

Platy soudců XV - stanovení platové základny na 2,75násobek průměrné měsíční mzdy

**Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu
Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 28/13 dne 10. července 2014 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Jana Filipa, Vlasty Formánkové, Ivany Janů, Vladimíra Kůrky, Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové (soudkyně zpravodajky) a Jiřího Zemánka o návrhu Městského soudu v Brně podaném podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky na zrušení slova „2,75násobek“ v ustanovení § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění zákona č. 11/2013 Sb., a ustanovení čl. II v části první zákona č. 11/2013 Sb., kterým se mění 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 pozdějších předpisů, a některé další zákony, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení, takto:

I. Ustanovení obsažené v § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, naposledy ve znění zákona č. 11/2013 Sb., vyjádřené slovem „2,75násobek“, pokud se týká soudců okresních, krajských, vrchních soudů, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu, se ruší uplynutím dne 31. prosince 2014.

II. Ve zbývajících částech se návrh zamítá.

Odůvodnění

I.

Vymezení věci a rekapitulace návrhu

1. Ústavnímu soudu byl dne 24. května 2013 doručen návrh Městského soudu v Brně na zrušení slova „2,75násobek“ v ustanovení § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění zákona č. 11/2013 Sb., a ustanovení článku II části první zákona č. 11/2013 Sb., kterým se mění 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 pozdějších předpisů, a některé další zákony, spolu s návrhem na přednostní rozhodnutí v předmetné věci podle § 39 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb.

2. Městský soud v Brně předmetný návrh podal dle § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), a to poté, co v souvislosti se svou rozhodovací činností v souladu s čl. 95 odst. 2 ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, (dále jen „Ústava“) dospěl k závěru, že

â€ˆ ustanovení § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 11/2013 Sb., ve slově „2,75násobek“ a

â€ˆ ustanovení části první článku II zákona č. 11/2013 Sb.,

jichž má být při řešení věci sp. zn. 50 C 22/2012 použito, jsou v rozporu s čl. 1 odst. 1 ve spojení s čl. 81 a čl. 82 odst. 1 Ústavy, s čl. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a s čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Protokol“).

3. V uvedené věci sp. zn. 50 C 22/2012 je Městským soudem v Brně rozhodováno o žalobě, kterou se soudce Krajského soudu v Brně domáhá vůči České republice – Krajskému soudu v Brně zaplacení částky dané rozdílem mezi nárokem žalobce na plat ve smyslu § 28 až 31 zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon č. 236/1995 Sb.“, případně „zákon o platu“) a nárokem na víceúčelovou paušální náhradu výdajů (dále jen „náhrada výdajů“) ve smyslu § 32 odst. 1 písm. a) zákona č. 236/1995 Sb., a to dle původního žalobního nároku za leden 2012 a dle jeho rozšíření i za leden a únor 2013, a mezi skutečně vyplaceným platem a náhradou výdajů, jež byly ve vztahu k období leden a únor 2013 dle zákona č. 11/2013 Sb. sníženy s účinností od 1. ledna 2013.

4. S odkazem na tvrzení žalobce ve výše uvedené věci navrhovatel konkrétně uvádí, že za leden 2013 nebyl žalobci vyplacen celý plat ve výši 105 800 Kč a celá náhrada výdajů ve výši 4 100 Kč, na jaké by měl nárok nebyť snížení platu a náhrady výdajů zákonem č. 11/2013 Sb. Žalobci byl vyplacen plat pouze 90 600 Kč a náhrada výdajů pouze ve výši 3 500 Kč, rozdíl na platu a náhradě výdajů tak v součtu představuje žalovanou částku 15 800 Kč. Totéž se vztahuje k únoru 2013.

5. Navrhovatel v Ústavním soudem posuzovaném návrhu v této souvislosti dále odkazuje na ustanovení § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 11/2013 Sb., dle něhož nově činí platová základna od 1. ledna do 31. prosince kalendářního roku 2,75násobek průměrné nominální měsíční mzdy fyzických osob v nepodnikatelské sféře dosažené podle zveřejněných údajů Českého statistického úřadu (dále převážně jen „ČSÚ“) za předminulý kalendářní rok, přičemž výši platové základny pro příslušný kalendářní rok vyhláší Ministerstvo práce a sociálních věcí ve Sbírce zákonů sdělením. Toto sdělení bylo vyhlášeno ve Sbírce zákonů dne 22. 1. 2013 pod č. 18/2013 Sb. a jako platová základna soudců pro rok 2013 byla stanovena částka 62 856,75 Kč.

6. Ve vztahu k namítané protiústavnosti výše uvedených ustanovení pak navrhovatel předestřel Ústavnímu soudu následující argumenty. Předně napadl vady týkající se legislativního procesu a namítal nepřipustnou retroaktivitu zákona č. 11/2013 Sb. Následně předestřel obecnou ústavněprávní argumentaci, ústavněprávní argumentaci pro konkrétní posouzení dané věci, představil ekonomickou argumentaci a popsal vývoj platových restrikcí vůči soudcům.

7. Navrhovatel nejprve namítal, že nebyly splněny důvody pro vyhlášení stavu legislativní nouze předsedkyní Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“) uvedené v § 99 zákona č. 90/1995 Sb., o jednání řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „jednacím řád“). Navrhovatel na úvod zrekapituloval, že Ústavní soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 33/11 ze dne 3. května 2012 (N 95/65 SbNU 259; 181/2012 Sb.) zrušil slovo „2,5násobek“ v § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 425/2010 Sb., uplynutím dne 31. prosince 2012, načež vláda předložila Poslanecké sněmovně novelizaci zákona č. 236/1995 Sb. jako tisk č. 763 dne 30. července 2012. Podle navrhovatele ovšem bylo možno jen stěžejí tento návrh považovat za vládní návrh zákona ve smyslu čl. 41 Ústavy, neboť tento návrh nemohl být bez dalšího schválen (byl předložen v pěti variantách), přičemž komplexní pozměňovací návrh k němu byl dne 12. prosince 2012 zamítnut. Vláda nato dne 14. prosince 2012 předložila Poslanecké sněmovně návrh novelizace § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., kterým výši platové základny stanovila jako 2,75násobek průměrné mzdy v nepodnikatelské sféře (tisk č. 880). Tento návrh byl projednán ve stavu legislativní nouze a schválen Poslaneckou sněmovnou dne 18. prosince 2012 (ve Sbírce zákonů byl jako zákon č. 11/2013 Sb. publikován dne 17. ledna 2013) s účinností upravenou v části čtvrté článku V dnem 1. ledna 2013. V důvodové zprávě k tisku č. 880 vláda doslova uvedla, že tisk č. 763 „vnímala především jako legislativní nosič pro řešení vzešlé ze všeobecné politické shody“. Navrhovatel namítá, že vláda v tak závažné věci, jakou je určení výše platu soudců, nepostupovala ústavně konformně, neboť včas nepředložila řádný návrh zákona, jenž by zákonodárný sbor mohl včas projednat. Následné použití institutu legislativní nouze pak bylo jeho zneužitím vyplývajícím z nekvalitního návrhu předloženého jako tisk č. 763. Projednání návrhu zákona ve stavu legislativní nouze nemůže být nástrojem pro laxnost moci výkonné. Další navrhovatelovy námitky směřují proti skutečnosti, že přestože předmětem právní úpravy byla výše platu soudců, nebyla novelizace zákona vyhlášena pod č. 11/2013 Sb. se soudní mocí projednána, tudíž soudní moc neměla žádnou možnost v průběhu přípravy rozhodnutí vlády hájit svou pozici. V této souvislosti navrhovatel uvádí, že Ústavní soud k této otázce již jednou zaujal alarmující stanovisko, a to v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/10 ze dne 7. září 2010 (N 188/58 SbNU 663; 269/2010 Sb.), ovšem nedočkal se ze strany navrhovatele zákona žádné reflexe.

8. Navrhovatel se dále vyjádřil k otázce retroaktivity zákona č. 11/2013 Sb. Podle části čtvrté článku V zákona č. 11/2013 Sb. měl zákon nabýt účinnosti dnem 1. ledna 2013. Ve Sbírce zákonů byl zákon publikován dne 17.

ledna 2013. Navrhovatel je přesvědčen, že v souladu s ustanovením § 3 odst. 3 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírcce zákonů a o Sbírcce mezinárodních smluv, nabyt zákon č. 11/2013 Sb. účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení, tj. dnem 1. února 2013. K tomuto závěru dle navrhovatele dospělo i Ministerstvo práce a sociálních věcí, které upozornilo rezort Ministerstva spravedlnosti na tuto skutečnost a potřebu odvést pojistné na sociální zabezpečení z náhrad výdajů za leden 2013. Došlo tedy k situaci, kdy k 1. lednu 2013 nebyla určena platová základna pro stanovení platu soudců. Na tuto situaci pak dopadá článek II části první zákona č. 11/2013 Sb., který stanoví, že platová základna podle tohoto zákona se použije poprvé pro určení platu a náhrady výdajů za měsíc leden 2013. Tuto úpravu nepovažuje navrhovatel za takovou, která by in favorem soudní moci zpětně, tedy retroaktivně přiznávala určité plnění, nýbrž má za to, že jde o úpravu restriktivní, a tedy nepřipustně retroaktivní.

9. Zdůvodnění hmotněprávní protiústavnosti napadených zákonných ustanovení odvíjí navrhovatel od rekapitulace relevantní judikatury Ústavního soudu týkající se různých aspektů materiálního zabezpečení soudců. Dle jeho názoru obsahuje následující základní teze:

- posouzení ústavnosti platových restrikcí vůči soudcům pro konkrétní období konkrétního roku spadá do rámce vymezeného principem soudcovské nezávislosti [náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 55/05 ze dne 16. ledna 2007 (N 9/44 SbNU 103; 65/2007 Sb.), bod 49],

- ústavní postavení soudců na straně jedné a představitelů moci zákonodárné a výkonné, zvláště pak státní správy, na straně druhé se vzhledem k principu dělby moci a principu nezávislosti soudců odlišuje, z čehož plyne i rozdílný dispoziční prostor pro zákonodárce k platovým restrikcím vůči soudcům ve srovnání s dispozičním prostorem k takovýmto restrikcím v jiných oblastech veřejné sféry (náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 55/05, bod 49),

- zásah do materiálního zabezpečení soudců garantovaného zákonem nesmí být výrazem svévole zákonodárce, nýbrž musí být, vycházející ze zásady proporcionality, odůvodněn výjimečnými okolnostmi, např. tíživou finanční situací státu, přičemž i za splnění této podmínky musí být zohledněna odlišnost funkce soudců a představitelů moci zákonodárné a výkonné, zvláště pak státní správy; takovýto zásah nesmí zavdat důvod k obavám, zda se nedotýká omezení důstojnosti soudců, např. není-li výrazem ústavně nepřipustného tlaku moci zákonodárné a moci výkonné na moc soudní (náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 55/05, bod 49),

- princip nezávislého soudnictví je jednou z podstatných náležitostí demokratického právního státu ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy (náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 55/05, bod 50),

- svévolný zásah zákonodárce do oblasti materiálního zajištění soudců, v tom rámci i platové restrikce, nutno do rámce chráněného principem jejich nezávislosti podřadit ze dvou důvodů. Nezávislost soudců je v první řadě podmíněna jejich morální integritou a odbornou úrovní, zároveň ale je spjata i s jejich přiměřeným materiálním zajištěním. Druhým důvodem podřazení zákazu svévolného zásahu do materiálního zajištění soudců (platových restrikcí) do rámce principu jejich nezávislosti je vyloučit možnost, eventualitu nátlaku moci zákonodárné, resp. výkonné na rozhodování soudců. Jinými slovy, vyloučit svévolné zásahy do materiálního zajištění soudců jako eventuaální formu „penalizace“ soudců ze strany legislativy a exekutivy, a tím i formy nátlaku na jejich rozhodování [náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 43/04 ze dne 14. července 2005 (N 139/38 SbNU 59; 354/2005 Sb.)],

- platové poměry soudců v širokém smyslu mají být stabilní nesnižovatelnou veličinou, nikoli pohyblivým faktorem, s nímž kalkuluje to či ono vládní uskupení např. proto, že se mu zdají platy soudců příliš vysoké ve srovnání s platy státních zaměstnanců nebo ve srovnání s jinou profesní skupinou. Usilování o takovou rovnost vybočuje z kategorie ústavnosti, jde o politický cíl, který nemá oporu v ústavně chápaném principu rovnosti [náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 11/02 ze dne 11. června 2003 (N 87/30 SbNU 309; 198/2003 Sb.)],

- za další formu platové restrikce je třeba považovat i zmrazení zákonem předpokládaného růstu příjmů soudců nebo i jiných ústavních činitelů, přičemž např. „trvalé“ zmrazení platů by Ústavní soud nepochybně posuzoval jako krok ústavně nepřipustný. Platové poměry soudců v širokém smyslu mají být stabilní nesnižovatelnou veličinou, pokud nenastanou zcela výjimečné, mimořádné okolnosti státu [náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/08 ze dne 2. března 2010 (N 36/56 SbNU 405; 104/2010 Sb.), bod 41; obdobně náleží sp. zn. Pl. ÚS 55/05, bod 55],

- za výrazný prvek záruky přiměřeného materiálního zabezpečení soudců z hlediska principu dělby státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní a požadavku jejich vzájemné vyváženosti je třeba považovat i přímou vazbu mezi platem představitelů moci zákonodárné a výkonné na straně jedné a platem soudců na straně druhé.

Konstrukce zákona o platu představitelů státní moci, která s pomocí jednotné platové základny a zákonem stanovených koeficientů zaručuje, že spolu se zvýšením platů představitelů moci zákonodárné a výkonné se ve stejném poměru automaticky zvýší i platy soudců, tak představuje významnou, v právním řádu vestavěnou pojistku, že poměr v materiálním zabezpečení představitelů jednotlivých mocí bude i v budoucnu zachováván (nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 55/05, bod 59).

10. Navrhovatel dále uvádí, že uvedené teze jsou obsaženy i v mnoha dalších nálezech Ústavního soudu vztahujících se k platovým restrikcím vůči soudcům. Připomíná, že k těmto zobecňujícím tezím se Ústavní soud přihlásil rovněž ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/10 a dále ve svém posledním nálezu týkajícím se platových restrikcí soudců, tj. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/11.

11. Z uvedeného posledního nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/11 ještě vybírá následující dvě zobecňující teze:

- soudcovské platy i na rozdíl od platů ostatních služebníků státu po dlouhé období i s následující zamýšlenou perspektivou podléhají pouze restrikcím. Opatření ve vztahu k nim se pak již nejeví jako mimořádná a proporční, ale jako cílený proces směřující k tomu, aby se soudcovské platy vrátily do nižších úrovní, a tedy aby se touto cestou odstranila ze zorného úhlu moci zákonodárné a výkonné v minulosti učiněná „chyba“ při stanovení pravidel pro výpočty soudcovských platů v polovině 90. let 20. století. Taková nivelizace pak ve svých důsledcích vede zákonitě i k sestupu soudcovského stavu uvnitř středostavovské společenské vrstvy, jeho příjmové degradaci ve vztahu k ostatním právníckým povoláním a k umenšování jeho potřebné společenské prestiže,

- restrikce obsažená ve snížení koeficientu pro určení platové základny z hodnoty trojnásobku na hodnotu 2,5násobku průměrné nominální měsíční mzdy fyzických osob v nepodnikatelské sféře představuje nepřiměřený a pouze vůči soudcům zaměřený zásah, nespĺňuje ty podmínky, jež pro akceptaci restrikcí platů soudců vytyčil Ústavní soud v již nastíněné judikatuře.

12. Z jiného nálezu Ústavního soudu, který se netýká platových restrikcí vůči soudcům, pak připomíná také závěry vyslovené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/09 ze dne 7. září 2010 (N 186/58 SbNU 633; 309/2010 Sb.), bodu 40:

„Na rozdíl od legislativy a exekutivy je na soudce kladen jasný požadavek dokončeného vysokoškolského vzdělání, složení odborné justiční zkoušky a dalšího odborného vzdělávání. Nepřehlédnutelným požadavkem na soudce je jejich morální bezúhonnost, kterou vyžaduje a předpokládá zákon. S pozicí soudce je také spojeno mnoho restriktivních opatření, která zasahují do osobního života soudce, včetně omezení vedlejších příjmů ... Právě proto se stát zavázal soudce důstojně hmotně zabezpečit.“

13. Ve prospěch závěru o protiústavnosti napadených zákonných ustanovení Městský soud v Brně odkazuje i na řadu mezinárodních dokumentů. V první řadě poukazuje na doporučení Výboru ministrů Rady Evropy ze dne 17. listopadu 2010 o soudcích CM/Rec(2010)12 (<http://www.coe.int>), které nahradilo dřívější doporučení R (94)12. Z článků 53 až 55, které se týkají odměňování soudců, vyplývá, že:

- odměňování soudců musí vyjadřovat jejich roli a odpovědnost a být na dostatečné úrovni,

- v době nemoci a mateřství by mělo být zajištěno udržení rozumné výše jejich odměny,

- penze soudců by měla být v rozumném vztahu k dřívějšímu platu,

- měla by existovat speciální zákonná ustanovení bránící snižování platů soudců.

14. Z dalších mezinárodních dokumentů navrhovatel upozorňuje na zprávu Evropské komise pro demokracii prostřednictvím práva (Benátská komise), přijatou ve dnech 12. až 13. března 2010 (<http://www.venice.coe.int>), která v části III článku 6 uvádí: „Benátská komise je toho názoru, že finanční ohodnocení soudců musí korespondovat s důstojností jejich profese a že adekvátní ohodnocení je nezbytným předpokladem ochrany soudců před nežádoucími externími vlivy ... Výše ohodnocení by měla být stanovena s ohledem na společenské poměry v zemi a porovnána s mírou ohodnocení vyšších úředníků.“ Konečně v rámci srovnávací analýzy argumentuje i závěry Poradního výboru soudců v rámci aktivit Rady Evropy z roku 2001, který ve svém stanovisku č. 1 (Avis No 1, body č. 61 a 62) klade důraz na potřebu takových zákonných ustanovení, která budou bránit snižování platu soudců a která zajistí faktické zvyšování platů tak, aby byla udržena jejich hodnota

ve vztahu k životním nákladům (<http://wcd.coe.int/>).

