

245**N Á L E Z****Ústavního soudu****Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 23/09 dne 15. května 2012 v plénu ve složení Stanislav Balík, František Duchoň, Vlasta Formánková, Vojen Güttler, Pavel Holländer, Ivana Janů, Vladimír Kůrka, Dagmar Lastovecká, Jiří Mucha, Jan Musil, Jiří Nykodým, Pavel Rychetský a Miloslav Výborný o návrhu Okresního soudu v Jičíně na zrušení § 34 odst. 3 a 4 zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění zákona č. 138/1996 Sb., zákona č. 287/1997 Sb., zákona č. 155/2000 Sb., zákona č. 231/2001 Sb., zákona č. 309/2002 Sb., zákona č. 420/2002 Sb., zákona č. 425/2002 Sb., zákona č. 362/2003 Sb., zákona č. 427/2003 Sb., zákona č. 49/2004 Sb., zákona č. 359/2004 Sb., zákona č. 626/2004 Sb., zákona č. 127/2005 Sb., zákona č. 361/2005 Sb., zákona č. 388/2005 Sb., zákona č. 531/2006 Sb., zákona č. 181/2007 Sb., zákona č. 261/2007 Sb. a zákona č. 305/2008 Sb., ve vztahu k soudcům,

takto:

Návrh se zamítá.**Odůvodnění****I.**

1. Navrhovatel se v souladu s čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) svým návrhem domáhal, aby Ústavní soud zrušil výše citované ustanovení v záhlaví uvedeného zákona, a to „ve vztahu k soudcům“.

2. Uvedl, že u Okresního soudu v Jičíně probíhá řízení pod sp. zn. 7 C 73/2008 o žalobě, již se soudce Okresního soudu v Mladé Boleslavi JUDr. R. H. domáhá vůči České republice – Okresnímu soudu v Mladé Boleslavi – zaplacení částky 8 118 Kč. Žalobce tvrdí, že ve dnech 27. 11. 2007 a 29. 5. 2009 až 31. 5. 2009 byl v pracovní neschopnosti; za den 27. 11. 2007 mu byla vyplacena dávka nemocenského pojištění pouze ve výši 160 Kč, přičemž jeho průměrný plat za uvedený den činil 3 945 Kč; za dny 29. 5. až 31. 5. 2009 činil rozdíl mezi průměrným platem za uvedené dny a skutečně vyplacenou dávkou nemocenského pojištění 4 243 Kč. Žalovaná částka tedy představuje rozdíl mezi skutečně vyplacenými dávkami nemocenského pojištění a průměrným platem připadajícím na uvedené dny.

3. Navrhovatel uvedl, že o uvedený rozdíl žalobce přišel v důsledku nabytí účinnosti zákona č. 420/2002 Sb., kterým se zkracuje doba, po kterou je představitelům státní moci a některých státních orgánů, soudcům a státním zástupcům poskytován plat při dočasné neschopnosti k výkonu funkce, a kterým se stanoví některá opatření v nemocenském pojištění (péči) a v důchodovém pojištění, jenž nabyl účinnosti dnem 1. 1. 2003. Tímto zákonem byla mimo jiné novelizována i ustanovení § 34 odst. 3 a 4 zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců, tak, že představiteli, jehož výkon funkce se řídí zvláštním právním předpisem a zákoníkem práce, a soudci nenáleží, pokud se dále nestanoví jinak, plat za dobu, po kterou dočasně nevykonává funkci z důvodů, pro které se podle zákoníku práce

zaměstnancům neposkytuje náhrada mzdy. Představiteli, jehož výkon funkce se řídí zvláštním právním předpisem a zákoníkem práce, a soudci, který byl uznán dočasně neschopným k výkonu funkce, přísluší plat nejdéle po dobu 20 pracovních dnů při téže dočasné neschopnosti k výkonu funkce nebo při více dočasných neschopnostech k výkonu funkce vzniklých v jednom kalendářním roce po tutéž dobu. Ostatním představitelům náleží z důvodů a za podmínek stanovených ve větě první plat nejdéle po dobu 30 kalendářních dnů. Při posuzování dočasně neschopnosti k výkonu funkce se postupuje obdobně podle předpisů o posuzování dočasně pracovní neschopnosti.

4. Před novelou provedenou zákonem č. 420/2002 Sb. zněl § 34 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb.: „(3) Představiteli a soudci náleží, pokud se dále nestanoví jinak, plat i po dobu, po kterou dočasně nevykonává funkci a po níž by mu podle zvláštních předpisů jinak náležely dávky nemocenského pojištění nahrazující započitatelný příjem, avšak nejdéle po dobu šesti měsíců; za jinou dobu, po níž představitel nebo soudce dočasně nevykonává funkci, se plat krátí v poměru k délce této doby.“.

5. Navrhovatel je toho názoru, že institut poskytování plného platu při dočasné pracovní neschopnosti je třeba považovat za jednu ze součástí záruk materiálního zabezpečení soudce. Proto plat soudců nemůže a ani nesmí být pohyblivým faktorem, jehož vývoj je závislý na právě vládnoucím seskupení. Z důvodové zprávy vydané k zákonu č. 420/2002 Sb. se podává, že cílem zákonodárce bylo „zachování srovnatelného postavení jednotlivých skupin pojištěnců, tj. státních zaměstnanců, představitelů státní moci a soudců v dosavadním systému nemocenského pojištění“; postavení představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců považoval zákonodárce za nepřiměřené a nespravedlivé vůči zaměstnancům, kterým je plat poskytován za vykonanou práci a od prvního dne pracovní neschopnosti jim náleží nemocenské v redukované limitované částce bez ohledu na příjem, který nahrazuje.

6. Navrhovatel citoval čl. 81 a 82 Ústavy, podle kterých soudní moc vykonávají jménem republiky nezávislé soudy, soudci jsou při výkonu své funkce nezávislí a jejich nestrannost nesmí nikdo ohrožovat. Pokud Ústava zakotvuje nezávislost soudu a soudců, musí být podle navrhovatele i platové poměry soudců stabilní, zcela nezávislé na představách výkonné a zákonodárné moci vycházejících z politicky motivovaných cílů a názorů. Právě s ohledem na nezávislost soudců garantovanou Ústavou, nemůže zákonodárce přistupovat k platovým restrikcím u soudců podle shodných zásad, jako je tomu v ostatních oblastech veřejné sféry. Postup zákonodárce při „vyhotovení“ zákona č. 420/2002 Sb. považuje navrhovatel za neústavní, stojící v rozporu s právem soudce na hmotné zabezpečení, které je jednou z garancí jeho soudcovské nezávislosti zaručené zákonem a Ústavou.

7. Dále navrhovatel shrnul část judikatury Ústavního soudu vztahující se k platovým poměrům soudců.

8. Navrhovatel pokračoval opětovnou citací důvodové zprávy k zákonu č. 420/2002 Sb., kde se mimo jiné uvádí, že navrhované opatření v nemocenském pojištění pro rok 2003 sleduje vytvoření úspory mandatorních výdajů státu v období, kdy bude nutno prioritně zabezpečovat z prostředků státního rozpočtu náklady související s odstraňováním důsledků povodní ze srpna 2002. Ve zprávě je také uvedeno, že úspora vyplývající z navržené právní úpravy nebude pouze jednorázová v roce 2003, nýbrž bude mít vliv na výši dávek i v budoucích letech, a že ztíženou situaci pojištěnců v oblasti nemocenského pojištění je třeba pojímat jako integrální součást spoluúčasti na řešení důsledků živelní katastrofy, která postihla republiku v srpnu 2002.

