186

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 54/10 dne 24. dubna 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, Miloslav Výborný (soudce zpravodaj) a Michaela Židlická o návrhu skupiny 45 poslanců Parlamentu České republiky, zastoupené poslancem Mgr. Bohuslavem Sobotkou, na zrušení § 192 odst. 1 věty druhé za středníkem ve slovech „náhrada mzdy nebo platu nepřísluší za první 3 takovéto dny dočasné pracovní neschopnosti, nejvýše však za prvních 24 neodpracovaných hodin z rozvržených směn“ v zákoně č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, § 68 odst. 3 písm. a) ve slovech „s výjimkou prvních 3 dnů výkonu služby, za které se náhrada ve výši platu neposkytuje“ v zákoně č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů, § 124 odst. 5 písm. a) ve slovech „s výjimkou prvních 3 dnů výkonu služby, za které se služební příjem při neschopnosti ke službě neposkytuje a“ v zákoně č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, § 34 odst. 4 věty první ve slovech „s výjimkou prvních 3 pracovních dnů, za které při dočasné pracovní neschopnosti plat nepřísluší“ a věty druhé ve slovech „nepřísluší za období prvních 3 kalendářních dnů dočasné pracovní neschopnosti a“ a ve slově „čtvrtého“ v zákoně 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, § 73 odst. 4 věty první ve slovech „měsíční odměna za první 3 kalendářní dny dočasné pracovní neschopnosti nenáleží,“ a ve slově „čtvrtého“ v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, § 48 odst. 3 věty první ve slovech „měsíční odměna za první 3 kalendářní dny dočasné pracovní neschopnosti nenáleží,“ a ve slově „čtvrtého“ v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, § 53 odst. 4 věty první ve slovech „měsíční odměna za první 3 kalendářní dny dočasné pracovní neschopnosti nenáleží,“ a ve slově „čtvrtého“ v zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, § 111 věty první ve slovech „ ,s výjimkou prvních 3 dnů, které jsou dny výkonu služby, za které plat při dočasné pracovní neschopnosti nepřísluší“ v zákoně č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a § 65 odst. 1 věty druhé ve slovech „první 3 dny, po které se náhrada mzdy nevyplácí[25c)], a“ v zákoně č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, za účasti Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení,

takto:

Návrh se zamítá.

Odůvodnění

I.
Argumentace navrhovatele

1. Ústavní soud obdržel dne 9. prosince 2010 návrh skupiny 45 poslanců (dále jen „navrhovatel“) na zrušení shora uvedených předpisů s tvrzením, že institut tzv. karenční doby, po kterou se

v případě dočasné pracovní neschopnosti neposkytuje osobě v zaměstnaneckém nebo služebním poměru náhrada mzdy nebo platu, případně plat či jiný příjem, je v rozporu s právem občana na přiměřené hmotné zabezpečení při nezpůsobilosti k práci podle čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina") a se zásadou závaznosti vykonatelných rozhodnutí Ústavního soudu pro všechny orgány a osoby podle čl. 89 odst. 2 Ústavy.

2. Navrhovatel argumentoval nálezem ze dne 23. dubna 2008 sp. zn. Pl. ÚS 2/08 (N 73/49 SbNU 85; 166/2008 Sb.), kterým Ústavní soud zrušil část ustanovení § 15 odst. 1 a 3 a § 16 zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o nemocenském pojištění zaměstnanců"), s tím, že zrušení poskytování nemocenských dávek za prvé tři dny pracovní neschopnosti za současného ponechání povinnosti platit pojistné a regulační poplatky představuje porušení práv zaměstnanců na ústavní úrovni. V citovaném nálezu Ústavní soud mimo jiné upozornil, že změna ve vyplácení nemocenských dávek zasahuje do řady dalších zákonů vyjmenovaných v částech 27 až 35 zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů; jejich zrušení však nebylo navrženo, a proto se jimi Ústavní soud nemohl zabývat.

3. S odkazem na rozhodovací důvody citovaného nálezu Ústavního soudu navrhovatel dále uvedl, že zákonodárce reagoval na nález novelou zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců provedenou zákonem č. 305/2008 Sb., kterou upravil výši nemocenského za prvé tři kalendářní dny pracovní neschopnosti nebo karantény. Od 1. ledna 2009 však došlo k obnovení protiústavního stavu, neboť zákon o nemocenském pojištění zaměstnanců (zákon č. 54/1956 Sb.) byl zrušen zákonem č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, a institut tzv. karenční doby byl obnoven uplatněním příslušných ustanovení obsažených v souvisejících zákonech. Návrhy na odstranění tohoto stavu cestou novel příslušných zákonů zákonodárce nepřijal.

4. Navrhovatel upozornil, že zákon č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí, dále zužuje zákonný rozsah práva občana na přiměřené hmotné zabezpečení při nezpůsobilosti k práci podle čl. 30 odst. 1 Listiny, neboť v čl. I bodech 13 a 14 trvale snižuje výši nemocenského u déletrvajících nemocí na 60 % denního vyměřovacího základu z původních 66 % od třicátého prvního do šedesátého kalendářního dne trvání dočasné pracovní neschopnosti nebo nařízené karantény a ze 72 % od šedesátého prvního kalendářního dne trvání dočasné pracovní neschopnosti nebo nařízené karantény. Tytéž důsledky jako zrušená karenční doba v zákoně č. 54/1956 Sb. má podle navrhovatele i třídenní karenční doba podle § 192 odst. 1 zákoníku práce, a protože je karenční doba v dalších zákonech týkajících se zejména vojáků, příslušníků bezpečnostních sborů, představitelů státu a územních samosprávných celků a osob ve služebním poměru stanovena obdobně, jsou i tato ustanovení navrhována ke zrušení.

II.
Vyjádření účastníků řízení

5. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky ve vyjádření k návrhu ze dne 2. února 2011, podepsaném předsedkyní sněmovny Miroslavou Němcovou, konstatovala, že třídenní karenční doba v podobě, jak je napadena navrhovatelem, byla zavedena do právního řádu zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů. Citovaný zákon byl podroben ústavnímu přezkumu, Ústavní soud však námitkám, že zákon nebyl přijat ústavně předepsaným způsobem, nepřisvědčil [nálezy sp. zn. Pl. ÚS 24/07 ze dne 31. 1. 2008 (N 26/48 SbNU 303; 88/2008 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. 5. 2008 (N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 2/08 (viz výše)]. Původní úprava karenční doby v ustanoveních, jež jsou navrhována ke zrušení, byla dotčena zákonem č. 305/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony; úpravě byla podrobena dotčená znění, nikoliv však podstata třídenní karenční doby. Ustanovení v zákoníku práce navržené ke zrušení je dotčeno i zákonem č. 326/2009 Sb., o podpoře hospodářského růstu a sociální stability; také v tomto případě šlo o doplnění bez změny podstaty třídenní karenční doby. Poslanecká sněmovna uvedla, že zákony

č. 261/2007 Sb., č. 305/2008 Sb. a č. 326/2009 Sb. byly řádně přijaty, podepsány příslušnými ústavními činiteli a vyhlášeny ve Sbírce zákonů s tím, že posouzení ústavnosti institutu karenční doby ponechává na Ústavním soudu.