15. Než navrhovatel přistoupil k ústavněprávní argumentaci relevantní pro posouzení daného případu, zmínil se stručně o vývoji odměňování soudců, přičemž odkázal na odůvodnění návrhů ve věcech sp. zn. Pl. ÚS 16/11 [rozhodnuto nálezem sp. zn. Pl. ÚS 16/11 ze dne 2. srpna 2011 (N 135/62 SbNU 99; 267/2011 Sb.)] a sp. zn. Pl. ÚS 33/11, ve kterých tehdy Městský soud v Brně podrobně rozebral demontáž systému odměňování ústavních činitelů obsaženého v zákoně č. 236/1995 Sb. Tu lze dle něj charakterizovat jako snahu ve vztahu k soudcům snížit jejich platovou úroveň desítkami zásahů do složek materiálního zabezpečení. Především připomněl závěry Ústavního soudu obsažené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/11, v němž dal navrhovateli za pravdu v tom, že bylo neústavně zasaženo do práv soudce snížením platové základny z trojnásobku průměrné mzdy v nepodnikatelské sféře na 2,5násobek. K tak razantnímu zásahu do úrovně odměňování soudců neshledal Ústavní soud důvod („restrikce ... představuje nepřiměřený a pouze vůči soudcům zaměřený zásah ...“). Navrhovatel je přesvědčen, že Ústavní soud v tomto nálezu nevytvořil zákonodárci žádný prostor pro úvahu, jaká hranice platové základny je ústavně konformní. Ve věci sp. zn. Pl. ÚS 33/11 dle něj posuzoval Ústavní soud toliko dvě hranice, ke kterým směřovala veškerá argumentace navrhovatele: totiž že snížení platové základny z trojnásobku na 2,5násobek je za situace, jaká byla v oblasti odměňování ve veřejné sféře, vůči soudcům neproporcionální, a tedy i neústavní, neboť soudci požívají v tomto ohledu zvýšené ústavní ochrany. Jediným ústavně konformním opatřením tedy dle názoru navrhovatele bylo vrátit výši platové základny na trojnásobek.

16. Zákonodárce však k 1. lednu 2013 nedokázal přijmout právní úpravu, která by zaručila soudní moci realizaci práva na materiální zabezpečení; až s měsíčním odstupem zpětně snížil již dosaženou úroveň platové základny na 2,75násobek průměrné mzdy v nepodnikatelské sféře. Navrhovatel má za to, že jediným ústavně možným výkladem otázky, jaký plat náležel soudci dne 1. ledna 2013 a po celý leden 2013, je ten, který jako východisko použije nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/11 a dovodí, že soudci náležel plat odpovídající platové základně ve výši trojnásobku průměrné mzdy v nepodnikatelské sféře za rok 2011 (neboť to byla úroveň, kterou považoval Ústavní soud za konformní). Vláda jako navrhovatel snížení základny na 2,75násobek (tisk č. 880) dle Městského soudu v Brně neuvedla ničeho relevantního, toliko, že návrat k trojnásobku by kladl vysoké nároky na prostředky státního rozpočtu v roce 2013 i v letech dalších, tj. v období, kdy se uplatňují úsporná opatření prakticky u všech skupin obyvatelstva.

17. Na podporu svých tvrzení navrhovatel použil i ekonomické argumenty. Zejména uvedl, že z údajů Českého statistického úřadu lze zjistit, že průměrná mzda v nepodnikatelské sféře na tzv. přepočtené počty (tabulka 1b jako příloha k publikaci Českého statistického úřadu č. e-3106-12 s názvem „Evidenční počet zaměstnanců a jejich mzdy 4. čtvrtletí 2012“ zveřejněné dne 2. dubna 2013) nominálně v letech 2000–2012 vůbec nepoklesla (za rok 2011 se uvádí údaj 24 469 Kč, za rok 2012 údaj 25 015 Kč). Na fyzické osoby (což je údaj zkrslující, neboť nezohledňuje délku pracovních úvazků) mezi rokem 2009 a 2010 průměrná mzda v nepodnikatelské sféře poklesla o 36 Kč a mezi roky 2010 a 2011 o 42 Kč, v roce 2012 již vzrostla na 23 453 Kč (tj. růst o 455 Kč). Tyto marginální výkyvy ve směru poklesu pak právní úprava zcela reflektuje tím, že platová základna sleduje stav průměrné mzdy v nepodnikatelské sféře i směrem k poklesu, tzn. že Česká republika je patrně jednou z mála zemí, kde platy soudců klesají úměrně poklesu platů ve veřejné sféře zcela automaticky. Na tuto úpravu se přitom nebere vůbec ze strany zákonodárce zřetel. Důvody pro daleko podstatnější pokles úrovně odměňování soudců tak stále zůstávají zastřeny, respektive nesnesou ústavní světlou. Ve skutečnosti se totiž dle navrhovatele jedná o dlouholetou snahu snížit relativně odměňování soudců v zemi, jakkoli platy soudců nelze považovat ani z mezinárodního srovnání za odtržené od reality. Státní závěrečný účet za rok 2011 publikovaný na webu Ministerstva financí uvádí v části |j|. Výdaje státního rozpočtu v kapitole 3 „Čerpání mzdových prostředků v rozpočtové sféře“, že v roce 2011 došlo ke zvýšení platů pedagogických pracovníků regionálního školství ve výši 1 554,4 mil. Kč, přičemž pokud jde o počty zaměstnanců, v ústředních orgánech (tab. 52) došlo k poklesu o 676 zaměstnanců při růstu neobsazených funkčních míst z 6 209 v roce 2010 na 14 745 v roce 2011. Navrhovatel za této situace neshledává žádnou přiměřenost ve snížení platové základny soudců téměř o 12 %. Mediálně šířené zprávy dle něj ostatně svědčí o tom, že na ústředních orgánech státní správy jsou i přes proklamované úspory stále přidělovány odměny v řádech statisíců korun.

18. Navrhovatel proto svou hmotněprávní argumentaci uzavřel s tím, že považuje slovo 2,75násobek uvedené v ustanovení § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 11/2013 Sb., za neústavní z důvodu rozporu výše tohoto násobku s právem soudců na stabilní materiální zabezpečení. V případě navrhovaného zrušení části první článku II zákona č. 11/2013 Sb. pak k rozporu s právem soudců na materiální zabezpečení přistupuje ještě jako další důvod porušení zákazu retroaktivity zákona. Na základě výše uvedeného proto shledal daná ustanovení v rozporu s čl. 1 odst. 1 ve spojení s čl. 81 a čl. 82 odst. 1 Ústavy, s čl. 1 Listiny a s čl. 1 Protokolu.

19. Navrhovatel dodává, že z ustanovení § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu vyplývá, že dojde-li Ústavní

soud k závěru, že zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení jsou v rozporu s ústavním zákonem, nálezem rozhodne, že takový zákon nebo jejich jednotlivá ustanovení se zrušují dnem, který v nálezů určí. Navrhovatel je toho názoru, že Ústavní soud by měl v případě vyhovění návrhu zákonodárci stanovit relativně krátkou lhůtu k přijetí nové úpravy, jež bude v souladu s nosnými důvody vyjádřenými v nálezů. Jinými slovy, den zrušení napadených ustanovení, který Ústavní soud musí ve smyslu § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu v nálezů určit, by měl být určen tak, aby na jedné straně měl zákonodárce určitý prostor k přijetí nové úpravy, avšak na druhé straně aby nedocházelo ke zbytečným průtahům při přijímání nové úpravy. Je obecně známo, že zákonodárce si je dlouhodobě vědom existence mnoha nálezů Ústavního soudu ohledně platových restrikcí soudců a že tato problematika je mu podrobně známa. Zákonodárce je schopen novou právní úpravu přijmout v relativně velmi krátkém čase, což ostatně prokázal i v případě napadaného zákona č. 11/2013 Sb., který byl Poslanecké sněmovně předložen vládou dne 14. prosince 2012, Poslanecká sněmovna návrh schválila dne 18. prosince 2012, Senát Parlamentu České republiky (dále jen „Senát“) návrh projednal dne 28. prosince 2012 a ještě téhož dne byl schválený zákon doručen prezidentovi k podepsání. Navíc čím delší lhůta je zákonodárci k přijetí nové úpravy poskytnuta, tím déle trvá protiústavní stav.

20. Navrhovatel současně navrhl, aby Ústavní soud v souladu s § 39 zákona o Ústavním soudu rozhodl o podaném návrhu přednostně, a to s argumentem opakovaného zásahu zákonodárce ve směru restrikcí platů soudců, jeho intenzity, jakož i obecného dopadu na rozhodnutí ve věci vysokého počtu žalob soudců na doplatek platu a náhrady výdajů za leden roku 2013.

II.

Rekapitulace podstatných částí vyjádření účastníků řízení

21. Podle § 42 odst. 4 a § 69 zákona o Ústavním soudu zaslal Ústavní soud předmětný návrh k vyjádření účastníkům řízení. Ve stanovené lhůtě svá vyjádření zaslala Poslanecká sněmovna a Senát. Veřejný ochránce práv dopisem doručeným Ústavnímu soudu dne 10. června 2013 oznámil, že svého práva přistoupit do řízení nevyužije. Stejně tak dopisem doručeným Ústavnímu soudu dne 22. července 2013 učinila vláda.

22. Ve svém vyjádření ze dne 3. července 2013 předsedkyně Poslanecké sněmovny Miroslava Němcová uvedla, že návrh zákona, který byl později vyhlášen jako zákon č. 11/2013 Sb., předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 14. prosince 2012 a byl rozeslán poslancům jako tisk č. 880. Obsahem návrhu je, jak vláda v důvodové zprávě uvádí, v reakci na nález Ústavního soudu vyhlášený pod č. 181/2012 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 33/11), kterým se uplynutím dne 31. prosince 2012 ruší obecná úprava výše platové základny stanovená v § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., stanovení nové výše platové základny pro určení platu a některých náhrad výdajů, a to na úrovni 2,75násobku průměrné nominální měsíční mzdy fyzických osob v nepodnikatelské sféře dosažené podle zveřejněných údajů Českého statistického úřadu za předminulý kalendářní rok. V důvodové zprávě dále vláda uvádí, že snížení relace platové základny k průměrné mzdě v nepodnikatelské sféře z trojnásobku na 2,5násobek, k němuž došlo od 1. ledna 2011 zákonem č. 425/2010 Sb., označil Ústavní soud za platovou restrikci vůči soudcům, která je v rozporu s čl. 1 odst. 1 ve spojení s čl. 82 odst. 1 Ústavy. Návrat k trojnásobku by kladl vysoké nároky na prostředky ze státního rozpočtu v roce 2013 i v letech dalších, tj. v období, ve kterém se uplatňují úsporná opatření prakticky u všech skupin obyvatelstva. Za přiměřené řešení, zejména vzhledem k současné ekonomické situaci a možnostem státního rozpočtu, proto vláda považuje stanovení relace platové základny k průměrné mzdě v nepodnikatelské sféře ve výši 2,75násobku. Rovněž, jak vláda v důvodové zprávě uvádí, navrhované řešení vychází z předpokladu, že Ústavním soudem zrušená relace platové základny k průměrné mzdě v nepodnikatelské sféře ve výši 2,5násobku je příliš nízká, avšak současně bylo Ústavním soudem ponecháno na vůli moci zákonodárné a výkonné, v jaké úrovni ji nově stanoví. Jestliže byla Ústavním soudem platová základna vypočtená jako násobek číselky 2,5 shledána jako protiústavní a v logice pak původní platová základna vypočtená násobkem číselky 3 jako bezpečně ústavně konformní, pak za kompromisní řešení bylo zvoleno stanovení násobku číselkou 2,75, tedy v polovině krajních řešení. Pokud jde o čl. II návrhu zákona, důvodová zpráva konstatuje, že Ústavní soud zrušil uplynutím dne 31. prosince 2012 výši platové základny v obecné úpravě (tj. jak pro všechny soudce včetně soudců Ústavního soudu, tak i pro představitele moci zákonodárné a výkonné) a bez provedení příslušné změny by se ustanovení § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb. stalo neaplikovatelným. Ve zvláštní části důvodové zprávy týkající se článku II je tedy zdůrazněno, že nově stanovená výše platové základny se použije pro určení platů a náhrad výdajů za celý měsíc leden 2013, a to i pro případ, že by k vyhlášení zákona ve Sbírce zákonů došlo až v průběhu tohoto měsíce, z důvodu právní jistoty.

23. Na návrh vlády vyhlásila předsedkyně Poslanecké sněmovny stav legislativní nouze. Návrh byl přikázán k projednání rozpočtovému výboru, který jej projednal a vydal dne 18. prosince 2012 usnesení, ve kterém doporučuje Poslanecké sněmovně, aby návrh zákona předložený vládou schválila, neprojednávala jej v obecné

rozpravě, pouze v rozpravě podrobné, projednala jej do úterý 18. prosince do 19 hodin a přijala usnesení, podle kterého ve smyslu § 99 odst. 7 jednacího řádu upouští od obecné rozpravy. Téhož dne Poslanecká sněmovna při projednávání návrhu zákona počtem hlasů z přihlášených 168 poslanců 160 pro a 3 proti schválila usnesení, které konstatuje, že nadále existují podmínky pro projednávání návrhu zákona ve zkráceném jednání. Usnesení rozpočtového výboru bylo pak přijato počtem hlasů z přítomných 161 poslanců 133 pro a 2 proti. V podrobné rozpravě k návrhu zákona byly předloženy dva pozměňovací návrhy, z nichž návrh poslankyně Jany Suché, který v článku I návrhu zákona nahrazoval slovo „2,75násobek“ slovem „3násobek“ nebyl přijat počtem hlasů z přihlášených 106 poslanců 24 pro a 32 proti. Poslanecká sněmovna poté závěrečným hlasováním vyslovila souhlas s vládním návrhem počtem hlasů z přihlášených 99 poslanců 80 pro a 8 proti. Poslanecká sněmovna postoupila dne 19. prosince 2012 návrh zákona Senátu, který jej projednal na své schůzi dne 28. prosince 2012, kdy vyjádřil vůli se návrhem zákona nezabývat. Prezident republiky zákon podepsal dne 11. ledna 2013. Dne 15. ledna 2013 byl schválený zákon doručen k podpisu premiérovi a ve Sbírce zákonů byl zákon vyhlášen dne 17. ledna 2013.

24. Dle předsedkyně Poslanecké sněmovny tedy lze konstatovat, že návrhem Městského soudu v Brně napadené části zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 11/2013 Sb., byly přijaty po řádně provedeném zákonodárném procesu a že zákonodárny sbor jednal v přesvědčení, že tato ustanovení jsou v souladu s Ústavou a naším právním řádem. Je proto na Ústavním soudu, aby v souvislosti s podaným návrhem Městského soudu v Brně posoudil ústavnost předmětných ustanovení a vydal příslušné rozhodnutí.

25. Předseda Senátu Milan Štěch zaslal k výzvě Ústavního soudu vyjádření, jež bylo Ústavnímu soudu doručeno dne 24. června 2013. Návrh zákona, který byl po jeho přijetí vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 11/2013 Sb., byl vládou předložen do Poslanecké sněmovny 14. prosince 2012 poté, co nebyl v závěrečném hlasování schválen předchozí návrh zákona, který vláda předložila na konci července 2012 a který byl projednáván jako sněmovní tisk č. 763. V Poslanecké sněmovně byl návrh zákona projednáván jako sněmovní tisk č. 880 ve stavu legislativní nouze, kterou na návrh vlády vyhlásila předsedkyně Poslanecké sněmovny na dobu od 17. prosince 2012 do 21. prosince 2012. Vládní návrh zákona byl schválen spolu s pozměňovacími návrhy, kterými byl doplněn o úpravu spočívající v tom, aby v příslušných zákonech upravujících pojistné na sociální zabezpečení a pojistné na veřejné zdravotní pojištění byly z okruhu příjmů podléhajících pojistnému vypuštěny náhrady výdajů poskytované procentem z platové základny představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců.

26. Senátu byl návrh zákona postoupen Poslaneckou sněmovnou dne 19. prosince 2012, přičemž vláda prostřednictvím svého předsedy požádala předsedu Senátu, aby Senát návrh zákona projednal ve zkráceném jednání. Návrh zákona byl projednáván jako senátní tisk č. 10, byl přikázán k projednání třem výborům, a to výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu, výboru pro zdravotnictví a sociální politiku a výboru ústavně-právnímu. Výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu jako výbor garanční návrh zákona projednal na své 3. schůzi konané dne 28. prosince 2012 a ve svém usnesení č. 18 doporučil Senátu návrhem zákona se nezabývat. Výbor pro zdravotnictví a sociální politiku návrh zákona projednal na své 3. schůzi konané dne 28. prosince 2012 a poté, co podporu nezískal návrh na schválení návrhu zákona v předloženém znění, výbor ve svém usnesení č. 6 doporučil Senátu návrh zákona zamítnout. Výbor ústavně-právní návrh zákona projednal na své 4. schůzi konané dne 27. prosince 2012 a poté, co podporu nezískal návrh nezabývat se návrhem zákona, výbor ve svém usnesení č. 14 doporučil Senátu projednávání návrh zákona vrátit Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, které výbor přijal. Smyslem pozměňovacích návrhů byla celková změna návrhu zákona postoupeného z Poslanecké sněmovny založená na tom, aby v zákoně č. 236/1995 Sb. v ustanovení § 3 odst. 3 byla výše platové základny stanovena na úrovni trojnásobku průměrné nominální měsíční mzdy, dále šlo o změny spočívající v tom, aby se u soudců Ústavního soudu používala platová základna platná pro soudce a aby z návrhu zákona byly vypuštěny změny doplněné formou pozměňovacích návrhů vztahujících se k příjmům podléhajícím pojistnému na sociální zabezpečení a pojistnému na zdravotní pojištění.

