

Ročník 2021



SBÍRKA ZÁKONŮ

ČESKÁ REPUBLIKA

Částka 4

Rozeslána dne 12. ledna 2021

Cena Kč 53,–

O B S A H:

7. Nález Ústavního soudu ze dne 24. listopadu 2020 sp. zn. Pl. ÚS 24/19 ve věci návrhu na zrušení § 72 odst. 1 věty třetí zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 263/2019 Sb., § 47 odst. 1 věty třetí zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění zákona č. 263/2019 Sb., a § 53 odst. 1 věty třetí zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění zákona č. 263/2019 Sb.
-

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

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 24/19 dne 24. listopadu 2020 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců a soudkyň Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Pavla Šámala, Kateřiny Šimáčkové (soudkyně zpravodajka), Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu skupiny senátorů, za kterou jedná Ing. Vladislav Vilímc a která je zastoupena Mgr. Mojmírem Přívarou, advokátem, se sídlem Kovářská 1253/4, Plzeň, na zrušení § 72 odst. 1 věty třetí zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 263/2019 Sb., § 47 odst. 1 věty třetí zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění zákona č. 263/2019 Sb., a § 53 odst. 1 věty třetí zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění zákona č. 263/2019 Sb., za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení,

takto:

Návrh se zamítá.**Odůvodnění**

1. Skupina 30 senátorů (dále jen „navrhovatelka“) se návrhem podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, doručeným dne 29. 11. 2019, domáhá zrušení výše specifikovaných zákonných ustanovení. Podle napadených ustanovení obce, kraje a hlavní město Praha poskytují uvolněným členům svých zastupitelstev, kteří zároveň zastávají funkci poslance, senátora nebo člena vlády, odměnu ve výši 0,4násobku výše odměny, která by jim jakožto uvolněným členům zastupitelstva jinak náležela.

I.**Argumentace navrhovatelky**

2. Navrhovatelka namítá, že jsou napadená ustanovení v rozporu s principy právní jistoty a ochrany legitimního očekávání jakožto principy demokratického právního státu dle čl. 1 odst. 1 Ústavy, s právem občanů na přístup k voleným a jiným veřejným funkcím za rovných podmínek dle čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a s právem na spravedlivou odměnu za práci dle čl. 28 Listiny, a to samostatně i ve spojení se zákazem diskriminace dle čl. 3 Listiny. Dále namítá, že napadená ustanovení ve svých důsledcích nepřiměřeně zasahují do práva územních samosprávných celků na samosprávu v rozporu s čl. 8 a čl. 101 odst. 4 Ústavy a jsou zjevně nerozumná.

3. Navrhovatelka poukazuje na to, že napadená ustanovení byla do příslušných zákonů vložena zákonem č. 263/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších

předpisů, a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, a popisuje legislativní proces jeho přijetí.

4. Jde-li o porušení právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, jsou podle navrhovatelky tyto principy spojovány i se stabilitou normativního prostředí. Navrhovatelka se dovolává nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009 (N 199/54 SbNU 445; 318/2009 Sb.) a připomíná judikaturu Ústavního soudu týkající se nepravé retroaktivity právních norem, konkrétně pak nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/14 ze dne 15. 9. 2015 (N 165/78 SbNU 469; 299/2015 Sb.). Podle navrhovatelky není možné zásadním způsobem měnit „pravidla hry“ (podmínky výkonu mandátu) uprostřed probíhajícího volebního období. Po dobu výkonu mandátu člena zastupitelstva územního samosprávného celku je třeba respektovat nastavené základní parametry výkonu funkce. Rozhodnutí kandidátů se o tuto veřejnou funkci ucházet se totiž rodila za konkrétních podmínek. Kandidáti přitom mohli jednak investovat osobní prostředky do volební kampaně „s určitou mírou pravděpodobnosti následné dlouhodobější finanční saturace, ale také vyhodnocovali, za jakých kompenzačních podmínek budou ochotni věnovat svůj čas práci v zastupitelstvu“. Nová komplexní právní úprava odměňování členů zastupitelstev byla zavedena zákonem č. 99/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Kandidáti do komunálních voleb v roce 2018, respektive noví členové zastupitelstev obcí a hlavního města Prahy, měli podle navrhovatelky oprávněný důvod se domnívat, že tato právní úprava zůstane po dobu výkonu jejich mandátu stabilní. Snížení odměny některých zastupitelů o 60 % v důsledku napadených ustanovení označuje navrhovatelka za radikální změnu a za výrazné narušení právní jistoty, které nesplňuje kritérium únosnosti. Ani při zohlednění tvrzeného účelu spočívajícího v úspoře veřejných finančních prostředků tato změna neobstojí.

5. Právo na rovný přístup k voleným a jiným veřejným funkcím, jehož se navrhovatelka dále dovolává, podle ní dle výše odkazovaného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/09 nebo nálezu sp. zn. Pl. ÚS 73/04 ze dne 26. 1. 2005 (N 17/36 SbNU 185; 140/2005 Sb.) zahrnuje i „právo tyto funkce nerušeně zastávat a vykonávat dle předem stanovených pravidel“. Navrhovatelka poukazuje na to, že členové zastupitelstev územních samosprávných celků mohou spolu s výkonem této funkce podnikat, případně být zaměstnání, a proto jim nelze bránit ani ve výkonu jiné veřejné funkce. Napadené úpravě navrhovatelka vytýká, že se netýká řady dalších možných souběhů funkcí, na rozdíl od úpravy 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. Jako příklad uvádí navrhovatelka souběh funkce člena zastupitelstva územního samosprávného celku na straně jedné a funkce poslance Evropského parlamentu, člena Rady pro rozhlasové a televizní vysílání nebo člena Rady Ústavu pro studium totalitních režimů na straně druhé. Takto založené odlišné zacházení s určitou skupinou zastupitelů z hlediska podmínek výkonu jejich mandátu oproti zacházení se zastupiteli, na něž napadená právní úprava nedoléhá, není podepřeno žádnými rozumnými argumenty. I kdyby byla napadená ustanovení způsobila dosáhnout úspory finančních prostředků, kvůli znevýhodnění dotčené skupiny zastupitelů by nemohla obstát, neboť zvolené prostředky nejsou přiměřené k dosažení tohoto cíle, jak vyžaduje například nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/19 ze dne 24. 9. 2019 (302/2019 Sb.), bod 42. S ohledem na namítané porušení práva na rovný přístup k voleným a jiným veřejným funkcím by napadená ustanovení měla být podrobena testu proporcionality.

6. Právo na spravedlivou odměnu za práci je podle navrhovatelky aplikovatelné i ve veřejné sféře, a to včetně odměn členů zastupitelstva. Podle navrhovatelky je náhlé snížení odměn o 60 % zcela mimo rámec spravedlivosti. Souběh funkcí s sebou totiž nemusí nést snížení kvality práce. Členové zastupitelstev územních samosprávných celků nadto za svou činnost nesou soukromoprávní i veřejnoprávní odpovědnost, na rozdíl od poslanců a senátorů, přičemž výkon agendy spjaté s výkonem funkce uvolněného člena zastupitelstva zvyšuje zpravidla míru rizika. Odměna za výkon takové funkce tak v sobě zahrnuje i kompenzační prvek ve vztahu k těmto rizikům, přičemž se snížením odměny nebylo spjato snížení odpovědnosti. I když zásahy do práva na spravedlivou odměnu za práci podléhají přezkumu testem racionality, s ohledem na zásah do práva na rovný přístup k voleným a jiným funkcím by v tomto případě měl být užit test proporcionality. Dále navrhovatelka odkazuje na

svou argumentaci týkající se porušení práva na rovný přístup k voleným a jiným funkcím a uvádí, že odlišné zacházení se skupinou uvolněných členů zastupitelstva představuje rovněž porušení práva na spravedlivou odměnu za práci ve spojení se zákazem diskriminace dle čl. 3 Listiny. Odlišné zacházení podle ní nemá legitimní a rozumný důvod a jsou k němu užity nepřiměřené prostředky.