9. Navrhovatel je toho názoru, že pokud zákonem č. 420/2002 Sb. byla soudcům výrazně zkrácena doba, po kterou je jim poskytován plat při dočasné neschopnosti k výkonu funkce, a vzhledem k tomu, že se institut poskytování plného platu při dočasné neschopnosti považuje za jednu ze součástí záruk materiálního zabezpečení soudce, došlo k nepřijatelnému zásahu do soudcovské nezávislosti, resp. do práva soudce na materiální zabezpečení jeho soudcovské nezávislosti. Proto navrhovatel řízení vedené u něj pod sp. zn. 7 C 73/2008 přerušil a podal Ústavnímu soudu tento návrh. Platovou restrikci vůči soudcům obsaženou v ustanovení části první zákona č. 420/2002 Sb. považuje

za rozpornou s čl. 1 odst. 1 ve spojení s čl. 82 odst. 1 Ústavy a s čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Z uvedených důvodů se domáhá vydání nálezu, kterým by Ústavní soud jeho návrhu vyhověl tak, jak je v jeho záhlaví uvedeno.

10. Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2008 byla tato věc žalobce JUDr. R. H. vedená u Okresního soudu v Mladé Boleslavi přikázána (z důvodu vhodnosti podle § 12 odst. 2 občanského soudního řádu) Okresnímu soudu v Jičíně.

II.

11. Ústavní soud si k návrhu Okresního soudu v Jičíně vyžádal vyjádření Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky a o stanovisko požádal rovněž Ministerstvo spravedlnosti.

12. Ve vyjádření Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky je uvedeno, že návrh zákona o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců byl předložen Poslanecké sněmovně dne 8. června 1995 jako tisk č. 1820 skupinou poslanců zastoupených poslancem Richardem Mandelíkem. V hlasování byl návrh zákona Poslaneckou sněmovnou přijat; ze 133 přítomných poslanců bylo 99 pro návrh, 3 proti. Zákon byl podepsán prezidentem republiky, premiérem a vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 26. října 1995 pod č. 236/1995 Sb. Návrh zákona, kterým se zkracuje doba, po kterou je představitelům státní moci a některých státních orgánů, soudcům a státním zástupcům poskytován plat při dočasné neschopnosti k výkonu funkce, a kterým se stanoví některá opatření v nemocenském pojištění (péči) a v důchodovém pojištění, předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 10. září 2002 jako sněmovní tisk č. 43. Na návrh vlády vyhlásil předseda Poslanecké sněmovny stav legislativní nouze a návrh zákona byl projednán ve zkráceném jednání podle § 99 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. V podrobné rozpravě byly předneseny tři pozměňovací návrhy, z nichž žádný neupravoval ústavní stížností napadená ustanovení. O celém předloženém návrhu zákona bylo hlasováno a zákon byl Poslaneckou sněmovnou přijat. Z přítomných 187 poslanců pro hlasovalo 106 poslanců, proti 14. Návrh zákona byl doručen Senátu dne 16. září 2002, Senát se jím nezabýval. Prezident republiky zákon podepsal dne 23. září 2002, ve Sbírce zákonů byl vyhlášen dne 27. září 2002 pod č. 420/2002 Sb. Podle názoru Poslanecké sněmovny byl uvedený zákon přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a Ústavou stanoveným způsobem.

13. Vyjádření Poslanecké sněmovny pokračuje konstatováním, že ustanovení § 34 odst. 3 a 4 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění, které upravuje finanční zabezpečení soudce při dočasné neschopnosti k výkonu funkce způsobem, který uvádí ve své ústavní stížnosti navrhovatel, bylo účinné do 31. prosince 2007. Zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, v části třicáté zakotvuje dvě zcela nová znění ustanovení § 34 odst. 4 zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o platu“) s účinností od 1. ledna 2008 a s účinností od 1. ledna 2009.

14. Senát Parlamentu České republiky ve svém vyjádření k návrhu uvedl, že po věcné stránce je návrh v zásadě shodný s návrhem podaným stejným navrhovatelem dne 13. listopadu 2008, který byl u Ústavního soudu vedený pod sp. zn. Pl. ÚS 33/08 [usnesení sp. zn. Pl. ÚS 33/08 ze dne 11. 2. 2009 (ve SbNU nepublikováno, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>)]; ten Ústavní soud dne 11. února 2009 odmítl z důvodu neodstranitelné vady petitu, jelikož směřoval ke zrušení části první zákona č. 420/2002 Sb., tedy na zrušení části zákona novelizujícího. Nyní podaný návrh je z hlediska svého obsahu v zásadě identický s návrhem předchozím (argumentačně směřuje proti změně, která byla v ustanovení § 34 zákona č. 236/1995 Sb. provedena zákonem č. 420/2002 Sb. s účinností od 1. ledna 2003) s tím rozdílem, že navrhovatel formuloval petit nikoliv ve vztahu k novelizujícímu zákonu, ale ve vztahu k příslušným ustanovením novelizovaného zákona (§ 34 odst. 3 a 4 zákona o platu). Navrhovatel přitom formulací petitu navrhuje zrušení úpravy platné ke dni podání návrhu, jak lze dovodovat z výčtu všech novelizací zákona, tedy včetně těch novelizací, které následovaly po přijetí zákona

č. 420/2002 Sb. V této souvislosti lze podle vyjádření Senátu zmínit především změnu schválenou v roce 2006 v rámci zákona č. 189/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o nemocenském pojištění, jež spočívala v tom, že v návaznosti na nový systém nemocenského pojištění se do zákona o platu promítala obecná úprava, která byla obsažena v novém zákoně č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, (změna byla obsažena v části dvacáté deváté zákona č. 189/2006 Sb.). Úprava zavedená zákonem č. 420/2002 Sb. se tedy zrušovala a nahrazovala obsahově zcela jinou úpravou. Tato změna měla původně nastat s účinností od 1. ledna 2007. V souvislosti s posunem účinnosti nové zákonné úpravy nemocenského pojištění nejprve na 1. ledna 2008 a následně na 1. ledna 2009 pak došlo k tomu, že tato změna byla zapracována do zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, (část třicátá) a ze zákona č. 189/2006 Sb. byla vypuštěna (část dvacátá devátá v něm byla zrušena). Protože navrhovatel napadá (pozn. argumentačně) jako protiústavní pouze úpravu přijatou v rámci zákona č. 420/2002 Sb. a k dalším změnám následujícím po přijetí tohoto zákona se ve svém podání žádným způsobem nevyjadřuje (byť, jak je výše v záhlaví uvedeno, je petit formulován jinak), podávané vyjádření Senátu (prý) vychází z takto pojatého návrhu a zaměřuje se především na projednávání argumentačně napadené úpravy.

