadou ustanovení především Listiny a Úmluvy, aniž by vedlejší účastníci jakýmkoliv způsobem naznačili, v čem konkrétně má tento rozpor spočívat. Ústavní soud se jí proto nezabýval.

380. Stejný závěr platí i pro jejich námitku ve vztahu k § 53 a 54 zákona o zdravotních službách, jež upravují způsob vedení zdravotnické dokumentace a jimž vedlejší účastníci vytýkají, že nestanovují povinnost chránit dokumentaci v listinné podobě. Ani v tomto případě nijak nevysvětlují, v čem má spočívat její ústavněprávní relevance. Zmíněnému požadavku na napadená ustanovení navíc podle Ústavního soudu nepochybně odpovídá povinnost uchovávat zdravotnickou dokumentaci a nakládat s ní podle příslušných právních předpisů podle § 53 odst. 1 zákona o zdravotních službách ve spojení s právní úpravou nahlížení do zdravotnické dokumentace, pořizování jejich výpisů nebo kopií podle § 65 až 69 zákona o zdravotních službách.

XI./h Vymezení postavení odborného zástupce

381. Poslední námitka vedlejších účastníků směřovala proti § 14 zákona o zdravotních službách, jenž stanoví podmínky ustanovení určité osoby odborným zástupcem poskytovatele zdravotních služeb. Napadenému ustanovení vytýkají, že neurčitě definuje, za co je odborný zástupce odpovědný, a že připouští, aby jedna osoba působila jako odborný zástupce až ve dvou zdravotnických zařízeních. Nesoulad s právem na bezplatnou zdravotní péči ve smyslu čl. 31 Listiny přitom spatřují v nedostatečných zárukách, zda tato péče bude poskytována v dostatečné kvalitě.

382. Napadené ustanovení zní:

„§ 14

Odborný zástupce

(1) Odborný zástupce odborně řídí poskytování zdravotních služeb. Odborným zástupcem může být ustanovena fyzická osoba, která je

a) způsobilá k samostatnému výkonu zdravotnického povolání podle § 12 a je členem České lékařské komory, České stomatologické komory nebo České lékárnické komory (dále jen „komora“), jestliže členství v komoře je podmínkou pro výkon tohoto povolání,

b) plně způsobilá k právním úkonům,

c) bezúhonná,

d) držitelem povolení k pobytu na území České republiky, pokud má povinnost takové povolení mít.

Odborným zástupcem nemůže být ustanovena fyzická osoba, u níž trvá některá z překážek pro udělení oprávnění uvedených v § 17.

(2) Funkce odborného zástupce musí být vykonávána v pracovněprávním nebo obdobném vztahu k poskytovateli. Tato podmínka neplatí, je-li odborný zástupce statutárním orgánem nebo členem statutárního orgánu poskytovatele nebo je-li odborný zástupce manželem nebo registrovaným partnerem poskytovatele; i v tomto případě musí být odborný zástupce k poskytovateli ve smluvním vztahu.

(3) Odborný zástupce musí vykonávat svou funkci v rozsahu nezbytném pro řádné odborné řízení poskytovaných zdravotních služeb. Stejná osoba nemůže vykonávat funkci odborného zástupce pro více než 2 poskytovatele.

(4) Odborný zástupce je povinen písemně oznámit poskytovateli všechny změny údajů uvedených o něm v rozhodnutí o udělení oprávnění k poskytování zdravotních služeb, v žádosti o udělení tohoto oprávnění a v dokladech předkládaných s touto žádostí a změny a doplnění údajů týkajících se podmínek pro výkon funkce odborného zástupce a předložit doklady o nich. Změny a doplnění údajů podle věty první musí odborný zástupce oznámit do 10 dnů ode dne, kdy k nim došlo.

(5) Přestane-li odborný zástupce vykonávat svou funkci nebo přestane-li splňovat podmínky pro výkon této funkce, je poskytovatel povinen ustanovit nového odborného zástupce nejpozději do 10 dnů ode dne, kdy se o některé z těchto skutečností dozvěděl.“

383. Z ustanovení § 14 odst. 1 zákona o zdravotních službách vyplývá, že odborný zástupce odborně řídí poskytování zdravotních služeb, sám však není jejich poskytovatelem ve smyslu tohoto zákona. Jeho odpovědnost proto nelze zaměňovat s odpovědností poskytovatele. Námitka, podle níž není zřejmé, zda „se jeho odbornost a odpovědnost týká poskytování zdravotních služeb nebo odborného řízení poskytování těchto služeb“ proto není nijak opodstatněná a zcela postrádá jakoukoliv ústavněprávní relevanci.

384. Zbylá argumentace vedlejších účastníků vychází z předpokladu, že obsahem práva na zdravotní péči ve smyslu čl. 31 Listiny není jen vymezení rozsahu, v jakém bude tato péče bezplatně poskytována na základě veřejného zdravotního pojištění, nýbrž i určité další požadavky, směřující k její kvalitě. S tímto východiskem lze souhlasit v tom smyslu, že přiměřená kvalita poskytované zdravotní péče je nevyhnutelným předpokladem toho,

aby tato péče byla způsobilá dosáhnout sledovaného účelu. Její standard tak v podstatě musí odpovídat požadavkům vyplývajícím z čl. 4 Úmluvy o lidských právech a biomedicině. Pokud by přitom v tomto směru zákon neposkytoval žádné nebo pouze domnělé garance, bylo by možné uvažovat i o jeho nesouladu s uvedeným ústavním právem. Takovýto závěr by nicméně předpokládal, že napadená právní úprava svým obsahem nedbá samotné podstaty a smyslu základního práva, čemuž však Ústavní soud přisvědčit nemůže.