7. Jde-li o zásah do práva na samosprávu, zákonodárce podle navrhovatelky opomenul, že jsou to právě územní samosprávné celky samy, respektive jejich zastupitelstva, kdo rozhoduje o vymezení uvolněných funkcí a o tom, kým budou zastávány. O složení samotného zastupitelstva pak rozhodují občané ve volbách. Ti jsou zpravidla velice dobře informováni o skutečnosti, že některý z kandidátů je též poslancem, senátorem či členem vlády, a mohou si tak sami učinit úsudek o vhodnosti takové kumulace funkcí. Členové zastupitelstev, u nichž nastane souběh s funkcí poslance, senátora či člena vlády až později, mají rovněž možnost vyhodnocovat, zda jim kumulace funkcí přinese v příštích volbách přizeň voličů, či naopak nevoli. Podle navrhovatelky tak zákonodárce zcela nepřiměřeně zasahuje do sféry uvážení územních samosprávných celků, respektive jejich orgánů a občanů, kteří územní společenství vytvářejí, a tím porušuje ústavně zaručené právo na samosprávu.

8. Konečně by podle navrhovatelky napadená úprava nenaplnila ani méně přísné kritérium racionality a je zjevně nerozumná. Navrhovatelka odkazuje na důvodovou zprávu k zákonu č. 263/2019 Sb., podle níž platí, že „transfer zkušeností z komunální či regionální sféry do činnosti zákonodárných sborů či vlády (nebo naopak) prostřednictvím osob působících v obou sférách může být prospěšný, a proto není důvod mu takto popřípadě bránit“ (Poslanecká sněmovna, 8. volební období, od 2017, sněmovní tisk 273/0). Je-li transfer zkušeností vnímán jako pozitivní, měl by dle navrhovatelky být podpořen zachováním výše odměn v případech souběhu funkcí. Nadto snížení na 0,4násobek výše běžné odměny přitom není podepřeno žádným racionálním výpočtem ani zdůvodněním a vykazuje rysy nahodilosti. Podle současné právní úpravy některým neuvolněným členům zastupitelstev (starosta, primátor, hejtman, místostarosta, náměstek primátora, náměstek hejtmána) lze přiznat odměnu až ve výši 0,6násobku výše odměny uvolněného člena zastupitelstva [srov. § 72 odst. 2 až 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o obcích“), § 47 odst. 2 až 4 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o krajích“), § 53 odst. 2 až 4 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o hlavním městě Praze“), ve spojení s nařízením vlády č. 318/2017 Sb., o výši odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů]. Důsledkem napadených ustanovení tak dle navrhovatelky bude změna uvolněných funkcí na neuvolněné s vyšší odměnou než v případě uvolněných funkcí při souběhu. Současně se otevírá možnost odměn za výkon funkce člena řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu podnikající právnické osoby, v níž má územní samosprávný celek podíl, když uvolněným zastupitelům taková odměna nenáleží (srov. § 5 odst. 2 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů). Takové důsledky vykazují rysy absurdity a potvrzují nedostatečnou promyšlenost napadených ustanovení předmětných zákonů.

II.

Vyjádření účastníků řízení

9. K návrhu se v souladu s § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 18/2000 Sb., vyjádřila Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky a Senát Parlamentu České republiky.

10. Vláda a Veřejná ochránkyně práv informovaly Ústavní soud, že se rozhodly nevyužít svého oprávnění dle § 69 odst. 2 a 3 zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, a do řízení v postavení vedlejších účastníků nevstoupí.

11. Poslanecká sněmovna se ve svém vyjádření věnuje popisu legislativního procesu přijetí zákona č. 263/2019 Sb., tedy novelizace, kterou byla napadená ustanovení vložena do příslušných zákonů. Návrh tohoto zákona předložila Poslanecké sněmovně skupina poslanců dne 12. 9. 2018 (Po-

slanecká sněmovna, 8. volební období, od roku 2017, sněmovní tisk 273/0). Poslanecká sněmovna projednala návrh zákona v prvním čtení dne 2. 11. 2018 a přikázala jej k projednání výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj jako výboru garančnímu, který k němu vydal usnesení publikované jako sněmovní tisk 273/2. Poslanecká sněmovna poté projednala návrh zákona ve druhém čtení dne 30. 1. 2019. Podané pozměňovací návrhy k návrhu zákona byly zpracovány a publikovány jako sněmovní tisk 273/3. Poslanecká sněmovna schválila návrh zákona ve třetím čtení dne 13. 3. 2019 na své 27. schůzi v hlasování č. 263, v němž z přítomných 166 poslanců hlasovalo 93 pro návrh a 40 bylo proti.

12. Po zamítnutí návrhu zákona Senátem (viz následující bod) jej Poslanecká sněmovna opakovaně projednala a znovu o něm hlasovala dne 24. 9. 2019 na své 34. schůzi v hlasování č. 184, v němž z přítomných 175 poslanců hlasovalo 118 pro návrh a 32 bylo proti. Návrh zákona byl tudíž přijat. Dne 2. 10. 2019 byl doručen prezidentovi republiky k podpisu a prezident jej dne 8. 10. 2019 podepsal. Zákon byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 18. 10. 2019 v částce 115 pod č. 263/2019 Sb.

13. Senát ve svém vyjádření rekapituluje argumentaci navrhovatelky a dále se věnuje popisu legislativního procesu spojeného se zákonem č. 263/2019 Sb. po postoupení návrhu zákona Poslaneckou sněmovnou (Senát, 20. funkční období, 2018–2020, senátní tisk č. 72). Výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí jako garanční výbor a výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu doporučily Senátu návrh zákona zamítnout a ústavně-právní výbor k návrhu zákona nepřijal žádné usnesení. Senát se návrhem zákona zabýval dne 3. 5. 2019 na 8. schůzi. Dle vyjádření Senátu v rozpravě k návrhu zaznívala převážně kritika. Senát poté návrh zákona zamítl v hlasování č. 59, v němž z přítomných 48 senátorů bylo 35 pro zamítnutí návrhu, proti 4 a 9 se zdrželo hlasování. Podle vyjádření Senátu je plně na Ústavním soudu, aby posoudil návrh na zrušení napadených ustanovení a ve věci rozhodl.

14. Jelikož se vyjádření obou komor Parlamentu týkají výlučně procedury přijetí napadených ustanovení, proti níž navrhovatelka nevznesla žádnou námitku, nepovažoval Ústavní soud za nutné tato vyjádření zasílat navrhovatelce k replice.

III.

Upuštění od ústního jednání

15. Ústavní soud neshledal důvody pro nařízení ústního jednání, neboť od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů).

IV.

Znění napadených ustanovení

16. Ustanovení § 72 odst. 1 věty třetí zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 263/2019 Sb., zní:

„Uvolněnému členovi zastupitelstva obce, který je poslancem, senátorem nebo členem vlády, poskytuje obec odměnu ve výši 0,4násobku výše odměny, která by jinak náležela uvolněnému členovi zastupitelstva obce.“

17. Ustanovení § 47 odst. 1 věty třetí zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění zákona č. 263/2019 Sb., zní:

„Uvolněnému členovi zastupitelstva, který je poslancem, senátorem nebo členem vlády, poskytuje kraj odměnu ve výši 0,4násobku výše odměny, která by jinak náležela uvolněnému členovi zastupitelstva.“

18. Ustanovení § 53 odst. 1 věty třetí zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění zákona č. 263/2019 Sb., zní:

„Uvolněnému členovi zastupitelstva hlavního města Prahy, který je poslancem, senátorem nebo členem vlády, poskytuje hlavní město Praha odměnu ve výši 0,4násobku výše odměny, která by jinak náležela uvolněnému členovi zastupitelstva hlavního města Prahy.“

V.