15. Senát uvedl, že zákon přijatý pod č. 420/2002 Sb. byl spolu s několika dalšími zákony projednáván v Poslanecké sněmovně ve stavu legislativní nouze, kterou v souvislosti s povodněmi v srpnu 2002 vyhlásil na návrh vlády předseda Poslanecké sněmovny na dobu od 22. srpna 2002 do 13. září 2002. Senátu byl návrh zákona postoupen Poslaneckou sněmovnou dne 16. září 2002; vláda prostřednictvím svého předsedy požádala předsedu Senátu, aby Senát návrh zákona projednal ve zkráceném jednání. S tímto požadavkem vlády Senát na své 21. schůzi konané dne 18. září 2002 vyslovil souhlas, takže návrh zákona byl projednáván ve zkráceném jednání ve smyslu § 118 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu. Pokud jde o projednávání návrhu zákona v příslušných výborech Senátu, ve vyjádření je mj. uvedeno, že ačkoliv byly určité pochybnosti o potřebě projednávat předmětný návrh zákona ve zkráceném jednání (a také o uváděných částkách úspor), získal návrh zákona podporu senátorů, a to i s ohledem na to, že se jednalo o oblast úpravy, kterou se v předchozím funkčním období Senát poměrně velmi podrobně zabýval.

16. V roce 1999 totiž Senát přijal senátní návrh novely zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců, ve znění pozdějších předpisů, (jednalo se o senátní tisk č. 90/1998, který předložila skupina senátorů – členů ústavněprávního výboru) ve kterém byla vedle jiných úprav obsažena také změna § 34 odst. 3. V tomto ustanovení, v němž byl pro představitele státní moci a soudce stanoven nárok na plat po dobu až 6 měsíců namísto dávek nemocenského pojištění, bylo navrženo nové znění v tom smyslu, že „Za dobu, po kterou představitel a soudce dočasně nevykonává funkci, se plat krátí v poměru k délce této doby ...“. V důvodové zprávě bylo k této úpravě uvedeno, že „... v souladu s ústavním principem rovnosti se navrhuje představitelům i soudcům odejmout zabezpečení platem po dobu šesti měsíců pracovní neschopnosti. Za dobu pracovní neschopnosti stejně jako za jinou dobu, po kterou nebude funkce dočasně vykonávána, bude plat krácen, přičemž za dobu pracovní neschopnosti bude představitelům a soudcům náležet nemocenská ...“. Byla tedy navržena změna spočívající v tom, aby pro představitele a soudce byla zavedena obecně platná právní úprava vycházející z toho, že mzda či plat náleží za vykonanou práci (tedy že se krátí za neodpracovanou dobu), přičemž v závislosti na důvodu, pro který práce (funkce) nebyla vykonávána, budou představitelům státní moci a soudcům náležet peněžité dávky nemocenského pojištění v souladu s obecně platnou právní úpravou. K navrhované změně lze podle vyjádření Senátu pro úplnost zmínit argument, který (kromě jiného) při projednávání zmíněného návrhu zákona v Senátu uvedl zástupce navrhovatelů k původní (zvýhodňující) úpravě: „Uvedený zákon v platném znění, jak jsem již avizoval, je totiž v lepším případě na pokraji ústavnosti, ale pravděpodobněji je tvrzení, že je protiústavní, že je v rozporu s ústavním principem rovnosti. A to proto, že u všech těchto představitelů státní moci a soudců stanoví zásadu, že na rozdíl od ostatních občanů tito představitelé státní moci mají nárok na to, aby v každém kalendářním roce šest měsíců po dobu, ať už pracovní neschopnosti nebo jiných překážek v práci, jako je třeba ošetřování dítěte, mateřská dovolená apod., v těchto případech čerpali plný plat.“. Senát tuto změnu spolu se změnami dalších ustanovení zákona schválil a postoupil k dalšímu projednání Poslanecké sněmovně. Tehdy však v Poslanecké sněmovně (v níž byl návrh zákona projednán jako sněmovní tisk

č. 164/1999) byl senátní návrh zákona těsnou většinou zamítnut, zřejmě však z jiných důvodů než byla navrhovaná změna § 34 zákona č. 236/1995 Sb., jelikož k této úpravě nezazněly žádné výhrady. Tomu ostatně odpovídá i situace v dalším období, kdy byla oběma komorami Parlamentu shodně přijata změna ustanovení § 34 zákona č. 236/1995 Sb., která byla navrhovatelem napadena jako protiústavní (provedená s účinností od 1. ledna 2003 zákonem č. 420/2002 Sb.), tak i následující změna související s uplatněním nové zákonné úpravy nemocenského pojištění (provedená s účinností od 1. ledna 2008, resp. od 1. ledna 2009 zákonem č. 261/2007 Sb.). V této souvislosti lze poukázat též na to, že při projednávání výše zmíněného senátního tisku č. 354 na 21. schůzi Senátu zástupce předkladatele (ministr práce a sociálních věcí) k vládou navrhované změně § 34 zákona č. 236/1995 Sb. uvedl, že navrhované opatření by přineslo určitou úsporu finančních prostředků, což ale není hlavní cíl. Jak uvedl: „... hlavním cílem je dosažení srovnatelného postavení jednotlivých skupin pojištěnců v systému nemocenského pojištění. Současnou právní úpravu nelze ani s ohledem na náročnost vykonávaných funkcí považovat za přiměřenou a spravedlivou vůči zaměstnancům, kterým od prvního dne pracovní neschopnosti náleží nemocenské v redukované limitované částce bez ohledu na příjem, který nahrazuje. Navrhované řešení se neomezuje pouze na rok 2003, protože není důvod se po jeho uplynutí k současné právní úpravě vracet.“.

17. Podle vyjádření Senátu, jak z výše uvedeného vyplývá, jestliže navrhovatel má za to, že zkrácení doby, po kterou byl vymezenému okruhu představitelů státní moci a soudcům poskytován plat při dočasné neschopnosti k výkonu funkce, bylo ve vztahu k soudcům protiústavní, většinový názor senátorů nedlouho před projednáváním takové úpravy v Senátu byl zcela opačný; za protiústavní byla považována podstatně zvýhodňující úprava pro představitele státní moci a soudce a tento názor se projevil i při projednávání předmětného návrhu zákona na zmíněné 21. schůzi Senátu, a rovněž v dalším období, kdy se i pro představitele státní moci a soudce zavádělo uplatnění obecné úpravy systému nemocenského pojištění. Pokud jde o změny ustanovení § 34 odst. 3 a 4 zákona č. 236/1995 Sb. provedené zákonem č. 420/2002 Sb., Senát předmětný návrh novely zákona podle svého vyjádření projednal v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně stanoveným způsobem; jelikož odpovídal představám Senátu o potřebě změnit předmětnou úpravu, usnesl se k tomuto návrhu novely zákona souhlasně (usnesením nezabývat se byl návrh zákona přijat) ve většinovém přesvědčení, že je v souladu s ústavním pořádkem České republiky a s jejími mezinárodními závazky. Totéž lze uvést i k následným novelám napadeného ustanovení zákona, které byly schváleny v dalším období. Ve vztahu ke změnám provedeným výše zmíněným zákonem č. 261/2007 Sb. pak lze poukázat i na to, že šlo o změny, které byly již v roce 2007 napadeny jako protiústavní v rámci několika návrhů podaných na zrušení uvedeného zákona, popřípadě jeho částí (mezi kterými byla uvedena i část třicátá), o nichž Ústavní soud rozhodl nálezem sp. zn. Pl. ÚS 2/08 ze dne 23. 4. 2008 (N 73/49 SbNU 85; 166/2008 Sb.). Pokud jde o návrh na zrušení § 34 odst. 3 a 4 zákona o platu je podle názoru Senátu namísto poukázat na to, že zrušení navrhovaných ustanovení by navodilo stav, ve kterém by pro soudce okresních, krajských a vrchních soudů, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu neexistovala žádná právní úprava, která by jakýmkoliv způsobem omezovala jejich nárok na pobírání platu i v případech, kdy by soudce z jakéhokoli důvodu a po jakoukoliv dobu nevykonával svoji funkci. K takovému závěru lze dospět na základě ustálené judikatury Ústavního soudu vyjadřující názor, že „zrušením protiústavního ustanovení zákona neožívá ustanovení dřívější, které bylo protiústavním ustanovením zrušeno či změněno“.

