267

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 16/11 dne 2. srpna 2011 v plénu ve složení Stanislav Balík, František Duchoň, Vlasta Formánková, Vojen Güttler, Pavel Holländer, Ivana Janů, Vladimír Kůrka, Dagmar Lastovecká, Jan Musil, Jiří Nykodým, Pavel Rychetský, Miloslav Výborný, Eliška Wagnerová a Michaela Židlická o návrhu Městského soudu v Brně na zrušení:

I.

1. ustanovení bodu 2 čl. I části první zákona č. 425/2010 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 zákon č. 201/1997 Sb., o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců a o změně a doplnění zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, pokud se týká soudců okresních, krajských a vrchních soudů, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu, in eventum a pokud se týká soudců Ústavního soudu,

2. ustanovení bodu 3 čl. I části první zákona č. 425/2010 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 zákon č. 201/1997 Sb., o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců a o změně a doplnění zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, pokud upravuje platovou základnu soudců v letech 2011 až 2014 (§ 3b odst. 1 a 2), in eventum a pokud upravuje platovou základnu soudců Ústavního soudu v letech 2011 až 2014 (§ 3a);

II. in eventum

1. 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. 309/2002 Sb. a zákona č. 425/2010 Sb., pokud se týká soudců okresních, krajských a vrchních soudů, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu, in eventum a pokud se týká soudců Ústavního soudu,

2. ustanovení § 3b odst. 1 a 2 zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění zákona č. 425/2010 Sb.,

in eventum:

3. ustanovení § 3a 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. 425/2010 Sb., pokud se týká soudců Ústavního soudu,

takto:

I. Ustanovení § 3b odst. 1 zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a po-

slanců Evropského parlamentu, ve znění zákona č. 425/2010 Sb., se zrušuje dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

II. Ve zbývající části se návrh odmítá.

Odůvodnění

I.
Vymezení věci a rekapitulace návrhu

Ústavnímu soudu byl dne 10. března 2011 doručen návrh Městského soudu v Brně na zrušení částí zákona č. 425/2010 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 zákon č. 201/1997 Sb., o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců a o změně a doplnění zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, (případně částí 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. 425/2010 Sb.), pokud obsahují restrikce v odměňování soudců (§ 3 odst. 3, § 3b), spolu s návrhem na přednostní rozhodnutí v předmětné věci podle § 39 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb. Předmětný návrh byl doplněn podáním navrhovatele doručeným Ústavnímu soudu dne 25. května 2011.

Navrhovatel tak učinil 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 svojí rozhodovací činností v souladu s čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava") dospěl k závěru, že

- 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. 309/2002 Sb. a zákona č. 425/2010 Sb., pokud se týká soudců okresních, krajských a vrchních soudů, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu, in eventum i týká-li se soudců Ústavního soudu, dále
- ustanovení § 3b odst. 1 a 2 zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění zákona č. 425/2010 Sb.,
- in eventum ustanovení § 3a 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. 425/2010 Sb., pokud se týká soudců Ústavního soudu,

jichž má být při řešení věci sp. zn. 35 C 35/2011 použito, jsou v rozporu s čl. 1 odst. 1 ve spojení s čl. 81 a čl. 82 odst. 1 Ústavy, příp. i čl. 83 Ústavy, dále s čl. 2 odst. 1 Ústavy, s čl. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina") a s čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též jen „Protokol").

V uvedené věci sp. zn. 35 C 35/2011 je Městským soudem v Brně rozhodováno o žalobě, kterou se soudce Okresního soudu Brno-venkov domáhá vůči České republice – Okresnímu soudu Brno-venkov zaplacení částky 21 500 Kč. Jde o rozdíl 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 také jen „zákon č. 236/1995 Sb.", případně „zákon o platu" či „platový zákon")

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 za leden 2011, a mezi skutečně vyplaceným platem a náhradou výdajů snížených s účinností od 1. ledna 2011 zákonem č. 425/2010 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 zákon č. 201/1997 Sb., o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců a o změně a doplnění zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů.

Svoji aktivní legitimaci navrhovatel opírá o konstatování, dle něhož při řešení předmětné věci musí aplikovat § 3b odst. 1 zákona o platu, ve znění zákona č. 425/2010 Sb., určující platovou základnu pro rok 2011. Pro posouzení uplatněného nároku (žalobce požaduje rozdíl na platu a náhradě výdajů, který vznikl jednak v důsledku stanovení ad hoc základny na rok 2011, jednak v důsledku snížení platové základny obecně) je nutno dle něj aplikovat rovněž § 3 odst. 3 zákona o platu, ve znění zákona č. 425/2010 Sb., určující od 1. ledna 2011 způsob stanovení platové základny. Za neudržitelný považuje takový výklad čl. 95 odst. 2 Ústavy, jenž by připustil oddělené posuzování ústavnosti § 3b odst. 1 zákona o platu (restrikce na rok 2011) od úpravy, v jejímž důsledku došlo ke snížení relace platové základny a průměrné mzdy v nepodnikatelské sféře (tj. úpravy obsažené v § 3 odst. 3 zákona o platu), a jenž by ve svém důsledku vedl k nutnosti opakovaného návrhu ze strany soudu v téže právní věci. Nadto by dle jeho přesvědčení došlo k naplnění záměru předkladatele zákona, jenž změnu ustanovení § 3 odst. 3 koncipoval jako „pojistku před zásahem Ústavního soudu“, jak uvedl v důvodové zprávě k tisku 133 (vládní návrh zákona, příloha č. 3). Poukazuje i na skutečnost, že stanovení platové základny na roky 2012–2014 (zmrazení platové základny) je natolik vnitřně spjato (formou i obsahem) s argumentací vedenou ke vztahu platové základny na rok 2011 a § 3 odst. 3 zákona o platu, že postrádá procesní logiku oddělit toto ustanovení (§ 3b odst. 2 platového zákona) od oněch, jejichž užití je v projednávané věci nepochybně přímější. K naplnění podmínek aktivní legitimace odkazuje pak na právní názor Ústavního soudu obsažený v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 33/09 ze dne 29. 9. 2010 (332/2010 Sb.) a Pl. ÚS 13/08 ze dne 2. 3. 2010 (104/2010 Sb.). Dle navrhovatele si nelze představit existenci § 3b odst. 2 zákona o platu (tedy určení platové základny v letech 2012–2014) poté, co by Ústavní soud shledal tento návrh důvodným ve vztahu k § 3b odst. 1 a § 3 odst. 3 zákona o platu. Nadto je navrhovatel přesvědčen, že jeho aktivní legitimace dopadá i na důsledky, které napadená novelizace platového zákona má pro koncepci vertikálních a horizontálních vztahů ústavních činitelů (a to ve vztahu mezi složkami státní moci, ale také v hierarchii vztahů uvnitř jednotlivých složek státní moci), a jelikož Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti, začleněn v hlavě čtvrté Ústavy upravující moc soudní, vystupuje ve své činnosti v jasné hierarchii vztahů rovněž i ve vztahu k obecným soudům, je nutno v rámci tohoto návrhu dle Městského soudu v Brně v širším smyslu jeho dosahu posoudit i ústavnost zásahu zákonodárce do odměňování soudců Ústavního soudu.