27. Senát předložený návrh zákona projednal na své 3. schůzi dne 28. prosince 2012, přičemž v úvodu jeho projednávání vyslovil souhlas se žádostí vlády o zkrácené jednání. Po vystoupení zástupce předkladatele a zpravodajů výborů, kterým byl návrh zákona přikázán k projednání, se podle § 107 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, bez rozpravy hlasovalo o návrhu doporučeném garančním výborem, aby Senát vyjádřil vůli návrhem zákona se nezabývat. Senát s tímto návrhem vyslovil souhlas svým usnesením č. 50, přičemž pro toto usnesení ze 74 přítomných senátorů hlasovalo 57 a 11 bylo proti. K projednávání návrhu zákona ve výborech lze uvést, že k návrhu zákona proběhla poměrně obsáhlá rozprava, která vedla v příslušných výborech k rozdílným závěrům, jak vyplývá z přijatých usnesení výboru. Ze strany předkladatele bylo k navrhované úpravě výše platové základny uváděno, že podle názoru vlády je navrhovaná úprava v souladu s nálezy Ústavního soudu, což bylo uvedeno také v důvodové zprávě, a bylo poukazováno na časové aspekty vzniklé v důsledku nepřijetí předchozího vládního návrhu zákona v Poslanecké sněmovně, v důsledku kterých bylo nutné

přistoupit ke zkrácenému jednání. K těmto argumentům předkladatele řada senátorů uvedla jiný názor, zejména v ústavně-právním výboru, kde byly vzneseny jednak výhrady z hlediska naplnění podmínek pro stav legislativní nouze, jednak výhrady k navrhované výši platové základny ve vztahu k soudcům, kde byly vysloveny názory, že v souladu s nálezem Ústavního soudu by pro soudce měla být v zákoně zachována původní úprava vyjádřená slovem „trojnásobek“, a výhrady byly také k úpravě, která byla do vládního návrhu doplněna formou pozměňovacích návrhů přijatých v Poslanecké sněmovně ve vztahu k pojistnému. Ve výboru pro zdravotnictví a sociální politiku výhrady některých senátorů vedly k usnesení o zamítnutí návrhu zákona, ve výboru ústavně-právním pak vedly k přijetí pozměňovacích návrhů, které by nepochybně byly v souladu s nálezem Ústavního soudu. Ve výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu, což byl výbor garanční, však získaly podporu argumenty, které byly uvedeny i v důvodové zprávě k vládnímu návrhu zákona, dovozující, že jde o kompromisní řešení, které by v budoucím možném testu ústavní konformity mohlo obstát, a na základě toho bylo všemi přítomnými senátory přijato usnesení doporučující Senátu návrhem zákona se nezabývat. Toto usnesení bylo následně přijato i Senátem, takže na plénu Senátu k návrhu zákona nebyla vedena rozprava.

III.

Upuštění od ústního jednání

28. Ústavní soud seznal, že ústní jednání by nemohlo přinést významný posun v objasnění věci, než jaké plyne z písemných úkonů účastníků řízení. S ohledem na § 44 zákona o Ústavním soudu, ve znění po novele provedené zákonem č. 404/2012 Sb., není třeba se dotazovat účastníků řízení na jejich postoj k této otázce, proto bylo možno ve věci rozhodnout bez konání ústního jednání.

IV.

Dikce napadených ustanovení

29. Ustanovení § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 11/2013 Sb., stanoví:

Platová základna činí od 1. ledna do 31. prosince kalendářního roku 2,75násobek průměrné nominální měsíční mzdy fyzických osob v nepodnikatelské sféře dosažené podle zveřejněných údajů Českého statistického úřadu za předminulý kalendářní rok. Výši platové základny pro příslušný kalendářní rok vyhledává Ministerstvo práce a sociálních věcí ve Sbírce zákonů sdělením.

30. Ustanovení části první čl. II zákona č. 11/2013 Sb. zní:

Přechodné ustanovení

Platová základna podle tohoto zákona se použije poprvé pro určení platu a náhrady výdajů za měsíc leden 2013.

V.

Aktivní legitimace navrhovatele

31. Návrh na zrušení části zákona č. 236/1995 Sb. a přechodného ustanovení včleněného do části první zákona č. 11/2013 Sb. spolu s návrhem na přednostní rozhodnutí věci podle § 39 zákona o Ústavním soudu byl podán Městským soudem v Brně dle ustanovení § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu.

32. Městský soud v Brně pod sp. zn. 50 C 22/2012 vede řízení, v němž se soudce Krajského soudu v Brně domáhá vůči České republice – Krajskému soudu v Brně zaplacení částky dané rozdílem mezi nárokem žalobce na plat a na paušální náhradu výdajů, podle rozšíření žalobního nároku, za leden a únor 2013 a mezi skutečně vyplaceným platem a náhradou výdajů, jež byly ve vztahu k období leden a únor 2013 sníženy zákonem č. 11/2013 Sb. Toto tvrzené snížení činí za každý měsíc částku v úhrnu 15 800 Kč.

33. Podmínkou aktivní legitimace obecného soudu dle § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu je taková pozice zákona, resp. jeho jednotlivého ustanovení, jehož zrušení je navrhováno, k předmětu řízení, jež zakládá pro posouzení věci ze strany obecného soudu rozhodovací důvody. Při posouzení nároku na doplatek platu a náhrady výdajů za měsíce leden a únor musí obecný soud aplikovat § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb. stanovící výši platové základny včetně přechodného ustanovení určujícího, kdy se poprvé změna platové základny má projevit (čl. II zákona č. 11/2013 Sb.).

34. Ústavní soud ve své ustálené judikatuře opakovaně zaujal právní názor, dle něhož novela právního předpisu nemá samostatnou normativní existenci, nýbrž se stává součástí novelizovaného právního předpisu; připustil posouzení novelizace toliko v případech námitky její protiústavnosti z důvodu neexistence normotvorné kompetence nebo nedodržení ústavně předepsaného způsobu jejího přijetí a vydání. Obdobou této situace je i případ, kdy je napadáno přechodné ustanovení [srov. nálezn sp. zn. Pl. ÚS 6/13 ze dne 2. dubna 2013 (112/2013 Sb.)], neboť toto ustanovení normativně existuje právě a jen jako součást novelizujícího zákona, součástí zákona novelizovaného se nestává.

35. Aktivní legitimace navrhovatele je tedy dána.

VI.

Ústavní konformita kompetence a legislativního procesu

36. Ústavní soud je v souladu s ustanovením § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu v řízení o kontrole norem povinen posoudit, zda napadený zákon (jeho jednotlivé ustanovení) byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

37. Ze sněmovního tisku č. 880/0 (vládní návrh zákona), těsnopiseckých zpráv, jakož i z vyjádření účastníka řízení, usnesení vlády č. 934 ze dne 14. prosince 2012 (veřejně dostupného) a rozhodnutí předsedkyně Poslanecké sněmovny č. 48 a 49 ze dne 14. prosince 2012 (dostupných v digitální knihovně Poslanecké sněmovny) bylo zjištěno, že vláda schválila předmětný návrh předložený ministryní práce a sociálních věcí dne 14. prosince 2012 usnesením č. 934, přičemž současně navrhla předsedkyni Poslanecké sněmovny, aby vyhlásila na období od 17. do 21. prosince 2012 stav legislativní nouze pro projednání tohoto vládního návrhu zákona, a požádala, aby tento vládní návrh byl projednán ve zkráceném jednání v rámci vyhlášeného stavu legislativní nouze. Současně vláda požádala předsedu Senátu, aby Senát projednal vládní návrh zákona ve zkráceném jednání.

38. Předsedkyně Poslanecké sněmovny vyhlásila rozhodnutím č. 48 ze dne 14. prosince 2012 na dobu od 17. do 21. prosince 2012 stav legislativní nouze, přičemž v rozhodnutí uvedla, že žádost odůvodňuje předseda vlády „mimořádnými okolnostmi, kdy jsou zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů“. V rozhodnutí č. 49 z téhož dne rozhodla, že sněmovní tisk č. 880 bude projednán ve zkráceném jednání (s vynecháním 1. čtení), přikázala tento tisk rozpočtovému výboru k projednání a stanovila nepřekročitelnou lhůtu pro předložení usnesení do 18. prosince 2012 do 10.00 hodin.

39. Podle údajů digitálního repozitáře Poslanecké sněmovny byl tisk č. 880/0 rozeslán poslancům 14. prosince 2012; rozpočtový výbor k němu zaujal stanovisko ve svém usnesení (č. 880/1) z 18. prosince 2012, v němž doporučil, aby Poslanecká sněmovna návrh neprojednávala v obecné rozpravě a projednala jej do 18. prosince 2012 do 19.00 hodin.

40. Návrh zákona byl projednán na 49. schůzi Poslanecké sněmovny dne 18. prosince 2012 jako bod č. 164; v úvodu Poslanecká sněmovna (podle těsnopisecké zprávy) posoudila, zda jsou dány podmínky pro projednání ve zkráceném jednání; v rozpravě k této otázce se nikdo z poslanců nepřihlásil, v hlasování č. 241 bylo rozhodnuto, že nadále existují podmínky pro projednání vládního návrhu zákona (tisk č. 880) ve zkráceném jednání; přihlášeno bylo 168 poslanců, pro hlasovalo 160, proti 3.

41. Ministryně práce a sociálních věcí jako důvod předložení návrhu zákona uvedla, že „vláda poté, co nebyl schválen její předchozí návrh řešení ... navrhla výši platové základny ve výši 2,75násobku průměrné měsíční nominální mzdy fyzických osob v nepodnikatelské sféře ... podle této platové základny mají být od 1. ledna 2013 určovány platy pouze soudcům a zprostředkovaně též státním zástupcům ... pevně věřím, že předložený vládní návrh bude schválen, protože v opačném případě nebude stanovena pro určení platů soudců a státních zástupců žádná platová základna ...“.

42. Poté Poslanecká sněmovna hlasováním č. 242 (přihlášeno 161, pro 133, proti 2) rozhodla o upuštění od obecné rozpravy (podle § 99 odst. 7 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny).

43. V podrobné rozpravě byly vneseny dva pozměňovací návrhy (poslanec Jan Čechlovský navrhl rozšířit vládní návrh o novelizaci předpisů o pojistném na sociální zabezpečení a na veřejné zdravotní pojištění tak, aby náhrady výdajů poskytované podle zákona č. 236/1995 Sb. nepodléhaly odvodům pojistného, a poslankyně Jana

Suchá navrhla, aby namísto 2,75násobku činila platová základna 3násobek průměrného platu v nepodnikatelské sféře). Ministr spravedlnosti v rozpravě upozornil Poslaneckou sněmovnu na rizika spojená s přijetím vládního návrhu a uvedl, že by byl rád, kdyby byl přijat „ten takzvaný 3násobek“, který by byl „nepochybně ústavně konformnější“, a „možná by byl konečně v této otázce klid“. Prvý pozměňovací návrh přijat byl (vynětí náhrad výdajů z platby pojistného), druhý – návrat platové základny na trojnásobek – přijat nebyl.

44. Návrh zákona byl přijat v hlasování č. 245 (přihlášeno bylo 99 poslanců, pro hlasovalo 80, proti 8).

45. Senát projednal vládní návrh zákona jako tisk č. 10; Poslanecká sněmovna jej postoupila Senátu dne 19. prosince 2012, Senát tisk zařadil na 3. schůzi dne 28. prosince 2012; ministryně práce a sociálních věcí při projednání v Senátu podle stenozáznamu uvedla, že „předložený návrh zákona Poslanecká sněmovna projednala ve stavu legislativní nouze, a shledala tedy, že jde o mimořádnou okolnost, kdy jsou zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů, zejména tedy právo občanů na spravedlivou odměnu za práci, proto také ten důvod legislativní nouze“. Ústavně-právní výbor Senátu ve svém usnesení navrhl vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně; odmítl ústy svého předsedy, který informoval o obsahu usnesení výboru, interpretaci, že 2,75násobek určující platovou základnu znamená zvýšení platů soudců, a s poukazem na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/11 uvedl, že podle závazného nálezu Ústavního soudu mají být platy soudců odvozeny od platové základny, která bude trojnásobkem průměrného platu v nepodnikatelské sféře. Také upozornil na problematický stav legislativní nouze vyhlášený podle jeho názoru jen proto, že vláda nestihá předložit zákony tak, jak má. Garančním výborem byl výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu, který navrhl nezabývat se návrhem zákona. Tento návrh byl Senátem v hlasování č. 4 přijat (usnesení č. 50, registrováno 74 senátorů, pro návrh 57, proti 11).

46. Zákon byl doručen prezidentu republiky k podpisu 28. prosince 2012, prezident zákon podepsal 11. ledna 2013, k podpisu předsedovi vlády byl doručen 15. ledna 2013, k vyhlášení ve Sbírce zákonů došlo 17. ledna 2013 pod č. 11/2013 Sb.

47. Navrhovatel namítá, že institut legislativní nouze byl zneužit, neboť vláda byla při předkládání návrhu řešícího výši platové základny pro určení platů soudců nepřipustně liknavá, a dále zdůrazňuje, že návrh nebyl projednán před předložením Poslanecké sněmovně s mocí soudní. Nález sp. zn. Pl. ÚS 33/11 ze dne 3. května 2012 zrušil ke dni 31. prosince 2012 úpravu, podle níž měla být platová základna pro soudce odvíjena od 2,5násobku průměrné měsíční mzdy v nepodnikatelské sféře za předminulý kalendářní rok. Vláda předložila sice dne 30. července 2012 Poslanecké sněmovně návrh zákona (tisk č. 763/0), kterým měl být změněn zákon č. 236/1995 Sb., učinila tak však způsobem raritním: předložila pět variant výše platové základny (od 2,51 po 3násobek) a současně navrhla ve všech variantách zrušit zmrazení platové základny obsažené v § 3a zákona č. 236/1995 Sb. K tisku č. 763/0 byl podán komplexní pozměňovací návrh poslance Vladislava Vilímce, jenž pro výši základny určoval 2,75násobek průměrné měsíční mzdy v nepodnikatelské sféře a předpokládal pro tzv. představitele odměňované podle zákona č. 236/1995 Sb. v letech 2015 a 2016 postupné rozmrazení jejich platové základny (koeficienty 2,51 a 2,61). Byly podány rovněž některé další pozměňovací návrhy, které řešily zdaňování náhrad výdajů, prodloužení zmrazení platové základny představitelů do roku 2015, ale také návrh na řešení propadu platů soudců Ústavního soudu vůči platům soudců obecných soudů či výše platové základny odvíjející se od 3násobku průměrné mzdy v nepodnikatelské sféře. Třetí čtení návrhu proběhlo 12. prosince 2012, přičemž návrh zákona (ve znění komplexního pozměňovacího návrhu) nebyl přijat.

48. Ústavní soud nepochybuje, že napadený zákon byl přijat v rámci Ústavou stanovené kompetence Parlamentu; odpověď na otázku, zda k tomu došlo i ústavně předepsaným způsobem, již není tak nabíledni.

49. Ústavní soud se v minulosti již opakovaně vadami legislativního procesu včetně vyhlášení stavu legislativní nouze a projednání návrhu zákona ve zkráceném jednání zabýval; jeho názory se vyvíjely od značné zdrženlivosti [např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 24/07 ze dne 31. ledna 2008 (N 26/48 SbNU 303; 88/2008 Sb.), nálezy sp. zn. Pl. ÚS 56/05 ze dne 27. března 2008 (N 60/48 SbNU 873; 257/2008 Sb.) nebo nálezy sp. zn. Pl. ÚS 12/10 ze dne 7. září 2010 (N 188/58 SbNU 663; 269/2010 Sb.)] k důraznému připomenutí nutnosti dodržování principů tvorby souladného, přehledného a předvídatelného práva jako jednoho z atributů materiálně chápaného právního státu [např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 55/10 ze dne 1. března 2011 (N 27/60 SbNU 279; 80/2011 Sb.) nebo nálezy sp. zn. Pl. ÚS 53/10 ze dne 19. dubna 2011 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.)]. Třebaže je institut legislativní nouze výhradně institutem zákonným, je třeba na něj nesporně nahlížet pod zorným úhlem principů dělby moci, pluralismu, svobodné soutěže politických sil a ochrany parlamentních menšin. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10 Ústavní soud vyložil, že institut vyhlášení stavu legislativní nouze omezuje či relativizuje tyto uvedené ústavní principy, a proto musí být podmínky jeho použití vykládány restriktivně. Podmínkou vyhlášení stavu legislativní nouze je existence mimořádné okolnosti, která má potenciál ohrozit základní práva a svobody zásadním

způsobem, anebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody (§ 99 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny). Závěr o existenci mimořádné okolnosti musí mít rozumný základ a musí být podložen skutkovými okolnostmi, důvodnost vyhlášení stavu legislativní nouze je pak nutno opírat rovněž o poměření intenzity důvodů pro vyhlášení stavu legislativní nouze ve vztahu k omezení dotčených ústavních principů, neboť zájem na zabránění nebo odstranění jejich důsledků by měl s ohledem na chráněné hodnoty v konkrétním případě převážet nad zájmem na řádném průběhu legislativní procedury (srov. body 84–85 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10). Nelze také odhlédnout od skutečnosti, že v praxi parlamentní je tento institut užíván – jak již Ústavní soud v minulosti také upozornil – velmi často.