18. Ve stanovisku Ministerstva spravedlnosti (koncipovaném však jako vyjádření tehdejší ministryně spravedlnosti) je zejména uvedeno, že pokud nebude předmětný návrh odmítnut s ohledem na novelizaci ustanovení § 34 odst. 4 zákona o platu provedenou zákonem č. 326/2009 Sb., o podpoře hospodářského růstu a sociální stability, s účinností od 1. 7. 2009, ministryně konstatuje, že v obecné rovině není nakloněna odnímání platů či dalších náležitostí spojených s výkonem soudcovské funkce. Posouzení otázky, zda zákonodárná moc je či není, ve vazbě na vývoj stavu veřejných rozpočtů v České republice, oprávněna zákonem omezit dobu, po kterou je určité skupině osob namísto dávek nemocenského pojištění poskytován plat, a jejichž odměňování je z těchto rozpočtů financováno, aniž by šlo v případě soudců o nepřipustné omezování principu soudcovské nezávislosti, je však výhradně věcí Ústavního soudu. Nicméně názor, že míra nezávislosti soudce je, bez ohledu na jakékoliv existující objektivní okolnosti, přímo závislá na výši hmotného zabezpečení, nepovažuje ministryně sprave-

dlnosti za přijatelný. Rovněž tak je přesvědčena, že zkrácením doby z původních šesti měsíců, postupně v důsledku opakovaných novelizací § 34 zákona č. 236/1995 Sb., na 14 kalendářních dnů, po které s účinností od 1. 1. 2009 představiteli, jehož výkon funkce se řídí zvláštním právním předpisem a zákoníkem práce, a soudci náleží plat ve snížené výši, a to ve výši 60 % (s výjimkou prvních tří pracovních dnů, za které plat nepřísluší), nedošlo k nepřijatelnému zásahu do soudcovské nezávislosti a do práva soudce na materiální zabezpečení jeho soudcovské nezávislosti. Otázku soudcovské nezávislosti ve vztahu k materiálnímu zabezpečení nelze (prý) vykládat takto extenzivně a nelze nemít na zřeteli, že po dobu dočasné pracovní neschopnosti soudce vlastní výkon funkce neprovádí. Ministryně spravedlnosti je rovněž přesvědčena, že zákonodárce novelizovaným ustanovením neohrozil „řádné pracovní podmínky“ soudců, pod které se dle doporučení Výboru ministrů Rady Evropy ze dne 13. 10. 1994 řadí i zajištění přiměřenosti postavení a odměňování soudců s ohledem na důstojnost jejich profese a pracovní zatížení, neboť v případě dočasné pracovní neschopnosti nelze hovořit o odměňování. Nejedná se de facto o plat, ale o zvláštní způsob určení nároku na dávky sociálního zabezpečení. Shodně tak tento počín zákonodárce, který je předmětem návrhu Okresního soudu v Jičíně, nelze dle vyjádření označit za platovou restrikcí vůči soudcům v pravém slova smyslu, neboť odlišnost dotčených subjektů byla zohledněna. Ministryně spravedlnosti uzavřela, že nezávislost soudců, zaručená zákonem a Ústavou, nebyla tímto krokem zákonodárce narušena ani ohrožena; rovněž tak zvláštní právní úprava poskytování platu soudcům namísto nemocenského, které by jim jinak náleželo ve výši jako ostatním zaměstnancům, neboť obecně podléhají režimu zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů, byla zachována. Proto navrhla, aby Ústavní soud návrh zamítl.

III.

19. Ústavní soud nejdříve v souladu s § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., zkoumal, zda zákon, u kterého navrhovatel namítá protiústavnost jeho ustanovení, byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Z vyjádření Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky, jakož i z příslušných sněmovních tisků a údajů o průběhu hlasování zjistil, že napadený zákon č. 236/1995 Sb., jakož i jeho novely měnící napadená ustanovení § 34 odst. 3 a 4 (zákon č. 420/2002 Sb. a zákon č. 261/2007 Sb.) byly přijaty při dodržení kvor stanovených v čl. 39 odst. 1 a 2 Ústavy, řádně podepsány příslušnými ústavními činiteli a vyhlášeny ve Sbírce zákonů; byly tedy vydány Ústavou předepsaným způsobem a v mezích Ústavou stanovené kompetence.

IV.

20. Legislativní vývoj byl následující.

21. Ustanovení § 34 odst. 3 a 4 zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců, ve znění platném a účinném od 1. ledna 2003 do 31. prosince 2007 (zákon č. 420/2002 Sb.) – jež se týkají prvního data žalobcem uplatněného návrhu, tj. 27. 11. 2007, zněla:

– ustanovení § 34 odstavce 3 včetně poznámek pod čarou č. 9) a 10):

„(3) Představiteli, jehož výkon funkce se řídí zvláštním právním předpisem a zákoníkem práce, ⁹⁾ a soudci nenáleží, pokud se dále nestanoví jinak, plat za dobu, po kterou dočasně nevykonává funkci z důvodů, pro které se podle zákoníku práce zaměstnancům neposkytuje náhrada mzdy, ¹⁰⁾ pokud se dále nestanoví jinak.“.

22. Ustanovení § 34 odstavce 4:

„(4) Představiteli, jehož výkon funkce se řídí zvláštním právním předpisem a zákoníkem práce, ⁹⁾ a soudci, který byl uznán dočasně neschopným k výkonu funkce, přísluší plat nejdéle po dobu 20 pracovních dnů při téže dočasné neschopnosti k výkonu funkce nebo při více dočasných neschopnostech k výkonu funkce vzniklých v jednom kalendářním roce po tutéž dobu. Ostatním představi-

lům náleží z důvodů a za podmínek stanovených ve větě první plat nejdéle po dobu 30 kalendářních dnů. Při posuzování dočasné neschopnosti k výkonu funkce se postupuje obdobně podle předpisů o posuzování dočasné pracovní neschopnosti.

⁹⁾ Například zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁾ § 127 a 128 zákoníku práce.“

23. Jak již bylo uvedeno shora, tato právní úprava platila do 31. prosince 2007. Ústavní soud při posuzování předmětného návrhu – ve fázi zkoumání otázky existence podmínek řízení – zjistil, že posléze byl vydán zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, jenž v části třicáté zakotvuje dvě zcela nová znění ustanovení § 34 odst. 4 zákona o platu, s účinností jednak od 1. ledna 2008, jednak od 1. ledna 2009.