S poukazem na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/10 ze dne 7. 9. 2010 (269/2010 Sb.) ve svém návrhu Městský soud v Brně namítá vadu legislativního procesu spočívající ve skutečnosti, že novelizace zákona č. 236/1995 Sb., schválená oběma komorami Parlamentu a vyhlášená pod č. 425/2010 Sb., nebyla se soudní mocí projednána, soudní moc neměla žádnou možnost v průběhu přípravy rozhodnutí vlády přednést své argumenty a hájit svou pozici, pročež se soudcům dostalo horšího postavení než jakémukoli zaměstnanci ve veřejné sféře, s jejichž zástupci vláda v loňském roce dlouhodobě o otázkách platů vyjednávala, horšího postavení než jiným skupinám zaměstnanců nespokojeným s úrovní odměňování, s nimiž vyjednávala v roce letošním. Ministr práce a sociálních věcí předložil do připomínkového řízení v srpnu 2010 návrh (pod č. j. 2010/58228-52), kterým nikterak nehodlal zasáhnout do § 3 odst. 3 zákona o platu (způsobu stanovení platové základny) a restrikci omezil na jediný rok, a to rok 2011 v konkrétní výši platové základny 51 844 Kč. Vláda však dne 6. října 2010 schválila usnesením č. 720 návrh zcela odlišný, který žádným projednáním neprošel – to ostatně uvádí i důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona (tisk 133), který snížil relaci platové základny a výše mzdy v nepodnikatelské sféře z trojnásobku na 2,5násobek, vedle toho dále snížil platovou základnu ad hoc stanovenou částkou pro rok 2011 a jinou ad hoc stanovenou částkou na roky 2012–2014. Konstatování v důvodové zprávě, že návrh „reaguje na výsledky připomínkového řízení

...“, považuje navrhovatel za zcela zavádějící, neboť na stanoviska uplatněná (ovšem k jinému návrhu) například Nejvyšším správním soudem nebo Soudcovskou unií České republiky nereaguje nijak. Dle Městského soudu v Brně bylo tímto postupem porušeno ustanovení § 86 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění zákona č. 282/2004 Sb., neboť součástí návrhu zákona č. 425/2010 Sb. byla důvodová zpráva, která neobsahovala stanovisko soudní moci jako náležitost vyžadovanou Ústavním soudem dle bodu 25 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/10, přičemž dle jeho přesvědčení tato vada nabývá ústavního rozměru s ohledem na princip dělby státní moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy). Uvedené tvrzení navrhovatel opírá i o komparativní analýzu, zejména o rozhodnutí Ústavního soudu Lotyšské republiky ze dne 18. ledna 2010 sp. zn. 2009-11-01 a rozhodnutí kanadského Nejvyššího soudu ve věci Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court (P.E.L), [1997] 3 S.C.R. 3. Z obou těchto rozhodnutí plyne závěr, dle něhož v zájmu předejití možnosti politického ovlivňování justice musí být do procesu případných zásahů do platu soudců zapojen nezávislý orgán, jehož vyjádření sice není závazné, bez vyjádření takovéhoto orgánu je však jakákoliv změna v soudcovském platu protiústavní.

Zdůvodnění hmotněprávní protiústavnosti napadených zákonných ustanovení odvíjí navrhovatel od rekapitulace relevantní, na danou problematiku se vztahující judikatury Ústavního soudu. Dle jeho názoru obsahuje tato následující základní teze:

- posouzení ústavnosti platových restrikcí vůči soudcům pro konkrétní období konkrétního roku spadá do rámce vymezeného principem soudcovské nezávislosti [nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 55/05 ze dne 16. 1. 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 [nález 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, vycházeje ze zásady proporcionality, odůvodněn výjimečnými okolnostmi, např. tíživou finanční situací státu, přičemž i za splnění této podmínky musí být zohledněna odlišnost funkce soudů 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 nepřípustného tlaku moci zákonodárné a moci výkonné na moc soudní [nález 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 [nález 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 eventuální formu „penalizace“ soudců ze strany legislativy a exekutivy, a tím i formy nátlaku na jejich rozhodování [nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 43/04 ze dne 14. 7. 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 [nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 11/02 ze dne 11. 6. 2003 (N 87/30 SbNU 309; 198/2003 Sb.)];

- za platovou restrikci je třeba považovat opatření, kdy soudci je odňata nebo snížena nároková složka odměny, aniž by toto odnětí nebo snížení bylo kompenzováno zvýšením jiné nárokové složky odměny [nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 55/05 (bod 55)];

- za další formu platové restrikce je třeba považovat i zmrazení zákonem předpokládaného růstu příjmů soudců nebo i jiných ústavních činitelů, přičemž např. „trvalé" zmrazení platu by Ústavní soud nepochybně posuzoval jako krok ústavně nepřípustný. Platové poměry soudců v širokém smyslu mají být stabilní nesnižovatelnou veličinou, pokud nenastanou zcela výjimečné, mimořádné okolnosti státu [nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/08 (bod 41), obdobně nález 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 platu 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)].

Navrhovatel zdůrazňuje, že na uvedených tezích Ústavní soud setrval i ve své nejnovější judikatuře [viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 12/10 (výše) a Pl. ÚS 22/09 ze dne 7. 9. 2010 (309/2010 Sb.), bod 40].

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 (příloha č. 5) [http://www.coe.int], které nahradilo dřívější doporučení Ree (94)12. Z článků 53 až 55, které se týkají odměňování soudců, vyplývá, že:

- základní pravidla pro odměňování soudců musí být stanovena zákonem,

- 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 platu soudců.

Z dalších mezinárodních dokumentů navrhovatel upozorňuje na zprávu Evropské komise pro demokracii prostřednictvím práva (Benátská komise), přijatou ve dnech 12. až 13. března 2010 (příloha č. 6 – část III, článek 6) [http://www.venice.coe.int], v níž se uvádí: „Benátská komise je toho názoru, že finanční ohodnocení soudců musí korespondovat s důstojností jejich profese a že adekvátní hodnocení 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, Conseil consultatif de juges européens (CCJE), z roku 2001 [stanovisko č. 1 (Avis No 1)], v nichž (body č. 61 a 62) je zdůrazněna potřeba 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/).

V další části svého návrhu Městský soud v Brně rekapituluje vývoj právní úpravy materiálního zabezpečení soudců, a to zejména vývoj jejích intencí, jakož i změnu relací ve vztahu k materiálnímu zabezpečení zaměstnanců ve veřejné správě. Materiální zabezpečení soudců platem a víceúčelovou náhradou výdajů bylo zakotveno ve 2. polovině 90. let v zákoně o platu, přičemž plat soudce byl konstruován jako součin platové základny a koeficientu vyjadřujícího jeho služební zařazení, náhrada výdajů byla určena podílem z platové základny ve výši 5,5 %. Platová základna byla odvozena z nej-