Procesní předpoklady řízení

19. Ústavní soud konstatuje, že je příslušný k projednání návrhu na zrušení napadených zákonných ustanovení, návrh splňuje všechny zákonem stanovené formální náležitosti a navrhovatelka byla k jeho podání oprávněna [§ 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu]. Zároveň neshledává žádný z důvodů nepřípustnosti návrhu nebo pro zastavení řízení o něm. Procesní předpoklady řízení jsou tudíž naplněny.

VI.

Přezkum procedury přijetí napadených ustanovení

20. V řízení o kontrole norem Ústavní soud v souladu s § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., nejprve posuzoval, zda zákon č. 263/2019 Sb., kterým byla napadená ustanovení vložena do příslušných zákonů, byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. V posuzovaném případě Ústavní soud z vyjádření účastníků řízení a ze sněmovních a senátních tisků veřejně dostupných (na adrese <https://www.psp.cz> a <https://www.senat.cz>) shledal, že tento zákon byl přijat v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Ostatně v tomto ohledu nebyly navrhovatelkou ani jiným účastníkem vzneseny žádné námitky.

VII.

Meritorní posouzení napadených ustanovení

21. Napadená ustanovení snížila odměnu poskytovanou uvolněným členům zastupitelstev obcí, krajů a hlavního města Prahy, tedy územních samosprávných celků (čl. 99 Ústavy), v případě, že souběžně zastávají funkci poslance, senátora nebo člena vlády, na 40 % odměny, na niž by jinak jako uvolnění členové zastupitelstva měli nárok. Vzhledem k tomu, že jediná odlišnost napadených ustanovení spočívá v tom, kterého územního samosprávného celku se týkají, a jinak je úprava v nich obsažená identická, budou tato ustanovení přezkoumávána společně.

VII.A.

Právo na přístup k voleným a jiným veřejným funkcím za rovných podmínek

22. Podle navrhovatelky napadená ustanovení porušují právo na přístup k voleným a jiným veřejným funkcím za rovných podmínek dle čl. 21 odst. 4 Listiny, kterým je dle navrhovatelky chráněno i právo tyto funkce „nerušeně zastávat a vykonávat dle předem stanovených pravidel“. Navrhovatelka konkrétně namítá, že zákonodárce bez rozumného ospravedlnění omezil výši odměn uvolněných členů zastupitelstev pouze v některých případech souběhu funkcí.

23. Podle čl. 21 odst. 4 Listiny občané „mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím“. Toto ustanovení negarantuje jednotlivým občanům právo na výkon určité funkce, nýbrž pouze možnost se o ni ucházet za rovných podmínek [nález sp. zn. Pl. ÚS 8/16 ze dne 19. 12.

2017 (N 229/87 SbNU 735; 26/2018 Sb.), bod 50; nález sp. zn. Pl. ÚS 21/15 ze dne 4. 9. 2018 (N 146/90 SbNU 369; 233/2018 Sb.), bod 85].

24. Ústavní soud ve své judikatuře nadto dovodil, že čl. 21 odst. 4 Listiny zahrnuje i právo volené a jiné veřejné funkce nerušeně vykonávat, včetně práva na ochranu před protiprávním zbavením této funkce. Právem na nerušený výkon funkce, které zmiňuje navrhovatelka, je třeba rozumět právo si funkci po stanovenou dobu podržet, pokud nenastanou podmínky pro ukončení jejího výkonu [viz nález sp. zn. II. ÚS 53/06 ze dne 12. 9. 2006 (N 159/42 SbNU 305); obdobně nález sp. zn. III. ÚS 1076/07 ze dne 21. 1. 2008 (N 14/48 SbNU 145), bod 23; nález sp. zn. I. ÚS 2420/11 ze dne 16. 11. 2011 (N 197/63 SbNU 291), bod 16].

25. Od podmínek přístupu k veřejné funkci – tedy podmínek, za nichž se lze o určitou funkci ucházet a v případě úspěchu v ní setrvat – je ovšem třeba odlišit podmínky, za nichž má být příslušná veřejná funkce vykonávána. Ty již předmětem čl. 21 odst. 4 Listiny nejsou [srov. obdobně nález sp. zn. Pl. ÚS 4/17 ze dne 11. 2. 2020 (148/2020 Sb.), zejména body 94 a 110; nález sp. zn. Pl. ÚS 38/17 ze dne 11. 2. 2020 (149/2020 Sb.), bod 154]. Tyto závěry nejsou v rozporu ani s nálezem sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009 (N 199/54 SbNU 445; 318/2009 Sb.) a nálezem sp. zn. Pl. ÚS 73/04 ze dne 26. 1. 2005 (N 17/36 SbNU 185; 140/2005 Sb.), jichž se dovolává navrhovatelka. Nález sp. zn. Pl. ÚS 27/09 se totiž týká situace, kdy došlo ústavním zákonem ke zkrácení mandátu poslance (tedy setrvání ve funkci), nález sp. zn. Pl. ÚS 73/04 pak toho, zda došlo k platnému zvolení senátora (tedy přístupu do této funkce) – nevztahují se tudíž k problematice podmínek, za nichž byly tyto funkce vykonávány. Napadená právní úprava přitom nestanovuje takové podmínky výkonu veřejných funkcí, které by ve svých právních či faktických důsledcích znemožňovaly její plnohodnotný výkon (a na něž by v důsledku toho bylo třeba nahlížet jako na podmínky přístupu k dané funkci, respektive podmínky pro setrvání v ní).

26. Napadená ustanovení neomezují možnost ucházet se o výkon funkcí v rámci územních samosprávních celků ani o funkci poslance, senátora či člena vlády. Stejně tak neomezují ani podmínky pro setrvání v těchto funkcích. Týkají se toliko výše odměn uvolněných členů zastupitelstev. Napadená ustanovení tedy neregulují přístup k veřejné funkci ve smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny, ale toliko podmínky výkonu veřejné funkce (výši odměn), na což se předmětné ustanovení nevztahuje.

27. Ústavní soud si je vědom, že odměny za výkon veřejných funkcí mohou sloužit i k tomu, aby byl zajištěn rovný přístup k těmto veřejným funkcím pro všechny občany bez ohledu na jejich majetek. Napadená ustanovení ovšem zjevně nemohou ani nepřímou omezit přístup jednotlivců k veřejným funkcím dle majetku, neboť neomezují odměny plynoucí z funkce poslance, senátora nebo člena vlády. Ostatně ani navrhovatelka nenamítá, že by napadená ustanovení vedla k nepřímé diskriminaci z důvodu majetku. Touto problematikou se tak není třeba blíže zabývat.

28. K zásahu do práva na přístup k voleným a jiným veřejným funkcím za rovných podmínek tedy napadenými ustanoveními nedošlo.

29. Odměny uvolněných členů zastupitelstev je namísto toho třeba přezkoumat z hlediska práva na spravedlivou odměnu za práci dle čl. 28 Listiny [srov. obdobně nález sp. zn. Pl. ÚS 17/10 ze dne 28. 6. 2011 (N 123/61 SbNU 767; 232/2011 Sb.), bod 51, týkající se snížení platu státních zástupců] a samostatně se věnovat tomu, zda napadená ustanovení nejsou diskriminační, jak namítá navrhovatelka, či rozporná s právem na rovné zacházení.

VII.B.

Právo na spravedlivou odměnu za práci

30. Podle čl. 28 Listiny „[z]aměstnanci mají právo na spravedlivou odměnu za práci“. Ačkoliv se toto ustanovení zmiňuje o zaměstnancích, jeho působnost se neomezuje na zaměstnance ve smyslu podústavního práva a je třeba ji v souladu s ustálenou judikaturou Ústavního soudu vykládat širěji.