24. Poté tedy napadené ustanovení § 34 odstavce 4 – jež se týká s účinností od 1. 1. 2009 druhého období žalobcem uplatněného návrhu za dny 29. 5. až 31. 5. 2009 – znělo:

25. Od 1. 1. 2008

„(4) Představiteli, jehož výkon funkce se řídí zvláštním právním předpisem a zákoníkem práce, a soudci, kteří byli uznáni dočasně neschopnými k výkonu funkce, nepřísluší plat za pracovní dny, které případnou na prvních 3 kalendářní dny dočasné neschopnosti k výkonu funkce; od čtvrtého kalendářního dne přísluší plat nejdéle po dobu 18 pracovních dnů při téže dočasné neschopnosti k výkonu funkce nebo při více dočasných neschopnostech k výkonu funkce vzniklých v jednom kalendářním roce po tutéž dobu s tím, že při žádné z nich se plat za pracovní dny, které případnou na prvních 3 kalendářní dny dočasné neschopnosti k výkonu funkce, neposkytuje. Ostatním představitelům a poslancům Evropského parlamentu přísluší z důvodů a za podmínek stanovených ve větě první plat nejdéle po dobu 27 kalendářních dnů s tím, že při žádné dočasné neschopnosti k výkonu funkce se jim plat neposkytuje po dobu prvních 3 kalendářních dnů. Při dočasné neschopnosti k výkonu funkce vzniklé z důvodu pracovního úrazu nebo nemoci z povolání se však poskytuje plat již od počátku dočasné neschopnosti k výkonu funkce, a to nejdéle po dobu uvedenou ve větě první a druhé. Při posuzování dočasné neschopnosti k výkonu funkce se postupuje obdobně podle předpisů o posuzování dočasné pracovní neschopnosti; za dočasnou neschopnost k výkonu funkce se pro účely tohoto zákona považuje též nařízená karanténa.“

26. Od 1. 1. 2009

„(4) Představiteli, jehož výkon funkce se řídí zvláštním právním předpisem a zákoníkem práce, a soudci, kteří byli uznáni dočasně práce neschopnými nebo jim byla nařízena karanténa, přísluší v době prvních 14 kalendářních dnů dočasné pracovní neschopnosti (karantény) plat ve snížené výši, a to ve výši 60 %, s výjimkou prvních 3 pracovních dnů, za které plat nepřísluší. Ostatním představitelům a poslancům Evropského parlamentu přísluší v období od čtvrtého kalendářního dne dočasné pracovní neschopnosti (karantény) do čtrnáctého kalendářního dne dočasné pracovní neschopnosti (karantény) plat za každý kalendářní den ve snížené výši, a to ve výši 60 % jedné třicetiny platu; plat nepřísluší za období prvních 3 kalendářních dnů dočasné pracovní neschopnosti (karantény). Plat stanovený podle věty první a druhé se snižuje o 50 %, jde-li o případy, kdy se nemocenské podle předpisů o nemocenském pojištění snižuje na polovinu^{10a)}. Výše platu ve snížené výši za jednotlivý den se zaokrouhluje na celé koruny směrem nahoru. Při dočasné pracovní neschopnosti vzniklé z důvodu pracovního úrazu nebo nemoci z povolání se však poskytuje plat v plné výši od počátku do čtrnáctého kalendářního dne dočasné pracovní neschopnosti.

^{10a)} § 31 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění.“

27. Takto (atypicky) rozdělená účinnost různých znění § 34 odst. 4 zákona o platu se opírá o čl. LXXXI zákona č. 261/2007 Sb., podle něhož: „Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2008, s výjimkou ustanovení ... c) ... čl. XLVI bodu 3 ..., která nabývají účinnosti dnem 1. ledna 2009,“ (uvedený čl. XLVI bod 3 se týká § 34 odst. 4 zákona o platu).

28. Pro úplnost je nutno zmínit, že posléze bylo předmětné ustanovení dotčeno změnami ještě dvakrát, a to zákonem č. 326/2009 Sb. s účinností od 1. 7. 2009 a zákonem č. 364/2011 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí, s účinností od 1. 1. 2012 (pozn. které se již této současné věci netýkají). V současné době tedy uvedené ustanovení § 34 odst. 4 zní:

„(4) Představiteli, jehož výkon funkce se řídí zvláštním právním předpisem a zákoníkem práce, a soudci, kteří byli uznáni dočasně práce neschopnými nebo jim byla nařízena karanténa, přísluší v době prvních 14 kalendářních dnů a od 1. ledna 2012 do 31. prosince 2013 v době prvních 21 kalendářních dnů dočasné pracovní neschopnosti (karantény) plat ve snížené výši, a to ve výši 60 % průměrného výdělku, s výjimkou prvních 3 pracovních dnů, za které při dočasné pracovní neschopnosti plat nepřísluší. Ostatním představitelům a poslancům Evropského parlamentu přísluší v období od čtvrtého kalendářního dne dočasné pracovní neschopnosti (karantény) do čtrnáctého kalendářního dne a od 1. ledna 2012 do 31. prosince 2013 do dvacátého prvního kalendářního dne dočasné pracovní neschopnosti (karantény) plat za každý kalendářní den ve snížené výši, a to ve výši 60 % jedné třicetiny platu; plat nepřísluší za období prvních 3 kalendářních dnů dočasné pracovní neschopnosti a v období prvních 3 kalendářních dnů nařízené karantény přísluší za každý kalendářní den ve snížené výši, a to ve výši 60 % jedné třicetiny platu. Plat stanovený podle věty první a druhé se snižuje o 50 %, jde-li o případy, kdy se nemocenské podle předpisů o nemocenském pojištění snižuje na polovinu^{10a)}. Pro účely stanovení sníženého platu podle věty první se zjištěný průměrný výdělek upravuje shodným způsobem jako průměrný výdělek pro stanovení náhrady platu podle § 192 zákoníku práce; pro účely stanovení výše platu ve snížené výši podle věty druhé se jedna třicetina platu upraví stejným způsobem, jakým se upravuje denní vyměřovací základ pro stanovení nemocenského z nemocenského pojištění. Výše platu ve snížené výši za jednotlivý den se zaokrouhluje na celé koruny směrem nahoru. Při dočasné pracovní neschopnosti vzniklé z důvodu pracovního úrazu nebo nemoci z povolání se však poskytuje plat v plné výši od počátku do čtrnáctého kalendářního dne a od 1. ledna 2012 do 31. prosince 2013 do dvacátého prvního kalendářního dne dočasné pracovní neschopnosti.“

29. Je zřejmé, že v daném případě došlo k poněkud specifické procesní situaci. Zrekapitulujeme se ještě jednou vývoj celé věci, podle spisového materiálu zaslaného navrhovatelem (spis Okresního soudu v Jičíně sp. zn. 7 C 73/2008) lze konstatovat, že žalobce JUDr. R. H. podal dne 12. 3. 2008 žalobu, kterou se domáhal vůči České republice zaplacení částky 3 785 Kč jako rozdílu mezi průměrným platem za den 27. 11. 2007, kdy byl v pracovní neschopnosti, a skutečně vyplacenou dávkou nemocenského pojištění. Soud řízení přerušil a podal dne 7. 11. 2008 v této věci první návrh Ústavnímu soudu na zrušení části první zákona č. 420/2002 Sb. Ústavní soud usnesením ze dne 11. 2. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 33/08 (viz výše) návrh odmítl pro vadu petitu, jelikož navrhovatel napadl novelizující předpis, a nikoliv předpis novelizovaný, tj. zákon č. 236/1995 Sb. Poté žalobce JUDr. R. H. podáním ze dne 8. 6. 2009 žalobu u Okresního soudu v Jičíně doplnil s tím, že byl ve dnech od 29. 5. 2009 do 31. 5. 2009 opět v pracovní neschopnosti a za tyto dny mu v důsledku platné právní úpravy ušlo 4 234 Kč; o tuto částku tedy svoji žalobu rozšířil. Následně navrhovatel (Okresní soud v Jičíně) podal tento, nyní projednávaný, návrh konkretizovaný v záhlaví tohoto nálezu.