6. Senát Parlamentu České republiky ve vyjádření k návrhu ze dne 21. ledna 2011, podepsaném předsedou Milanem Štěchem, uvedl, že změnami přijatými v reakci na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/08 (viz výše) se zabýval v červenci 2008 při projednávání návrhu novely zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, a některých dalších zákonů. „Z návrhu zákona postoupeného do Senátu k záležitosti týkající se tzv. karenční doby z hlediska důsledků vyplývajících z nálezu Ústavního soudu vyplývalo, že bude-li navrhovaná úprava přijata, pak od 1. září 2008 do 31. prosince 2008 bude poskytována náhrada mzdy (platu, odměny) za první tři dny dočasné pracovní neschopnosti nebo karantény na té úrovni, jak tomu bylo v době předcházející zavedení tzv. karenční doby (25 % denního vyměřovacího základu), a od 1. ledna 2009, kdy nabude účinnosti zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, za první tři dny dočasné pracovní neschopnosti náhrada mzdy (platu, odměny) náležet nebude, takže bude uplatňována úprava karenční doby původně přijatá v rámci zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů, s tím, že od uvedeného data zároveň dojde ke snížení platby pojistného o 0,1 % (u zaměstnance, osoby samostatně výdělečně činné účastné nemocenského pojištění a zahraničního zaměstnance), s tím, že karenční doba se nebude vztahovat na nařízenou karanténu," uvedl výslovně Senát. Návrh zákona byl projednán ve výboru pro zdravotnictví a sociální politiku a výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu s doporučením ke schválení ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou; Senát návrh projednal dne 17. července 2008. Po vystoupení zástupce předkladatele, místopředsedy vlády a ministra práce a sociálních věcí Petra Nečase, ke změnám, kterými bylo reagováno na nález Ústavního soudu, senátorský klub ČSSD prezentoval svoje výhrady k úrovni dávek nemocenského pojištění a k navrhovanému řešení tzv. karenční doby a po ukončení obecné rozpravy byl zákon přijat; z přítomných 62 senátorů hlasovalo 45 pro návrh, 3 senátoři byli proti.

III.
Stanovisko vlády České republiky

7. Vláda České republiky ve vyžádaném stanovisku k návrhu ze dne 14. 3. 2011 podepsaném předsedou Petrem Nečasem nejprve připomněla, že zaměstnavatelé převzali od 1. ledna 2009 povinnost zabezpečit svoje zaměstnance po určitou dobu trvání dočasné pracovní neschopnosti nebo karantény ze svých prostředků namísto nemocenského.

8. S poukazem na argumentaci navrhovatele výlučně odkazující na odůvodnění nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/08 (viz výše) vláda odmítla tvrzení o zrušení třídenní karenční doby. Z legislativně-technického hlediska byla karenční doba zavedena až formou novelizace provedené v části devatenácté zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, a to pro rozličné situace v bodech 3, 4, 5 a 6. Návrhu na zrušení celé části devatenácté zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů Ústavní soud citovaným nálezem nevyhověl a zrušil pouze právní úpravu odpovídající bodům 3, 4 a 6, úpravu odpovídající bodu 5 ponechal beze změny, z čehož lze mít podle vlády za to, že Ústavní soud karenční dobu nezrušil, pouze omezil její použití (v určitých situacích) a změnil její věcný charakter (z absolutní na relativní).

9. Vláda rovněž odmítla tvrzení navrhovatele o rozporu existence karenční doby s Listinou. Podle čl. 41 odst. 1 Listiny, který Ústavní soud v citovaném nálezu výslovně zmínil, platí, že práv uvedených v čl. 26 a 30 Listiny je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí. Uvedený text navozuje dojem, jako by zákonodárce mohl právo na zabezpečení v nemoci (na dávku) pouze upravit či omezit, nikoli však již vyloučit. Tak tomu však není, neboť jak vyplývá z předchozí i současné úpravy nemocenského pojištění, je podle obecně respektovaných zásad možné, aby pojištěnec oprávněně a důvodně nebyl v době pracovní neschopnosti zabezpečen dávkou. Dochází k tomu při vyloučení nároku na nemocenské [podle ustanovení § 25 písm. a) zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, nemá nárok na nemocenské pojištěnec, který si úmyslně přivodil dočasnou pracovní neschopnost; podle § 24 zákona č. 54/1956 Sb. byl okruh těchto situací

ještě širší] a při odnětí nemocenského (podle § 125 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, je odnětí nemocenského sankcí, kdy při porušení režimu dočasně práce neschopného pojištěnce je možné na základě rozhodnutí správního orgánu nemocenské snížit nebo i zcela odejmout).

10. Dále se vláda vyjádřila k pojetí „nemoci jako obdoby pojistné události" v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08 (viz výše). Zdůraznila přitom, že je běžnou zásadou v pojistných systémech (komerčních i nekomerčních), aby si drobné škody (újmy) nesl pojištěnec sám, a pojistný systém jej pojišťuje pouze od škody (újmy) určitého rozsahu (míry, intenzity). Jako příklad lze uvést např. důchodové pojištění, kde vzniká nárok na invalidní důchod pro invaliditu prvního stupně až od určité míry poškození zdraví, zatímco menší újma nárok na pojistné plnění nezaloží. V oblasti nemocenského pojištění je pak menší újmou ztráta příjmu po určitou krátkou dobu. Karenční doba je z hlediska pojistného systému založena na konstatování, jaká je ještě společensky akceptovatelná míra škody (újmy), kterou může právem nést pojištěnec (resp. zaměstnanec).

11. Podle vlády tudíž současná existence karenční doby neodporuje pojistným principům nejen proto, že zaměstnanec již pojistné na nemocenské pojištění neplatí, ale také proto, že karenční dobu Ústavní soud nezrušil a tato v oblasti nemocenského pojištění již z mezí daných čl. 30 odst. 1 Listiny nevybočuje a navíc je opatřením tradičním i v mezinárodním měřítku.

12. Vláda upozornila, že návrh na zrušení vyjmenovaných ustanovení celkem v osmi zákonech nepředstavuje úplný výčet souvisejících ustanovení, neboť pokud by byla karenční doba zrušena, musela by se tato změna promítnout i do některých dalších ustanovení, která na ni reagují, a to nejen v uvedených zákonech. V závěru svého vyjádření vláda uvedla, že při rozhodování o třídenní karenční době v případě dočasné pracovní neschopnosti postupovala v souladu s ústavním pořádkem i mezinárodněprávními závazky, a důvody ústavní stížnosti (správně návrhu) označila za nepodložené.

IV.
Replika navrhovatele

13. Vyjádření Poslanecké sněmovny o tom, že zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, Ústavní soud několikrát posuzoval z hlediska jeho přijetí, navrhovatel označil jako irelevantní, neboť svým návrhem nezpochybňoval proceduru přijetí tohoto zákona, ale napadl jednotlivá ustanovení zákonů upravující institut tzv. karenční doby v jejich novelizovaném znění, a to výlučně z věcných důvodů.