31. Již v nálezu sp. zn. I. ÚS 89/94 ze dne 29. 11. 1994 (N 58/2 SbNU 151) tak bylo toto ustanovení aplikováno na odměnu advokáta jako obhájce ex offio, byť advokát v tomto vztahu není z hlediska podústavního práva zaměstnancem, a široký výklad tohoto ustanovení je v senátní judikatuře Ústavního soudu zastáván doposud [viz např. nález sp. zn. I. ÚS 190/15 ze dne 13. 9. 2016 (N 171/82 SbNU 657), bod 57; nález sp. zn. II. ÚS 2873/11 ze dne 29. 3. 2012 (N 67/64 SbNU 759); nález sp. zn. II. ÚS 2388/10 ze dne 21. 4. 2011 (N 80/61 SbNU 261) a nález sp. zn. II. ÚS 398/03 ze dne 13. 12. 2007 (N 220/47 SbNU 903)]. Plénium Ústavního soudu pak z čl. 28 Listiny dovodilo zásadu, že „za odvedenou práci má každý právo na spravedlivou odměnu“ a uplatnilo toto ustanovení ve vztahu k odměně advokáta ustanoveného jako opatrovníka [nález sp. zn. Pl. ÚS 22/19 ze dne 14. 1. 2020 (28/2020 Sb.), bod 19; nález sp. zn. Pl. ÚS 23/19 ze dne 28. 1. 2020 (43/2020 Sb.), bod 16; a nález sp. zn. Pl. ÚS 26/19 ze dne 3. 3. 2020 (176/2020 Sb.), bod 15].

32. V posuzované věci Ústavní soud přisvědčil argumentaci navrhovatelky, že odměna uvolněných členů zastupitelstev územních samosprávných celků spadá do působnosti práva na spravedlivou odměnu za práci dle čl. 28 Listiny. Zastupitelé územních samosprávných celků nevykonávají tuto veřejnou funkci v pracovněprávním vztahu, a to ani v případě, že jsou pro výkon funkce uvolněni (srov. § 79 zákona o obcích, § 54 zákona o krajích a § 58b zákona o hlavním městě Praze, podle nichž se zákoník práce na vzájemný vztah mezi zaměstnancem a územním samosprávným celkem uplatní toliko v tam vymezených případech a zastupitelé se pro tyto účely pouze „považují za zaměstnance“). Uvolněním zastupitele pro výkon veřejné funkce [§ 71 odst. 1 písm. a) zákona o obcích, § 46 odst. 1 písm. a) zákona o krajích, § 52 odst. 3 písm. a) zákona o hlavním městě Praze] se nicméně rozumí jeho uvolnění z případného pracovněprávního vztahu, který by jinak vykonával či mohl vykonávat. Namísto odměny (mzdy, platu), která by mu náležela v rámci takového pracovněprávního vztahu jakožto zaměstnanci, tak nastupuje odměna za výkon veřejné funkce, pro niž byl zastupitel uvolněn. Jelikož působnost čl. 28 Listiny je třeba vykládat široce, spadá do ní i odměna uvolněných členů zastupitelstev územních samosprávných celků, která plní právě popsanou funkci obdobnou odměně (mzdě, platu) zaměstnanců. Tím se Ústavní soud nevyjadřuje k otázce, zda čl. 28 Listiny vyžaduje, aby členové zastupitelstev obecně pobírali za výkon své funkce odměnu nebo aby součástí právního řádu byl institut uvolněných členů zastupitelstev.

33. V tomto kontextu Ústavní soud podotýká, že Česká republika při ratifikaci Evropské charty místní samosprávy (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., ve znění sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 369/1999 Sb.) učinila v souladu s jejím čl. 12 oznámení, že se necítí být vázána čl. 7 odst. 2 této mezinárodní smlouvy, podle něhož podmínky, za kterých místní volení zastupci pracují, „musí umožňovat přiměřenou finanční náhradu výdajů, k nimž při výkonu příslušné funkce došlo, náhradu ušlých příjmů nebo odměnu za vykonanou práci a odpovídající sociální zabezpečení“. Je tedy patrné, že i v rovině svých mezinárodních závazků Česká republika usilovala zachovat si v této oblasti prostor k uvážení. [K postavení Evropské charty místní samosprávy z hlediska ústavního pořádku viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 34/02 ze dne 5. 2. 2003 (N 18/29 SbNU 141; 53/2003 Sb.); nález sp. zn. Pl. ÚS 5/03 ze dne 9. 7. 2003 (N 109/30 SbNU 499; 211/2003 Sb.); nález sp. zn. Pl. ÚS 6/17 ze dne 20. 2. 2018 (N 26/88 SbNU 329; 99/2018 Sb.), body 90–92.]

34. Právo na spravedlivou odměnu za práci se systematicky řadí mezi hospodářská, sociální a kulturní práva a čl. 28 Listiny, v němž je garantováno, patří mezi ta ustanovení, jichž se lze dle čl. 41 odst. 1 Listiny domáhat „pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí“. Ústavní pořádek tak zákonodárci poskytuje široký prostor pro uvážení, jakým způsobem toto právo na zákonné úrovni provede [nález sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.), bod 267], nikoliv však prostor neomezený. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu totiž zákonná úprava v případě práv podléhajících čl. 41 odst. 1 Listiny musí obstát v tzv. testu racionality.

35. Test racionality se sestává ze čtyř kroků. Prvním je vymezení smyslu a podstaty hospodářského nebo sociálního práva, tedy jeho esenciálního obsahu. Druhým je zhodnocení, zda se zákon nedotýká samotné existence hospodářského nebo sociálního práva nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu. Třetím krokem je posouzení, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl, tedy zda není

svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv. Posledním čtvrtým krokem je zvážení otázky, zda zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je racionální, byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší [viz nález sp. zn. Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. 5. 2008 (N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb.); k nyní ustálené podobě testu racionality viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 37/16 ze dne 26. 2. 2019 (119/2019 Sb.), bod 25; nález sp. zn. Pl. ÚS 44/18 ze dne 17. 7. 2019 (225/2019 Sb.), body 45–46].

36. Avšak ne vždy je nezbytné provádět test racionality v plném rozsahu. Je-li zjevné, že se napadená úprava nedotýká esenciálního obsahu práva podléhajícího čl. 41 odst. 1 Listiny, není třeba se podrobněji věnovat pozitivnímu vymezení tohoto esenciálního obsahu a problematice zásahu do něj, tedy prvnímu a druhému kroku testu racionality. Ústavní soud se v takové situaci omezuje na přezkum toho, zda napadená úprava sleduje legitimní cíl a je k jeho dosažení racionální, tedy na třetí a čtvrtý krok testu racionality [viz nález sp. zn. Pl. ÚS 4/18 ze dne 18. 12. 2018 (N 201/91 SbNU 535; 30/2019 Sb.), bod 49, týkající se práva na příznivé životní prostředí dle čl. 35 odst. 1 Listiny].

37. Napadená ustanovení se zjevně nedotýkají esenciálního obsahu práva na spravedlivou odměnu za práci. Ačkoliv omezují odměny jednotlivců jako uvolněných členů zastupitelstev na 40 % výše, která by jim jinak náležela, nesnižují jejich odměny plynoucí ze souběžně vykonávané funkce poslance, senátora nebo člena vlády. Ústavní soud je tak toho názoru, že není třeba provádět první dva kroky testu racionality. Ostatně ani navrhovatelka netvrdí, že by došlo k zásahu do esenciálního jádra tohoto základního práva a v českém právním řádu lze najít i přísnější úpravu, již zákonodárce zvolil v případě souběhu mezi následujícími funkcemi: člena, místopředsedy a předsedy Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, místopředsedy a předsedy Úřadu pro ochranu osobních údajů, člena, místopředsedy a předsedy Rady Ústavu pro studium totalitních režimů, člena Národní rozpočtové rady, člena a předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu a předsedy Národní sportovní agentury. V tomto případě náleží uvedenému představiteli jen jeden z obou platů, a to ten vyšší (srov. § 34 odst. 2 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).