vyššího tarifu úředníka ministerstva jako dvojnásobek. Navrhovatel akcentuje skutečnost, že zásadou, jíž byla tato úprava vedena a která zazněla při projednávání této koncepce odměňování soudců, byla mj. zásada neměnnosti platových relací mezi jednotlivými funkcemi a zásada shodného a automatického pohybu platů a dalších náležitostí okruhu funkcionářů státu a státních zaměstnanců; současně byl vysloven předpoklad, že „jednou provždy odpadne často nedůstojné a politicky zneužitelné jednání o výši platu v Parlamentu“ (stenozáznam 34. schůze Parlamentu České republiky, Poslanecké sněmovny 1993–1996, část 6/32 – příloha č. 9). V roce 2002 [zákon č. 309/2002 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), tzv. doprovodný zákon k návrhu služebního zákona, vládní návrh předložen Poslanecké sněmovně jako tisk 794 – příloha č. 10] byla konstrukce platové základny změněna (s účinností od 1. ledna 2004) tak, že tvoří trojnásobek průměrného platu fyzické osoby v nepodnikatelské sféře za předminulý rok podle zveřejněných údajů Českého statistického úřadu (§ 3 odst. 3 zákona o platu). Navrhovatel k této změně uvádí, že jejím důsledkem byl pokles relace platu soudce ve vztahu k platu ve veřejné sféře, přičemž dle něj důvody, které vedly k razantnímu snížení relace platu soudců a zaměstnanců ve veřejné sféře (z původní relace cca 4,3 na 3,0) nebyly nikdy přesvědčivě podány a Parlament se jimi fakticky vůbec nezabýval. Tisk 794 v důvodové zprávě k čl. XXXV uváděl, že vazba platového tarifu zaměstnanců ministerstev a platové základny ústavních činitelů vedla k rozdílům v přírůstcích platu, a dále – a to zejména – poukazoval na navrhovaný služební zákon, který měl podstatně zpřísnit podmínky výkonu služby ve státní správě a vést k „tomu odpovídajícímu platovému ocenění úředníků“. Při zachování dosavadního způsobu stanovení platové základny by se platy ústavních činitelů automaticky zvýšily, „aniž by se změnily podmínky výkonu jejich funkcí“. Proto byla navržena změna, „aby se vytvořila stabilní vazba mezi platy ústavních činitelů a vývojem mezd v nepodnikatelské sféře. Ve vztahu k možnostem diferenciace v platech ... je možné považovat za přiměřenou relaci platové základny k průměrné mzdě v nepodnikatelské sféře ve výši trojnásobku.“. Městský soud ale k tomu poznamenává, že základní předpoklad pro snížení platové základny a změnu její konstrukce však naplněn vůbec nebyl: služební zákon [zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon)] dodnes nenabyl účinnosti a úředníkům státní správy jsou zachovány povinnosti v intencích zákoníku práce. K přehodnocení výše platové základny však již nedošlo. Konstrukce platové základny jako trojnásobku průměrného platu fyzických osob v nepodnikatelské sféře za předminulý rok (tedy s dvouletým časovým skluzem) představovala dle navrhovatele sice podstatný zásah do úrovně platu soudců, ovšem v situaci po velkých povodních roku 2002 se mohl jevit akceptovatelným zásahem pro budoucí vývoj odměňování soudců. Změna souvisela s přechodem na 16třídní systém odměňování úředníků, u nichž nejvyšší tarify vzrostly mezi lety 2002 a 2004 z 18 570 Kč na 27 700 Kč (nařízení vlády č. 330/2003 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě), a zachování původního systému stanovení platové základny by vedlo k jejímu odpovídajícímu růstu, což, jak navrhovatel uvádí, výkonná moc nechtěla akceptovat. Proto dle něj byly platy soudců od roku 2002 ponechány na stejné úrovni, aby platová základna potřebným způsobem poklesla, přičemž považuje za příznačné, že v důvodové zprávě k tisku 133 se tato restrikce nazývá „evoluční metoda nápravy chybně stanovené platové základny“.

Navrhovatel dále předkládá argumenty ve prospěch tvrzení o nivelizaci soudcovských platů ve srovnání s úrovní platů ve veřejné sféře. Rekapituluje v této souvislosti intence a obsah zákona č. 427/2003 Sb., kterým se pro rok 2004 stanoví mimořádné opatření při určování výše platu a některých náhrad výdajů spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů, poslanců Evropského parlamentu, soudců a státních zástupců, výše dalšího platu těchto osob za první pololetí roku 2004, a kterým se mění některé související zákony, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, jež zakotvily nezvyšování platové základny pro určení výše platu soudců na roky 2002 až 2004, resp. 2008 až 2010. Dle jeho přesvědčení se celé desetiletí po roce 2000 (o období před tímto rokem nemluvě) ve vztahu k materiálnímu zabezpečení soudců neslo ve znamení restrikcí, a to pod hesly „reformy veřejných financí“ či „stabilizace veřejných financí“, přičemž takový přístup stát nezvolil k žádné skupině zaměstnanců státu; v tomto období platy ve veřejné sféře plynule rostly, přičemž některým skupinám osob byla poskytnuta významná zvýhodnění (například příslušníci ozbrojených složek mají materiální

zabezpečení, které soudci nepožívají, ačkoliv charakter jejich činnosti snese v řadě ohledů srovnání a jejich ústavní postavení by takový typ materiálního zabezpečení obvyklý v demokratických zemích odůvodňovalo). Navrhovatel poukazuje na ekonomickou situaci státu, nazíranou meziročním nárůstem reálného HDP pohybujícím se v období 2003–2007 v rekordních hodnotách 3,6–6,8 % (zdroj: ČSÚ: ČR v číslech – příloha č. 15), na předpokládaný růst HDP o 2,3 % v roce 2010, na makroekonomickou predikci České republiky (zdroj: Ministerstvo financí, leden 2011 – příloha č. 17), jež předvídá v letech 2010–2012 růst mezd 2,6%, 2,9% a 4,1%, jakož i na úniky prostředků z veřejných zdrojů, z čehož dovozuje existenci prostředků na materiální zabezpečení soudní moci na úrovni, která byla nastavena v roce 2002 po ničivých povodních. Městský soud v Brně dále konstatuje, že vláda jako předkladatel napadeného zákona v důvodové zprávě (tisk 133) uvedla, že takto stanovená platová základna „je přiměřeně vyšší než v předchozích letech" (do 31. 12. 2010 zmrazená základna činila 56 847 Kč, základna podle § 3 odst. 3 zákona o platu od 1. 1. 2011 činí 57 747 Kč), přičemž nepředložila žádnou analýzu vývoje platů ve veřejné sféře a neodůvodnila nijak (kromě vyčíslení nákladů pro státní rozpočet spojených s obnovením zákonného mechanismu platové základny jako trojnásobku průměrného platu ve veřejné sféře), proč považuje takovýto zásah do zákonných a dlouhodobě legitimně vnímaných relací jako potřebný a nezbytný. Pro uvedené považuje její postup za výraz svévole.

Zákon č. 236/1995 Sb. byl přijat mimo jiné s cílem stabilizovat situaci v justici v souvislosti s odchodem soudců do lukrativnějších právnických povolání. Výsledkem po 15 letech je, jak ve svém návrhu dokládá Městský soud v Brně, propad relace platové základny a průměrného platu ve veřejné sféře z hodnoty 4,38 v roce 1996 na 2,34 v roce 2011, tj. o 46 %, tedy téměř o polovinu.