14. Ke stanovisku vlády České republiky navrhovatel uvedl, že vláda není účastníkem řízení o zrušení zákonů a jejich jednotlivých ustanovení, a pokud si Ústavní soud její vyjádření vyžádal, pak platí, že obsah vyjádření měla vláda jako kolegiální orgán projednat a rozhodnout o něm usnesením, což se nestalo. Podané vyjádření tak může být považováno pouze za názor jejího předsedy, ke kterému uvádí, že pro posouzení ústavnosti napadené zákonné úpravy není rozhodné, z jakých zdrojů se občanovi při jeho nezpůsobilosti k práci dostává přiměřeného hmotného zabezpečení (nemocenské pojištění, prostředky zaměstnavatele, prostředky státu v podobě jiného druhu sociálního zabezpečení), rozhodné je, zda se mu vůbec dostává nějakého hmotného zabezpečení. Změna právní úpravy účinná od 1. 1. 2009, podle níž povinnost zabezpečit zaměstnance po určitou dobu trvání pracovní neschopnosti či karantény přešla na zaměstnavatele, není relevantní z hlediska ústavního požadavku na poskytnutí vždy alespoň nějakého („přiměřeného") hmotného zabezpečení při vzniku nezpůsobilosti k práci, neboť podstata tzv. absolutní karenční doby zůstala nedotčena.

15. Ke změně charakteru karenční doby z absolutní na relativní navrhovatel poukázal na to, že napadenými zákonnými ustanoveními byla s účinností od 1. 1. 2009 plně obnovena absolutní povaha karenční doby v případě dočasné pracovní neschopnosti, na níž spočívala úprava zrušená nálezem sp. zn. Pl. ÚS 2/08 (viz výše); s účinností od 1. 9. 2008 se přestala uplatňovat relativní karenční doba i u karantény. S odkazem na nález sp. zn. Pl. ÚS 2/08 (body 63 a 64 odůvodnění) a nález sp. zn Pl. ÚS 1/08 (bod 103 odůvodnění) navrhovatel odmítl srovnání institutů vyloučení či odnětí nároku na nemo-

censké, chápané jako sankce za úmyslné zneužití systému nemocenského pojištění, s institutem absolutní karenční doby, která je opatřením, jímž stát a priori paušálně dočasně vylučuje z ochrany před rizikem sociální události (nemoci) veškeré občany, tedy včetně těch, u nichž ke vzniku pracovní neschopnosti došlo nikoli jejich zaviněním a kteří dodržují léčebný režim osoby práce neschopné. Poukázal rovněž na to, že ztráta příjmu pojištěnce po dobu prvních tří dnů pracovní neschopnosti představuje výpadek měsíčního příjmu nejméně o 10 %.

16. Navrhovatel zdůraznil, že právo občanů na přiměřené hmotné zabezpečení při nezpůsobilosti k práci (čl. 30 odst. 1 Listiny) není na rozdíl od práva občanů na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky (čl. 31 věta druhá Listiny) podmíněno existencí veřejného pojištění, tedy povinnou účastí osoby v pojistném systému, který ji zabezpečuje pro případ vzniku sociální události (nemoci), což znamená, že v situaci, kdy se občané neúčastní obligatorními platbami pojistného systému nemocenského pojištění, není stát zbaven povinnosti zajistit jim právo podle čl. 30 odst. 1 Listiny. Vytvoření systému nemocenského pojištění není vyžadováno ani příslušnými mezinárodními smlouvami – smlouvy ukládají smluvním státům poskytovat dávky v nemoci, avšak systém, kterým se toto zabezpečení bude realizovat, ponechávají zákonodárství každého jednotlivého státu.

17. Navrhovatel odmítl způsob, jakým předseda vlády interpretoval nález sp. zn. Pl. ÚS 2/08 (viz výše), a z hlediska mezinárodní úpravy připomněl závazek plynoucí České republice z Evropské sociální charty (čl. 12 odst. 3 sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 14/2000 Sb. m. s.) o postupném zvyšování úrovně systému sociálního zabezpečení, se kterým je napadená právní úprava v rozporu.

18. V závěru svého vyjádření navrhovatel rozšířil petit stávajícího návrhu a navrhl, aby Ústavní soud zrušil též ustanovení § 65 odst. 1 věty druhé ve slovech „první 3 dny, po které se náhrada mzdy nevyplácí[25c)], a“ v zákoně č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů. Uvedl, že tak činí z procesní opatrnosti, neboť z vyjádření vlády vyplývá, že rozlišování mezi zákonným ustanovením, které bezprostředně vyvolává protiústavní účinky, a ustanovením s ním pouze souvisejícím může být v dané věci sporné.

19. K replice navrhovatele Senát Parlamentu České republiky v podání ze dne 21. 6. 2011 uvedl, že považuje svoje vyjádření z ledna 2011 za dostatečné a že na dílčí doplnění návrhu nebude reagovat. Poslanecká sněmovna se k replice navrhovatele obsahující rozšíření návrhu nevyjádřila.

V.
Upuštění od ústního jednání

20. Navrhovatel souhlasil s upuštěním od ústního jednání. Ani Senát Parlamentu České republiky na ústním jednání netrval. Jelikož Poslanecká sněmovna, ač dotázána, ve stanovené lhůtě nesdělila, zda na ústním jednání trvá, rozhodl Ústavní soud ve věci bez jeho nařízení, neboť od něj další objasnění věci neočekával (§ 44 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu).

VI.
Dikce napadených ustanovení
(Ke zrušení navržené části jsou v následujícím textu vyznačeny tučně.)

VI.a
Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění relevantním pro posouzení návrhu

21. Ustanovení § 192 odst. 1 zákoníku práce, ve kterém navrhovatel navrhl zrušit větu druhou za středníkem ve slovech „náhrada mzdy nebo platu nepřísluší za první 3 takovéto dny dočasné pracovní neschopnosti, nejvýše však za prvních 24 neodpracovaných hodin z rozvržených směn“, znělo: „(1) Zaměstnanci, který byl uznán dočasně práce neschopným nebo kterému byla nařízena karanténa,

přísluší v době prvních 14 kalendářních dnů a v období od 1. ledna 2011 do 31. prosince 2013 v době prvních 21 kalendářních dnů trvání dočasné pracovní neschopnosti nebo karantény náhrada mzdy nebo platu ve dnech podle věty druhé a ve výši podle odstavce 2, pokud ke dni vzniku dočasné pracovní neschopnosti nebo karantény zaměstnanec splňuje podmínky nároku na nemocenské podle předpisů o nemocenském pojištění. V mezích období uvedeného ve větě první přísluší tato náhrada mzdy nebo platu za dny, které jsou pro zaměstnance pracovními dny, a za svátky, za které jinak přísluší zaměstnanci náhrada mzdy nebo se mu plat nebo mzda nekrátí, pokud v těchto jednotlivých dnech splňuje podmínky nároku na výplatu nemocenského podle předpisů o nemocenském pojištění, a pokud pracovní poměr trvá, ne však déle než do dne vyčerpání podpůrčí doby určené pro výplatu nemocenského; **náhrada mzdy nebo platu nepřísluší za první 3 takovéto dny dočasné pracovní neschopnosti, nejvýše však za prvních 24 neodpracovaných hodin z rozvržených směn**. Vznikla-li dočasná pracovní neschopnost ode dne, v němž má zaměstnanec směnu již odpracovanou, počíná období 14 kalendářních dnů a v období od 1. ledna 2011 do 31. prosince 2013 období 21 kalendářních dnů dočasné pracovní neschopnosti pro účely poskytování náhrady mzdy nebo platu následujícím kalendářním dnem. Jestliže v období prvních 14 kalendářních dnů a v období od 1. ledna 2011 do 31. prosince 2013 v období prvních 21 kalendářních dnů trvání dočasné pracovní neschopnosti nebo karantény náleží nemocenské nebo peněžitá pomoc v mateřství, náhrada mzdy nebo platu nepřísluší. Vznikne-li zaměstnanci v době dočasné pracovní neschopnosti nebo karantény právo na náhradu mzdy nebo platu podle věty první až třetí, nepřísluší mu současně náhrada mzdy nebo platu z důvodu jiné překážky v práci."