38. Přezkum z hlediska práva na spravedlivou odměnu za práci se tak omezí na zhodnocení, zda napadená ustanovení sledují legitimní cíl a zda jsou k jeho dosažení racionální, tedy třetí a čtvrtý krok testu racionality.

39. Legislativní záměr přijetí napadené úpravy vyplývá z důvodové zprávy k novelizaci provedené zákonem č. 263/2019 Sb. (sněmovní tisk 273/0), kterou došlo ke vložení napadených ustanovení do příslušných zákonů. Podle důvodové zprávy bylo cílem novelizace „uspořit finanční prostředky v rozpočtech územních samosprávných celků (určené na odměny uvolněných členů zastupitelstev) a zabránit přílišné kumulaci funkcí i odměn, dochází-li k ní primárně za účelem zvyšování získávaných odměn“. Dle důvodové zprávy nebylo přistoupeno k zakotvení neslučitelnosti (inkompatibility) funkcí, protože „transfer zkušeností z komunální či regionální sféry do činnosti zákonodárných sborů či vlády (nebo naopak) prostřednictvím osob působících v obou sférách může být prospěšný, a proto není důvod mu takto popřípadě bránit“. Na tyto části důvodové zprávy poukazuje i navrhovatelka, která z nich však vyvozuje jediný cíl, a to úsporu finančních prostředků v rozpočtech územních samosprávných celků. S tím se Ústavní soud neztotožňuje, neboť vedle toho se důvodová zpráva zmiňuje o zabránění kumulace funkcí, takže záměrem zákonodárce bylo i prostřednictvím snížení odměn omezit množství případů, kdy k souběžnému výkonu příslušných veřejných funkcí dochází.

40. Také z objektivního hlediska je třeba poukázat na to, že vedle snížení prostředků, které územní samosprávné celky vynakládají na odměny uvolněných členů zastupitelstev, jsou napadená ustanovení tím, že snižují finanční výhodnost souběžného zastávání relevantních veřejných funkcí, způsobilá k tomu, aby odrazovala od souběžného výkonu těchto funkcí a snížila počet případů, kdy ke kumulaci funkcí dochází.

41. Cíl spočívající v úspoře veřejných financí byl již v minulosti vyhodnocen Ústavním soudem jako legitimní cíl pro omezení práva na spravedlivou odměnu za práci dle čl. 28 Listiny a od tohoto hodnocení nemá Ústavní soud důvod se v posuzovaném případě odchýlit (viz již citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 17/10, bod 51, týkající se plošného snížení platu státních zástupců).

42. Avšak rovněž cíl spočívající v omezení případů, kdy dochází k souběžnému výkonu funkce uvolněného zastupitele územního samosprávného celku a poslance, senátora nebo člena vlády, tedy primární cíl sledovaný napadenými ustanoveními, je legitimní, a to z následujících důvodů.

43. Jedním z principů, na nichž je ústavní pořádek České republiky vybudován, je dělba moci. Tento koncept se prolíná celou systematikou ústavního pořádku. Vedle horizontální dělby (státní) moci na zákonodárnou, výkonnou a soudní, která má textuální oporu v čl. 2 odst. 1 Ústavy a projevuje se systémem brzd a protivah [viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 7/02 ze dne 18. 6. 2002 (N 78/26 SbNU 273; 349/2002 Sb.); nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.), bod 47; nález sp. zn. Pl. ÚS 18/06 ze dne 11. 7. 2006 (N 130/42 SbNU 13; 397/2006 Sb.); nález sp. zn. Pl. ÚS 14/15 ze dne 2. 2. 2016 (N 22/80 SbNU 257; 87/2016 Sb.), body 41–42], je součástí ústavního pořádku rovněž vertikální dělba (veřejné) moci mezi moc státní a moc samosprávnou vykonávanou územními samosprávnými celky, jejímž odrazem je právo na samosprávu dle čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy.

44. Součástí principu dělby moci je i personální aspekt, tedy problematika toho, do jaké míry mají být odděleny nebo mohou naopak být provázány jednotlivé složky moci z hlediska osob, které příslušnou část veřejné moci vykonávají.

45. Ústavní pořádek v oblasti vertikální dělby moci výslovně zakotvuje neslučitelnost (inkompatibilitu) funkce soudce „s jakoukoli funkcí ve veřejné správě“ (čl. 82 odst. 3 Ústavy), do níž se řadí i územní samospráva, a tudíž je vyloučeno i členství v zastupitelstvu územního samosprávného celku. Inkompabilita ani jiné omezení souběžného zastávání funkcí v moci zákonodárné (poslance či senátora) či výkonné (člena vlády) na jedné straně a funkce člena zastupitelstva územní samosprávy na druhé straně však v ústavním pořádku zakotvena není. To znamená, že je tato problematika svěřena do rukou zákonodárce. Je na jeho uvážení – při respektování ústavních mezí – aby prostřednictvím zákonné úpravy vymezil, zda a v jaké míře bude omezováno souběžné zastávání funkcí v moci zákonodárné či výkonné a v zastupitelstvech územních samosprávných celků. S ohledem na to, že vertikální dělba moci je jedním z principů ústavního pořádku, však bude úprava podporující vertikální dělbu moci prostřednictvím její větší personální oddělenosti sledovat legitimní cíl.

46. Jinak vyjádřeno, ústavní pořádek zavádí vertikální dělbu moci (oddělení státní správy a samosprávy dle čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy) a vyžaduje existenci územně samosprávných celků se zákonem vymezenou působností (čl. 104 odst. 1 Ústavy). Problematiku personálních aspektů vertikální dělby moci nicméně ponechává otevřenou, a to s výjimkou výslovného zakotvení inkompability funkce soudce s funkcemi v územní samosprávě (čl. 82 odst. 3 Ústavy). Ústavnímu soudu nepřisluší se vyjadřovat k tomu, zda je vhodnější či moudřejší nijak neomezovat případy, kdy dochází k personálnímu provázání těchto mocí, nebo naopak prosazovat jejich personální oddělenost, ani to, v jaké míře se tak má případně stát. Otázku, zda a případně v jaké míře má být zajištěno personální oddělení státní moci – zákonodárné a výkonné – a územní samosprávy, přísluší vyřešit zákonodárci. Je jeho úkolem, aby posoudil, zda a s jakou intenzitou považuje za vhodné prosazovat personální oddělenost těchto mocí. Úkolem Ústavního soudu je toliko zhodnotit, zda se zákonodárcem zvolené řešení nedostalo do rozporu s ústavním pořádkem.

47. Ústavní soud tedy shrnuje, že k strukturálním principům ústavního pořádku patří rovněž dělba moci mezi státní mocí představovanou mocí zákonodárnou, výkonnou a soudní (čl. 2 odst. 1 Ústavy) a územní samosprávou (čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy). Jelikož ústavním pořádkem není regulováno personální oddělení těchto mocí v případě souběhu členství v zastupitelstvu územního samosprávného celku a výkonu funkce poslance, senátora či člena vlády, je věcí zákonodárce, zda a do jaké míry při respektování ústavního pořádku bude prosazovat personální oddělenost těchto mocí. Jde

o legitimní cíl, který zákonodárce může prostřednictvím právní regulace sledovat a k jehož prosazení může užít i jiných prostředků, než je zakotvení neslučitelnosti funkcí.