50. Vyhlášení stavu legislativní nouze bylo v rozhodnutí předsedkyně Poslanecké sněmovny č. 48 ze dne 14. prosince 2012 odůvodněno v podstatě dikcí zákona („mimořádné okolnosti, kdy jsou zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů“). Skutkové okolnosti však lze spolehlivě rekonstruovat ze shora podaného přehledu legislativního procesu; důvodem vyhlášení stavu legislativní nouze byla skutečnost, že od 1. ledna 2013 neexistovalo v právním řádu ustanovení, z něhož by bylo lze konstruovat výši platu soudce (a návazně na to i státního zástupce), a Poslanecká sněmovna dne 12. prosince 2012 zamítla tisk č. 763/0, který projednávala od 31. července 2012 v návaznosti na zrušení části ustanovení o platové základně v zákoně č. 236/1995 Sb. Ústavním soudem (nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/11). Ústavní soud poskytl zákonodárci sedm měsíců na to, aby neústavní snížení platové základny a relaci platu soudce vůči průměrné mzdě v nepodnikatelské sféře vyřešil ústavně konformním způsobem. Prvého pochybení, které v zásadě s největší pravděpodobností spustilo řetěz událostí, které byly završeny zamítnutím návrhu obsaženého v tisku č. 763/0, se dopustila vláda, která v tomto tisku nepředložila v materiálním slova smyslu návrh zákona, jenž by býval mohl být Poslaneckou sněmovnou schválen, nýbrž – jak sama uvedla v důvodové zprávě k vládnímu návrhu zákona podanému 14. prosince 2012 – „nosič pro řešení vzešlé ze všeobecné politické shody“. Po zamítnutí „nosiče“ vláda během dvou dnů (během nichž jistě nestihla připomínkové řízení, natož projednání s reprezentací soudní moci, za niž nutno za současného stavu věci považovat vrcholy soudní soustavy, totiž Nejvyšší soud a Nejvyšší správní soud) předložila Poslanecké sněmovně nový návrh (tisk č. 880/0) spojený se žádostí o vyhlášení stavu legislativní nouze. V tomto časovém „presu“ (do 31. prosince zbývalo pouhých 17 dnů) musely návrh zákona projednat dvě komory Parlamentu, přičinit podpisy prezident republiky a předseda vlády a zákon musel být vyhlášen. Není divu, že se to nepodařilo zcela, třebaže i tento čas „postačoval“ k doplnění návrhu o novelizaci předpisů upravujících odvod pojistného na sociální zabezpečení a veřejné zdravotní pojištění – tuto část zákona ovšem návrh nečinil předmětem svých námitek a ani tak nejspíše učinit nemohl s ohledem na předmět řízení, a proto ji Ústavní soud ponechává stranou (zákon byl nakonec vyhlášen ve Sbírce zákonů 17. ledna 2013).

51. Poměří-li Ústavní soud intenzitu důvodů pro vyhlášení stavu legislativní nouze (zde právo soudců na odměnu za práci, jak ostatně uvedla ministryně práce a sociálních věcí při projednávání návrhu v Senátu) se zájmem na řádné a kvalitní legislativní proceduře, musí konstatovat, že v dané časové situaci to byla jediná možnost, jak se pokusit o to, aby soudci nezůstali od 1. ledna 2013 bez odměny za svou práci. Také nelze odhlédnout od faktu, že při zahájení projednání tisku č. 880 ze 168 přihlášených poslanců hlasovalo 160 (tedy více než třípětinová většina všech poslanců) pro závěr, že jsou dány podmínky pro projednání návrhu zákona ve zkráceném jednání. Jakkoli lze namítnout, že za čtyři dny nemohla Poslanecká sněmovna řádně o návrhu uvážit, nelze opomenout skutečnost, že předmětné téma Sněmovna projednávala od 31. července 2012 v podobě tisku č. 763, takže poslanci byli velmi dobře informováni o podstatě a charakteru právní úpravy, jejíž jedinou ambicí mělo být nahrazení koeficientu 2,5 koeficientem jiným, ústavně konformním, jak vyložil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/11 Ústavní soud, když koeficient 2,5 vyřadil svým rozhodnutím ze zákona. Obdobně byl v obrovském časovém stresu Senát, jenž měl na projednání návrhu 10 dnů včetně vánočních svátků.

52. Ústavní soud je nucen konstatovat, že vláda i Parlament opakovaně zachází – pokud jde o způsob přijetí zákona, jenž zásadním způsobem zasahuje materiální zabezpečení soudců – s třetí součástí státní moci, totiž mocí soudní, způsobem, jenž v evropském demokratickém a právním prostoru lze jen stěží nalézt. Ústavní soud v minulosti již několikrát apeloval, aby exekutiva i moc zákonodárná respektovaly pravidla demokratické politické kultury; v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/10 Ústavní soud (bod 25) uvedl: „Soudci se ocitli z hlediska možnosti relevantně projevit svoji vůli a bránit se v otázce platu v horší pozici než ostatní profese ... v případě výjimečných okolností, např. tíživé finanční situace státu, by napříště neměli být soudci takto znevýhodněni a k tomu, aby zákonodárce mohl přistoupit k platovým restrikcím, by si měl opatřit relevantní stanovisko reprezentantů soudní moci, jež by se mělo stát i součástí důvodové zprávy.“ V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/11 Ústavní soud připomněl s veškerou naléhavostí konstitutivní principy demokratické společnosti, s nimiž stojí a padá ústavní stát – tehdejšími slovy nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/93 ze dne 21. prosince 1993 (N 1/1 SbNU 1; 14/1994 Sb.) „... není právo a spravedlnost předmětem volné dispozice zákonodárce, a tím ani zákona, protože zákonodárce je vázán určitými základními hodnotami, jež Ústava prohlašuje za nedotknutelné“. Platové restrikce soudců vždy budou znamenat určitou formu zásahu do jednoho z komponentů soudcovské nezávislosti (jak bude

znovu odůvodněno dále), proto je nepřijatelné, aby k takovému zásahu docházelo jednostranně; soudci představují z pohledu osobního rozsahu zákona č. 236/1995 Sb. nejpočetnější skupinu osob, navíc skupinu, jež požívá – jak rovněž bude dále zdůrazněno – z hlediska ústavního zvláštní ochrany, a prostor pro zásahy do jejich postavení je užší než u skupin jiných ústavních činitelů. Moc soudní nemá v našich ústavních podmínkách reprezentaci, přesto je však soudní soustava završena dvěma nejvyššími soudy – ty musejí chtít nechtět za této situace plnit i nezbytnou roli reprezentantů moci soudní. Již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/11 bylo konstatováno, že „tento negativní stav vytváří tlak na extenzi interpretace principů plynoucích z ústavního pořádku, tlak na podřazení pravidel demokratické politické kultury pod konstitucionalistický rámec“.

53. Derogační zásah by v posuzované věci tedy byl jen prostým důsledkem setrvalého doslova přehlíživého přístupu vlády a zákonodárce k moci soudní, kterou snad i s odstupem téměř 25 let od zásadní společenské změny vnímají toliko jako skupinu státních úředníků závislých na státu a placených tak, jak se zachce té které politické reprezentaci; Ústavní soud však musel vážit důsledky takového postupu, rovněž s přihlédnutím k tomu, že navrhovatel, ač pregnančně formuloval výhrady k vadám legislativního procesu, formulací petitu dal zřetelně najevo, že hodlá vznést i námitky materiální a dává přednost posouzení ústavnosti napadeného zákona z hlediska materiálního. Z hlediska nároků na legislativní proces do budoucna nebude možné, aby Ústavní soud aproboval jakýkoli postup, který pomine projednání s představiteli, resp. zástupci nezávislé justice, a to jak na úrovni exekutivní, tak zákonodárné. Zásahy do materiálního postavení soudců musejí být řádně odůvodněny včetně komplexního ekonomického rozboru, z něhož budou patrné možnosti státního rozpočtu v návaznosti na hospodářskou situaci státu, a musí být poskytnuty řádné údaje o situaci v odměňování zejména vyšších státních úředníků a dalších osob s nejvyššími odměnami za práci poskytovanými ze státního rozpočtu. Nelze než připomenout, že v zemích s dlouholetou demokratickou tradicí je možnost zasáhnout do materiálního zabezpečení soudců například omezena toliko na základě závěrů komplexního stanoviska skupiny nezávislých odborníků (srov. například situaci v Kanadě).

54. Formální zrušení právní úpravy vtělené do zákona č. 11/2013 Sb. (jeho čl. I, tedy novelizace § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb.) – bez hodnocení dopadu zákona na materiální ústavnost – by za těchto okolností z hlediska principu proporcionality mělo ustoupit požadavkům efektivní ochrany ústavnosti. Tím ovšem Ústavní soud nikterak nepředjímá situace, ve kterých – jako to už učinil v minulosti – derogační zásah z důvodů neústavnosti legislativního procesu bude považovat za jediný možný. V projednávané věci dal přednost efektivní ochraně ústavnosti a v dalším kroku svého přezkumu přistoupil k posouzení ústavnosti těch ustanovení, která navrhovatel ve svém návrhu označil.

VII.

Soulad napadených ustanovení s ústavním pořádkem

VII./A

Ustanovení § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., naposledy ve znění zákona č. 11/2013 Sb.

VII./A.1

Přehled situace v odměňování soudců

55. Ústavní soud považuje za potřebné pro rozsah posouzení ústavnosti napadeného ustanovení připomenout, tak jak to učinil již několikrát (zejména v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 16/11 a sp. zn. Pl. ÚS 33/11), že zásahy do materiálního postavení soudců trvají od roku 1997 nepřetržitě. Není třeba zde opakovat obsah všech restriktivních úprav, postačí následující shrnutí reflektující zejména vývoj platové základny, která je určující pro stanovení platu soudce a paušální náhrady výdajů.

56. V souvislosti se změnou koncepce stanovení platové základny osob odměňovaných podle zákona č. 236/1995 Sb. zákonem č. 309/2002 Sb. (vazbou na průměrnou měsíční mzdu fyzických osob v nepodnikatelské sféře za předminulý kalendářní rok) došlo v roce 2003 ke zmrazení, tedy ukotvení platové základny k 31. prosinci 2002 (zákon č. 425/2002 Sb.), jež trvalo do roku 2005 a mělo za následek snížení relace průměrného výdělku v nepodnikatelské sféře a platové základny (která například v roce 1996 činila hodnotu 4,38: platová základna 31 200 Kč, průměrný plat v nepodnikatelské sféře podle údajů ČSÚ v roce 1994 činil 7 122 Kč; v roce 2002 hodnotu 3,65: platová základna 46 440 Kč, průměrný plat v nepodnikatelské sféře podle údajů ČSÚ v roce 2000 činil 12 731 Kč) z hodnoty cca 3,33 v roce 2003 na hodnotu 3,00 v roce 2005. Model, podle něhož měla platová základna kopírovat (s posunem o dva roky) vývoj průměrných platů v nepodnikatelské sféře, byl

aplikován toliko v letech 2005, 2006 a 2007 a od roku 2008 v důsledku zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, dochází k opětovnému zmrazení platové základny s ukotvením k datu 31. prosince 2007 (výše základny 56 847 Kč). Toto zmrazení trvá do roku 2010 (kdy nominální snížení bylo zrušeno nálezem sp. zn. Pl. ÚS 12/10), relace platové základny a průměrného platu v nepodnikatelské sféře za rok 2008 činila v roce 2010 hodnotu cca 2,5.

57. Toto snížení relace platové základny a platu v nepodnikatelské sféře z hodnoty 4,38 na hodnotu 2,5 mezi lety 1996–2010 bylo důsledkem změny koncepce stanovení platů ústavních činitelů v roce 2002 a dvojího zmrazení platové základny v letech 2003–2004 a 2008–2010. Počínaje rokem 2011 až do roku 2014 (zákon č. 425/2010 Sb.) měly platit ad hoc stanovené platové základny v jednotlivých letech a pouze jako „pojistka proti rozhodnutí Ústavního soudu“ byla „obecná“ platová základna snížena na hodnotu 2,5násobku, tedy na hodnotu dosaženou v důsledku zmrazení základny v letech 2008–2010, přičemž zákonodárce předpokládal, že tato základna se použije znovu až v roce 2015.

VII./A.2

Nálezy Ústavního soudu vztahující se k platové základně v období po 31. prosinci 2010

58. Ústavní soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 16/11 zrušil § 3b odst. 1 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 425/2010 Sb., dnem vyhlášení ve Sbírce zákonů (dnem 12. září 2011), tedy základnu platnou pro soudce ve výši 54 005 Kč v roce 2011 pro rozpor s čl. 1 odst. 1 ve spojení s čl. 82 odst. 1 Ústavy. S ohledem na dřívější judikaturu Ústavní soud zdůraznil, že

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

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

- zásah do materiálního zabezpečení soudců garantovaného zákonem nesmí být výrazem svévole zákonodárce, nýbrž musí být, vycházející ze zásady proporcionality, odůvodněn výjimečnými okolnostmi, např. tíživou finanční situací státu, přičemž i za splnění této podmínky musí být zohledněna odlišnost funkce soudců a představitelů moci zákonodárné a výkonné, zvláště pak státní správy; takovýto zásah nesmí zavdat důvod k obavám, nedotýká-li se omezení důstojnosti soudců, případně není-li výrazem ústavně nepřipustného tlaku moci zákonodárné a moci výkonné na moc soudní. V posuzovaném případě Ústavní soud neshledal např. deficit veřejných financí v mezinárodním srovnání nikterak mimořádným, dále akcentoval dlouhodobý trend snižování a zmrazování soudcovských platů, což vyhodnotil jako opuštění racionálních relací mezi úrovní platů soudců a platů ve veřejné správě. Taková nivelizace vede k sestupu soudcovského stavu uvnitř středostavovské společenské vrstvy a ke snížení společenské prestiže. Přitom Ústavní soud poukázal na mimořádný růst platů ve veřejné sféře v roce 2010, což považoval za rozporné s deklarovaným cílem nutnosti úspor.

59. Důsledkem zrušení platové základny pro rok 2011 byla aktivizace zákonodárcem a exekutivou vytvořené „pojistky ... která by zabránila nevratnému skokovému nárůstu platů soudců, který by nastal beze změny obecné úpravy v § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 309/2002 Sb. ... Takto dosažené platy by již patrně nebylo možné vzhledem k dosavadní judikatuře Ústavního soudu v budoucnosti výrazně snížit“ (důvodová zpráva k tisku č. 133/0). Sdělením Ministerstva práce a sociálních věcí publikovaným pod č. 271/2011 Sb. byla pak pro rok 2011 vyhlášena platová základna 57 747,50 Kč (2,5násobek průměrného platu fyzických osob v nepodnikatelské sféře za rok 2009).

60. Nálezem sp. zn. Pl. ÚS 33/11 Ústavní soud zrušil jednak ad hoc stanovenou platovou základnu pro roky 2012 až 2014 (§ 3b odst. 2 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 425/2010 Sb.) dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů, tj. 1. června 2012, jednak zrušil slovo „2,5násobek“ v § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., naposledy ve znění zákona č. 425/2010 Sb., uplynutím dne 31. prosince 2012.

61. Poukázal přitom na již dříve vymezené zobecňující teze stanovící hranice možných restrikcí v materiálním zabezpečení soudců, dále na komparaci s judikaturou evropských ústavních soudů a zdůraznil a objasnil princip nezávislého soudnictví jako jedné z podstatných náležitostí demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy). Požadavek nezávislé justice pramení ze dvou zdrojů: z neutrality soudců jako garance spravedlivého,

neustranného a objektivního soudního řízení a ze zajištění práv a svobod jednotlivců soudcem odčleněným od politické moci. Nezávislost soudců je garantována zárukami zvláštního právního postavení (mezi něž nutno zařadit nesaditelnost, neodvolatelnost, nedotknutelnost), dále zárukami organizační a funkční nezávislosti na orgánech reprezentujících zákonodárnou a zejména výkonnou moc, jakož i oddělením soudnictví od moci zákonodárné a výkonné (zejména uplatněním zásady inkompatibility). Z hlediska obsahového je pak soudcovská nezávislost zajištěna vázaností soudců toliko zákonem, tj. vyloučením jakýchkoli prvků subordinace v soudcovském rozhodování. Základními komponenty principu nezávislosti soudnictví se Ústavní soud komplexně zabýval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/02 ze dne 18. června 2002 (N 78/26 SbNU 273; 349/2002 Sb.).

62. Ústavní soud na okraj ustanovení § 3 odst. 3 a § 3b odst. 2 zákona č. 236/1995 Sb. v citovaném nálezu zopakoval konstatování, jež vyslovil již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/10: „... soudcovské platy i na rozdíl od platů ostatních âčšslužebníkû státû“ po dlouhé období i s následující zamýšlenou perspektivou podléhají pouze restrikcím. Opatření ve vztahu k nim se pak již nejeví jako mimořádná a proporční, ale jako cílený proces směřující k tomu, aby se soudcovské platy vrátily do nižších úrovní, a tedy aby se touto cestou odstranila ze zorného úhlu moci zákonodárné a výkonné v minulosti učiněná âčšchyba“ při stanovení pravidel pro výpočty soudcovských platů v polovině 90. let 20. století. Taková nivelizace pak ve svých důsledcích vede zákonitě i k sestupu soudcovského stavu uvnitř středostavovské společenské vrstvy, jeho příjmové degradaci ve vztahu k ostatním právníckým povoláním a k umenšování jeho potřebné společenské prestiže.“ Na této skutečnosti nic nemění ani tvrzení předkladatele zákona, dle něhož úprava obsažená v § 3b odst. 2 zákona o platu vrací platovou základnu „cca“ na úroveň roků 2007 až 2009.

63. Naopak, restrikce obsažená ve snížení koeficientu pro určení platové základny z hodnoty trojnásobku na hodnotu 2,5násobku průměrné nominální měsíční mzdy fyzických osob v nepodnikatelské sféře (§ 3 odst. 3 zákona o platu, ve znění zákona č. 425/2010 Sb.) představuje nepřiměřený a pouze vůči soudcům zaměřený zásah a nesplňuje ty podmínky, jež pro akceptaci restrikcí platů soudců vytyčil Ústavní soud v již nastíněné judikatuře.