22. Napadená ustanovení (ve slovech „náhrada mzdy nebo platu nepřísluší za první 3 takovéto dny") byla do zákoníku práce vložena zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, (část dvacátá sedmá čl. XLI bod 3), zákonem č. 305/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, (ve slovech „dočasné pracovní neschopnosti") a zákonem č. 326/2009 Sb., o podpoře hospodářského růstu a sociální stability, (ve slovech „nejvýše však za prvních 24 neodpracovaných hodin z rozvržených směn").

VI.b
Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění relevantním pro posouzení návrhu

23. Ustanovení § 68 odst. 3 písm. a), ve kterém navrhovatel navrhl ke zrušení slova „s výjimkou prvních 3 dnů výkonu služby, za které se náhrada ve výši platu neposkytuje", zní: „(3) Vojákovi se poskytuje náhrada ve výši platu a) po dobu prvního měsíce dočasné neschopnosti ke službě pro nemoc nebo úraz**, s výjimkou prvních 3 dnů výkonu služby, za které se náhrada ve výši platu neposkytuje**; dočasnou neschopností ke službě pro nemoc nebo úraz se pro účely tohoto zákona rozumí dočasná pracovní neschopnost uznaná podle předpisů o nemocenském pojištění,".

24. Napadená ustanovení byla do zákona o vojácích z povolání vložena zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, (část dvacátá osmá čl. XLII bod 2).

VI.c
Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění relevantním pro posouzení návrhu

25. Ustanovení § 124 odst. 5 písm. a), ve kterém navrhovatel navrhl ke zrušení slova „s výjimkou prvních 3 dnů výkonu služby, za které se služební příjem při neschopnosti ke službě neposkytuje a", zní: „(5) Příslušníkovi se poskytuje služební příjem a) po dobu prvního měsíce neschopnosti ke službě nebo nařízené karantény, **s výjimkou prvních 3 dnů výkonu služby, za které se služební příjem při neschopnosti ke službě neposkytuje a** při nařízené karanténě se poskytuje ve výši 60 %, nebo".

26. Napadená ustanovení (ve slovech „s výjimkou prvních 3 dnů výkonu služby, za které se služební příjem neposkytuje“) byla do zákona vložena zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, (část dvacátá devátá čl. XLIV bod 2) a nahrazena a doplněna zákonem č. 305/2008 Sb. (ve slovech „příjem při neschopnosti ke službě neposkytuje“).

VI.d

Zákon 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 relevantním pro posouzení návrhu

27. Ustanovení § 34 odst. 4 věty první, ve které navrhovatel navrhl ke zrušení slova „s výjimkou prvních 3 pracovních dnů, za které při dočasné pracovní neschopnosti plat nepřísluší“ a věty druhé ve slovech „nepřísluší za období prvních 3 kalendářních dnů dočasné pracovní neschopnosti a“ a ve slově „čtvrtého“, zněla: „(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 2011 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 2011 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.“

28. Napadená ustanovení (ve slovech „s výjimkou prvních 3 pracovních dnů, za“ a ve slovech „nepřísluší za období prvních 3 kalendářních dnů dočasné pracovní neschopnosti“) byla do zákona vložena zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, (část třicátá čl. XLVI bod 3) a zákonem č. 305/2008 Sb. (ve slovech „které při dočasné pracovní neschopnosti plat nepřísluší“ a spojka „a“).

VI.e

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění relevantním pro posouzení návrhu

29. Ustanovení § 73 odst. 4 věty první, ve kterém navrhovatel navrhl ke zrušení slova „měsíční odměna za první 3 kalendářní dny dočasné pracovní neschopnosti nenáleží,“ a slovo „čtvrtého“, znělo: „(4) Uvolněnému členu zastupitelstva obce **měsíční odměna za první 3 kalendářní dny dočasné pracovní neschopnosti nenáleží**, za první 3 kalendářní dny karantény náleží měsíční odměna za každý kalendářní den ve výši 60 % jedné třicetiny měsíční odměny a od **čtvrtého** kalendářního dne dočasné pracovní neschopnosti nebo karantény do čtrnáctého kalendářního dne a v období od 1. ledna 2011 do 31. prosince 2013 do dvacátého prvního kalendářního dne dočasné pracovní neschopnosti nebo karantény mu náleží měsíční odměna za každý kalendářní den ve výši 60 % jedné třicetiny měsíční odměny.“

30. Napadené ustanovení (ve slovech „měsíční odměna za první 3 kalendářní dny dočasné pracovní neschopnosti“) bylo do zákona vloženo zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, (část třicátá druhá čl. LII bod 2) a zákonem č. 305/2008 Sb. (slovo „nenáleží“).

VI.f

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění relevantním pro posouzení návrhu

31. Ustanovení § 48 odst. 3 věty první, ve kterém navrhovatel navrhl zrušit slova „měsíční odměna za první 3 kalendářní dny dočasné pracovní neschopnosti nenáleží," a slovo „čtvrtého", znělo: „(3) Uvolněnému členu zastupitelstva **měsíční odměna za první 3 kalendářní dny dočasné pracovní neschopnosti nenáleží**, za první 3 kalendářní dny karantény náleží měsíční odměna za každý kalendářní den ve výši 60 % jedné třicetiny měsíční odměny a od **čtvrtého** kalendářního dne dočasné pracovní neschopnosti nebo karantény do čtrnáctého kalendářního dne a v období od 1. ledna 2011 do 31. prosince 2013 do dvacátého prvního kalendářního dne dočasné pracovní neschopnosti nebo karantény mu náleží měsíční odměna za každý kalendářní den ve výši 60 % jedné třicetiny měsíční odměny."

32. Napadené ustanovení (ve slovech „měsíční odměna za první 3 kalendářní dny dočasné pracovní neschopnosti") bylo do zákona vloženo zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, (část třicátá třetí čl. LIV bod 2) a zákonem č. 305/2008 Sb. (slovo „nenáleží").

VI.g

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění relevantním pro posouzení návrhu

33. Ustanovení § 53 odst. 4 věty první, ve kterém navrhovatel navrhl zrušit slova „měsíční odměna za první 3 kalendářní dny dočasné pracovní neschopnosti nenáleží," a slovo „čtvrtého", znělo: „(4) Uvolněnému členu zastupitelstva hlavního města Prahy **měsíční odměna za první 3 kalendářní dny dočasné pracovní neschopnosti nenáleží**, za první 3 kalendářní dny karantény náleží měsíční odměna za každý kalendářní den ve výši 60 % jedné třicetiny měsíční odměny a od **čtvrtého** kalendářního dne dočasné pracovní neschopnosti nebo karantény do čtrnáctého kalendářního dne a v období od 1. ledna 2011 do 31. prosince 2013 do dvacátého prvního kalendářního dne dočasné pracovní neschopnosti nebo karantény mu náleží měsíční odměna za každý kalendářní den ve výši 60 % jedné třicetiny měsíční odměny."