385. Přípuštění možnosti, aby byla jedna osoba odborným zástupcem až dvou poskytovatelů, se sice v širším smyslu týká kvality poskytování zdravotní péče, svým obsahem však nijak nezpochybnuje existenci jejích účinných záruk. Předmětné omezení, a to za současně stanovené podmínky, že tato osoba musí vykonávat svou funkci v rozsahu nezbytném pro řádné odborné řízení poskytovaných zdravotních služeb, směřuje právě k tomu, aby tato funkce nebyla u více poskytovatelů vykonávána toliko formálně. Posouzení vhodnosti a správnosti tohoto opatření, tedy zda je postačující omezení na dvě zdravotnická zařízení, ale Ústavnímu soudu nepřisluší. Jeho přezkum se může omezit pouze na již zmíněnou otázku vyloučení svévole, v níž napadené ustanovení nepochybně ob stojí, neboť je způsobilé dosáhnout svůj výše uvedený účel a v žádném případě jej nelze označit za nerozumné. Ani ve vztahu k tomuto ustanovení proto není návrh vedlejších účastníků důvodný.

XI./i Ostatní ustanovení zákona o zdravotních službách

386. Vůči ostatním ustanovením zákona o zdravotních službách vedlejší účastníci žádné námitky neuplatnili, pročež se Ústavní soud jejich souladem s ústavním pořádkem nezabýval.

XII. Formulace derogačních výroků a jejich právní důsledky

387. Ze všech uvedených důvodů rozhodl Ústavní soud o tom, že § 30 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 367/2011 Sb., § 36 odst. 3 ve slovech „Platnost dříve vysloveného práni je 5 let.“, § 76 a 77, § 121 odst. 1 ve slovech „a to po dobu nejdéle 36 měsíců ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, není-li dále stanoveno jinak“, včetně čárky jim předcházející, odst. 4 věty první ve slovech „nejpozději však uplynutím 36 měsíců ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona“, včetně čárky jim předcházející, odst. 4 věty druhé a odst. 5 zákona o zdravotních službách nejsou v souladu s ústavním pořádkem, pročež je podle § 70 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., zrušil.

388. V případě § 30 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 367/2011 Sb., dopadají důvody derogace na všechny případy aplikace, kdy došlo na základě tohoto ustanovení k vyřazení osoby z evidence uchazečů o zaměstnání. Tím sice není dotčena platnost rozhodnutí, jimiž bylo rozhodnuto podle tohoto ustanovení, tato skutečnost však nebrání tomu, aby předmětné derogační důvody byly zohledněny v rámci případného následného přezkumu těchto rozhodnutí, uplatnila-li proti nim dotčená osoba právní prostředky, jež jí zákon poskytuje k ochraně jejích práv. Podle § 71 odst. 2 zákona o Ústavním soudu tato rozhodnutí zároveň dále nebrání opětovnému zařazení těchto osob do evidence uchazečů o zaměstnání na základě jejich nové žádosti, a to i před uplynutím lhůty podle § 30 odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti.

389. Dále je třeba uvést, že zrušení příslušných částí § 121 zákona o zdravotních službách znamená, že nadále zůstanou v platnosti dosavadní registrace podle zákona o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních. Poslední větu § 121 odst. 1 zákona o zdravotních službách, která není derogačním důvodem nijak dotčena, je přitom třeba interpretovat tím způsobem, že jednotliví poskytovatelé mají i nadále možnost, nikoliv však povinnost požádat o nové oprávnění. Tento závěr však platí jen za předpokladu, že u poskytovatele zdravotních služeb nedošlo k takové změně, v důsledku které by nemohl vykonávat svoji činnost za podmínek stanovených v registraci. V takovém případě by musel postupovat podle obecné právní úpravy zákona o zdravotních službách, což naznačuje i znění jeho ustanovení § 121 odst. 3. Musel by tedy požádat o její změnu.

390. Pokud došlo v mezidobí k udělení oprávnění k poskytování zdravotních služeb na základě již vyřízené žádosti podle § 121 odst. 5 zákona o zdravotních službách, a tím podle jeho odstavce 4 i k zániku dosavadní registrace, vykonatelnost takového rozhodnutí není tímto nálezem nijak dotčena. Ustanovení § 71 odst. 2 zákona o Ústavním soudu se v případě těchto rozhodnutí neuplatní, protože předmětný derogační důvod nijak nezpochybnuje možnost vydání nového oprávnění, ale pouze povinnost o něj žádat.

391. Zrušení § 76 a 77 zákona o zdravotních službách nemění nic na tom, že zákon nadále předpokládá existenci Národního registru zdravotnických pracovníků [srov. § 72 odst. 1 písm. d) zákona o zdravotních službách]. I po vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů se proto dále aplikuje přechodné ustanovení § 127 odst. 9 zákona o zdravotních službách, podle něhož se do doby zřízení nového registru postupuje podle dosavadních právních předpisů. V tomto případě to znamená, že se po takto vymezenou dobu aplikuje předchozí právní úprava Registru lékařů, zubních lékařů a farmaceutů (srov. bod 296 tohoto nálezu). Ke zřízení Národního registru zdravotnických pracovníků bude moci dojít až poté, co zákonodárce novým způsobem stanoví jeho obsah.

392. Ve zbývající části Ústavní soud neshledal návrh důvodným a podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu jej zamítl.

{}{}{}{