30. Došlo tedy k tomu, že klíčové pasáže části napadeného ustanovení § 34 odst. 4 zákona č. 236/1995 Sb. doznaly několika změn a v současné době zní toto ustanovení jinak (srov. výše). Navrhovatel však usiluje o to, aby Ústavní soud v rámci konkrétní kontroly norem přezkoumal ustanovení zákona, která má aplikovat ve věci žalobce, a to jednou ve znění, které vůči němu bylo uplatněno ve vztahu ke dni 27. 11. 2007 (první pracovní neschopnost) a podruhé ve vztahu ke dnům 29. 5. až 31. 5. 2009 (druhá pracovní neschopnost).

31. Podle ustanovení § 66 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., je návrh nepřipustný, jestliže zákon, jiný právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení, jejichž zrušení je navrhováno, pozbyly před doručením návrhu Ústavnímu soudu platnosti.

32. K interpretaci uvedené situace se v obdobném případě (ve vztahu k možnosti zastavení řízení) Ústavní soud vyjádřil zejména v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/06 ze dne 6. 2. 2007 (N 23/44 SbNU 279; 84/2007 Sb.), ve kterém podrobně shrnul i veškerou svoji relevantní judikaturu vztahující se k dané problematice. Na tento nálezn lze pro stručnost odkázat; Ústavní soud zde, poněkud zjednodušeně vyjádřeno, dospívá mj. k závěru, že v případě neexistence explicitních intertemporálních ustanovení, tj. za situace, kdy zákonodárce mlčí jak k otázce, zda je nárok podle předchozí úpravy zachován, tak k aplikovatelnosti nové úpravy, je dle Ústavního soudu třeba přijmout takový výklad, který šetří smysl a podstatu základního práva, v daném případě práva na legitimní očekávání. Pokud má obecný soud, který se obrátil na Ústavní soud podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, v řízení aplikovat právní předpis ve znění před jeho změnou, připouští se možnost, aby Ústavní soud ve věci rozhodl akademickým, deklaratorním, výrokem konstatujícím protiústavnost již zrušeného zákonného ustanovení. Podle citovaného nálezu však uvedený postup dopadá na případy, ve kterých je tímto adresátem veřejná moc. Prává retroaktivita v případě vyslovení protiústavnosti již zrušeného zákona a posouzení předchozích skutkových jednání ústavně konformní právní úpravou s účinky *ex tunc* na straně veřejné moci nezakládá porušení principu ochrany důvěry občanů v právo, příp. zásah do právní jistoty, resp. nabytých práv. Situace odlišná však nastává v případech horizontálního působení základních práv a svobod. Na tyto případy ve vztahu k třetím osobám nutno podle tohoto nálezu vztáhnout principy ochrany důvěry občanů v právo, právní jistoty, resp. nabytých práv a za jediný možný případ průlomu zákazu zpětné účinnosti právní normy v řízení o kontrole norem u horizontálního působení základních práv a svobod lze akceptovat ochranu hodnot, jež spadají do rámce materiálního jádra Ústavy dle jejího čl. 9 odst. 2.

33. Ve zkoumané věci je zřejmé, že se jedná o případ, ve kterém je adresátem povinností veřejná moc a působení základních práv má vertikální strukturu; přezkumu ústavnosti již zrušených či pozměněných, ale v konkrétní věci stále aplikovatelných ustanovení napadeného zákona, tedy nic nebrání.

34. Z procesního hlediska je rovněž namístě připomenout, jak to učinil i Senát Parlamentu ve výše reprodukováném vyjádření k tomuto návrhu, že změny zákona o platu provedené zmíněným zákonem č. 261/2007 Sb. byly již napadeny jako protiústavní v rámci několika návrhů podaných na zrušení uvedeného zákona (rozuměj zákona č. 261/2007 Sb.), resp. jeho částí (mezi kterými byla uvedena i zde relevantní část třicátá novelizující zákon o platu); o nich rozhodl Ústavní soud náleznem sp. zn. Pl. ÚS 2/08 (viz výše).

35. V citovaném nálezu (srov. zejména body 33 až 36) tehdy Ústavní soud mj. konstatoval, že „novela právního předpisu nemá samostatnou normativní existenci, nýbrž se stává součástí novelizovaného právního předpisu ... a jako taková je posuzována i její ústavnost. Jsou-li v řízení o kontrole norem derogačními důvody absence normotvorné kompetence, resp. porušení ústavně předepsaného způsobu přijetí právního předpisu, je pak posuzována ústavnost samotné novely ...“. Ústavní soud tam opakovaně „zdůraznil, že při posuzování rozporu zákona, případně jeho jednotlivých ustanovení, s ústavním pořádkem je vázán pouze petitem, a nikoli jeho odůvodněním ... Brojí-li navrhovatel proti obsahovému nesouladu zákona s ústavním pořádkem, pak pro účely ústavního přezkumu nepostačuje toliko označit zákon (případně jeho jednotlivá ustanovení), navržený ke zrušení, nýbrž je nezbytné uvést i důvod namítané protiústavnosti. Neunese-li navrhovatel v řízení o kontrole norem břemeno tvrzení protiústavnosti, nelze než považovat takový návrh za rozporný s ustanovením § 34 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, a tedy nezpůsobilý meritorního projednání ... Důsledky uvedeného závěru dopadají na ty části petitu, v nichž se skupina 67 poslanců domáhala zrušení části patnácté až dvacáté druhé, dvacáté čtvrté až třicáté deváté a části čtyřicáté čtvrté zákona. Kromě námitek procedurálních nebyly vůči těmto částem zákona ze strany této skupiny navrhovatelů (tj. skupiny 67 poslanců) vzneseny žádné obsahové (materiální) výtky.“ (pozn. návrh další skupiny 43 poslanců se materiálně netýkal části třicáté zákona č. 261/2007 Sb., která koresponduje s částí nyní napadených zákonných ustanovení).

36. V nyní přezkoumávané věci tedy nemá napadená právní úprava pro předmětné řízení důsledky *rei iudicatae* a Ústavní soud se návrhem mohl zabývat věcně.

V.

37. Pro přehlednost je namístě znovu zopakovat znění napadených zákonných ustanovení, u kterých v rámci tzv. konkrétní kontroly ústavnosti přezkoumal Ústavní soud jejich soulad s ústavním pořádkem České republiky.