34. Napadené ustanovení (ve slovech „měsíční odměna za první 3 kalendářní dny dočasné pracovní neschopnosti") bylo do zákona vloženo zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, (část třicátá čtvrtá čl. LVI bod 2) a zákonem č. 305/2008 Sb. (slovo „nenáleží").

VI.h

Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění relevantním pro posouzení návrhu

35. Ustanovení § 111 věty první, ve které navrhovatel navrhl ke zrušení slova „s výjimkou prvních 3 dnů, které jsou dny výkonu služby, za které plat při dočasné pracovní neschopnosti nepřísluší", zní: „Státnímu zaměstnanci, který byl uznán dočasně neschopným k výkonu služby, přísluší před 1. lednem 2014 v době prvních 21 kalendářních dnů a po 31. prosinci 2013 v době prvních 14 kalendářních dnů dočasné neschopnosti k výkonu služby za dny, které jsou dny výkonu služby, plat ve snížené výši, a to ve výši 60 %, **s výjimkou prvních 3 dnů, které jsou dny výkonu služby, za které plat při dočasné pracovní neschopnosti nepřísluší**."

36. Napadené ustanovení (ve slovech „s výjimkou prvních 3 dnů, které jsou dny výkonu služby, za které") bylo do zákona vloženo zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, (část třicátá pátá čl. LVIII) a zákonem č. 305/2008 Sb. (ve slovech „plat při dočasné pracovní neschopnosti nepřísluší").

VI.ch

Zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění relevantním pro posouzení návrhu

37. Ustanovení § 65 odst. 1 věty druhé, v níž navrhovatel navrhl ke zrušení slova „první 3 dny, po které se náhrada mzdy nevyplácí[25c)], a“, zní: „Pro účely věty první se za výplatu nemocenského považují i dny, po které se nemocenské nevyplácí osobě samostatně výdělečně činné, která je účastna nemocenského pojištění, podle § 23 zákona o nemocenském pojištění v prvním období dočasné pracovní neschopnosti nebo karantény, a dny, po které se nemocenské nevyplácí z důvodu porušení režimu dočasně práce neschopného pojištěnce[25b)], a za pobírání náhrady mzdy se považují i **první 3 dny, po které se náhrada mzdy nevyplácí[25c)], a** dny, po které se náhrada mzdy neposkytuje z důvodu porušení režimu dočasně práce neschopného pojištěnce[25d)].“

38. Napadené ustanovení (ve slovech „první 3 dny, po které se náhrada mzdy nevyplácí[25c)], a“) bylo do zákona vloženo zákonem č. 305/2008 Sb.

VII.

Ústavní konformita legislativního procesu přijetí napadených ustanovení

39. Ústavností procedury přijetí a vydání zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, se Ústavní soud zabýval již v předchozích řízeních. Legislativní proceduru přijetí zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů popsal v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/07 (část VIII) a zabýval se jí i v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/08 (bod 83) a nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08 (body 25 a 26). Hodnocení ústavní konformity kompetence a legislativního procesu provedl v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/07 (část X), nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/08 (body 85 a 86) a nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08 (body 28 až 32). Výsledkem jeho hodnocení byl závěr, že zákon o stabilizaci veřejných rozpočtů byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. V projednávané věci navrhovatel vadu legislativního procesu ani překročení Ústavou stanovených kompetencí zákonodárce nenamítal. Ústavní soud s ohledem na principy procesní ekonomie nepovažoval za nutné tuto otázku opakovaně zkoumat a v tomto rozsahu odkazuje na zjištění a závěry, jak byly formulovány ve shora citovaných nálezech.

40. Zákon č. 305/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, byl podle vyjádření obou komor Parlamentu České republiky přijat po řádně provedeném zákonodárném procesu, podepsán příslušnými ústavními činiteli a vyhlášen ve Sbírce zákonů. Ústavní soud z dokumentů dostupných elektronickou cestou (stenozáznamů z jednání schůzí obou komor Parlamentu, usnesení a sněmovních a senátních tisků volně dostupných na www.psp.cz a www.senat.cz) ověřil, že vládní návrh zákona (sněmovní tisk č. 436/0) prošel v Poslanecké sněmovně třemi čteními (první čtení na 28. schůzi dne 12. 3. 2008, druhé čtení na 32. schůzi dne 10. 6. 2008 a třetí čtení na 34. schůzi dne 25. 6. 2008) a poté byl přijat, neboť z přítomných 184 poslankyň a poslanců hlasovalo pro návrh 94, proti bylo 88. Senát projednal návrh zákona na 15. schůzi dne 17. 7. 2008 (senátní tisk č. 286/0) a schválil ho ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Z přítomných 62 senátorek a senátorů hlasovalo pro přijetí 45, proti byli 3. Prezident České republiky zákon podepsal dne 6. 8. 2008 a dne 21. 8. 2008 byl tento zákon vyhlášen ve Sbírce zákonů.

41. Rovněž zákon č. 326/2009 Sb., o podpoře hospodářského růstu a sociální stability, byl podle vyjádření Poslanecké sněmovny přijat v řádném legislativním procesu. Jak Ústavní soud zjistil z týchž zdrojů, návrh poslanců Jiřího Paroubka, Bohuslava Sobotky, Zdeňka Škromacha, Milan Urbana a dalších (sněmovní tisk č. 743/0) byl projednán v Poslanecké sněmovně (v prvním čtení na 54. schůzi dne 31. 3. 2009, ve druhém čtení na 56. schůzi ve dnech 5., 6. a 12. 5. 2009 a ve třetím čtení na 56. schůzi dne 15. 5. 2009), pro přijetí návrhu hlasovalo 82 z přítomných 89 poslankyň a poslanců, jeden byl proti. Senát projednal návrh na 8. schůzi dne 17. 6. 2009 (senátní tisk č. 91/0), z přítomných 52 senátorek a senátorů hlasovalo 31 pro přijetí a 12 bylo proti. Zákon byl doručen prezidentu republiky, který využil svého práva daného ho mu Ústavou v čl. 50 odst. 1 a dne 9. 7. 2009

vrátil zákon Poslanecké sněmovně. Pro setrvání na zákonu hlasovalo na 60. schůzi dne 9. 9. 2009 ze 110 přítomných poslanců 101, 4 byli proti. Zákon byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 24. 9. 2009.

42. Ústavní soud konstatoval, že zákon č. 305/2008 Sb. i zákon č. 326/2009 Sb. byly přijaty a vydány v mezích ústavně stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

VIII.
Meritorní posouzení návrhu

43. Navrhovatel ve svých podáních tvrdí, že se z velké části opírá o právní závěry vyjádřené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08 (viz výše). Toto tvrzení však – jak bude i dále vyloženo – nelze akceptovat. Výstižné je v této souvislosti vyjádření Senátu podané jeho předsedou Milanem Štěchem (srov. bod 6). K uvedenému sluší se navíc dodat, že úprava snižující u zaměstnanců a dalších jmenovaných osob platby pojistného o 0,1 % (snížení bylo reakcí na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/08) byla ještě před nabytím účinnosti překonána zákonem č. 2/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, který povinnost zaměstnanců platit pojistné na nemocenské pojištění zrušil zcela. Tímto zásahem zákonodárce (spolu s osvobozením od povinnosti platit pojistné na státní politiku zaměstnanosti) byla snížena celková sazba pojistného na sociální pojištění hrazeného zaměstnancem z 8 %[1] na 6,5 %[2] z vyměřovacího základu. Zároveň Ústavní soud konstatuje – aniž by se mohl v nyní projednávané věci k této změně vyjadřovat – že od skončení karenční doby až do dvacátého prvního dne trvání dočasné pracovní neschopnosti je podle současné úpravy zaměstnancům vyplácena náhrada mzdy zaměstnavatelem (srov. ustanovení § 192 a násl. zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů); tato částka je přitom při průměrné mzdě zpravidla vyšší než dávky ze systému nemocenského pojištění.