Zvláště pak navrhovatel akcentuje vývoj poměru platu soudců a platu vyšších úředníků. Připomíná, že vláda v programovém prohlášení (příloha č. 18) uvedla, že „vnímá funkci soudce jako vrchol všech právnických profesí" (pročež zpřísní například podmínky pro jmenování soudců). Plat soudce, a to soudce soudu prvního stupně nikoli již v samém počátku jeho profesní dráhy (s 8 lety praxe) nutno dle něj porovnat v relaci s platem vyššího úředníka (jak k tomu ostatně vedou i mezinárodně uznávané standardy); za takového úředníka považuje ředitele odboru ústředního orgánu státní správy (či vrchního ředitele) v situaci, kdy řídící soustava ústředních orgánů státní správy není dnes nijak regulována. Soudce okresního soudu s osmi lety praxe má mít v roce 2011 měsíční plat ve výši 54 600 Kč, v roce 2014 57 500 Kč. Ve vztahu k průměrnému platu ve veřejné sféře dosaženému v těchto letech půjde o 2,3 až 2,4násobek. Půjde však o plat, který po 5 letech praxe budou mít v roce 2014 běžně absolventi vysoké školy (Lidové noviny zveřejnily 15. února 2011 výsledek průzkumu, podle něhož plat absolventa právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze se čtyř až pětiletou praxí činí v současné době v průměru 43 049 Kč). Podle zveřejněných dat informačního systému o průměrném výdělku, který vede Ministerstvo práce a sociálních věcí (výňatky za roky 2003–2009), se zvýšil průměrný měsíční plat ředitele odboru ústředního orgánu státní správy v letech 2003–2009 o 33 % a v roce 2009 činil 66 734 Kč, přičemž 9. decil představoval 88 751 Kč (to znamená, že téměř 15 % hrubých platů ředitelů odborů na ústředních orgánech bylo vyšších než 88 751 Kč). To znamená, že soudce ve vysoce produktivním věku pobírá přibližně pouze 2/3 platu lépe honorovaných vyšších státních úředníků a nedosahuje ani zdaleka průměru. V roce 2003 činil plat uvedeného soudce 47 000 Kč a průměrný plat ředitele odboru ústředního orgánu státní správy 50 187 Kč, v roce 2009 se tento rozdíl rozevřel na 57 400 Kč (soudce) a 66 734 Kč (ředitel odboru).

Průměrný plat ředitele odboru ústředního orgánu státní správy v roce 2009 podle shora citovaného zdroje (ISPV MPSV) představuje, jak uvádí navrhovatel, 2,8násobek průměrného platu ve veřejné sféře v tomtéž roce (23 099 Kč), přičemž 25 % těchto platů převyšuje 74 917 Kč (3. kvartil), tj. 3,2násobek průměrného platu, a téměř 15 % částku 88 751 Kč, tj. 3,8násobek průměrného platu. Plat soudce okresního soudu s téměř desetiletou praxí před 40. rokem věku (tedy v období vysoké životní a odborné produktivity) v roce 2011 (ve výši 54 600 Kč) představuje 2,3násobek průměrného platu (odhad výše průměrného platu: 22 869 Kč, tj. 1% pokles v roce 2011 oproti roku 2010), v roce 2012 a následujících bude činit tento poměr cca 2,4násobek průměrného platu. Tyto rozdíly považuje navrhovatel za zcela nedůvodné. Podle jeho názoru vývoj předmětných relací představuje nivelizaci, která v tomto rozsahu dosahuje neústavního rozměru. Z pohledu srovnávacího odkazuje na zprávu Rady Evropy vydanou v roce 2010, zahrnující údaje roku 2008 [dostupná na www.coe.int/ (Systéme judi-

ciaires européens, édition 2010)], jež v tabulce 11.11 (příloha č. 8) porovnává hrubý příjem soudce na počátku kariéry s průměrnou hrubou mzdou. Dle ní průměrná relace v zemích Rady Evropy činí 2.5, Česká republika v roce 2008 má zaznamenánu hodnotu 2.1: vyšší hodnoty mají takové státy jako Arménie, Bosna-Hercegovina, Ázerbájdžán, Litva, Lotyšsko, Estonsko, Černá Hora, Rumunsko, Rusko, Srbsko, Slovensko. V řadě zemí Rady Evropy pak soudci požívají různých typů dalších výhod (speciální důchody, náhrady spojené s bydlením, snížené daně, speciální typy životního či zdravotního pojištění, auta s řidičem, náklady na reprezentaci či jiné typy benefitů), s nimiž 5,5% náhradu výdajů na reprezentaci a literaturu českých soudců srovnávat nelze. Dle navrhovatele v tomto ohledu nelze poukazovat na nižší hodnoty tohoto ukazatele u zemí s nepřetržitým demokratickým vývojem po II. světové válce, neboť v nich i nižší relace vůči průměrné mzdě znamená nepochybnou příslušnost soudce ke střední společenské vrstvě.

Z pohledu ústavněprávní argumentace namítá navrhovatel – vycházeje z nástinu vývoje materiálního zabezpečení soudců po roce 1995 – v první řadě dotčení v legitimním očekávání. Vychází přitom z konstatování, dle něhož ustanovení § 3 odst. 3 zákona o platu (stanovící pravidlo pro určení platové základny jako trojnásobku průměrného platu v nepodnikatelské sféře za předminulý rok) bylo do zákona o platu začleněno zákonem č. 309/2002 Sb. s účinností od 1. 1. 2004, bylo jeho součástí v této podobě po dobu sedmi let, a to jako pravidlo, které nahradilo původní konstrukci svazující platovou základnu s nejvyšším tarifem úředníka ministerstva. V době od přijetí zákona č. 309/2002 Sb. tak všichni soudci (ale též ostatní ústavní činitelé) požívali legitimního očekávání, že tato již snížená úroveň jejich příjmů je úrovní společensky akceptovanou a že jim jako součást materiálního zabezpečení patřícího do rámce soudcovské nezávislosti bude poskytována. Jestliže pak byla tato úroveň po předem vymezenou dobu suspendována, měli soudci legitimní očekávání, že uplynutím této doby budou opět příjemci platu, který bude zaručovat onu společensky ustálenou relaci. Poslanecká sněmovna vládní návrh předložený jí dne 12. 10. 2010 schválila dne 10. 12. 2010, tj. 20 dnů před uplynutím tříletého moratoria, čímž snížila předmětnou relaci na 2,5násobek – v absolutním vyjádření z částky 69 297 Kč (průměrný plat v roce 2009: 23 099 Kč x 3 = 69 297 Kč) na částku 57 747 Kč. Senát schválil návrh zákona za šest dnů poté dne 16. 12. 2010 a prezident republiky jej podepsal následující den po doručení 17. 12. 2010. Postup zákonodárce dle navrhovatele dokumentuje obavy z možného opožděného přijetí tohoto zákona. Zásah do tohoto legitimního očekávání nastal pouhých několik dnů před uplynutím doby, po které by došlo k návratu do očekávaných relací. Zákon byl vyhlášen 30. 12. 2010, kdy k obnovení očekávaných relací zbýval jediný den.

Zákonodárce tak dle Městského soudu v Brně snížením relace platové základny k průměrné mzdě v nepodnikatelské sféře zasáhl legitimní očekávání soudců ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, a to ve smyslu judikatury Evropského soudu pro lidská práva [rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 22. 6. 2004, Broniowski proti Polsku (stížnost č. 31443/96, Reports 2004-V)], a čl. 1 Ústavy (z něhož plyne princip legitimního očekávání jako součást demokratického právního státu). Na podporu svého tvrzení uvádí navrhovatel i argument srovnávací, a to odkazem na rozhodnutí Ústavního soudu Slovenské republiky (nález sp. zn. PL. ÚS 12/05 ze dne 28. 11. 2007), jenž vyslovil neústavnost zákona (zákonů), které po několik let (2003–2006) odkládaly účinnost zákona, podle kterého soudcům náležel další plat. Učinil tak s poukazem na princip legitimního očekávání, jasnosti, stability a právní jistoty, vyvěrající z obecného principu právního státu, dle něhož není podle názoru Ústavního soudu Slovenské republiky možno hovořit o „dočasnosti“, pokud zásahy trvají několik let. V návrhu se odkazuje i na rozhodnutí Ústavního soudu Lotyšské republiky (sp. zn. 2009-11-0 ze dne 18. 1. 2010), jenž posuzoval zákonnou úpravu materiálního zabezpečení soudců rovněž hlediskem principu legitimního očekávání.