38. Ustanovení § 34 odstavce 3:

„(3) Představiteli, jehož výkon funkce se řídí zvláštním právním předpisem a zákoníkem práce,⁹⁾ a soudci nenáleží, pokud se dále nestanoví jinak, plat za dobu, po kterou dočasně nevykonává funkci z důvodů, pro které se podle zákoníku práce zaměstnancům neposkytuje náhrada mzdy,¹⁰⁾ pokud se dále nestanoví jinak.“

39. Ustanovení § 34 odstavce 4: (ve znění platném a účinném do 31. prosince 2007)

„(4) Představiteli, jehož výkon funkce se řídí zvláštním právním předpisem a zákoníkem práce,⁹⁾ a soudci, který byl uznán dočasně neschopným k výkonu funkce, přísluší plat nejdéle po dobu 20 pracovních dnů při téže dočasné neschopnosti k výkonu funkce nebo při více dočasných neschopnostech k výkonu funkce vzniklých v jednom kalendářním roce po tutéž dobu. Ostatním představitelům náleží z důvodů a za podmínek stanovených ve větě první plat nejdéle po dobu 30 kalendářních dnů. Při posuzování dočasné neschopnosti k výkonu funkce se postupuje obdobně podle předpisů o posuzování dočasné pracovní neschopnosti.“

⁹⁾ Například zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁾ § 127 a 128 zákoníku práce.“

40. Ustanovení § 34 odstavce 4: (ve znění platném a účinném od 1. 1. 2009 do 1. 7. 2009)

„(4) Představiteli, jehož výkon funkce se řídí zvláštním právním předpisem a zákoníkem práce, a soudci, kteří byli uznáni dočasně práce neschopnými nebo jim byla nařízena karanténa, přísluší v době prvních 14 kalendářních dnů dočasné pracovní neschopnosti (karantény) plat ve snížené výši, a to ve výši 60 %, s výjimkou prvních 3 pracovních dnů, za které při dočasné pracovní neschopnosti plat nepřísluší a při nařízené karanténě se plat poskytuje ve snížené výši 25 %. Ostatním představitelům a poslancům Evropského parlamentu přísluší v období od čtvrtého kalendářního dne dočasné pracovní neschopnosti (karantény) do čtrnáctého kalendářního dne dočasné pracovní neschopnosti (karantény) plat za každý kalendářní den ve snížené výši, a to ve výši 60 % jedné třicetiny platu; plat nepřísluší za období prvních 3 kalendářních dnů dočasné pracovní neschopnosti a v období prvních 3 kalendářních dnů nařízené karantény přísluší za každý kalendářní den ve snížené výši, a to ve výši 25 % jedné třicetiny platu. Plat stanovený podle věty první a druhé se snižuje o 50 %, jde-li o případy, kdy se nemocenské podle předpisů o nemocenském pojištění snižuje na polovinu^{10a)}. Výše platu ve snížené výši za jednotlivý den se zaokrouhluje na celé koruny směrem nahoru. Při dočasné pracovní neschopnosti vzniklé z důvodu pracovního úrazu nebo nemoci z povolání se však poskytuje plat v plné výši od počátku do čtrnáctého kalendářního dne dočasné pracovní neschopnosti.“

^{10a)} § 31 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění.“

41. Jedná se o znění zákonných ustanovení, která má návrhovatel (obecný soud) aplikovat v případě žalobce v dané právní věci (JUDr. R. H.), a to jednou ve znění, které vůči němu bylo uplatněno dne 27. 11. 2007 a podruhé ve dnech 29. 5. až 31. 5. 2009.

VI.

42. Ústavní soud tedy přistoupil k meritornímu přezkumu těchto ustanovení. Neshledal, že by byla s ústavním pořádkem v nesouladu.

43. Na počátku je třeba – ke shora uvedenému textu – ještě konstatovat, že ustanovení § 34 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění zákona č. 420/2002 Sb., zjevně změn nedoznalo a v citovaném znění platí dosud. To by při prvotním pohledu na věc mohlo vést k úvaze, že by mohlo být – v případě jeho protiústavnosti – zrušeno a Ústavní soud by nemusel v tomto případě (ve vztahu k § 34 odst. 3) rozhodovat jen deklaratorním výrokem. Avšak jakýkoli nesoulad s ústavním pořádkem nelze ve vztahu k tomuto ustanovení – odtrženě od jeho návaznosti na následující § 34 odst. 4 – shledat (srov. znění: ... soudci nenáleží, pokud se dále nestanoví jinak, plat za dobu, po kterou dočasně nevykonává funkci z důvodů, pro které se podle zákoníku práce zaměstnancům neposkytuje náhrada mzdy, pokud se dále nestanoví jinak); zmíněné ustanovení neřeší konkrétní restrikci v materiálním zabezpečení soudce v širším slova smyslu, je v podstatě pouze terminologickým úvodem k následujícímu odstavci (§ 34 odst. 4), který již takovou konkrétní restrikci obsahuje. Ustanovení § 34 odst. 3 tedy nelze, a to z podstaty věci i z hlediska argumentace předestřené návrhovatelem, ústavněprávně posuzovat odděleně od ustanovení § 34 odst. 4 zákona o platu.

44. Jak již bylo naznačeno, zkoumaná problematika spadá, v širším smyslu chápáno, pod oblast záruk materiálního zabezpečení soudců. Nosným důvodem mnoha nálezů Ústavního soudu v této oblasti, zabývající se platy soudců, byla argumentace principem soudcovské nezávislosti (čl. 82 odst. 1 Ústavy), do jehož rámce vztáhl Ústavní soud i aspekty materiální povahy. Opakovaně přitom zdůraznil, že soudcovská nezávislost představuje jednu ze základních demokratických hodnot, jejímuž zajištění nesporně napomáhá i materiální zabezpečení soudců. Dle konstantní judikatury Ústavního soudu je princip nezávislého soudnictví jednou z podstatných náležitostí demokratického právního státu ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy.

45. Ústavní soud několikrát shrnul [z poslední doby srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 16/11 ze dne 2. 8. 2011 (267/2011 Sb.)] základní zobecňující teze, podle kterých zejména:

46. – posouzení ústavnosti platových restrikcí vůči soudcům pro konkrétní období konkrétního roku spadá do rámce vymezeného principem soudcovské nezávislosti,

47. – ústavní postavení soudců na straně jedné a představitelů moci zákonodárné a výkonné, zvláště pak státní správy, na straně druhé se vzhledem k principu dělby moci a principu nezávislosti soudců odlišuje, z čehož plyne i rozdílný dispoziční prostor pro zákonodárce k platovým restrikcím vůči soudcům ve srovnání s dispozičním prostorem k takovýmto restrikcím v jiných oblastech veřejné sféry, a

48. – zásah do materiálního zabezpečení soudců garantovaného zákonem nesmí být výrazem svévole zákonodárce, nýbrž musí být, vycházející ze zásady proporcionality, odůvodněn výjimečnými okolnostmi, např. tíživou finanční situací státu, přičemž i při splnění této podmínky musí být zohledněna odlišnost funkce soudců a představitelů moci zákonodárné a výkonné, zvláště pak státní správy; takovýto zásah nesmí zavdat důvod k obavám, nedotýká-li se omezení důstojnosti soudců [viz doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. r. (94) 12 ze dne 13. října 1994], případně není-li výrazem ústavně nepřijatelného tlaku moci zákonodárné a moci výkonné na moc soudní.

49. Dalším důvodem zákazu svévolného zásahu do materiálního zajištění soudců (platových restrikcí) se zřetelem na princip jejich nezávislosti je tedy vyloučit eventualitu nátlaku moci zákonodárné, resp. výkonné na rozhodování soudů a soudců. Platové poměry soudců mají být stabilní nesnížovatelnou veličinou, nikoli pohyblivým faktorem, s nímž kalkuluje to či ono vládní uskupení např.

proto, že se mu zdají platy soudců příliš vysoké ve srovnání s platy státních zaměstnanců nebo ve srovnání s jinou profesní skupinou.