44. Nálezem sp. zn. Pl. ÚS 2/08 (viz výše) Ústavní soud zrušil pro rozpor s ustanovením čl. 30 odst. 1 Listiny, konkrétně s právem na přiměřené hmotné zabezpečení při nezpůsobilosti k práci, část ustanovení § 15 odst. 1 a 3 a § 16 v zákoně č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, kterým byl odebrán všem zaměstnancům v pracovní neschopnosti či karanténě nárok na nemocenské dávky po dobu prvních tří dnů pracovní neschopnosti či karantény. Ústavní soud přisvědčil argumentaci, že systém nemocenského pojištění je založen na pojistném principu, který má sloužit k ochraně při pojistné události, jíž je v tomto případě nemoc (body 62 a 65), a kritizoval stav, za něhož zaměstnanci zůstanou po dobu prvních tří dnů pracovní neschopnosti bez jakýchkoliv prostředků, zatímco jejich povinnost platit pojistné a tzv. regulační poplatky při vyhledání lékařské pomoci zůstala nedotčena. Za nepřípustné označil, aby stát pouze vyžadoval splnění povinností ze strany zaměstnanců (v daném případě placení pojistného) a nedbal přitom ochrany jejich zájmů, postihne-li je zmíněná událost v podobě pracovní neschopnosti (bod 63).

45. V citovaném nálezu však Ústavní soud zároveň navázal na svou předchozí judikaturu týkající se sociálních práv [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 61/04 ze dne 5. 10. 2006 (N 181/43 SbNU 57;

---

[1] Ustanovení § 7 odst. 1 písm. b) zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění ke dni vyhlášení nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08:

„Sazby pojistného z vyměřovacího základu činí

a) ...

b) u zaměstnanců 8 %, z toho 1,1 % na nemocenské pojištění, 6,5 % na důchodové pojištění a 0,4 % na státní politiku zaměstnanosti.

...“

[2] Ustanovení § 7 odst. 1 písm. b) zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění účinném nyní i v době podání návrhu:

„Sazby pojistného činí

a) ...

b) u zaměstnance 6,5 % z vyměřovacího základu.

...“

16/2007 Sb.) či nález sp. zn. Pl. ÚS 83/06 ze dne 12. 3. 2008 (N 55/48 SbNU 629; 116/2008 Sb.)] a dal jasně najevo, že ústavně zakotvená sociální práva nejsou s ohledem na znění ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny přímo aplikovatelná ve stejném rozsahu jako práva základní lidská či politická. Ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny, podle něhož se práv uvedených v čl. 26, čl. 27 odst. 4, čl. 28 až 31, čl. 32 odst. 1 a 3, čl. 33 a 35 Listiny je možno domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí, vyjadřuje přesvědčení ústavodárce, že úprava sociálních práv je legitimním předmětem politického zápolení (tj. je primárně v rukou zákonodárce) a pouze sekundárně a v omezené míře lze ústavní garance sociálních práv považovat za otázku judiciální.

46. Ve vztahu k ustanovení čl. 30 odst. 1 Listiny pak Ústavní soud konkrétně uvedl, že ústavní úprava dává zákonodárci pravomoc stanovit konkrétní podmínky realizace sociálních práv v mezích naznačených Listinou prostřednictvím termínů „přiměřený rozsah", „nezbytné pro zajištění základních životních podmínek", „přiměřené hmotné zabezpečení" apod. (bod 59). Míru dodržení těchto principů je tedy třeba posuzovat zákonnou úpravou (bod 56). Ústavní soud rovněž konstatoval, že specifický charakter sociálních práv, závislost zejména na ekonomické a životní úrovni dané hospodařením státu, znamená, že „již jednou přiznané nároky" nelze v případě sociálních práv brát jako statické a nedotknutelné (bod 68); povinností státu je tudíž toliko zajistit subjektům těchto práv jistý minimální sociální standard (bod 60). Zásadní rozdíl v šíři prostoru zákonodárce k upřesnění svých představ v oblasti práv hospodářských, sociálních, kulturních a menšinových oproti jiným oblastem základních práv a svobod přitom výslovně formuloval Ústavní soud již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/02 ze dne 21. 1. 2003 (N 11/29 SbNU 79; 40/2003 Sb.).

47. Pozdější judikatura Ústavního soudu jeho přístup k sociálním právům a metodologii ústavního přezkumu v této věci dále rozvedla. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/08 (viz výše) Ústavní soud ve shodě se shora uvedenými východisky konstatoval, že ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny i samotná povaha sociálních práv vylučují, aby metodologie jejich přezkumu byla totožná s metodologií užívanou ve vztahu ke „klasickým" základním právům (obsaženým zejména v hlavě druhé Listiny), jako je „přísný" test proporcionality, jehož aplikace ve svém důsledku výrazně omezuje diskreci zákonodárce při přijímání právní úpravy mající regulovat přezkoumávanou oblast společenských vztahů. S ohledem na ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny však Ústavní soud zároveň konstatoval, že uvážení zákonodárce není (resp. z ústavního pohledu nemůže být) ani v oblasti regulace sociálních a ekonomických práv zcela neomezené a může být podrobeno přezkumu Ústavním soudem.

48. Na základě těchto východisek konstruoval Ústavní soud jako metodologický nástroj k přezkumu zásahu zákonodárce do oblasti ústavně garantovaných sociálních práv tzv. test rozumnosti. Tento test reflektuje jak nutnost respektovat poměrně rozsáhlou diskreci zákonodárce, tak potřebu vyloučit jeho případné excesy a skládá se 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.

49. Na tomto místě Ústavní soud považuje za vhodné poznamenat, že shora nastíněný přístup k přezkumu sociálních a ekonomických práv přijaly některé další ústavní soudy v zemích, v nichž je ochrana ekonomických a sociálních práv ústavně zakotvena (ze srovnávacího pohledu jde zejména o země jižní, střední a východní Evropy, resp. o země, jejichž ústavy byly přijímány v osmdesátých a devadesátých letech 20. století).

50. Ústavní soud v této souvislosti odkazuje např. na judikaturu polského Ústavního tribunálu, který odmítl aplikovat „přísný" test proporcionality na sociální práva navzdory poměrně explicitní úpravě omezení základních práv a svobod v polské ústavě (podle jejího čl. 31 odst. 3: „Ústavní práva a svobody mohou být omezeny toliko na základě zákona, a to pouze v případě, že jde o opatření, jež

jsou v demokratickém státě nezbytně nutná pro ochranu jeho bezpečnosti nebo veřejného pořádku, nebo k ochraně přírodního prostředí, zdraví nebo veřejné morálky, nebo svobod a práv jiných osob. Taková omezení nesmějí porušovat podstatu práv a svobod."). Konstatoval přitom – stejně jako nyní i Ústavní soud – že na problematiku omezení sociálních práv, jejichž úprava je především doménou zákonodárce, lze aplikovat toliko druhou větu citovaného ustanovení, podle níž taková omezení nesmějí porušovat podstatu práv (srov. nález polského Ústavního tribunálu ze dne 24. 2. 2010 sp. zn. K 6/09 bod 8.2, dostupný na www.trybunal.gov.pl).