48. Napadená ustanovení snižují motivaci k souběžnému zastávání funkce poslance, senátora či člena vlády a uvolněného člena zastupitelstva územního samosprávného celku, a jsou tak způsobilá snížit počet případů, kdy ke kumulaci těchto funkcí dochází. Podporují tedy větší míru oddělenosti státní moci vykonávané Parlamentem a vládou a územní samosprávy, a sledují tudíž legitimní cíl.

49. Konečně je třeba konstatovat, že napadená úprava je s oběma cíli racionálně spojena. Ne-li souběh funkcí odstraněn, vedou napadená ustanovení alespoň k úspoře finančních prostředků územních samosprávných celků. Námitka navrhovatelky, že v některých případech může územní samosprávný celek rozhodnout, že příslušná funkce bude nově neuvolněná, a v takovém případě s ní může spojit odměnu až ve výši 0,6násobku (bod 8 výše), na tom nic nemění. Zprv by byl tento postup důsledkem rozhodnutí samosprávy, k němuž je oprávněna, přičemž napadená ustanovení nemají za cíl regulovat odměnu neuvolněných členů zastupitelstev. Zadruhé, i odměna ve výši 0,6násobku je zjevně nižší než plná odměna, a i v tomto případě by tak bylo dosaženo cíle v podobě úspory finančních prostředků, byť v menší míře. I při zohlednění tohoto možného dopadu napadených ustanovení by tedy bylo možné shledat racionální spojení mezi sledovaným cílem a užitým prostředkem. Navrhovatelka dále poukazuje na to, že při změně funkcí na neuvolněné mohou být poskytovány členům zastupitelstev další odměny za výkon funkce člena řídícího, dozorčího nebo kontrolního orgánu podnikající právnické osoby, v níž má územní samosprávný celek podíl (bod 8 výše), nicméně tyto odměny nejsou předmětem regulace napadenými ustanoveními; tato námitka nic nemění na závěru, že napadená ustanovení jsou racionálně spojena s cílem spočívajícím v úspoře finančních prostředků územních samosprávných celků vynakládaných na odměny uvolněných členů zastupitelstev, u nichž došlo k souběhu funkcí.

50. Napadená ustanovení jsou dále způsobilá, vzhledem k tomu, že znevýhodňují souběžný výkon funkcí v samosprávě a moci zákonodárné či výkonné snížením odměny uvolněného člena zastupitelstva, omezit množství případů, kdy k souběhu těchto funkcí dochází. Jsou tedy racionálně spojena s cílem spočívajícím v posílení personálního aspektu vertikální dělby moci.

51. Je věcí uvážení zákonodárce, že se rozhodl užít právě tento prostředek a nepřistoupil například k širší působnosti vztahující se obecně na odměny členů zastupitelstev územních samosprávných celků nebo že nezvolil cestu zakotvení inkompatibility funkcí. Na iracionalitu právní úpravy z toho v každém případě usuzovat nelze.

52. Napadená ustanovení tak obstála v testu racionality, a neporušují tedy právo na spravedlivou odměnu za práci zaručené čl. 28 Listiny.

VII.C.

Rovnost a zákaz diskriminace

53. Navrhovatelka dále namítá porušení práva na rovné zacházení (zákazu diskriminace). Ústavní soud se v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/15 ze dne 28. 6. 2016 (N 121/81 SbNU 889; 271/2016 Sb.), bodech 99–102, podrobně zabýval vymezením toho, jakým způsobem je třeba přezkoumávat namítané zásahy do práva na rovné zacházení, s cílem sjednotit tak dosavadní judikatorní přístupy.

54. Jak plyne z citovaného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/15, ústavní právo na rovné zacházení je garantováno jednak v čl. 1 Listiny jako samostatné základní právo, jehož se lze domáhat přímo a bez dalšího (rovnost neakcesorická), jednak jako základní právo podmíněné, jehož se lze domáhat podle čl. 3 odst. 1 Listiny jen ve spojení s tvrzeným zásahem do jiného základního práva či svobody chráněných Listinou (rovnost akcesorická). S ohledem na skutečnost, že Ústavní soud ve své judikatuře připustil vedle ústavní ochrany rovnosti v základních právech dle čl. 3 odst. 1 Listiny též ústavní ochranu rovnosti ve všech právech, respektive obecný zákaz libovůle dle čl. 1 Listiny, nemá samo rozlišování

akcesorické či neakcesorické rovnosti v řízení o kontrole právních předpisů před Ústavním soudem zásadní význam, neboť všechny možné námitky opřené o čl. 3 odst. 1 Listiny jsou vždy normativně „pokryty“ ustanoveními čl. 1 Listiny, jehož působnost je z povahy věci širší. Intenzita ústavního přezkumu není primárně závislá na skutečnosti, zda k nerovnému zacházení dochází ve vztahu k jinému ústavně zaručenému právu (akcesoricky), či nikoli (neakcesoricky). Klíčovým je zejména důvod odlišného zacházení, tedy stanovený rozlišovací znak, a zároveň konkrétní právo či statek, ve vztahu ke kterému je odlišně zacházeno. Tomu pak musí odpovídat nároky kladené Ústavním soudem na zdůvodnění legitimacy (ospravedlnění) odlišného zacházení [nález sp. zn. Pl. ÚS 18/15, body 100–101; obdobně nález sp. zn. Pl. ÚS 5/19 ze dne 1. 10. 2019 (303/2019 Sb.), bod 51].

55. Při rozlišování z důvodů tzv. podezřelých, tedy důvodů týkajících se osobních charakteristik jednotlivce majících úzký vztah k ochraně důstojnosti člověka, je potřeba klást na zdůvodnění odlišného zacházení velmi přísné nároky, byť by se odlišné zacházení netýkalo jiného základního práva. Naopak, bude-li důvodem odlišného zacházení (rozlišujícím znakem) kritérium běžně a nezbytně používané v určité oblasti právní regulace (např. výše příjmu v daňovém zákonodárství), byť by se odlišné zacházení dotýkalo jiného základního práva (ochrany vlastnictví), bude intenzita ústavního přezkumu nízká (nález sp. zn. Pl. ÚS 18/15, bod 102).

56. S těmito východisky se Ústavní soud ztotožnil rovněž v již citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/19, bod 51, a ani v posuzované věci neshledal důvod se od nich odchýlit.

57. Za podezřelé důvody rozlišování je třeba považovat v první řadě ty, jež jsou uvedené výslovně v čl. 3 odst. 1 Listiny (pohlaví, rasa, barva pleti, jazyk, víra a náboženství, politické či jiné smýšlení, národní nebo sociální původ, příslušnost k národnostní nebo etnické menšině, majetek, rod), a dále ty, které těmto kategoriím typově odpovídají, a naplňují tak znaky jiného postavení ve smyslu odkazovaného ustanovení. Otázce, zda se liší intenzita přezkumu mezi jednotlivými podezřelými důvody, se není třeba v posuzované věci věnovat.

58. Při přezkumu, zda nedošlo k porušení práva na rovné zacházení z důvodu rozlišovacích kritérií užitých v právní úpravě, je třeba posoudit, zda 1. jde o srovnatelné jednotlivce nebo skupiny; 2. je s nimi nakládáno odlišně a na základě jakého důvodu; 3. jde odlišné zacházení daným jednotlivcům nebo skupinám k tíži (uložením břemene nebo odepřením dobra); 4. je toto odlišné zacházení ospravedlnitelné, tedy a) sleduje legitimní cíl a b) je přiměřené [srov. obdobně nález sp. zn. Pl. ÚS 49/10 ze dne 28. 1. 2014 (N 10/72 SbNU 111; 44/2014 Sb.), bod 34; nález sp. zn. Pl. ÚS 4/17 ze dne 11. 2. 2020 (148/2020 Sb.), bod 173; nález sp. zn. Pl. ÚS 30/16 ze dne 7. 4. 2020 (254/2020 Sb.), bod 136].