64. Důsledkem nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/11 bylo, že Ministerstvo práce a sociálních věcí toliko pro období od 1. června 2012 do 31. prosince 2012 vyhlásilo sdělením č. 183/2012 Sb. vyšší platové základny ve výši 2,5násobku v relaci k dosaženému průměrnému platu v nepodnikatelské sféře v roce 2010 ve výši 57 222,50 Kč (soudci tak v období 1. ledna až 31. května 2012 měli plat stanovený ze základny „zmrazené“ ve výši 56 849 Kč, tedy platové základny oproti roku 2011 téměř o 1 000 Kč nominálně snížené).

65. Ústavní soud nepovažuje za referenční kritéria závěry, které Ústavní soud vyslovil v nálezech vázících se ke „zmrazení“ platové základny v letech 2003–2010, neboť tyto závěry byly vývojem a judikatorní praxí po 31. prosinci 2010 v podstatné míře překonány.

VII./A.3

Stanovení platové základny pro soudce 2,75násobkem průměrné mzdy fyzických osob v nepodnikatelské sféře

66. Ústavní soud především poukazuje na výchozí maximy, které označil za relevantní v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 33/11 a sp. zn. Pl. ÚS 16/11, jimiž hodlá poměřovat i navrhovatelem napadenou právní úpravu.

67. Postup exekutivy i Poslanecké sněmovny poté, co Ústavní soud vyhlásil nález sp. zn. Pl. ÚS 33/11, je popsán v části VI tohoto nálezu. Výkonná moc předložila návrh zákona v pěti variantách a Poslanecká sněmovna nemohla najít potřebnou většinu pro názor, jak upravit platovou základnu pro soudce, třebaže při přečtení nálezu Ústavního soudu nebylo třeba váhat a třebaže v průběhu projednávání zazněly upomínky na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/11 z úst samotného ministra spravedlnosti a v Senátu z úst předsedy ústavně-právního výboru, přičemž v tomto směru byly podány i návrhy ze strany poslanců na vrácení příslušné relace na trojnásobek.

68. Ústavní soud pod sp. zn. Pl. ÚS 33/11 posuzoval snížení platové základny, která určuje relaci mezi průměrnou mzdou v nepodnikatelské sféře a základnou pro plat soudce od 1. ledna 2011 z 3násobku na 2,5násobek, a konstatoval shora uvedené závěry. Pokud exekutivní i zákonodárná moc neuměla či nechtěla závěry Ústavního soudu pochopit, nezbyvá než zcela přímočaře konstatovat: snížení relativních hodnot v systému odměňování soudců bylo důsledkem dlouholetého zmrazení platové základny v prvním desetiletí po roce 2000, o čemž exekutiva i zákonodárná moc měla dobře vědět, včetně toho, že „odmrazení“ po delší době musí být spojeno s jistým „skokovým navýšením“, má-li jít toliko o zmrazení, a ne o cílený postup směřující k trvalému snížení relativních poměrů, nadto šlo o důsledek cíleného tlaku (dokumentovatelného citacemi z

důvodových zpráv v řadě nálezů Ústavního soudu) na snížení platů soudců a jejich sblížení s platy úřednictva (ovšem nebylo nikdy řečeno které jeho skupiny).

69. Ústavní soud nepovažuje relativní poměr mezi základnou pro platy soudců a průměrnou mzdou v nepodnikatelské sféře za ústavně nedotknutelný parametr; v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/11 však bylo zdůvodněno, proč Ústavní soud snížení o cca 16 % považoval za neproporcionální vzhledem ke všem skutečnostem, k nimž přihlédl.

70. Důvodová zpráva k tisku č. 880/0 obsahuje toliko jediný údaj odůvodňující hranici 2,75násobku, totiž „návrat k trojnásobku by kladl vysoké nároky na prostředky ze státního rozpočtu v roce 2013 i v letech dalších, tj. v období, ve kterém se uplatňují úsporná opatření prakticky u všech skupin obyvatelstva. Za přiměřené řešení, zejména vzhledem k současné ekonomické situaci a možnostem státního rozpočtu, se považuje stanovení relace ... ve výši 2,75násobku“.

71. Není rolí Ústavního soudu, aby ve svém rozhodnutí formuloval rozsáhlé ekonomické analýzy a zkoumal možnosti státního rozpočtu; to mělo být součástí důvodové zprávy k návrhu zákona. Nebylo tomu tak ani v zákoně č. 425/2010 Sb. ani v zákoně č. 11/2013 Sb. Pokud jde o úsporná opatření vůči obyvatelstvu v důsledku finanční a hospodářské krize, je potřeba, aby exekutiva i zákonodárna moc nepoužívaly populistická obecná vyjádření: platy soudců podlely významnému reálnému poklesu své hodnoty (patrně jako žádné skupině zaměstnanců odměňovaných ze státního rozpočtu) v důsledku zásahů v letech 2002–2010, kdy se v oblasti odměňování ve veřejné sféře neuplatnila žádná úsporná opatření, jež by se projevila v údajích o průměrné mzdě v nepodnikatelské sféře. Podle údajů ČSÚ veřejně dostupných (publikace e-3106-13 zveřejněná 25. března 2014) průměrná hrubá měsíční mzda v nepodnikatelské sféře – přepočtené počty – v letech 2000–2013 (příloha 1b) ani v jednom roce neklesla, a to ani v letech deklarovaných jako období krize; do roku 2009 je vykazován růst 4,2 až 9,5 %, v roce 2010 a 2011 stagnace (růst 0,2 %), v roce 2012 růst 2,2 % a v roce 2013 růst 0,9 %.

72. Tento vývoj pak platy soudců reflektují jen se zpožděním v čase (klesne-li průměrný plat, klesne i plat soudců toliko s časovou prodlevou – to plyne z úpravy obsažené v § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb.). Solidarita soudců s ostatními zaměstnanci v nepodnikatelské sféře je tedy v systému zabudována velmi pevně.

73. Tvrzená úsporná opatření (jak je v důvodové zprávě k tisku č. 880/0 uvedeno „prakticky u všech skupin obyvatelstva“) tak nenalezla svůj výraz ve výši průměrné mzdy v nepodnikatelské sféře. Zákonodárce nijak analyticky neargumentoval strukturálními změnami zaměstnanosti ve veřejné sféře ani poklesem platů zaměstnanců v nejvyšší hierarchii státní správy. Podle dostupných veřejně přístupných údajů (informační systém o průměrném výdělku publikovaný na www.mpsv.cz) medián hrubého měsíčního platu nejvyšších státních úředníků ústředních státních orgánů vzrostl mezi lety 2012 a 2013 z 80 271 (revidované výsledky ke dni 26. března 2014) na 84 139 Kč (výsledky ke dni 26. března 2014; průměr činil v roce 2013 hodnotu 91 398 Kč). Makroekonomické predikce (např. Ministerstva financí zprávené 11. dubna 2014) říkají, že pozvolné ožívání ekonomické aktivity by mělo pokračovat, HDP by v letošním roce mohl vzrůst o 1,7 %, v roce 2015 by se růst mohl zrychlit na 2 %; jiné prognózy publikované ve veřejně dostupných zdrojích uvádějí možnost až 3% růstu, analytický konsenzus počítá s letošním růstem české ekonomiky od 2,5 do 3 %.

74. Ústavní soud tedy shledává, že ani snížení relace mezi platovou základnou a průměrnou mzdou v nepodnikatelské sféře z 3násobku na 2,75násobek není opřeno o analytický rozbor, jenž by svědčil tomu, že jde o zásah přiměřený, pohybující se v mezích ústavně vymezeného prostoru pro zásahy do materiálního zabezpečení soudců. Z citovaných veřejných zdrojů lze naopak usuzovat, že platová základna snížená od roku 2013 z trojnásobku na 2,75násobek, tedy o 8,3 %, se vymyká růstu – byť mírnému – průměrné mzdy v nepodnikatelské sféře (přepočtené počty) podle údajů ČSÚ v tomtéž období, a už vůbec není v korelaci k cca 4,6% růstu mediánu průměrného platu nejvyšších státních úředníků mezi lety 2012 a 2013. Platy soudců jsou navíc stanoveny fixní částkou a na rozdíl od státních úředníků je nelze navyšovat příznávaním žádných odměn.

75. Zmrazení platů soudců v desetiletí mezi roky 2002–2011 již přineslo úspory státnímu rozpočtu v řádech miliard Kč; úsporu na platu jednoho soudce okresního soudu na počátku jeho kariéry v důsledku zmrazení platu lze jen v letech 2007–2011 odhadovat na více než 400 000 Kč. Další značné úspory (v řádech miliard) státní rozpočet zaznamenal „díky“ zvolené metodě regulace platů, tzn. ad hoc stanovovaným základnám pro léta 2011–2014, patrně při vědomí, že rozhodnutí Ústavního soudu v zásadě působí ex nunc. K temporálním otázkám se však Ústavní soud vyjádří později.

76. Lze proto shrnout, že při stanovení relace mezi průměrnou mzdou v nepodnikatelské sféře a platovou základnou soudců nebyly zohledněny maximy, které ve své judikatuře k této otázce vytyčil v minulosti Ústavní

soud; nebyl nijak reflektován zúžený dispoziční prostor, který zákonodárce v této oblasti má. Po letech zmrazení platů soudci legitimně očekávali v roce 2011 obnovení systému pravidelné vazby na dosaženou průměrnou mzdu v nepodnikatelské sféře. Těživá hospodářská situace mohla zavdat příčinu k určitým restrikcím, ovšem právě s ohledem na minulost již tento prostor byl maximálně zúžen, ne-li vyčerpán za situace, kdy nebylo a není možno hodnotit hospodářskou situaci v naší zemi jako stav před úpadkem (naštěstí). Ústavní soud, jsa vystaven sérii návrhů soudů, se opakovaně seznámil i s postojem soudcovské veřejnosti, která nesporně chápe a musí chápat, že v případě hospodářských těžkostí se ve vymezeném ústavním prostoru mohou restrikce dotknout i moci soudní. Taková restrikce však musí v rámci pro ni vyhrazeného prostoru být vždy přiměřená a nesmí vyvolávat nerovnosti. Pokud by se každého zaměstnance (nebo alespoň většiny z nich) ve veřejné sféře dotklo takové reálné snížení hodnoty jeho odměny za práci v rozmezí let 2002–2013, jako tomu bylo u soudců, pak by restriktivní opatření, byť v ústavně vymezeném dispozičním prostoru, mohla teoreticky zasáhnout i soudce. Nelze ovšem nevidět, že i v období snižování objemu mezd ve veřejné sféře byly vyčleňovány oblasti, v nichž ani k těmto restrikcím nedošlo (např. školství, zdravotnictví). K tomu ovšem přistupují i restriktivní zásahy v minulosti do oblasti zabezpečení soudců v nemoci či danění náhrad výdajů; přestože Ústavní soud nemíni následovat závěry, které vyslovil v minulosti v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/08, v němž se odvolal na čistý příjem soudce, částečně zvýšený v důsledku změny daně z příjmů, lze poukázat na fakt, že v letech 2010 a 2011 byly zvýšeny tzv. stropy pojistného na sociální zabezpečení, kterážto úprava vedla k poklesu příjmu části soudcovského sboru. Nadto se soudci odlišují od ostatních ústavních činitelů podstatným omezením jakékoli možnosti získat další příjem např. z titulu výkonu další funkce, pracovního vztahu anebo dokonce podnikání, výpadek příjmu si tedy soudce nemůže nijak nahradit jinou pracovní činností (ty povolené většinou nejsou s to výpadek nahradit – pedagogická či vědecká činnost). Nadto je povolání soudce většinou celoživotní volbou, která by neměla být ovlivňována neustálými zásahy do materiálního zabezpečení. V tomto ohledu je soudní moc nejstabilnějším pilířem státní moci, neboť nepodléhá volebním cyklům, jejichž zákonitosti patrně mohou vést u představitelů zákonodárné moci a exekutivy ke snaze vyjít vstříc náladě veřejnosti i v oblasti odměn za výkon poslaneckého mandátu. Tento přístup ovšem ve vztahu k soudní moci není aplikovatelný a vede k poruchám v hierarchii vztahů jednotlivých součástí státní moci, pokud jde o úroveň materiálního zabezpečení, jak byly nastoleny při zavedení systému jednotné platové základny představitelů státní moci a soudců.

77. Zákonodárná moc a exekutiva se ve vztahu k regulaci materiálního zabezpečení soudců dopustily strategické chyby: na rozdíl od některých okolních států rovněž zasažených finanční a hospodářskou krizí nepřijaly obecná a dlouhodobá zásadní opatření ve vztahu k zaměstnancům veřejné správy a dílčí a časově omezené opatření vůči soudcům, leč postup zcela opačný. Například polský ústavní soud mohl v rozhodnutí sp. zn. K 1/12, P 35/12 vyslovit, že zmrazení platů soudců v roce 2012 nebylo protiústavní; svůj závěr přitom opřel o zjištění, že od roku 2008 bylo odměňování všech zaměstnanců a funkcionářů státních institucí zmrazeno a obecný mechanismus zvýšení platů soudců zůstal nezměněn – jednalo se toliko o příležitostné jednorozhodnutí finanční situaci státu. Současně ovšem dodal, že dlouhodobě by plat soudce měl vykazovat vzestupný trend, který by neměl být nižší než obdobný trend týkající se průměrné odměny ve veřejném sektoru. Jinak mezinárodní komparace rozhodování evropských ústavních soudů ukazuje, že tyto orgány ochrany ústavnosti dbají o to, aby se ústava nevzdálila ekonomické realitě země, nicméně zdůrazňují, že ústava je nadána specifickou normativní autonomií, která brání tomu, aby ekonomické cíle neomezeně převládly nad rovností, popř. komplexně chápanou nezávislostí soudní moci, již ústavní principy chrání (např. portugalský ústavní tribunál v rozhodnutí č. 353/12 ze dne 5. července 2012, Ústavní soud Slovenské republiky v nálezu sp. zn. PL. ÚS 99/2011 ze dne 11. prosince 2013).

78. Nezbyvá než opakovaně poukázat na to, co Ústavní soud vyslovil již v roce 2003 (nález sp. zn. Pl. ÚS 11/02): „Platové poměry soudců v širokém smyslu mají být stabilní nesnižovatelnou veličinou, nikoliv pohyblivým faktorem, s nímž kalkuluje to či ono vládní uskupení například proto, že se mu zdají platy soudců příliš vysoké ve srovnání s platy státních zaměstnanců nebo ve srovnání s jinou profesní skupinou.“ A znovu opakovat to, co řekl Ústavní soud v roce 2012 (nález sp. zn. Pl. ÚS 33/11): „Opuštění jakýchkoli racionálních relací mezi úrovní platu soudců a úrovní platů ve veřejné správě se v úpravě zákona o platu promítlo ve svých absurdních důsledcích i vůči platům soudců Ústavního soudu“ – v důsledku čehož mají nejen předsedové senátů a funkcionáři obou nejvyšších soudů, předsedové senátů vrchních soudů s 30letou praxí a jejich funkcionáři, ale od 1. ledna 2014 dokonce již i předsedové senátů krajských soudů a jejich funkcionáři vyšší plat než soudci Ústavního soudu.

79. Za těchto okolností nelze akceptovat tezi o omezených možnostech státního rozpočtu, přičemž nebyl v zákonné úpravě předložen žádný argument, jenž by mohl být hodnocen jako „výjimečná okolnost“ odůvodňující prioritu rovnosti v oblasti restrikcí v odměňování státních zaměstnanců, ústavních činitelů a soudců před principem komplexně chápané nezávislosti soudců. Nadto, jak bylo shora uvedeno, Ústavní soud neshledává ani argumenty, které by svědčily pro rovné zacházení v oblasti odměňování státních zaměstnanců a soudců (ve

smyslu rovných restrikcí – snížení objemu mezd ve veřejné sféře nemusí vést ke snížení či zmrazení platu každému jednotlivci, na rozdíl od každého soudce).

80. Platová restrikce obsažená v § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., naposledy ve znění zákona č. 11/2013 Sb., ve slově „2,75násobek“ je v rozporu s čl. 1 odst. 1 ve spojení s čl. 82 odst. 1 Ústavy, a proto plénum Ústavního soudu rozhodlo podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu o derogaci předmětného ustanovení, jak je uvedeno ve výroku nálezu sub I. S ohledem na shora uvedené důvody tak není v současné době již prostor pro restriktivní zásahy do relativního poměru zakotveného v § 3 odst. 3 zákona o platu, jak byl založen zákonem č. 309/2002 Sb. (na úrovni 3násobku). Pro přijetí ústavně konformní relace mezi průměrnou mzdou v nepodnikatelské sféře a platovou základnou soudců stanovil Ústavní soud odklad vykonatelnosti nálezu po přiměřenou dobu, která postačuje k řádnému zákonodárnému procesu této legislativně jednoduché změny.