Nadto je navrhovatel přesvědčen, že tento zásah nebyl dostatečně odůvodněn veřejným zájmem. Podle důvodové zprávy a stenografických záznamů z projednávání návrhu zákona (sněmovního tisku 133, senátního tisku 9) byla novelizace § 3 odst. 3 do zákona o platu včleněna jako pojistka řešící předem důsledky případného derogačního výroku Ústavního soudu – už tento cíl považuje navrhovatel za hrubě rozporný s principem demokratického právního státu (předkládat a přijímat zákony jako pojistky proti případným zásahům Ústavního soudu). Skutečností je, jak dále uvádí, že ani platová základna ve výši 2,5násobku nebude v letech 2011–2014 použita, neboť bude suspendována ad hoc zá-

kladnami stanovenými v § 3b (a § 3a) zákona o platu, a to s cílem uspořit: důvodová zpráva k tisku 133 uvádí: „je třeba šetřit ve všech oblastech financovaných ze státního rozpočtu". K tomu, aby byl daný normativní účel ústavně konformním, musí být dle navrhovatele prokázáno, že se daný normativní prostředek shoduje s proklamovaným účelem a obstojí z hlediska potřebnosti (možné plurality možných normativních prostředků ve vztahu k zamýšlenému účelu a jejich subsidiarity z hlediska omezení Ústavou chráněné hodnoty). Uvádí, že pokud bude pro období 2008–2014, tj. po dobu sedmi let, platová základna udržována na úrovni průměrného platu ve veřejné sféře v roce 2005, lze předvídat, že v roce 2015 se bude opakovat situace roku 2011, kdy i naplnění 2,5násobku bude vyžadovat „skokové" navýšení platů; takový přístup nelze dle něj hodnotit jinak než jako trvalé platové moratorium, které nemůže být hodnoceno jako ústavně konformní. Dle Městského soudu v Brně restrikce, má-li být skutečně jen restrikcí, a nikoli trvalým zásahem do zabezpečení soudců, musí být relativně krátkodobá a musí, poté, co důvody, pro které byla zavedena, odpadnou, vést k návratu k původně nastaveným hodnotám. Náklady vyčíslené důvodovou zprávou k zákonu č. 425/2010 Sb., spojené s návratem k platové základně na úrovni trojnásobku průměrného platu ve veřejné sféře, činí 814 mil. Kč za všechny ústavní činitele, přičemž příjmy státního rozpočtu na rok 2011 činí 1 044 mld. Kč, výdaje 1 179 mld. Kč, schodek 135 mld. Kč. Jakkoli dle navrhovatele nelze ekonomické potíže státu podceňovat, nejedná se o částku, která by státní rozpočet fatálně ohrožovala. V této souvislosti poukazuje na praxi Polské republiky, kde Ústavní soud připouští zásahy do platu soudců až za situace, v níž polská Ústava zakazuje obecně zadlužovat stát (tedy v situaci, kdy by veřejný dluh přesáhl 3/5 hodnoty ročního hrubého domácího produktu – rozhodnutí sp. zn. K 12/03 Ústavního soudu Polské republiky).

Navrhovatel zásah do § 3 odst. 3 platového zákona považuje za rozporný s čl. 1 odst. 1 Ústavy ve spojení s čl. 82 odst. 1 Ústavy, s čl. 2 odst. 1 Ústavy, jakož i s čl. 1 Protokolu, z nichž plyne státu povinnost zajistit soudcům i materiálně nezávislost, a to jako garanci nestranného a spravedlivého rozhodování, z nichž dále plyne princip legitimního očekávání a právo na dobré zákony, jakož i s čl. 1 Listiny základních práv a svobod, který stanoví rovnost v právech, neboť zákonodárce upravil poměry soudců s cílem přiblížit se nivelizaci ve výsledku. Rozpor spatřuje i s čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a to pokud soudní moc byla vyloučena z procesu přípravy a projednání napadeného zákona, a dále i s čl. 89 odst. 2 Ústavy, tj. v souvislosti s porušením závazného účinku nálezů Ústavního soudu.

Vyslovuje dále přesvědčení, že v předmětné věci jde o situaci obdobnou té, již posuzoval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 35/32 SbNU 331; 278/2004 Sb.) a kdy usoudil, že je namístě zrušit novelizaci zákona, přičemž důsledkem je obnovení právního stavu před neústavním zásahem. Má za to, že ve vztahu k zásahu do § 3 odst. 3 platového zákona zákonem č. 425/2010 Sb. je nutno hovořit ne pouze o změně zákona, nýbrž materiálně o ad hoc odklonu od obecně stanovených pravidel jasně vymezených předchozím zněním zákona. Obecné pravidlo platové základny totiž nemá být použito až do roku 2015, což je navíc komplikovanou úpravou „pojištěno" proti zásahu Ústavního soudu. To dle navrhovatele znamená úplné vyloučení právní úpravy zajišťující vazbu na úroveň platů ve veřejné sféře na úhrnné období 7 let (2008–2014) a její prolomení prostřednictvím ad hoc stanovených částek. Postup analogický postupu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 2/02 by dle něj nikterak nezavdal příčinu ke vzniku právní nejistoty ve vztahu k jakýmkoli třetím osobám, a to ani v případě, kdyby vykonatelnost případného nálezu Ústavního soudu nastala jeho vyhlášením ve Sbírce zákonů. Na překážku vykonatelnosti případného nálezu Ústavního soudu podle jeho názoru není ani absence sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí o výši platové základny ve Sbírce zákonů – jednak by takové sdělení mělo být okamžitě vydáno, a pokud by se tak nestalo, lze výpočet platové základny provést dle údajů o výši průměrné nominální měsíční mzdy fyzických osob v nepodnikatelské sféře, publikovaných Českým statistickým úřadem (tyto údaje jsou k dispozici do roku 2009). Tento petit podle přesvědčení navrhovatele zcela koresponduje i se závěry, které vyslovil Ústavní soud v nálezu ze dne 8. 2. 2011 sp. zn. I. ÚS 1696/09, dostupném na http://nalus.usoud.cz (zejména v bodech 36–37).