59. To, jak intenzivní bude přezkum přiměřenosti odlišného zacházení [krok 4b)], přitom bude záviset především na uplatněném důvodu odlišného zacházení a dále na tom, jakého konkrétního práva či statku se odlišné zacházení týká (viz body 46–49 výše; srov. obdobně nález sp. zn. Pl. ÚS 49/10, bod 34, který míru intenzity přezkumu koncipuje jako pátý krok testu). Nižší míru intenzity bude představovat požadavek na racionální vztah právní úpravy ke sledovanému cíli, tedy zda může nějakým způsobem k jeho dosažení přispět [srov. obdobně nález sp. zn. Pl. ÚS 15/15 ze dne 30. 1. 2018 (N 12/88 SbNU 171; 62/2018 Sb.), bod 38; nález sp. zn. Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. 8. 2004 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.)], nemusí tedy jít o řešení nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmodřejší. Vyšší míru intenzity pak bude vyjadřovat požadavek na proporcionalitu ve vztahu ke sledovanému cíli. (To ovšem neznamená, že nelze intenzitu přezkumu dále diferencovat.)

60. V posuzované věci Ústavní soud hodnotí jako srovnatelné uvolněné členy zastupitelstva vykonávající současně funkci poslance, senátora nebo člena vlády na jedné straně a uvolněné členy zastupitelstva, kteří současně vykonávají odlišné veřejné funkce, jsou zaměstnanci nebo jsou jinak výdělečně činní v soukromé sféře, na druhé straně. S první skupinou osob je v důsledku přezkoumávaných ustanovení zacházeno odlišně, neboť je jim poskytována odměna toliko ve výši 0,4násobku odměny, která by jim jinak náležela. Toto odlišné zacházení nicméně není založeno na žádném z tzv. podezřelých důvodů ve smyslu čl. 3 odst. 1 Listiny, ale toliko na souběžném zastávání jiné veřejné

funkce. Není dále pochyb o tom, že jde o zacházení, které jde této skupině zastupitelů k tíži vzhledem ke snížení jejich odměny.

61. Rozlišování mezi uvolněnými členy zastupitelstev obcí v závislosti na tom, zda vykonávají funkci poslance, senátora nebo člena vlády, nebo jinou veřejnou funkci či jsou výdělečně činní v soukromé sféře, nicméně sleduje legitimní cíl, neboť podporuje vertikální dělbu moci (mezi státní mocí vykonávanou Parlamentem a vládou na jedné straně a samosprávou na straně druhé), což bylo za legitimní cíl shledáno již výše.

62. Z hlediska intenzity vyžadované při přezkumu přiměřenosti odlišného zacházení je relevantní, že napadená úprava není založena na podezřelém kritériu a že zasahuje toliko do práva na spravedlivou odměnu za výkon práce, jehož se lze domáhat pouze v mezích prováděcích zákonů dle čl. 41 odst. 1 Listiny, a zákonodárce tak má při přijímání této právní úpravy široký prostor pro uvážení. Z těchto důvodů musí i přezkum z hlediska práva na rovné zacházení mít v tomto kroku nižší intenzitu, a postačí tedy, je-li právní úprava k dosažení vymezeného cíle v racionálním vztahu. Ústavní soud se tak neztotožňuje s názorem navrhovatelky, že právní úprava měla být podrobena přezkumu z hlediska proporcionality.

63. Ústavní soud již dovodil, že napadená úprava je racionálně spojena s dosažením cíle spočívajícího ve větším personálním oddělení územní samosprávy a orgánů státní moci (Parlamentu a vlády) jako jednoho z aspektů vertikální dělby moci, a v tomto ohledu postačí odkázat na úvahy uvedené výše. Racionálně ospravedlnit lze rovněž to, že zákonodárce obdobným způsobem nesnížil odměny v případě souběžného výkonu jiných veřejných funkcí či činností v soukromé sféře. U jiných veřejných funkcí totiž není zájem na podpoře dělby moci tak intenzivní, jako je tomu u členů Parlamentu jakožto zákonodárného orgánu či členů vlády jakožto vrcholného orgánu exekutivy. Jde-li o souběh s činnostmi v soukromé sféře, ty již ze své povahy nejsou spojeny s výkonem veřejné moci, a proto by u nich zákonodárce ani nemohl sledovat cíl spočívající v posílení dělby moci. Námitky navrhovatelky, že napadená úprava je z těchto důvodů iracionální, tedy nejsou opodstatněné. Napadená úprava tak z hlediska práva na rovné zacházení obстоjí.

64. Závěrem Ústavní soud opětovně podotýká, že navrhovatelka nenamítá, že by napadená ustanovení omezením odměn bránila jednotlivcům v přístupu k výkonu veřejných funkcí v souvislosti s jejich majetkovými poměry jako podezřelým důvodem, tedy že by vedla k nepřímé diskriminaci z důvodu majetku. Ústavní soud konstatuje, že neshledal důvody se touto otázkou podrobněji zabývat, neboť tento účinek napadená ustanovení zjevně nemají – i v případě snížení odměny uvolněnému členovi zastupitelstva totiž nebude nijak omezena odměna spojená s výkonem funkce poslance, senátora nebo člena vlády.

VII.D.

Právní jistota a princip zákazu zpětné účinnosti právních norem

65. Podle navrhovatelky bylo napadenými ustanoveními zasaženo do právní jistoty a do legitimního očekávání uvolněných členů zastupitelstev vykonávajících současně funkci poslance, senátora nebo člena vlády. Právní úprava jejich odměňování se totiž zásadním způsobem změnila v průběhu jejich volebních období, což navrhovatelka připodobňuje ke změně pravidel během hry.

66. Ústavní soud ve své judikatuře vyložil, že součástí principů právního státu dle čl. 1 odst. 1 Ústavy je rovněž ochrana právní jistoty a z ní plynoucí princip ochrany důvěry občanů v právo a zákazu zpětné účinnosti právních norem (retroaktivita). Ústavní soud přitom rozlišuje pravou retroaktivitu, která je zásadně nepřípustná, a nepravou retroaktivitu, která je zásadně přípustná. Podstata pravé retroaktivity spočívá v tom, že právní norma působí vznik právních vztahů před její účinností za podmínek, které teprve dodatečně stanovila, nebo na jejím základě dochází ke změně právních vztahů vzniklých podle staré právní úpravy, a to s účinky do období před účinností nového zákona. V případě nepravé retroaktivity sice nový zákon nezakládá právní následky pro minulost, v minulosti nastalé skutečnosti

však právně kvalifikuje jako podmínku budoucího právního následku nebo pro budoucnost modifikuje právní následky založené podle dřívějších předpisů [nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.); nález sp. zn. Pl. ÚS 53/10 ze dne 19. 4. 2011 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.), body 145 a násl.].

67. Obecně přípustná nepravá retroaktivita může být shledána nepřipustnou tehdy, je-li právní úpravou „zasaženo do důvěry ve skutkovou podstatu a význam zákonodárných přání pro veřejnost nepřevyšuje, resp. nedosahuje zájem jednotlivce na další existenci dosavadního práva“ [viz citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96; nález sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 147; nález sp. zn. Pl. ÚS 5/19 ze dne 1. 10. 2019 (303/2019 Sb.), bod 40].

68. Od otázky přípustnosti nepravé retroaktivity je třeba odlišit problematiku legitimního očekávání jako složky práva na ochranu majetku dle čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod [viz nález sp. zn. Pl. ÚS 2/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 35/32 SbNU 331; 278/2004 Sb.) či nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. 7. 2010 (N 132/58 SbNU 3; 242/2010 Sb.), body 80 a následující]. Tento institut totiž nechrání nezměnitelnost odměn do budoucna, a to ani v případech, kdy se jejich výše odvíjí od zákonné úpravy [viz obdobně již citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 17/10, bod 52, odmítající pojetí legitimního očekávání jakožto „nezměnitelnosti (nezhoršitelnosti) platových poměrů státních zástupců“]. Dále je tak třeba se věnovat toliko otázce retroaktivity napadených ustanovení.