51. Dle ustanovení čl. 89 odst. 2 Ústavy je Ústavní soud v projednávané věci vázán jak nálezem sp. zn. Pl. ÚS 2/08, tak i nálezem sp. zn. Pl. ÚS 1/08. Při vědomí této vázanosti musel Ústavní soud prvotně vzít v úvahu, že kontext i důsledky nyní napadené zákonné úpravy byly odlišné od situace projednávané v řízení pod sp. zn. Pl. ÚS 2/08; proto nebylo možné závěry tam učiněné bez dalšího a pouze mechanicky (jak žádal navrhovatel) převzít do nynějšího rozhodnutí. Rozdíly mezi nyní navrhovatelem kritizovanou úpravou a úpravou zrušenou nálezem sp. zn. Pl. ÚS 2/08 nebylo tedy možno ponechat stranou přezkumu; v jeho rámci Ústavní soud – s přihlédnutím k závěrům plynoucím z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08 – napadená zákonná ustanovení podrobil testu, jehož metodologie a rozsah byly do judikatury Ústavního soudu vneseny nálezem sp. zn. Pl. ÚS 1/08.

52. Ačkoliv v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08 (viz výše) test rozumnosti v uvedené podobě explicitně použit nebyl, jsou v něm jeho kritéria uplatněna. To je zjevné již z bodu 63 tohoto nálezu, podle něhož: „Změna ustanovení § 15 odst. 1 a 3 a § 16 zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, ve znění pozdějších zákonů, odebírá všem zaměstnancům v pracovní neschopnosti či karanténě nárok na nemocenské dávky po dobu prvních tří dnů pracovní neschopnosti či karantény. Jedná se o poněkud pohodlný až svévolný postup ze strany státu, který kvůli neurčitému počtu zneužívatelů nemocenských dávek plošně postihuje všechny kategorie zaměstnanců. Výsledkem je stav, kdy převážná většina zaměstnanců zůstává po dobu prvých tří dnů pracovní neschopnosti bez jakýchkoliv prostředků, zatímco jejich povinnost platit pojistné zůstala nedotčena. Nedotčena samozřejmě zůstala i jejich povinnost platit tzv. regulační poplatky, vyhledají-li lékařskou pomoc. Je nepřípustné, aby stát pouze vyžadoval splnění povinností ze strany zaměstnanců (v daném případě plnění pojistného), a nedbal přitom ochrany jejich zájmů, postihne-li je zmíněná událost v podobě pracovní neschopnosti."

53. Z uvedeného plyne, že Ústavní soud považoval stav, v němž bylo v rámci nemocenského pojištění kvůli neurčitému počtu zneužívatelů nemocenských dávek zrušeno poskytování nemocenských dávek za prvé tři dny pracovní neschopnosti všem oprávněným za současného ponechání jejich povinnosti platit pojistné, za iracionální, svévolný a nespravedlivý, tedy prismatem nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/08 (viz výše) jsoucí v rozporu s požadavkem racionality obsaženým ve čtvrtém kroku testu rozumnosti. Se zřetelem k uvedenému se Ústavní soud zaměřil zejména na ty aspekty napadených zákonných ustanovení, které jej v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08 vedly k derogaci tehdy napadené úpravy, a to s využitím testu výslovně judikovaného nálezem sp. zn. Pl. ÚS 1/08.

54. Prvním krokem přezkumu v rámci tohoto testu je vymezení smyslu a podstaty sociálního práva, ve zkoumaném případě práva na přiměřené hmotné zabezpečení při nezpůsobilosti k práci ve smyslu ustanovení čl. 30 odst. 1 Listiny. V obecné rovině je podstatou a smyslem (jádrem) tohoto práva zajištění určitého minimálního hmotného standardu postačujícího k vedení důstojného života v případech, v nichž zaměstnanec není způsobilý obstarávat si v důsledku nemoci obživu vlastní prací.

55. Povinnost státu zajistit tento standard nelze však z ústavního pohledu vnímat jako povinnost poskytovat jednotlivcům sociální plnění v nejvyšší možné (ekonomicky udržitelné) míře, nýbrž pouze jako povinnost zajistit, aby výše, frekvence a povaha těchto plnění zajistily již zmíněný sociální standard. Zda a případně za jakých podmínek budou poskytována plnění další, jdoucí nad rámec tohoto standardu, závisí zásadně (tj. s výjimkou porušení pravidel stanovených v následujících krocích testu) na uvážení zákonodárce, do něhož Ústavnímu soudu nepřísluší vstupovat. K tomuto závěru ostatně Ústavní soud dospěl již i v derogačním nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08 (viz výše), podle něhož: „Je nepochybné, že Listina zavazuje v oblasti sociálních práv stát k pozitivnímu jednání a k zajištění

ochrany těchto práv. Obsahem této povinnosti státu je zajistit subjektům těchto práv jistý minimální sociální standard, a nikoliv adekvátní životní standard v souladu s jejich požadavky, jak je těmito subjekty někdy mylně vnímáno a požadováno."

56. Nelze proto dospět k závěru [opak ani z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08 nevyplývá (viz výše)], že by podstatou a smyslem tohoto práva bylo zavedení či určitý způsob nastavení systému nemocenského pojištění či že by byl již jednou dosažený standard hmotného zabezpečení nesnižitelný (bod 68 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08).

57. Z uvedeného plyne, že konkrétní parametry systému (tj. např. splatnost dávek, některé, zejména procesní podmínky vzniku nároku apod.) dle názoru Ústavního soudu nelze zásadně za jádro práva podle čl. 30 odst. 1 Listiny považovat; nastavení takových parametrů zákonodárcem je zcela v intencích čl. 41 odst. 1 Listiny. Jinak by tomu bylo pouze tehdy, pokud by určité zákonné nastavení parametrů hmotného zabezpečení při nezpůsobilosti k práci [mezi něž spadá i (ne)zavedení karenční doby] úplně vyloučilo zaměstnance z práva na dosažení minimálního hmotného standardu postačujícího k vedení důstojného života. Tak tomu však v projednávané věci není (srov. následující krok testu).

58. Ústavní soud rovněž připomíná, že napadená úprava není v rozporu s Ústavním soudem zavedeným konceptem, podle něhož je nemoc obdobou pojistné události. V této souvislosti lze souhlasit s vyjádřením vlády potud, že drobné újmy si v pojistných systémech nese pojištěnec sám a pojistný systém jej pojišťuje pouze od újmy určitého rozsahu (srov. bod 10).

59. V rámci druhého kroku testu Ústavní soud posuzuje, zda napadená zákonná úprava nepopírá samu existenci, podstatu či smysl ústavně garantovaného sociálního práva. Ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny totiž s ohledem na ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny nelze samo sebou vykládat tak, že umožňuje prostřednictvím zákonné úpravy ústavní garance zcela negovat; v opačném případě by ústavní úprava sociálních práv postrádala jakýkoliv praktický smysl. K protiústavnímu zásahu spočívajícímu v narušení podstaty a smyslu práva na přiměřené hmotné zabezpečení při nezpůsobilosti k práci však v projednávané věci nedošlo.