V další části svého návrhu Městský soud v Brně předkládá argumenty ve prospěch tvrzené protiústavnosti napadeného ustanovení § 3 odst. 3 zákona o platu. Uvádí, že zákonodárce pro stanove-

ní platové základny soudců v roce 2011 a v letech 2012–2014 zvolil metodu výslovně stanovené částky ad hoc pro tento účel „vypočítanou" (pro rok 2011 jde o 5% pokles vůči základně roku 2007 užívané až do roku 2010, tedy z 56 847 Kč na 54 005 Kč, pro roky 2012–2014 ve výši 56 849 Kč, což je částka o 2 Kč vyšší, než platila v letech 2007–2010). Záměrem podle důvodové zprávy (tisk 133) je snížit platy představitelů všech tří mocí v souvislosti s nezbytnými úspornými opatřeními ve veřejných rozpočtech; toto opatření má být přiměřené nezbytným úsporným opatřením v jiných oblastech financovaných z veřejných zdrojů, např. platovým restrikcím u zaměstnanců nepodnikatelské sféry. Pro soudce bylo zvoleno „mírnější opatření" než pro ostatní ústavní činitele [5% v roce 2011, poté zmrazení na úrovni roku 2007 (+2 Kč) do roku 2014]. Dále důvodová zpráva poukazuje na to, že bez tohoto opatření by „zůstala zachována nepřiměřená disproporce ve výši platů představitelů státní moci vůči celé nepodnikatelské sféře", a dále tvrdí, že „úsporná opatření u představitelů moci výkonné a zákonodárné, stejně jako u zaměstnanců veřejných služeb a správy jsou výrazně vyšší.". Návrh zákona „vychází ze skutečnosti, že důsledky celosvětové ekonomické krize, které postihují a i do budoucna postihnou všechny oblasti společnosti, jsou výjimečné a mimořádné okolnosti státu, které odůvodňují určitou úsporu i v platech soudců, i když výrazně nižší než u ostatních představitelů státní moci a všech zaměstnanců, jejichž platy jsou hrazeny ze státního rozpočtu.". V důvodové zprávě se rovněž praví, že „navrženou úpravu spolu s úpravou obsaženou v zákoně č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, a v zákoně č. 418/2009 Sb., kterými byly platy ... nejprve zmrazeny v letech 2008 a 2009 a následně sníženy v roce 2009 o 4 %, lze považovat za srovnatelné opatření s navrhovaným řešením v oblasti odměňování ve veřejné správě a službách". Konečně se důvodová zpráva odvolává na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 18/99 ze dne 3. 7. 2000 (N 104/19 SbNU 3; 320/2000 Sb.), který řešil odnětí tzv. dalšího platu za II. pololetí roku 1997 – a poukázal na hodnotící zprávu Evropské komise o České republice, ve které bylo uvedeno, že „platy soudců jsou relativně vysoké", přičemž v jiných oblastech, např. pokud jde o policii a správní struktury, bylo poukázáno na nízkou úroveň platů. K tomu důvodová zpráva dodává: „Těchto rozdílů bylo dosaženo zejména v důsledku chybně nastaveného způsobu stanovení platové základny [...] evoluční proces nápravy bude trvat mnoho let. Ekonomická situace státu nikdy nedovolila výrazně zvýšit platy hrazené ze státního rozpočtu, proto se dnešní situace, snad s výjimkou policie a dalších ozbrojených sborů, od situace v roce 2000 příliš neliší. I u těchto zaměstnanců navíc dojde k výraznému snížení objemu prostředků na platy. Zmírnění dalšího odtržení úrovně platů hrazených ze státního rozpočtu proto nelze označovat za snahy o nivelizaci, protože i z náhledu Evropského společenství jde o zmírnění neodůvodněných rozdílů v úrovni platů a k dosažení proporcionality při vynakládání prostředků na platy ze shodného zdroje, tedy ze státního rozpočtu.". Navrhovatel považuje odkaz na hodnotící zprávu Evropské komise z roku 2000 za nepřípadný, jelikož relace platové základny a průměrného platu soudců a platové základny a průměrného platu ve veřejné správě představovala v roce 1999 hodnotu 3,7, v roce 2011 již pouze hodnotu 2,34.

Navrhovatel v této souvislosti připojuje údaje o výši platů ve veřejné správě, jež získal od Soudcovské unie České republiky, která v souladu se zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, požádala jednotlivá ministerstva o přehledy platů ředitelů odborů, vrchních ředitelů a náměstků ministrů. Dle takto získaných údajů vytváří navrhovatel přehled průměrných platů ředitelů odborů, vrchních ředitelů a náměstků ministrů na jednotlivých ministerstvech v roce 2010:

	2010			
	průměrný plat	**počet osob**	**průměrný plat**	**počet osob**
	Ministerstvo zemědělství		***Ministerstvo práce a sociálních věcí***	
ředitel odboru	48 404	127	79 498	19
vrchní ředitel	77 939	15	122 192	5
náměstek ministra	100 315	8	120 264	4

	Ministerstvo spravedlnosti		*Ministerstvo životního prostředí*	
ředitel odboru	91 738	14	64 262	37
vrchní ředitel	126 964	3	86 821	1
náměstek ministra	136 898	5	89 447	4

	Ministerstvo obrany		*Ministerstvo dopravy*	
ředitel odboru	60 975	33	56 492	21
vrchní ředitel	77 800	10	72 140	6
náměstek ministra	86 391	7	81 924	5

	Ministerstvo zahraničních věcí		*Ministerstvo pro místní rozvoj*	
ředitel odboru	62 550	49	66 291	34
vrchní ředitel	84 196	14	76 421	8
náměstek ministra	100 315	7	97 655	6

	Ministerstvo kultury		*Ministerstvo vnitra*	
ředitel odboru	60 641	23	79 741	56
vrchní ředitel	85 194	3	197 258	2
náměstek ministra	91 833	9	145 541	10

	Ministerstvo financí	
ředitel odboru	79 534	45
vrchní ředitel	106 322	4
náměstek ministra	100 556	11

Úhrn 11 ministerstev		
	průměrný plat	počet osob
ředitel odboru	63 922	458
vrchní ředitel	89 072	71
náměstek ministra	105 479	76
celkem	**72 094**	**605**
vrchní ředitelé a náměstci ministrů	**97 554**	**147**

K obsahu uvedených údajů navrhovatel poznamenává, že ve funkcích ředitelů odborů, vrchních ředitelů a náměstků ministrů je u shora uvedených 11 ministerstev zaměstnáno 605 osob, přičemž na Ministerstvu zemědělství je v těchto funkcích 150 osob, z čehož 127 ředitelů odborů s nezvykle „nízkými" průměrnými platy snižuje celkový průměrný plat ředitelů odborů u všech 11 ministerstev. Tento celkový průměrný plat ředitelů odborů je za 458 osob představován částkou cca 64 tis. Kč, avšak bez Ministerstva zemědělství by činil 70 tis. Kč. Ve funkcích vrchních ředitelů a náměstků působí v 11 ministerstvech celkem 147 osob, jejich průměrný plat se blíží 100 tis. Kč (97,6 tis. Kč), u 76 náměstků ministrů průměr přesahuje 100 tis. Kč (105,5 tis. Kč). Lze tak předpokládat, že plat přesahující 80 tis. Kč dosahuje na 11 ministerstvech cca 190 osob, plat přesahující 60 tis. Kč dosahuje na 11 ministerstvech cca 400 osob. Přehledy poskytnuté jednotlivými ministerstvy přitom dle navrhovatele ukazují, že na úrovni ředitelů odborů nejsou výjimkami platy vysoce překračující 100 tis. Kč, na úrovni náměstků ministrů či vrchních ředitelů přesahují platy jednotlivců 200 tis. Kč. Z uvedených údajů vyvozuje závěr, dle něhož plat soudce okresního soudu s téměř desetiletou praxí na úrovni 54 600 Kč nedosahuje (s výjimkou Ministerstva zemědělství, u něhož ovšem není zřejmé,

o jaké funkce přesně u 127 ředitelů odborů jde) ani průměrného platu ředitele odboru na žádném z uvedených ministerstev.