69. Napadená ustanovení nabyla účinnosti 1. 1. 2020 (prvním dnem třetího kalendářního měsíce následujícího po vyhlášení zákona č. 263/2019 Sb., tedy novelizace, již byla napadená ustanovení vložena do příslušných zákonů, a to v souladu s jeho čl. IV). Vzhledem k absenci přechodných ustanovení tato novelizace změnila ode dne účinnosti výši odměňování uvolněných členů zastupitelstev zastávajících současně funkci poslance či senátora (případně člena vlády) v průběhu volebních období příslušných zastupitelstev – pravidelné volby do zastupitelstev obcí, zastupitelstva hlavního města Prahy a zastupitelstev jeho městských částí se konaly ve dnech 5. a 6. 10. 2018; volby do zastupitelstev krajů pak 7. a 8. 10. 2016. Tato změna pravidel pro odměňování tak má ve vztahu k uvedeným členům zastupitelstev charakter nepravé retroaktivity. Ve dnech 2. a 3. 10. 2020 proběhly volby do zastupitelstev krajů a ve vztahu k nově zvoleným krajským zastupitelům se již o retroaktivitu napadené úpravy jednat nemůže.

70. Nepravá retroaktivita je obecně přípustná a výjimečné okolnosti, proč by tomu tak nemělo v posuzované věci být, Ústavní soud neshledal. Jak Ústavní soud uvedl v již citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/17, bod 219, obecně jednotlivcům zastávajícím veřejné funkce nesvědčí tzv. legitimní očekávání na „neměnnost podmínek výkonu funkce“. Nadto je třeba zdůraznit, že napadená ustanovení snižují odměny toliko uvolněným členům zastupitelstev. Otázka, pro výkon jakých funkcí budou zastupitelé uvolnění a kteří zastupitelé to budou, závisí na rozhodnutí příslušného zastupitelstva, které se může v průběhu volebního období měnit. Očekávání zastupitelů, že budou i nadále pro výkon funkce uvolnění, se tak vždy pohybuje toliko v pravděpodobnostní rovině, že nedojde ke změně politického rozhodnutí zastupitelstva. Je-li přípustné, aby v důsledku rozhodnutí zastupitelstva došlo k úplnému odnětí uvažované odměny, tím spíše je přípustné její snížení na základě zákona. K porušení právní jistoty a z ní plynoucích principů ochrany důvěry dotčených osob v právo a zákaz zpětné účinnosti právních norem tedy nedošlo.

VII.E.

Právo na samosprávu

71. Podle navrhovatelky napadená ustanovení porušují právo na samosprávu dle čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy. Navrhovatelka poukazuje na to, že zastupitelstvo rozhoduje, s jakými funkcemi se pojí uvolnění pro výkon funkce, jakož i to, kdo ji bude zastávat, a prostřednictvím voleb podléhá politické kontrole voličů. Úsudek o vhodnosti kumulace funkcí by tak měl být ponechán samosprávě. Zásah do odměňování navrhovatelka pokládá za zcela nepřiměřený, a tudíž nepřipustný.

72. Ústavní soud nicméně konstatuje, že napadená ustanovení do práva na samosprávu nijak nezasahují. Jejich zrušení by nemělo za následek, že by územní samosprávné celky mohly samy posuzovat výši odměny uvolněných členů svých zastupitelstev, u nichž došlo k předmětné kumulaci funkcí, nýbrž to, že by jim musely poskytovat odměnu v plné výši, jak plyne ze zákonné úpravy a nařízení vlády k jejímu provedení (viz § 73 zákona o obcích, § 48 zákona o krajích a § 54 zákona o hlavním městě Praze ve spojení s nařízením vlády č. 318/2017 Sb., o výši odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů). Navrhovatelka přitom nenapadá právní úpravu odměňování uvolněných členů zastupitelstev jako celek a nenamítá, že by tato oblast měla s ohledem na právo na samosprávu být zcela nebo v širší míře svěřena do působnosti územních samosprávných celků. Touto problematikou se tak není třeba v posuzované věci podrobněji zabývat.

VIII. Závěr

73. Jelikož Ústavní soud neshledal, že by napadená ustanovení byla v rozporu s ústavním pořádkem, návrh na jejich zrušení dle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítl.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Rychetský** v. r.

Odlišné stanovisko podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujal k rozhodnutí pléna soudce Radovan Suchánek.



Vydává a tiskne: Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůňkova 4, pošt. schr. 10, 149 01 Praha 415, telefon: 272 927 011, fax: 974 887 395 – **Redakce:** Ministerstvo vnitra, nám. Hrdinů 1634/3, pošt. schr. 155/SB, 140 21 Praha 4, telefon: 974 817 289, fax: 974 816 871 – **Administrace:** písemné objednávky předplatného, změny adres a počtu odebíraných výtisků – Walstead Moraviapress s.r.o., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, tel.: 516 205 175, e-mail: sbirky@walstead-moraviapress.com. **Roční předplatné** se stanovuje za dodávku kompletního ročníku včetně rejstříku z předcházejícího roku a je od předplatitelů vybíráno formou záloh ve výši oznámené ve Sbírce zákonů. Závěrečné vyúčtování se provádí po dodání kompletního ročníku na základě počtu skutečně vydaných částek (první záloha na rok 2021 činí 6 000,- Kč) – Vychází podle potřeby – **Distribuce:** Walstead Moraviapress s.r.o., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, celoroční předplatné a objednávky jednotlivých částek (dobírky) – 516 205 175, objednávky – knihkupci – 516 205 175, e-mail – sbirky@walstead-moraviapress.com. **Internetová prodejna:** www.sbirkyzakonu.cz – **Drobný prodej – Brno:** Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Obchodní galerie IBC (2. patro), Příkop 6; **Chb:** EFREX, s.r.o., Karlova 31; **Chomutov:** DDD Knihkupectví – Antikvariát, Ruská 85; **Kadaň:** Knihařství – Přibíková, J. Švermy 14; **Liberec:** Podještědské knihkupectví, Moskevská 28; **Pardubice:** ABONO s.r.o., Sportovců 1121; **Plzeň:** Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, nám. Českých bratří 8; **Praha 3:** Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Řipská 23, BMSS START, s.r.o., Olšanská 3; **Praha 4:** Tiskárna Ministerstva vnitra, Bartůňkova 4; **Praha 6:** DOVOZ TISKU SUWECO CZ, s.r.o., Sestupná 153/11; **Praha 10:** MONITOR CZ, s.r.o., Třebohostická 5, tel.: 283 872 605; **Ústí nad Labem:** KARTOON, s.r.o., Klášská 3392/37 – vazby sbírek tel. a fax: 475 501 773, e-mail: kartoon@kartoon.cz; **Zábřeh:** Mgr. Ivana Patková, Žižkova 45. **Distribuční podmínky předplatného:** jednotlivé částky jsou expedovány neprodleně po dodání z tiskárny. Objednávky nového předplatného jsou vyřizovány do 15 dnů a pravidelné dodávky jsou zahajovány od nejbližší částky po ověření úhrady předplatného nebo jeho zálohy. Částky vyšlé v době od zařizování předplatného do jeho úhrady jsou doposílány jednorázově. Změny adres a počtu odebíraných výtisků jsou prováděny do 15 dnů. **Reklama:** informace na tel. číslo 516 205 175. **Podávání novinových zásilek** povoleno Českou poštou, s.p., Odštěpný závod Jižní Morava Ředitelství v Brně č. j. P/2-4463/95 ze dne 8. 11. 1995.