VII./B

Soulad čl. II zákona č. 11/2013 Sb. s ústavním pořádkem

81. Ustanovení čl. II zákona č. 11/2013 Sb. představuje přechodné ustanovení, v jehož důsledku se snížená platová základna podle čl. I použije poprvé pro plat soudce za leden 2013. Toto ustanovení nutno číst současně s ustanovením čl. V o účinnosti, podle něhož tento zákon nabyl účinnosti dnem 1. ledna 2013. Ve Sbírce zákonů byl publikován 17. ledna 2013. Podle důvodové zprávy k tisku č. 880/0 je přechodné ustanovení odůvodněno takto: „Z důvodu právní jistoty se zdůrazňuje, že nově stanovená výše platové základny se použije pro určení platů a náhrad výdajů za celý měsíc leden 2013, a to i pro případ, že by k vyhlášení zákona ve Sbírce zákonů došlo až v průběhu tohoto měsíce.“ K účinnosti zákona bylo uvedeno: „Účinnost navrhovaného řešení musí nastat bezprostředně po zrušení výše platové základny Ústavním soudem, tj. po 31. 12. 2012.“

82. Navrhovatel dovozuje, že se jedná o právní úpravu nepřipustně zpětně retroaktivní.

83. Podle čl. 52 odst. 1 Ústavy je k platnosti zákona třeba, aby byl vyhlášen, podle odstavce 2 způsob vyhlášení stanoví zákon. Tímto zákonem je zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů. Podle § 3 odst. 1 zákona č. 309/1999 Sb. právní předpisy nabývají platnosti dnem jejich vyhlášení ve Sbírce zákonů. Podle § 3 odst. 2 tohoto zákona je dnem vyhlášení právního předpisu den rozeslání příslušné částky Sbírky zákonů, uvedený v jejím záhlaví, a podle odstavce 3, pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení (obecná vacatio legis). Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení. Uvedená ustanovení Ústavy a zákona č. 309/1999 Sb. vylučují, aby přijatý právní předpis působil zamýšlené účinky dříve, než byl vyhlášen.

84. Zákon č. 11/2013 Sb. byl publikován v části 7 Sbírky zákonů, která byla rozeslána dne 17. ledna 2013. Jestliže je tedy v čl. V uvedeno, že zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2013, pak je zcela zjevné, že účinnost zákona je stanovena v rozporu s čl. 52 odst. 1 Ústavy a § 3 odst. 3 zákona č. 309/1999 Sb. Pokud tedy zákon č. 11/2013 Sb. stanovil prostřednictvím čl. II a V, že jeho účinky nastávají již přede dnem publikace, tedy dříve, než byl vyhlášen, působí se zpětnou účinností. Účinnost tohoto právního předpisu tak předchází jeho platnosti a právní předpis stanoví závazné pravidlo spočívající ve snížení platové základny z 3násobku na 2,75násobek zpětně k době, kdy zákon nebyl publikován. Pro úplnost je třeba dodat, že navrhovatel Ústavnímu soudu předložil k přezkumu toliko přechodné ustanovení, nikoli ustanovení o účinnosti zákona.

85. Ústava neobsahuje explicitní zákaz retroaktivity právních norem pro všechny oblasti práva, ten však vyplývá z principu právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, k jehož znakům patří i princip právní jistoty a ochrany důvěry v právo. Tento zákaz se zásadně vztahuje na případy pravé retroaktivity; obsahem zákazu jako ústavního principu není vyloučení jakéhokoliv zpětného působení právní normy, nýbrž pouze takového, jež současně představuje zásah do principu ochrany důvěry v právo, právní jistoty, resp. nabytých práv. Ústavní soud již v minulosti formuloval rozsah přípustných výjimek ze zákazu pravé retroaktivity [srov. bod 146 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10 ze dne 19. dubna 2011 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.)]: takovou je situace, kdy subjekt musel s retroaktivní regulací počítat, dále působení právní normy stojící v příkrém rozporu se zásadními, obecně uznanými principy humanity a morálky, v občanskoprávních vztazích by mohl být užít též poukaz na „ordre public“, veřejný pořádek, jestliže by byly dotčeny předpisy absolutně kogentní, jež byly vydány v důsledku určité mezni situace přerodu hodnot ve společnosti.

86. Ustanovení čl. II zákona č. 11/2013 Sb. (který nemohl – navzdory ustanovení o účinnosti směřující k 1. lednu 2013 – nabýt účinnosti dříve jak 1. února 2013) proto nese znaky pravé retroaktivity a v okolnostech jeho

přijetí nelze shledat důvod pro připuštění některé z výjimek dříve Ústavním soudem vymezených pro průlom do zákazu pravé retroaktivity. Nejde ani o úpravu in favorem, ve prospěch soudců obecných soudů; po derogaci „2,5násobku“ Ústavním soudem k 31. prosinci 2012 nelze na novou úpravu pohlížet jinak než jako na snížení dosažené úrovně dlouhodobě v právní úpravě obsažené („trojnásobku“). Shora citovaný obsah rozpravy v obou komorách Parlamentu jen dokládá, že někteří členové zákonodárského sboru upozorňovali na přehlednost a jasnost posledního nálezu Ústavního soudu, tím spíše adresáti této normy nemohli očekávat, že zákonodárce bude opětovně s výší základny licitovat. Jak uvedl Ústavní soud již v roce 2002 [srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 33/01 ze dne 12. března 2002 (N 28/25 SbNU 215; 145/2002 Sb.)]: „... pravá retroaktivita nemá v právním státu místo tam, kde zákonodárce se již dříve mohl âčšdostat ke slovu‘, nicméně tak neučinil.“

87. V posuzované věci se zákonodárce z hlediska běhu času mohl dostat ke slovu (Ústavní soud poskytl v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/11 časový prostor cca 7 měsíců) a jen v důsledku postupu vlády a neshody na řešení zasáhl do materiálního zabezpečení soudců retroaktivně. Soudce, jenž započal výkon funkce 1. ledna 2013, nevěděl, zda a jak bude odměňován, v rozporu s ustanovením § 34 odst. 1 zákona č. 236/1995 Sb., jež stanoví, že soudci náleží plat ode dne, v němž splnil zákonné podmínky pro výkon funkce. Dokonce takovému soudci nebylo možno v souvislosti se začátkem výkonu funkce vyhotovit platový výměr (ač pro všechny ostatní zaměstnance tak zaměstnavatel podle § 136 odst. 1 zákoníku práce musí učinit v den nástupu do práce). Na tom nic nemění skutečnost, že plat za leden 2013 byl splatný nejpozději v kalendářním měsíci následujícím po měsíci, ve kterém vzniklo právo na plat (§ 37 odst. 1 poslední věta zákona č. 236/1995 Sb. ve spojení s § 141 odst. 1 zákoníku práce).

88. Jakkoli Ústavní soud shledává napadené ustanovení čl. II zákona č. 11/2013 Sb. normou protiústavní, jeho absence v důsledku derogace by vedla k ještě většímu zásahu do ústavním pořádkem chráněné hodnoty nezávislosti soudce, totiž k absenci právního základu pro materiální zabezpečení soudců v období měsíce ledna 2013. Nemůže-li zásah Ústavního soudu vést k ústavně konformnímu stavu, bylo by proti principu efektivity ochrany ústavnosti aplikovat derogaci mechanicky bez přihlédnutí k jejím důsledkům. Běh času v minulosti nelze zvrátit ani rozhodnutím Ústavního soudu, právní následky s posuzovaným ustanovením spojené nastaly k 1. únoru 2013, vyhovující nálezy Ústavního soudu mající účinky ex nunc by s ohledem na § 71 odst. 4 zákona o Ústavním soudu neměl schopnost ničeho změnit; Ústavní soud proto podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu ve zbývající části návrh zamítl [srov. též například obdobné závěry nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/03 ze dne 9. července 2003 (N 109/30 SbNU 499; 211/2003 Sb.)].

VIII.

Právní důsledky derogačního výroku sub I pro zákonodárce a soudy

89. Zrušení zákona podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy zásadně nevyvolává zpětné účinky, a pokud derogační výrok není spojen s odkladem vykonatelnosti, působí s účinky ex nunc. K pozbytí platnosti zrušeného zákonného ustanovení tak dochází až k datu vykonatelnosti nálezu. Zrušení protiústavní zákonné úpravy samo o sobě neznamená revizi individuálních právních aktů založených na její aplikaci. Proto také podle ustanovení § 71 odst. 4 zákona o Ústavním soudu platí, že „práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením právního předpisu zůstávají nedotčena“. Na druhé straně nelze přehlédnout, že jestliže Ústavní soud ve svém nálezu konstatuje, že zákon nebo jiný právní předpis je v rozporu s ústavním pořádkem, pak tento rozpor byl dán i po dosavadní dobu jeho účinnosti. Zejména v případech, kdy je derogačním důvodem zjištění, že aplikace zrušeného právního předpisu působí porušení základních práv jednotlivců, je proto přirozeným důsledkem, že se dotčeným jednotlivcům poskytne ochrana jejich základních práv a svobod právě tím, že se předmětný právní předpis v rozsahu, na který dopadá derogační důvod vyslovený v nálezu Ústavního soudu, zpětně neaplikuje. Poskytnutí této ochrany je nakonec, jak bude potvrzeno i níže, hlavní smysl oprávnění soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy (s přihlédnutím k čl. 4 Ústavy). Platí to však pouze za předpokladu, že poskytnutí této ochrany nebrání jiné základní právo nebo důležitý veřejný zájem, jemuž je v případě vzájemné kolize třeba dát přednost. Jestliže by například v právních vztazích mezi jednotlivci znamenalo zpětné neaplikování protiústavního zákona sice ochranu základních práv jednoho účastníka tohoto právního vztahu, avšak současně negativní zásah do základních práv jiného účastníka, jenž v minulosti jednal v důvěře v zákon, byl by takovýto následek derogace s ohledem na princip právní jistoty zásadně (s výjimkou některých extrémních případů zásahů do základních práv) vyloučen. Naopak v případě vertikálních právních vztahů mezi státem a jednotlivcem má zásadně přednost ochrana základních práv a svobod jednotlivce. I zde je ovšem třeba brát zřetel na to, že zpětné neaplikování protiústavního zákona by mohlo za určitých okolností vést k ohrožení schopnosti státu plnit své funkce (např. s ohledem na dopad na státní rozpočet) či k ohrožení jiného důležitého veřejného zájmu, v důsledku čehož bude naopak třeba dát přednost právě právní jistotě a zachování současného stavu [bliže k výše uvedenému výkladu např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 38/06 ze dne 6. února 2007 (N 23/44 SbNU 279; 84/2007 Sb.) ve znění opravného

usnesení sp. zn. Pl. ÚS 38/06 ze dne 3. dubna 2007; náleží sp. zn. IV. ÚS 1777/07 ze dne 18. prosince 2007 (N 228/47 SbNU 983); náleží sp. zn. Pl. ÚS 16/09 ze dne 19. ledna 2010 (N 8/56 SbNU 69; 48/2010 Sb.); náleží sp. zn. Pl. ÚS 15/09 ze dne 8. července 2010 (N 139/58 SbNU 141; 244/2010 Sb.), bod 53; náleží sp. zn. IV. ÚS 1572/11 ze dne 6. března 2012 (N 45/64 SbNU 551), body 25 až 28; náleží sp. zn. III. ÚS 3489/12 ze dne 23. května 2013 (dostupný na <http://nalus.usoud.cz>), body 12 a 13].

90. Uvedený následek se uplatní obdobně v případě derogačního nálezu Ústavního soudu jak v abstraktní, tak i konkrétní kontrole norem. Nakonec samotný § 71 odst. 2 zákona o Ústavním soudu předpokládá nevykonatelnost rozhodnutí vydaných na základě protiústavního zákona (za předpokladu, že na tuto aplikaci dopadá příslušný derogační důvod, srov. náleží sp. zn. IV. ÚS 1777/07), což nepochybně nelze vykládat v tom smyslu, že obecné soudy nebo jiné orgány veřejné moci mají nadále vydávat rozhodnutí, u nichž bude předem zřejmé, že nebudou vykonatelná. V těchto případech je však třeba odlišovat abstraktní a konkrétní kontrolu norem. Jestliže totiž pro abstraktní kontrolu norem platí shora uvedené prakticky bezvýjimečně, je třeba u konkrétní kontroly norem pečlivě vážit presumpci ústavnosti napadeného zákona a zájem na právní jistotě na straně jedné a zájem toho, kdo svým jednáním inicioval řízení o kontrole norem u Ústavního soudu, na straně druhé. Lapidárně řečeno, nedávalo by žádný rozumný smysl, pakliže by se vyhovující náleží Ústavního soudu ohledně návrhu na zrušení aplikovaného zákonného ustanovení nemohl pozitivně projevit v právní sféře toho účastníka řízení, který buď sám podal tento návrh na zrušení zákonného ustanovení spolu s ústavní stížností (§ 74 zákona o Ústavním soudu), anebo byl účastníkem řízení u obecného soudu, který podle čl. 95 odst. 2 Ústavy předložil Ústavnímu soudu návrh na zrušení zákona, který má při řešení věci použít [srov. též stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 31/10 ze dne 14. prosince 2010 (ST 31/59 SbNU 607; 426/2010 Sb.)]. Ani toto pravidlo ovšem nemusí platit bezvýjimečně, a to právě s ohledem na nezbytnost poměřování základních práv tohoto účastníka řízení na straně jedné a požadavku právní jistoty, ochrany základních práv jiných účastníků řízení či jiných ústavně chráněných hodnot na straně druhé (viz výše). Výsledek tohoto poměřování přitom nemusí být z pohledu obecného soudu, jenž věc předkládá Ústavnímu soudu, zřejmý, přičemž pro její posouzení budou klíčovým východiskem právě závěry obsažené v případném derogačním náleží.

91. Podle ustanovení § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu platí, že ke zrušení napadeného právního předpisu dojde „dnem, který v náleží určí“. Podle ustanovení § 58 odst. 1 stejného zákona náleží vydávané v řízení o kontrole norem „jsou vykonatelné dnem jejich vyhlášení ve Sbírce zákonů, pokud nerozhodne Ústavní soud jinak“. Z toho podle konstantní judikatury Ústavního soudu plyne, že Ústavnímu soudu je dána možnost v odůvodněných případech odložit vykonatelnost zrušovacího náleží v řízení o kontrole norem. Tímto důvodem je zejména situace, kdy by okamžité zrušení právního předpisu vyvolalo více negativní důsledky než jeho dočasná tolerance. Proto i v nyní projednávané věci Ústavní soud k odkladu vykonatelnosti přistoupil (viz bod 80).

92. Protože se však v daném případě jedná o případ tzv. konkrétní kontroly norem, je třeba vážit, jaké dopady bude mít tento odklad vykonatelnosti na řízení, které vedlo k vydání tohoto náleží, resp. i na řízení ve věcech dalších soudců, jež byla z důvodu podání tohoto návrhu Městským soudem v Brně přerušena a v nichž by tento náleží mohl být zohledněn při rozhodování.

93. K tomu Ústavní soud uvádí, že stanovení časových účinků zrušení protiústavního právního předpisu je do určité míry otázkou, při níž se nelze omezit na čistě ústavněprávní argumentaci. Pokud by totiž Ústavní soud nemohl zohledňovat i argumenty, zájmy a hodnoty další, pak by k odkladu vykonatelnosti neměl vlastně vůbec přistupovat. Při hodnocení toho, zda k odkladu vykonatelnosti přistoupit a na jakou dobu, totiž nutně zohledňuje např. náročnost právní úpravy, která by měla nahradit úpravu zrušenou, anebo délku legislativního procesu, a nemůže odhlédnout ani od takových aspektů, jako je třeba termín voleb do Poslanecké sněmovny. Pokud by tak totiž nečinil, nebylo by stanovení odkladu vykonatelnosti takového náleží účelné. Není proto nahodilé, že v minulosti stanovoval Ústavní soud odklad vykonatelnosti v délce jak několika málo měsíců, tak i přesahující jeden rok.

94. V nyní projednávané věci Ústavní soud konstatuje, že jakkoliv obecně platí, že by se i při stanovení odkladu vykonatelnosti zrušovacího náleží toto zrušení mělo reálně projevit v právní sféře těch účastníků, jejichž řízení vedlo k vydání vyhovujícího náleží, v projednávané věci jsou splněny podmínky pro závěr, že se toto pravidlo neuplatní. Při úvaze o právních účincích derogačního náleží v řízení o kontrole norem je totiž třeba zvažovat i jiné aspekty než čistě procesněprávní, což ostatně činí i ústavní soudy jiných evropských zemí. Ústavní soud má přitom za to, že tyto aspekty ve svém souhrnu vedou k závěru, že účinky tohoto náleží mohou být aplikovány i na případy těchto účastníků teprve od okamžiku jeho vykonatelnosti a že tento náleží nezakládá nárok na zpětné doplacení rozdílu na platu a dalších náležitostech plynoucího z výše základny ve výši 2,75 násobku průměrné mzdy v nepodnikatelské sféře za předminulý kalendářní rok a ústavně konformního trojnásobku, jenž měl být do zákonné úpravy vložen již k datu 1. ledna 2013.

95. K tomuto závěru vede Ústavní soud především zájem na zklidnění celkové atmosféry, která ve věci platů soudců dlouhodobě panuje jak na politické scéně, tak zejména v širší veřejnosti. Jakkoliv Ústavní soud trvá na tom, že zákonodárce v této věci dlouhodobě postupuje vědomě protiústavním, a tedy neomluvitelným způsobem, je třeba současně vidět, že zpětné doplacení těchto částek by znamenalo významný a zejména též nepředvídaný zásah do státního rozpočtu, který by nutně vedl k dalšímu růstu zmíněného napětí mezi společností a soudci. Ústavní soud přitom nemohl přehlédnout, že zpětné doplacení požadovaných částek by se týkalo i období, kdy se Česká republika nacházela ve finanční krizi, resp. teprve se z této krize pomalu zotavovala. Toto řešení by proto zřejmě vedlo k nepochopení ze strany společnosti a bylo by i způsobilé oslabit pozici soudců a znevážit jejich funkci. Ústavní soud se totiž ani nedomnívá, že by aplikovaný koeficient 2,75násobku průměrné mzdy v nepodnikatelské sféře u soudců vyvolával situaci, již by bylo možno označit za natolik neúnosnou, že by bezpodmínečně vyžadovala nápravu nejen do budoucna, nýbrž i zpět. Ve svých úvahách vycházel rovněž z toho, že funkce soudce by měla být vnímána nejen v rovině profesní, nýbrž také osobnostní. Jednoduše řečeno, od soudce se neočekává pouze odbornost a vysoké pracovní nasazení, nýbrž také bezúhonnost a nadprůměrná osobní integrita [viz např. § 80 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích)]. Proto má Ústavní soud za to, že od této skupiny, která by měla představovat skutečnou elitu společnosti, lze požadovat i větší míru velkorysosti a vstřícnosti než od skupin jiných.