K argumentaci obsažené v důvodové zprávě k napadeným zákonným ustanovením poukazuje Městský soud v Brně dále na úspory plynoucí z dlouhodobého moratoria, resp. snižování platu soudců na rozdíl od v té době rostoucích platů ve veřejné sféře, jakož i netransparentnost odměňování v obchodních společnostech s plnou či částečnou účastí státu, státních fondů, tzv. veřejnoprávních institucí. Konečně upozorňuje i na další restrikce v hmotném zabezpečení, jimž jsou soudci podrobeni, zejména na další snížení zabezpečení v nemoci od 1. 1. 2011 (část desátá čl. XVII zákona č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí), zdanění víceúčelové náhrady a její podrobení pojistnému na sociální zabezpečení [§ 6 odst. 10 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona č. 346/2010 Sb., a to na rozdíl od náhrad např. podle § 6 odst. 7 písm. c) citovaného zákona, které požívá zaměstnanec a které nejsou předmětem daně], zvýšení tzv. stropů na pojistném na sociální zabezpečení od roku 2010 i pro rok 2011 (§ 15b zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění zákona č. 362/2009 Sb. a zákona č. 347/2010 Sb.), jakož i na skutečnost, že soudce má nejvyšší rozsah omezení v osobním životě ze všech státněslužebních pracovních vztahů, včetně zákazu nahradit výpadek příjmů jinou pracovní činností (jež by zakládala naplnění skutkové podstaty kárného deliktu, za nějž hrozí soudci odvolání z funkce výrokem kárného soudu).

Navrhovatel uzavírá konstatováním, dle něhož, je-li snížení vztaženo k platové základně, kterou soudci legitimně k 1. 1. 2011 očekávali, pak jde o snížení o 22 %, tedy o bezprecedentní zásah do úrovně platu každého jednotlivého soudce, přičemž 5% snížení základny v roce 2011 nebylo zasazeno do relace ani k „nově“ stanovené základně ve výši 2,5násobku průměrné mzdy v nepodnikatelské sféře: jestliže by tato základna v roce 2011 měla činit 57 747 Kč, potom snížení pro rok 2011 činí 6,5 %. Povolání soudce ztratilo dle přesvědčení navrhovatele svou výlučnost, o které alespoň do určité míry bylo možno hovořit po roce 1996, nemluvě o exkluzivitě, kterou by mělo požívat, aby se stalo oním v programovém prohlášení vlády vytyčeným „vrcholem právnických povolání“, a je velmi pravděpodobné, že tyto zásahy povedou k odchodu dobrých právníků z justice do daleko lukrativnějších oborů soukromých (advokát, notář, exekutor). Důsledky pro společenskou prestiž a přináležitost soudce k tzv. středostavovské společenské vrstvě, jež je nepochybně spjata se společenskou tradicí střední Evropy, jsou nasnadě a budou nezvratné, přičemž se soudci nedomáhají tak výlučného a elitního postavení, jakým disponují soudci zemí common law včetně úrovně odměňování. Městský soud v Brně v této souvislosti odkazuje i nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/10, podle kterého „nivelizace ve svých důsledcích vede zákonitě i k sestupu soudcovského stavu uvnitř středostavovské společenské vrstvy, jeho příjmové degradaci ve vztahu k ostatním právnickým povoláním a k umenšování jeho potřebné společenské prestiže“.

Napadené ustanovení § 3b zákona o platu pak považuje navrhovatel za rozporné s principem všeobecnosti zákona, jenž plyne z principu právního státu dle čl. 1 odst. 1 Ústavy, jelikož nesplňuje kautely, jež ve své judikatuře Ústavní soud vytyčil pro přijímání zákonů upravujících jedinečné případy [nálezy sp. zn. Pl. ÚS 55/2000 ze dne 18. 4. 2001 (N 62/22 SbNU 55; 241/2001 Sb.) a Pl. ÚS 29/09 ze dne 3. 11. 2009 (N 233/55 SbNU 197; 387/2009 Sb.)]. Zákonodárce stanovící v § 3b zákona o platu konkrétní, absolutními čísly vyjádřené hodnoty platové základny soudců dle Městského soudu v Brně materiálně vytvořil individuální právní akt (adresáti jsou jmenovitě identifikovatelní, výše jejich platu rovněž, a to pro časově ohraničené období 4 let). Jde o situaci, které chtěl výslovně zákon o platu předcházet: tj. situaci, aby zákonodárce ad hoc třeba každý rok podle momentálních politických nálad určoval, jak odmění soudce. V předložené věci je dle navrhovatele zřetelné, že vláda předložila návrh, jenž konvenuje rozsahu volebního období. Pokud bude tato metoda aprobována, stanou se soudci rukojmími toho kterého vládního uskupení, disponujícího potřebnou většinou v Parlamentu. Tvrdí zároveň, že pro zaměstnance ve veřejné sféře v žádném oboru nebylo přijato ad hoc platové opatření snižující každému zaměstnanci plat o pevně určenou částku na předem stanovené čtyřleté období, pročež nelze nalézt žádný racionální argument, proč právě pro platy soudců má být stanoven odlišný právní režim. Záměr šetřit prostředky státního rozpočtu a snížit úroveň platu soudců obecně a v roce 2011 zvláště, a tím spět k zamýšlené nivelizaci či pokřiveně vykládané zásadě rovnosti při vynakládání pro-

středků na platy ze státního rozpočtu, není účelem, který je možno považovat za výraz ratia odůvodňujícího případnou neakcesorickou nerovnost.

Poté, co JUDr. Karel Čermák v červnu 2004 v reakci na platové restrikce vůči soudní moci rezignoval na funkci ministra spravedlnosti, v článku „Hoden je soudce mzdy své", publikovaném 1. 6. 2004 v Právu, napsal: „U představitelů moci zákonodárné a výkonné snad lze říci budiž, bezpráví se neděje tomu, kdo si je přál [...] Kompenzace zde bude probíhat v rovině politických preferencí nebo intenzivnější vedlejší činnosti. Ale u justice takové kompenzační možnosti neexistují.". Tato slova platí dle navrhovatele po sedmi letech s ještě vyšší intenzitou.

Pro uvedené shledává Městský soud v Brně ad hoc stanovenou platovou základnu pro soudce v letech 2011 a dále též v letech 2012–2014 v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy ve spojení s čl. 81 a čl. 82 odst. 1 Ústavy, jež zakotvují hodnoty demokratického právního státu, jakými jsou obecnost právní úpravy, proporcionalita zásahu, dispoziční prostor zákonodárce, důstojné materiální zabezpečení soudců, s čl. 2 odst. 1 Ústavy, obsahujícím principy dělby státní moci ve vztahu ke způsobu projednání restrikcí se soudní mocí, s čl. 1 Listiny, upravujícím princip rovnosti, s čl. 1 Protokolu, stanovujícím princip legitimního očekávání nabytí majetku, případně i s čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Pro návrh na derogaci § 3b (odst. 1 a 2) zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 425/2010 Sb., platí dle navrhovatele obdobně argumentace uvedená k návrhu na zrušení § 3 odst. 3 předmětného zákona, tj. vyslovuje přesvědčení, že v předmětné věci jde o situaci obdobnou té, již posuzoval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/02 a kdy usoudil, že je namístě zrušit novelizaci zákona, přičemž důsledkem je obnovení právního stavu před neústavním zásahem.