50. Ústavní soud se dosud ve své judikatuře zabýval ve vztahu k soudcům restrikcemi čistě platovými; šlo např. o případy, kdy byl soudcům jednorázově odnímán, popř. snižován tzv. další plat, který do konce roku 2004 tvořil jednu z nárokových složek odměny představitele státní moci za výkon funkce, nebo kdy v letech 2003 a 2004 došlo ke snížení tempa růstu jejich platů apod. V nyní projednávaném případě je však Ústavní soud konfrontován se zcela odlišným stavem; jde o situaci soudce dočasně uznaného za neschopného k práci (k výkonu funkce). Ústavní soud proto musel zvážit, zda lze v daném případě vůbec hovořit o zásahu do materiálního zabezpečení soudce ve smyslu dosavadních nálezů. Na tuto otázku je nutno podle názoru Ústavního soudu odpovědět v zásadě kladně, leč s tou výhradou, že výše uvedené teze, potažmo principy obsažené v nálezech Ústavního soudu týkajících se zejména platových restrikcí, lze na zkoumanou problematiku uplatnit jen zčásti, *mutatis mutandis*. Je totiž zřejmé, že napadenými zákonnými ustanoveními (a to v obou napadených zněních § 34 odst. 4 zákona o platu) nebylo zasaženo do některé z nárokových složek odměny soudce, konkrétně nebyl jimi snížen měsíční plat, další plat nebo některá paušální náhrada v daném kalendářním roce oproti stavu dosavadnímu.

51. Ústavní soud nemíní v napadené zákonné úpravě minuciózně rozebírat každé slovo podrobného legislativního řešení zkoumané problematiky. Její podstata – z hlediska ústavnosti – je zřejmá; s účinností od 1. 1. 2003 (neboť další novelizace byly již jen logicky formou i obsahem s přijatým řešením spjaty) došlo přijetím zákona č. 420/2002 Sb. k omezení doby, po kterou byli soudci zcela zabezpečováni plným platem i v době pracovní neschopnosti (po dobu původně až šesti měsíců, neomezenou navíc ani kalendářním rokem), jak se uvádí v klíčových pasážích důvodové zprávy (části obecné i zvláštní) k tomuto zákonu, na kterou lze odkázat.

52. Ústavní soud již vyslovil [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 55/05 ze dne 16. 1. 2007 (N 9/44 SbNU 103; 65/2007 Sb.)], zejména bod 55], že pro zjištění dopadu napadených zákonných ustanovení do materiálního zabezpečení soudců je nutno vycházet z úhrnu pravidelných příjmů soudců v kalendářním roce; měsíční příjmy již s ohledem na existenci dalších platů vyplácených jen v určitých měsících v roce srovnávat nelze, navíc hospodářská, rozpočtová i daňová soustava je přirozeně vybudována na cyklu kalendářního roku. Kvantifikace materiálního zabezpečení soudců v podobě úhrnu jejich příjmů v kalendářním roce je tak pro Ústavní soud základním kritériem pro zjištění, zda v důsledku opatření ve sféře odměňování soudců došlo či nedošlo k platové restrikci.

53. Ústavní soud dovozuje, že krácený plat v situaci, kdy je soudce dočasně uznán za pracovní neschopného k výkonu funkce, nelze posuzovat jako součást pravidelného příjmu soudce; takový příjem nemá charakter odměny za výkon funkce bez dalšího, je poskytován nepravidelně a u některého soudce třeba vůbec nikdy; proto je i jakákoli kvantifikace v tomto smyslu za uvedené roční období problematická, jelikož ji nelze vyčíslit jednoznačně danou peněžitou částkou. Je zřejmé, že se nejedná o ústavně nepřipustné snížení platu soudce, neboť pravidelný plat a náhrady za dobu pracovní neschopnosti ztotožňovat nelze.

54. Ústavní soud je toho názoru, že i když došlo v oblasti zabezpečení soudců v době pracovní neschopnosti k jisté restrikci (z určitého pohledu i výrazné), neovlivnilo to dosaženou úroveň materiálního zajištění soudců takovým způsobem, který by nutně vedl k úvahám, zda již nejde o svévolný postup zákonodárce směřující k omezení soudcovské nezávislosti jako stěžejního kritéria ústavněprávního.

55. Co se týče ochrany soudcovské nezávislosti, která je spjata i s přiměřeným materiálním zabezpečením – leč v prvé řadě je podmíněna morální integritou a odbornou úrovní soudce – Ústavní soud na tomto místě doplňuje, že soudcovská nezávislost není účelem sama o sobě; je pouze prostředkem k dosažení vyššího cíle (charakter této hodnoty je instrumentální), kterým je stát blížící se co nejvíce ideji spravedlnosti. Funkce soudů není společensky důležitá a prestižní pouze z důvodu finančního ohodnocení soudců, ale zejména proto, že i obecné soudy jsou oprávněny a zavázány

k ochraně hodnot ústavních, které jsou povinny za stát, leč někdy i proti samotnému státu ve prospěch obyvatel České republiky hájit (srov. čl. 4 Ústavy).

56. Ústavněprávní nárok na neměnnou výši zabezpečení soudce pro případ jeho dočasné pracovní neschopnosti nelze z ústavního pořádku dovodit. Postavení soudců zajišťující úplný plat po dlouhou dobu i v případě pracovní neschopnosti funkci vykonávat není ani z komparativního hlediska odůvodněné; v tomto směru lze přiznat jistou relevanci názoru obsaženému (výše) ve vyjádření Senátu Parlamentu České republiky zpochybňujícímu tuto úpravu mj. pod zorným úhlem zásady rovnosti. I doporučení Výboru ministrů Rady Evropy ze dne 17. 11. 2010 o soudcích CM/Rec(2010)12 [srov. nález Ústavního soudu ze dne 2. 8. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 16/11 (viz výše)] předpokládá mj., že v oblasti finančního zabezpečení soudce v době nemoci a mateřství by mělo být zajištěno udržení rozumné výše jejich odměny; zajisté tu nejde o nutnost pobírat plat či odměnu ve stejné výši jako při výkonu funkce.

57. Zkoumaná restrikce tedy podle názoru Ústavního soudu nepředstavuje sama o sobě reálný negativní vliv na materiální zajištění soudců dosahující rozměru ústavního. Skutečný dopad do příjmové situace soudce (příkladmo v ročním vyúčtování) – jak je již uvedeno shora – nemůže být totiž tak vysoký, že by to mohlo vést k pochybnostem o tom, zda již nedošlo k porušení soudcovské nezávislosti jako výše definovaného měřítká ústavnosti.

58. Závěrem však Ústavní soud zdůrazňuje, že případné další restriktivní úpravy v dané oblasti by se již hranice toho, co lze ještě považovat za ústavně konformní, mohly dotknout, nebo ji i překročit; to platí i v případě, že by byly hospodářsky odůvodňovány přetrvávající potřebou stabilizace veřejných financí nebo solidaritou s ostatními. Kategorie materiálního zabezpečení soudců požívající zvýšené ústavní ochrany je totiž širší než např. jen snížení nebo zmražení platů a přiměřeně (i když méně přísně) se vztahuje k veškerým ostatním peněžitým nárokům vyplývajícím z funkce soudce. I zde je tedy představitelné, že zákonodárce přijme protiústavní právní úpravu, kterou by pak Ústavnímu soudu nezbylo než zrušit; ani v této oblasti tedy derogační zásah nelze *pro futuro* vyloučit.

59. Ve zkoumaném případě k tomu však nedošlo, a proto Ústavní soud návrh zamítl, jak je zřejmé z výroku i z odůvodnění tohoto nálezu.

60. Ústavní soud usoudil, že od ústního jednání nelze očekávat další objasnění věci, a proto od něho se souhlasem účastníků řízení upustil (§ 44 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu).

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. Rychetský v. r.