60. Napadená úprava zavádí tzv. karenční dobu v délce trvání tří dnů, přičemž třídenní výpadek příjmů sice nepochybně představuje jistý zásah do příjmů dotčených osob, avšak nejde (i s ohledem na další garance obsažené v právu sociálního zabezpečení) o takový zásah, který by onemocnělým osobám okamžitě znemožnil dosažení hmotného standardu postačujícího k vedení důstojného života; jinak řečeno, nemá taková úprava charakter rdousícího efektu; dočasně nemocné nevystavuje bezvýchodné situaci, respektujíc současně pojistný charakter zkoumané úpravy tak, jak byl zdůrazněn v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08 (viz výše).

61. Dlužno též poznamenat, že na celkovou sociální situaci dočasně nemocných osob pozitivně působí kromě zrušení povinnosti zaměstnanců platit pojistné na nemocenské pojištění a na státní politiku zaměstnanosti (s účinností od 1. 1. 2009) rovněž skutečnost, že od skončení karenční doby až do dvacátého prvního dne trvání dočasné pracovní neschopnosti je zaměstnancům vyplácena náhrada mzdy zaměstnavatelem; tato částka je přitom pravidelně vyšší než dávky ze systému nemocenského pojištění. V případě delší dočasné pracovní neschopnosti je tak počáteční třídenní výpadek příjmů kompenzován.

62. Podle názoru Ústavního soudu zároveň napadená ustanovení sledují legitimní cíl, jímž je omezení zneužívání nemocenských dávek. Toto konstatování implicitně vyplývá již z odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08, v němž Ústavní soud nezpochybnil legitimitu proklamovaného cíle (omezení zneužívání nemocenských dávek), nýbrž postup, který k dosažení tohoto cíle zákonodárce použil (srov. bod 63: „Jedná se o poněkud pohodlný až svévolný postup ze strany státu, který kvůli neurčitému počtu zneužívatelů nemocenských dávek plošně postihuje všechny kategorie zaměstnanců. Výsledkem je stav, kdy převážná většina zaměstnanců zůstává po dobu prvých tří dnů pracovní neschopnosti bez jakýchkoliv prostředků, zatímco jejich povinnost platit pojistné zůstala nedotčena.").

63. Zbývá tedy zodpovědět otázku, zda jsou napadená ustanovení k dosažení zmíněného cíle racionálním prostředkem. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08 (viz výše) dospěl Ústavní soud k závěru o nerozumnosti a nespravedlnosti tehdy napadené úpravy. Nyní přezkoumávaná zákonná ustanovení již však na klíčové ústavněprávní výtky obsažené v citovaném nálezu reagují dostatečně, a jsou tudíž způsobilá projít i čtvrtým krokem testu rozumnosti.

64. Relevantní rozdíl mezi racionalitou nyní napadené úpravy a úpravy zrušené nálezem sp. zn. Pl. ÚS 2/08 (viz výše) spatřuje Ústavní soud ve skutečnosti, že zákonem č. 2/2009 Sb., kterým byl změněn zákon č. 187/2006 Sb., byla s účinností od 1. 1. 2009 zrušena povinnost zaměstnanců platit pojistné na nemocenské pojištění. Napadená ustanovení tudíž nezakotvují – jak již bylo výše připomenuto – paradoxní a Ústavním soudem kritizovaný stav, za něhož stát kvůli neurčitému počtu zneuživatelů nemocenských dávek plošně postihl všechny kategorie zaměstnanců, z nichž převážná většina měla zůstat po dobu prvých tří dnů pracovní neschopnosti bez jakýchkoliv prostředků, zatímco jejich povinnost platit pojistné zůstala nedotčena. Dalším nikoliv nevýznamným rozdílem je nově zakotvené právo zaměstnanců na náhradu mzdy v dočasné pracovní neschopnosti a zrušení jejich povinnosti platit pojistné na státní politiku zaměstnanosti (srov. body 43 a 61).

65. K závěru, že zavedení karenční doby je samo o sobě (tj. nikoliv např. ve spojení s dříve kritizovaným současným zachováním povinnosti platit pojistné) „rozumným" a dokonce v evropském kontextu obvyklým opatřením vede i skutečnost, že tento institut je uznáván jak v mezinárodním právu, tak i ve vnitrostátních úpravách mnoha států. V této souvislosti lze odkázat např. na ustanovení čl. 26 odst. 3 Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 130 o léčebně preventivní péči a dávkách v nemoci (sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 537/1990 Sb.) či na ustanovení čl. 18 Evropského zákoníku sociálního zabezpečení (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 90/2001 Sb. m. s.). Obě tyto úpravy využití karenční doby – v délce trvání maximálně tří dnů – povolují. Podle srovnávacích tabulek v systému MISSOC (Mutual Information System on Social Protection – Společný informační systém sociální ochrany, tabulky dostupné na http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/db/public/compareTables.do?lang=en), jež jsou Ústavnímu soudy známy z úřední činnosti, je zavedení karenční doby v evropských státech poměrně častým jevem. S třídenní karenční (resp. čekací) dobou se tak lze setkat v Řecku, Estonsku, Francii, Itálii, Rakousku, Portugalsku, Španělsku, Irsku, Švýcarsku, ve Velké Británii a rovněž na Maltě a Kypru, přičemž v některých dalších státech je zakotvena karenční doba v jiné délce.

66. Závěr o nerozumnosti či snad dokonce svévolnosti zakotvení institutu karenční doby by tak byl v evropském kontextu zcela neudržitelný, resp. by jej bylo možno odůvodnit pouze specifickými aspekty [jako např. stanovením povinnosti platit po karenční dobu pojistné, jak tomu bylo v případě úpravy zrušené nálezem sp. zn. Pl. ÚS 2/08 (viz výše)]. Takové aspekty již však v projednávané věci dány nejsou.

IX.
Shrnutí

67. Ústavní soud tedy uzavírá, že zákonné zakotvení třídenní karenční doby spojené současně s osvobozením zaměstnanců od povinnosti platit pojistné na nemocenské pojištění a na státní politiku zaměstnanosti není protiústavním omezením práva na hmotné zabezpečení při nezpůsobilosti k práci garantovaného ustanovením čl. 30 odst. 1 Listiny. Ústavní úprava tohoto základního sociálního práva totiž ponechává zákonodárci poměrně (i když nikoliv bezmezně) široké pole působnosti, pokud jde o nastavení jeho zákonných parametrů (ustanovení čl. 41 odst. 1 ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny).

68. Napadená úprava prošla testem rozumnosti, který je měřítkem ústavnosti při přezkumu práv vyjmenovaných v ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny, neboť nezasahuje do samotného jádra práva na hmotné zabezpečení při nezpůsobilosti k práci, sleduje legitimní cíl a k dosažení tohoto cíle zvolila racionální, a nikoliv svévolné prostředky.

X.

69. Z výše uvedených důvodů Ústavní soud návrhu podle ustanovení § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu nevyhověl a zamítl ho.

Předseda Ústavního soudu:
v z. JUDr. **Holländer** v. r.
místopředseda

Odlišná stanoviska podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujali k rozhodnutí pléna soudce Jan Musil a k jeho odůvodnění soudce Pavel Holländer.