IX.

Obiter dictum

96. Ústavní soud vydal tento nálezn v pomyslném „průběžném číslování“ pod pořadovým číslem XIV. Již čtrnáctkrát se v uplynulých letech musel zaobírat zásahy do materiálního zabezpečení soudců. Několikrát také již vyjádřil naději, že je to snad naposled a že zákonodárce bude vnímat meze možných zásahů prizmatem ústavních principů platných pro nezávislost moci soudní.

97. Právní úprava materiálního zabezpečení soudců vystavěná na relaci trojnásobku průměrné mzdy v nepodnikatelské sféře s dvouletým časovým zpožděním reflektující vývoj v nepodnikatelské sféře by mohla soudce řadit do vyšší středostavovské vrstvy. Je to úprava, jež se nevymyká evropským standardům a představuje v zásadě průměr postavení soudce například v členských zemích Rady Evropy. Obsahuje rovněž raritní možnost nominálního snížení platu, pokud se sníží průměrný plat v nepodnikatelské sféře – v řadě zemí je plat soudce před takovýmto poklesem chráněn. V opakovaných řízeních před Ústavním soudem se zásahy zákonodárce ukázaly arbitrárními, ba podle důvodových zpráv lze usuzovat na záměr vytvořit tlak na ponížení relace průměrného platu a platové základny platné pro soudce. Takový tlak nelze prostě odůvodnit rozpočtovými náklady na platy soudců; na druhé straně soudní moc neexistuje mimo ekonomickou realitu státu a uvedená relace není ústavně nedotknutelnou veličinou. Pro zásah do ní by však musely být velmi pádné argumenty doložené řádnými analýzami odměňování ve veřejné sféře za situace značně omezených možností státu při respektování ústavních garancí nezávislosti soudní moci. Ústavní soud nezaložil svým rozhodnutím nárok na zpětné doplatky za období, kdy soudci byli neústavně poškozování snížením úrovně jejich materiálního zabezpečení, což neznamená jedinou provzdy, že protiústavní zásahy nemohou mít i velmi citelný dopad na státní rozpočet. Předpokládá, že zákonodárce k datu vykonatelnosti tohoto nálezu do právní úpravy vloží úpravu vázící platovou základnu na ústavně konformní úroveň trojnásobku průměrného platu v nepodnikatelské sféře, a na druhé straně by Ústavní soud nepřekvapilo, pokud by soudci od započatých sporů ustoupili a po několikaletém období sporů bylo nastoleno období pochopení a vzájemné úcty, která přináležejí činitelům představujícím pilíře státní moci.

X.

98. Ústavní soud nemohl vyhovět navrhovateli v jeho žádosti o přednostní projednání návrhu (§ 39 zákona o Ústavním soudu) s ohledem na personální obměnu většiny pléna Ústavního soudu v roce 2013.

Předseda Ústavního soudu:

JUDr. Rychetský v. r.

Odlišná stanoviska podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujali k výroku I rozhodnutí pléna soudci Jan Musil a Radovan Suchánek a k části výroku I rozhodnutí pléna soudce Vladimír Sládeček.

1. Odlišné stanovisko soudců Radovana Suchánka a Jana Musila

Podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujímáme toto odlišné stanovisko k I. výroku i k odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13:

1. Neshledáváme rozpor zákonného ustanovení dotčeného výrokem I nálezu s žádnou normou ústavního pořádku. Argumentace navrhovatele ani plenární většiny nás nepřesvědčuje, že pravidlo, podle něhož platová základna soudců obecných soudů činí od ledna 2013 v kalendářním roce 2,75násobek průměrné nominální měsíční mzdy v nepodnikatelské sféře dosažené za předminulý kalendářní rok, je v rozporu s čl. 1 odst. 1 ve spojení s čl. 82 odst. 1 Ústavy České republiky, jak uvádí odůvodnění nálezu (bod 80).

2. Nález (v bodech 58 až 69) se jako na relevantní judikaturu Ústavního soudu odvolává zejména na nálezy ze dne 2. 8. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 16/11 (N 135/62 SbNU 99; 267/2011 Sb.) a ze dne 3. 5. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 33/11 (N 95/65 SbNU 259; 181/2012 Sb.). Tyto nálezy ovšem nepřekonávají, resp. nerevidují právní názory, které formuloval Ústavní soud ve vztahu k úpravám platové základny pro soudce, vyslovené již dříve v nálezech ze dne 16. 1. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 55/05 (N 9/44 SbNU 103; 65/2007 Sb.) a ze dne 2. 3. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 13/08 (N 36/56 SbNU 405; 104/2010 Sb.). Ostatně na nález sp. zn. Pl. ÚS 55/05 všechny pozdější nálezy týkající se platové základny soudců výslovně odkazují. Považujeme proto tvrzení plenární většiny v dnešním nálezu, že „závěry, které Ústavní soud vyslovil v nálezech vázících se ke ‚zmrazení‘ platové základny v letech 2003–2010 [...] byly vývojem a judikatorní praxí po 31. prosinci 2010 v podstatné míře překonány“ (bod 65), jednak za ničím nepodložené, jednak za rozporné s bodem 62, v němž se cituje z nálezu ze dne 7. 9. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 12/10 (N 188/58 SbNU 663; 269/2010 Sb.), jenž rovněž (v již necitované části) odkazuje na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 55/05 a sp. zn. Pl. ÚS 13/08, (viz jeho body 20 a 21).

V nálezech sp. zn. Pl. ÚS 55/05 a sp. zn. Pl. ÚS 13/08 byly zformulovány zásadní teze, které nynější nález v logice své argumentace zcela pomíjí, neboť oběma uvedenými nálezy byly zamítnuty návrhy na zrušení opatření, která snižovala tempo růstu platové základny pro soudce i všechny představitele spadající pod 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 pozdějších předpisů, „zmrazením“ její výše po dobu několika let (v letech 2004 a 2005, resp. 2008 až 2010).

3. Již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/05 Ústavní soud uvedl, že v případě tohoto opatření „Nejde o snížení nebo odnětí [...] nárokové složky odměny soudce za výkon funkce [...], nýbrž o opatření, jímž bylo v roce 2003 a 2004 sníženo tempo růstu platů (platy byly, jinými slovy, zmrazeny)“ – bod 53. Současně vyslovil tuto základní tezi: „Kvantifikace materiálního zabezpečení soudců v podobě úhrnu jejich příjmů v kalendářním roce je tak pro Ústavní soud základním kritériem pro zjištění, zda v důsledku opatření ve sféře odměňování soudců došlo či nedošlo k platové restrikci.“ (bod 55). K tomu Ústavní soud dodal, že z jeho dosavadní judikatury „nelze dovozovat trvalý a nezpochybnitelný nárok na každoroční růst platů soudců“ (bod 57).

Zmíněné základní kritérium pro posuzování platových restrikcí, tj. kvantifikaci materiálního zabezpečení soudců v podobě úhrnu jejich příjmů v kalendářním roce, Ústavní soud znovu použil i v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/08 (bod 41). V nynější věci však toto kritérium vůbec zohledněno nebylo, a to i přes naše požadavky, aby v rámci dokazování byly stejně jako v minulosti vyžádány podklady od Ministerstva spravedlnosti (a případně i od navrhovatele) ke zjištění změn v úrovni odměňování soudců v posledních letech, zejména pak v roce 2013, rozhodném z hlediska podaného návrhu (srov. body 22 a 23 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/05, body 12, 14, 22 a 24 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/08).

Na základě těchto podkladů Ústavní soud již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/05 konstatoval, že zastavení nárůstu platů soudců po dobu jednoho roku není restrikcí v rozporu s ústavními principy („neshledal, že by [...] došlo ke snížení materiálního zabezpečení soudců oproti dosavadnímu stavu“ – bod 59) a rovněž v případě nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/08 „musel na otázku, zda zastavení nárůstu hrubého platu soudců po dobu tří let (při současném nárůstu skutečného příjmu) je již ústavně nepřipustné, odpovědět rovněž negativně“ (bod 51 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/08). Ústavní soud v posléze citovaném nálezu také shledal, že „je nezbytné, aby i ve světle právních názorů vyjádřených v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/05 byl zkoumán skutečný dopad do příjmové situace soudců. Ten neměl charakter trvalého snížení materiálního zabezpečení soudce [...]“ (bod 52).

Tohoto kritéria se Ústavní soud držel i v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/10, v němž konstatoval: „Pro další vývoj judikatury jsou základním východiskem teze vyslovené v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/08: ‚krok zákonodárce, jímž (by) došlo nikoliv k pozastavení tempa růstu platu soudců, nýbrž k byt' i jen částečnému odnětí již dosažené úrovně jejich materiálního zabezpečení, stěží by mohl Ústavní soud z hlediska principů

demokratického právního státu aprobovat. [...]“ (bod 21).

Byl tedy správně činěn jasný rozdíl mezi ústavně konformním snížením, resp. pozastavením tempa růstu platů („zmrazením“) a protiústavním (v daných souvislostech) snížením příjmu ve srovnání s příjmem již reálně dosaženým, tj. v předchozím období skutečně pobíraným.

Pokud se v nynějším nálezu tato diference pomíjí a uvádí se jen, že „Ústavní soud nemínil následovat závěry, které vyslovil v minulosti v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/08, v němž se odvolal na čistý příjem soudce, částečně zvýšený v důsledku změny daně z příjmů [...]“ (bod 76), jde podle našeho názoru o – jenně řečeno – dezinterpretaci citovaných právních názorů.

4. Další klíčová teze vyslovená v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/08 je tato: „Ústavní soud je přesvědčen, že v projednávané věci dočasné pozastavení garantovaného nárůstu platů soudců neovlivnilo jejich dosud dosaženou úroveň materiálního zajištění způsobem, jenž by založil pochybnosti o tom, zda nejde o svévolný postup zákonodárce mající za cíl omezení či ztrátu soudcovské nezávislosti.“ (bod 54).

Postrádáme v dnešním nálezu jakýkoli důkaz svévole vlády či zákonodárce, která by stanovením 2,75násobku, resp. nestanovením 3násobku měla za cíl zásah do nezávislosti soudců. Sotva lze za svévolný postup považovat nálezem vytykanou skutečnost, že se „pomíne projednání s představiteli, resp. zástupci nezávislé justice, a to jak na úrovni exekutivní, tak zákonodárné“ (bod 53), když byl zákon č. 11/2013 Sb., kterým se mění 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 pozdějších předpisů, a některé další zákony, schválen ve stavu legislativní nouze (nálezem aprobovaném jako „jediná možnost, jak se pokusit o to, aby soudci nezůstali od 1. ledna 2013 bez odměny za svou práci“ – viz bod 51) poté, co 12. prosince 2012 byl Poslaneckou sněmovnou zamítnut předchozí vládní legislativní návrh (kritizovaný i nálezem v bodě 47 jako „raritní“) a do vykonatelnosti derogačního nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/11, tj. pro přijetí, resp. nabytí účinnosti novely určující výši platové základny všech funkcionářů státu spadajících pod zákon č. 236/1995 Sb., zbývaly necelé tři týdny.

5. V této souvislosti vyslovujeme podiv nad úvahou obsaženou v bodě 53, podle níž „[d]erogační zásah by v posuzované věci tedy byl jen prostým důsledkem setrvalého doslova přehlíživého přístupu vlády a zákonodárce k moci soudní, kterou snad i s odstupem téměř 25 let od zásadní společenské změny vnímají toliko jako skupinu státních úředníků závislých na státu a placených tak, jak se zachce té které politické reprezentaci“. Nejenže neshledáváme přiléhavým citované paušální příkré hodnocení na adresu vlády a Parlamentu (a už vůbec ne v dané věci), ale zejména se nedomníváme, že by se úvaha o derogaci zákonného ustanovení měla odehrávat v emocionální rovině, namísto roviny ústavně relevantních argumentů. A především: nemůžeme souhlasit s deklasováním výsostné úlohy demokratické politické reprezentace při tvorbě zákonných pravidel financování funkcí státu (čl. 5 a 42 Ústavy), mezi něž samozřejmě náležejí také pravidla odměňování soudců. V tomto smyslu budou i soudci vždy „závislí na státu“, který samozřejmě musí získat zdroje na jejich platy a – chce-li být demokratickým právním státem – soudcům poskytnout v tomto směru jistotu jejich materiálního zabezpečení, adekvátního obvyklým příjmovým poměrům v zemi. Nemáme za to, že by se zákonná úprava, nálezem zrušená ve vztahu k soudcům, tomu zpronevěřila.

6. Domníváme se, že nebylo od vlády žádnou svévolí, pokud odůvodnila navrženou výši koeficientu na úrovni 2,75 poukazem na tehdejší ekonomickou situaci a možnosti státního rozpočtu (viz citaci důvodové zprávy v bodě 70). Ačkoli se nález pouští do určitých ekonomických srovnání, vyhovujícím výrokem od tohoto argumentu vlády odhlíží, přičemž např. pomíjí vývoj hrubého domácího produktu (HDP), jakož i stav veřejného dluhu v době přijetí napadené zákonné úpravy. Jak známo, byl HDP České republiky po celý rok 2012 i po první tři kvartály roku 2013 v záporných číslech, tedy klesal. Za rok 2013 dosáhl v České republice HDP vyjádřený ve standardu kupní síly 79 % průměru Evropské unie, což je méně než v předchozích letech (ještě v roce 2009 se produkce České republiky rovnala 83 % průměru Evropské unie, v roce 2011 to bylo 80 %). Celkový vládní dluh přítom v letech 2012 i 2013 přesahoval již 46 % HDP.*

Pouhé predikce růstu HDP v letošním roce (2014), které zmiňuje nález v bodě 73, nemohou být pro projednávanou věc relevantní. Zákonodárce není obvykle jasnovidcem a návrh na zrušení napadeného ustanovení byl podán v rámci konkrétní kontroly norem.

Vyhovující výrok nálezu je paradoxní tím spíše, že nález ve svém odůvodnění odmítá ve vztahu k soudcům „zpětné doplacení požadovaných částek“ (tj. do úrovně 3násobku) z důvodu, že „by se týkalo i období, kdy se Česká republika nacházela ve finanční krizi, resp. se z této krize pomalu zotavovala“ (bod 95). Nález tak

mimoděk potvrzuje, že zakotvení 2,75násobku namísto 3násobku nebylo ze strany vlády a zákonodárce svévolí, ale mělo svůj vážný hospodářský důvod. Tento argument ovšem svědčí pro zamítnutí návrhu, nikoli pro pouhé nepřiznání soudcům zpětného doplatku rozdílu v příjmu za období od 1. 1. 2013.

7. Také pokud jde o zmiňovaný evropský kontext, nález bohužel nijak nedokládá, že by se úroveň příjmů soudců odvozovaná od dosavadního pravidla 2,75násobku průměrné nominální měsíční mzdy v nepodnikatelské sféře vymykala „evropským standardům“ a nepředstavovala ani „průměr postavení soudce například v členských zemích Rady Evropy“, jak se zřejmě domnívá plenární většina (bod 97).

8. Konečně třetí teze, zastávaná v dosavadní judikatuře Ústavního soudu zní: „Za výrazný prvek záruky přiměřeného materiálního zabezpečení soudců z hlediska principu dělby státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní a požadavku jejich vzájemné vyváženosti je třeba považovat i přímou vazbu mezi platem představitelů moci zákonodárné a výkonné na straně jedné a platem soudců na straně druhé. Konstrukce zákona o platu představitelů státní moci, která s pomocí jednotné platové základny a zákonem stanovených koeficientů zaručuje, že spolu se zvýšením platů představitelů moci zákonodárné a výkonné se ve stejném poměru automaticky zvýší i platy soudců, tak představuje významnou, v právním řádu vestavěnou pojistku, že poměr v materiálním zabezpečení představitelů jednotlivých mocí bude i v budoucnu zachováván.“ (bod 59 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/05, viz i bod 52 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/08).

Dnešní nález naopak od platových relací ve vztahu k představitelům moci zákonodárné a výkonné (členové Parlamentu, členové vlády, prezident republiky) systematicky odhlíží a porovnává platy soudců v zásadě jen s platy státních úředníků – administrativy (body 74, 76, 79). Nepovažujeme za správné, že nález nyní zcela opouští přímou vazbu mezi výší platu představitelů jednotlivých větví státní moci, k čemuž dochází zrušením „2,75násobku“ jen „pokud se týká soudců“ obecných soudů. Nejde přece „pouze“ o to, mít nezkorumpované soudce, ale stejně tak o to, mít nezkorumpované členy Parlamentu a představitele exekutivy (vždyť i členové vlády stejně jako soudci nemají možnost vedlejších výdělků).

9. Dnešní nález vytváří zdání, že nelze jinak než pokračovat v trendu nastoleném posledními dvěma nálezy z let 2011 a 2012 sp. zn. Pl. ÚS 16/11 a sp. zn. Pl. ÚS 33/11. Podle našeho názoru je však situace, která se vztahuje k nynějšímu řízení, odlišná od té, která byla předmětem posouzení v těchto dvou nálezech, a to ve třech směrech:

Zprvč předmětem posouzení nyní není platová základna pro soudce stanovená zákonem absolutním číslem ad hoc pro vymezené časové období. V případě nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/11 byl zrušen „2,5násobek“ právě jen v souvislosti s opětovným zrušením ad hoc stanovené platové základny pro soudce, když tento měl sloužit jako v bodě 59 zmiňovaná „pojistka“ vzhledem k předchozímu nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/11 pro případ, že Ústavní soud znovu zruší ad hoc platovou základnu pro soudce stanovenou pro roky 2012 až 2014.

Zadruhé na rozdíl od stavu v letech 2011–2012 nebyl v roce 2013 (pro přezkum rozhodné období) násobek pro výpočet platové základny pro soudce snížen, ale naopak došlo ve srovnání s předchozím rokem k jeho zvýšení z 2,5 na 2,75 (byť nikoliv až na někdejší zákonem stanovený 3násobek). Za zavádějící proto považujeme, když nález interpretuje napadené ustanovení (2,75násobek) jako platovou restriktci, vycházející z premisy, že od roku 2013 došlo ke „snížení relace mezi platovou základnou a průměrnou mzdou v nepodnikatelské sféře z 3násobku na 2,75 násobek“ (bod 74). Onen 3násobek sice byl v ustanovení § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb. zakotven do 31. 12. 2010, v roce 2013 byl však již vzhledem k předchozím změnám předmětné zákonné úpravy (byť ta poslední byla iniciována derogačním zásahem Ústavního soudu) kategorií minulou a hypotetickou.

Zatřetí v rozhodném období (2013) nedošlo k poklesu ani ke stagnaci reálných příjmů soudců, ale naopak došlo k jejich významnému zvýšení (o tom již výše a ještě podrobněji dále).

10. Předmětem nynějšího řízení tedy nebylo posouzení ústavní konformity snížení platů soudců snížením předchozí platové základny (jak tomu bylo v situaci posuzované v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/11, kdy byla zákonem č. 425/2010 Sb. snížena platová základna pro soudce pro rok 2011 ve srovnání s roky 2008–2010 o 2 842 Kč), ani její jenom zanedbatelné zvýšení (srov. nález Pl. ÚS 33/11, kdy zvýšení platové základny pro roky 2012–2014 mělo podle stejného zákona činit pouhé 2 Kč oproti „zmrazené“ základně platné v letech 2008–2010), ale předmětem nynějšího posouzení bylo, resp. mělo být naopak zvýšení platové základny soudců v roce 2013 oproti předchozímu roku 2012.

Skutečnost je tedy taková, že v rozhodném období 2013 vzrostla platová základna pro soudce ve srovnání s rokem 2012 o 5 634,25 Kč, tj. meziročně o 9,8 %. Jelikož je platová základna jen výchozí veličinou pro určení příjmu soudce (skládajícího se z jeho platu a náhrad výdajů, přičemž plat se určuje vynásobením platové

základny platovým koeficientem stanoveným podle počtu let započtené doby pro soudce – viz § 28 až 32 zákona č. 236/1995 Sb. a bod 41 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/08), je jistě ilustrativnější uvést několik příkladů, jak se i při platnosti 2,75násobku pro výpočet platové základny pro soudce od roku 2013 zvýšily měsíční „hrubé“ příjmy soudců:

(2,75násobek)	2012 (2,5 násobek)		2013	
	plat	náhrada	plat	náhrada
856,75 Kč	56 800	3 600	55 400	3 200
č. 183/2012 Sb.)	platová základna: 64 495,75 Kč (dle sdělení MPSV č. 183/2012 Sb.)*		platová základna: 62 (dle sdělení MPSV č. 394/2013 Sb.)	
	plat	náhrada	plat	náhrada
soudce okresního soudu, 3 500 do 5 let praxe	56 800	3 600	55 400	3 200
soudce okresního soudu, 3 500 15 let praxe	83 900	3 600	81 800	3 200
soudce okresního soudu, 3 500 30 let praxe	97 400	3 600	95 000	3 200
samosoudce krajského soudu, 3 500 30 let praxe	112 300	3 600	109 400	3 200
předseda senátu krajského soudu, 3 500 30 let praxe	113 600	3 600	110 700	3 200
předseda senátu vrchního soudu, 3 500 30 let praxe	126 500	3 600	123 200	3 200
soudce Nejvyššího soudu 3 500 a Nejvyššího správního soudu	118 700	3 600	115 700	3 200
předseda senátu Nejvyššího soudu 3 500 a Nejvyššího správního soudu	128 400	3 600	125 100	3 200

Jestliže tedy např. měsíční plat soudce okresního soudu s třicetiletou praxí vzrostl z 86 500 Kč v roce 2012 na 95 000 Kč v roce 2013, tj. o 8 500 Kč, a k tomu měsíční víceúčelová paušální náhrada vzrostla v témže období z 3 200 Kč na 3 500 Kč, tedy jeho celkový měsíční příjem se meziročně zvýšil o 8 800 Kč, nelze to považovat ani za stagnaci, natož pak za pokles příjmu.

Z těchto údajů je zjevné, že k žádnému trvalému snížení příjmů soudců v rozhodném roce 2013 (zákonem č. 11/2013 Sb.) ani později nedošlo. Naopak – jejich nominální i reálné příjmy od roku 2012 setrvale a výrazně rostou i při použití onoho 2,75násobku. To by samozřejmě platilo i pro rok 2015, v němž by se – dle nyní platného právního stavu – při 2,75násobku zvýšila platová základna pro soudce i představitele na 65 103,50 Kč a v závislosti na tom by opět rostly i platy soudců.

Kategorický požadavek ve stylu „nic než 3násobek a ani o korunu méně“ se nám v tomto kontextu jeví být zjevně nepřiměřeným.

Argumentace nálezu nás nepřesvědčuje, že rozdíl v násobku v intervalu 0,25 (tj. mezi dosud platným 2,75násobkem a požadovaným 3násobkem), který činí v dopadu do platové základny v posuzovaném roce 2013 necelých 5 800 Kč, má ústavní rozměr v podobě narušení soudcovské nezávislosti. Je skutečně ohrožena nezávislost např. vzpomínaného soudce okresního soudu s 30 lety praxe, jemuž vzrostl v roce 2013 měsíční příjem „pouze“ o 8 800 Kč (při 2,75 násobku), namísto toho, aby mu vzrostl o navrhovatelem a plenární většinou požadovaných 17 700 Kč (při použití 3násobku)?

11. Nesouhlasíme proto již se základním argumentem, o němž se vyhovující výrok opírá, totiž že „není v současné době již prostor pro restriktivní zásahy do relativního poměru zakotveného v § 3 odst. 3 [zákonu č. 236/1995 Sb.], jak byl založen zákonem č. 309/2002 Sb. (na úrovni 3násobku)“ (bod 80). Nemůžeme se ztotožnit s myšlenkou, na níž je nález založen, že jakákoli částka, která je pro účely výpočtu platové základny soudců nižší než 3násobek průměrné nominální měsíční mzdy v nepodnikatelské sféře, je protiústavní, byť by šlo o částku sebenepatrnější. Nevidíme žádnou oporu v literatuře, natož ve smyslu Ústavy pro „sakralizaci“ 3násobku, na níž nález staví.

12. Ani pokud bychom přijali optiku nálezu, tedy že platy soudců vlastně v roce 2013 poklesly v důsledku toho, že zákon č. 11/2013 Sb. nezakotvil 3násobek, pročez jde vlastně o jakousi kumulaci propadu ve výši příjmů soudců [náležen nahlíženou za období 2002–2011 (viz bod 75), ačkoli přece i v tomto desetiletí byla období, kdy Ústavní soud platové korekce aproboval], nemůžeme přitakat tomu, že by platová korekce nastavená od r. 2013 na úrovni 2,75násobku měla na příjmové poměry jednotlivých soudců tak významný dopad, aby byla ohrožena jejich nezávislost, natož nezávislost soudní moci jako celku. K tomu by mohlo dojít jen v případě, pokud by reálným poklesem odměn soudců byla soudcovská funkce skutečně markantně podhodnocena, takže by soudcům hrozila nouze či alespoň relativní chudoba. V relacích, v nichž se rostoucí platy soudců v posledních letech pohybují, považujeme za lichý argument nebezpečím korupce či externích vlivů na soudcovské rozhodování. Takový argument lze jistě rozvíjet ad absurdum dle rčení, že „každý má svou cenu“.

Úprava příjmových poměrů soudců, k níž došlo napadeným ustanovením (zakotvením 2,75násobku) nijak neohrožuje odpovídající materiální zabezpečení soudců, alespoň jsme pro to nenalezli v nálezu žádný důkaz. Ba právě naopak, když se v nálezu uvádí: „Ústavní soud se totiž ani nedomnívá, že by aplikovaný koeficient 2,75násobku průměrné mzdy v nepodnikatelské sféře u soudců vyvolával situaci, již by bylo možno označit za natolik neúnosnou, že by bezpodmínečně vyžadovala nápravu nejen do budoucna, nýbrž i zpět.“ (bod 95).

Mají-li být soudci společenskou „elitou“, považujeme za nedůstojné jejich stavu a za nesolidární vůči „zbytku“ společnosti, aby se při jejich měsíčních příjmech, které dávno přesahují příjmy velké části občanů (měřeno průměrnou mzdou) a jež se „obyčejnému smrtelníkovi“ musejí zdát právem závratné, žalobami domáhali doplacení dalších částek, a to přes to, že jejich příjmy rostou – na rozdíl od příjmů ostatních představitelů státu – od roku 2011 výrazně progresivněji.

Volání plenární většiny po tom, aby v této situaci bylo soudcům přidáno ještě více, aby se ti mohli vřadit do „vyšší středostavovské vrstvy“ (bod 97), působí nepatřičně. Sluší se připomenout, že náš ústavní pořádek je založen na principu občanské (lidské) rovnosti (viz njmě čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky, čl. 1, čl. 3 odst. 1, čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod) a nezná žádné stavy, třídy, kasty nebo vyšší či nižší společenské vrstvy. Ústavní soud při věrnosti Ústavě by měl proto podporovat ideu občanské rovnosti, nikoli ideu „stavovství“ a elitářské vypínavosti určitých sociálních skupin. Škoda, že se nyní Ústavní soud více nerozpomněl, že kdysi soudce i ostatní státní představitelé označoval také jako „služebníky státu“ (např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 13/08, bod 56; sp. zn. Pl. ÚS 12/10, body 24, 30; viz i citaci v bodě 62 dnešního nálezu).

Pokud jde ve věci úrovně příjmů soudců o otázku jejich prestiže ve společnosti, nelze se ptát než: odvíjí se společenská prestiž skutečně jen (hlavně, především?) od výše příjmů? Nemyslíme si, že by měl Ústavní soud takováto měřítka společenské prestiže podporovat.

Chceme alespoň připomenout, že nejen široká občanská veřejnost, ale i významné hlasy z právnické obce nesdílejí přesvědčení, na němž staví nynější nález, tedy že platy soudců stále jaksi zaostávají za úrovní, které již měly dávno dosáhnout. Před časem to výstižně vyjádřil např. profesor ústavního práva Václav Pavlíček (dlouholetý vedoucí katedry ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy), který na otázku „proč nemá justice patřičný kredit?“ odpověděl: „[...] v některých případech se zdá, že je justice všemocná, moc někdy zneužívá a odcizuje se principům demokratického státu. Ani soudci se nemohou stát zvláštní nekritizovatelnou kastou. Nemyslím jen excesy jednotlivců, které se mohou projevit i ve státech s nepřetržitou dlouhou právní tradicí. Mám na mysli takové případy, kdy Ústavní soud odmítá, aby se justice solidárně podílela na úsporách ve

společnosti jako ostatní složky státu. Nemohu souhlasit, že základní podmínkou nezávislosti justice je, aby měla jen ona platy nedotknutelné a zvyšovaly se, jinak nebude nestranně rozhodovat. Znamená to, že solidarita v úsporách, která se dotkne zákonodárců, prezidenta, členů vlády, policie nebo jiných státních orgánů, znamená, že u nich se legitimně po snížení platů otevírá prostor ke korupci? Jakou roli hrají morální faktory? Nemůže být ve státním aparátu jedinou hodnotou a autoritou autorita peněz a majetku, pak se stát rozpadne.“ (Listy. Roč. XLIV, č. 3/2014, s. 21–22; rozhovor ze 7. 6. 2011, autorizováno v září 2013).

13. Lze zřejmě očekávat, že dnešní vyhovující nálezy i s vyloučením zpětné účinnosti I. výroku (tj. „doplatků“ k platům soudců od roku 2013 do úrovně 3násobku) nebude většinou politické reprezentace pochopen („oceněn“) jako úspěch zákonodárce (tj. zachování úsporných opatření), ale předně jako opětovné potvrzení a posílení trendu „rozevírajících se nůžek“ mezi platy soudců na jedné straně a platy ostatních představitelů státu, natožpak průměrnými výdělky ostatních občanů na straně druhé, a v důsledku toho povede ke zvýšení napětí mezi „politickou sférou“ a představiteli justice. To mívá obvykle neblahé důsledky.

14. Konečně I. výrok nemůžeme podpořit ani z dalšího důvodu: Jde totiž o výrok zčásti derogační, zčásti tzv. interpretativní, resp. normotvorný. Pravomocí Ústavního soudu podle Ústavy České republiky a zákona o Ústavním soudu je napadené ustanovení zákona pouze zrušit, shledá-li jej protiústavním, přičemž derogační účinky nálezu se vztahují na „ustanovení“ [čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy a § 64 odst. 1, § 66 odst. 1, § 67, 70 zákona o Ústavním soudu]. Ústavní soud není oprávněn stanovit, že se namísto derogace protiústavního ustanovení jeho platnost vlastně zachovává s tím, že se „pouze“ vylučuje jeho použitelnost vůči určitým osobám, tj. že se omezuje osobní působnost právní normy, jak to činí formulace I. výroku. Výsledkem je pak zcela nemožný stav jakési „derogace–nederogace“ napadeného ustanovení, kdy jedno a totéž zákonné ustanovení současně neplatí (zde vůči soudcům) i platí (zde vůči představitelům). Z hlediska toho, čeho chce výrok dosáhnout, by vlastně měl přesně znít asi tak, že se vůči soudcům vyjmenovaných soudů od 1. 1. 2015 „nepoužije“ ustanovení vyjádřené slovy „2,75násobek“. Není-li takový výrok možný, pak ovšem není možný ani I. výrok v přijatém znění. Ústavní soud tímto výrokiem vstoupil do domény zákonodárce.

Tento výrok vyvolává i další otázky, např.: Je možné, aby Ústavní soud v hypotetickém jiném řízení před ním mohl v budoucnu znovu rozhodovat o návrhu na zrušení ustanovení „2,75násobek“, a to ve vztahu k jiným představitelům spadajícím pod zákon č. 236/1995 Sb. (co když nyní podají žaloby na „doplatky“ k platům vypočteným podle tohoto ustanovení třeba členové Nejvyššího kontrolního úřadu)? Uplatní se pak vůči návrhu na zrušení takto „zrušeného“ ustanovení překážka věci rozhodnuté? Jak bude Parlament novelizovat toto zrušené/nezrušené ustanovení – je stále součástí platného znění zákona? Atd. (Jde o situaci odlišnou od znění výroku nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 12/10, č. 269/2010 Sb., neboť tehdejší formulace „pokud se týká soudce“ znamenala zrušení slova, resp. ustanovení znějícího „ , soudce“ v § 3 odst. 4 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 418/2009 Sb.)

15. Ze všech uvedených důvodů máme za to, že návrh na zrušení napadených ustanovení zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 11/2013 Sb., měl být v plném rozsahu zamítnut.

*) Tato platová základna byla platná pro období od 1. června 2012 do 31. prosince 2012.

2. Odlišné stanovisko soudce Vladimíra Sládečka

V souladu s ustanovením § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, podávám toto nesouhlasné odlišné stanovisko k výroku I, a to z následujících důvodů:

I.

Nemohu souhlasit s výrokiem I ve slovech „pokud se týká soudců okresních, krajských, vrchních soudů, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu“.

Domnívám se, že Ústavní soud je – v souladu se zásadou *ne eat iudex ultra petita partium aut breviter ne ultra petita* – vázán petitem jakéhokoliv návrhu podaného k Ústavnímu soudu. Ostatně Ústavní soud to nezdědka konstatuje v odůvodnění svých rozhodnutí [poprvé již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/93 ze dne 24. 5. 1994 (N 25/1 SbNU 189; 131/1994 Sb.)]. Nepochybně to tedy platí i pro návrh na zrušení zákona. A petit zněl na zrušení (části) ustanovení § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, vyjádřeného slovem „2,75násobek“.

Samotné nerespektování petitu tvoří nicméně pouze jeden relevantní aspekt věci. Druhou stránkou se totiž jeví – co se týče dopadu patrně ještě významnější – nutné (logické) důsledky takto formulovaného výroku. Derogace se tak bude vztahovat pouze na určitou skupinu osob ve výroku vymezenou. Právní předpis (část jeho ustanovení) tak bude postrádat obecnou závaznost, tj. základní (typický) atribut všech právních předpisů, čímž se odlišují kupř. od předpisů vnitřních, které tuto vlastnost nemají. Přirozeně to neznamena, že všechna ustanovení všech právních předpisů nutně zavazují každého. Kupř. zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, platí především pro policisty nebo zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, takřka výhradně zavazuje pouze advokáty. Obecná závaznost i v těchto případech nicméně spočívá v tom, že uvedené zákony zavazují – bez výjimky – každého policistu či advokáta.

Již pouhá představa, že by se na někoho (specifikovanou skupinu osob) určité ustanovení právního předpisu nevztahovalo, protože by bylo Ústavním soudem jen „zčásti“ (pro někoho) zrušeno a pro ostatní osoby by bylo nadále závazné, je naprosto nepřijatelná. Ani při vynaložení veškerého úsilí si takto zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (§ 64 an.), ale ani příslušné ustanovení Ústavy, tj. čl. 87 odst. 1 písm. a), vyložit nedovedu.

Pro úplnost je třeba dodat, že v odůvodnění nálezu se ani nijak nevysvětluje, proč byl při formulaci výroku použit tento „nestandardní“ postup.

K této otázce odkazují též na odlišné stanovisko soudců R. Suchánka a J. Musila (bod 14), ke kterému se připojuji.

II.

Lze tedy uzavřít, že část výroku I ve slovech „pokud se týká soudců okresních, krajských, vrchních soudů, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu“ měla být z výše uvedených důvodů vypuštěna, jak jsem to ostatně již navrhoval při projednávání návrhu v plénu.