Městský soud v Brně upozorňuje i na protiústavní dopad napadených zákonných ustanovení nejen na soudce obecných soudů, nýbrž i na soudce Ústavního soudu. Uvádí, že soudci Ústavního soudu byli odměňováni podle platového zákona na podkladě totožné platové základny jako soudci, přičemž napadaná novelizace platového zákona však začlenila soudce Ústavního soudu mezi tzv. představitele, a neposkytla jim ani zacházení jako soudcům obecných soudů. Přitom vzájemné postavení ve vertikále soudní moci je zřejmé. V důsledku zásahu do těchto relací pak předsedové senátů nejvyšších soudů a předsedové kolegií těchto soudů mají vyšší plat než soudci Ústavního soudu (v roce 2011 o 0,8 %, resp. 4,9 %, v letech 2012 až 2014 o 6,2 %, resp. 10,4 %). Takový stav je dle něj v rozporu s tezí vyřčenou již v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 55/05, v němž je platová základna chráněna jako pojistka proti zvrácení původně vybudovaných relací, dotýká se celé soudní moci v širším slova smyslu a zakládá neústavnost v rovině čl. 1 odst. 1 Ústavy ve spojení s čl. 81 a 83 Ústavy. V ostatním pak platí ve vztahu k soudcům Ústavního soudu veškerá argumentace, kterou navrhovatel podal v předchozích částech ve vztahu k soudcům obecných soudů.

Navrhovatel v závěru upozorňuje na petit formulovaný formou eventuální a současně navrhuje, aby Ústavní soud, uzná-li předestřené argumenty relevantními, zahrnul do okruhu osob, jichž se derogace má týkat, rovněž soudce Ústavního soudu. Pro případ vyhovění návrhu v eventualitě zrušení novelizace zákona č. 236/1995 Sb., provedenou zákonem č. 425/2010 Sb., jejímž důsledkem by bylo obnovení právního stavu před neústavním zásahem, při neodložení výkonu derogačního nálezu, považuje navrhovatel za důležité objasnění právních účinků (ex tunc, resp. ex nunc) takového nálezu. Pro případ vyhovění návrhu v eventualitě zrušení napadených ustanovení zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 425/2010 Sb., navrhovatel považuje za nezbytný odklad vykonatelnosti derogačního nálezu, jelikož pro vyplnění vzniklé mezery v zákoně by pak byla nezbytná aktivita zákonodárce.

Městský soud v Brně současně navrhl, aby Ústavní soud v souladu s § 39 zákona o Ústavním soudu rozhodl o jím podaném návrhu přednostně, neboť má za to, že věc je naléhavá. Důvodem je opakování platových restrikcí ze strany zákonodárce, intenzita předmětné restrikce, jakož i podání 527 žalob soudců na doplatek platu a náhrady výdajů ke konci dubna 2011 celkem 527 soudcům, z toho u Městského soudu v Brně je v současné době projednáváno celkem 131 žalob soudců Městského soudu v Brně, Okresního soudu Brno-venkov, Krajského soudu v Brně a Nejvyššího správního soudu.

II.
Rekapitulace podstatných částí vyjádření účastníka řízení

Podle § 42 odst. 4 a § 69 zákona o Ústavním soudu zaslal Ústavní soud předmětný návrh Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky. Ve svém vyjádření ze dne 19. dubna 2011 předsedkyně Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky Miroslava Němcová odkazuje na důvodovou zprávu k návrhu zákona, 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 zákon č. 201/1997 Sb., o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců a o změně a doplnění zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, v níž vláda uvádí, že navrhovaná právní úprava je v souladu s ústavním pořádkem a právním řádem České republiky a neodporuje mezinárodním smlouvám, kterými je Česká republika vázána, protože uvedenou problematiku neupravují, přičemž vláda si je vědoma, že nezávislému výkonu soudní moci je poskytnuta mimořádná ústavní ochrana, ale zároveň je třeba vyjít ze skutečnosti, že důsledky celosvětové ekonomické krize, která postihuje všechny oblasti společnosti, jsou výjimečné a odůvodňují určitou úsporu i na platech soudců.

K průběhu projednávání návrhu předmětného zákona se ve vyjádření konstatuje, že návrh projednaly výbor rozpočtový a výbor ústavněprávní, jehož pozměňovací návrhy mimo jiné měnily vládou navrhované znění § 3a a 3b zákona č. 236/1995 Sb. Ve druhém čtení návrhu zákona konaném dne 7. prosince 2010 podalo v podrobné rozpravě své návrhy 6 poslanců (posl. Plachý, Vilímec, Klasnová, Křeček, Peake a Opálka), žádný z nich však nenavrhoval změnu návrhem dotčených ustanovení. V hlasování ve třetím čtení návrhu zákona, které bylo uskutečněno dne 10. prosince 2010, Poslanecká sněmovna nepodpořila návrh ústavněprávního výboru na nové znění ustanovení § 3a a 3b, a tato ustanovení, stejně jako ustanovení § 3 odst. 3, byla přijata ve vládou navrhovaném znění v konečném hlasování, ve kterém Poslanecká sněmovna vyslovila souhlas se zněním návrhu zákona, kdy z přítomných 167 poslanců 147 hlasovalo pro návrh a 1 byl proti. Poslanecká sněmovna postoupila dne 10. prosince 2010 návrh zákona Senátu, který jej projednal a schválil na své schůzi dne 16. prosince 2010. Prezident republiky zákon podepsal dne 17. prosince 2010. Schválený zákon byl doručen k podpisu premiérovi a ve Sbírce zákonů byl vyhlášen dne 30. prosince 2010.

Předsedkyně Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky vyslovuje přesvědčení, dle něhož zákon č. 425/2010 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 zákon č. 201/1997 Sb., o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců a o změně a doplnění zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, byl přijat po řádně provedeném zákonodárném procesu, a je na Ústavním soudu, aby v souvislosti s podaným návrhem Městského soudu v Brně na zrušení tohoto zákona posoudil jeho ústavnost a vydal příslušné rozhodnutí.

Podle § 42 odst. 4 a § 69 zákona o Ústavním soudu zaslal Ústavní soud předmětný návrh i Senátu Parlamentu České republiky. Úvodem svého vyjádření ze dne 15. dubna 2011 jeho předseda Milan Štěch rekapituluje průběh projednávání předmětného zákona Parlamentem. Uvádí, že návrh napadeného zákona byl po jeho schválení v Poslanecké sněmovně doručen Senátu dne 10. prosince 2010, kde byl projednáván jako senátní tisk č. 9 v 8. funkčním období. Návrh zákona byl projednán ve dvou výborech, a to ve výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu, který byl výborem garančním, a ve výboru ústavně-právním. Výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu návrh zákona projednal na své 3. schůzi konané dne 15. prosince 2010 a ve svém usnesení č. 23 doporučil Senátu projednávaný návrh zákona schválit ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Výbor ústavně-právní projednal návrh zákona na své 3. schůzi konané dne 15. prosince 2010 a ve svém usnesení č. 10 doporučil Senátu projednávaný návrh zákona vrátit Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky s pozměňovacími návrhy, které výbor přijal. Smyslem těchto pozměňovacích návrhů bylo akceptovat

navrhovanou trvalou změnu ve snížení koeficientu pro určování platové základny (snížení z trojnásobku na 2,5násobek v zákoně č. 236/1995 Sb., resp. z 2,7násobku na 2,25násobek v zákoně č. 201/1997 Sb.), s tím, že v návaznosti na tuto úpravu by jednotně pro všechny dotčené osoby byla provedena restrikce platové základny o 5 % pouze pro období roku 2011, přičemž by se vycházelo z platové základny vypočtené podle obecné úpravy, tedy platové základny, která by již nebyla tzv. zmrazená. K tomuto závěru dospěl ústavně-právní výbor po podrobné diskusi k návrhu zákona, ve které vystoupili všichni přítomní členové výboru a v níž byl dán prostor k prezentaci názorů také dvěma přítomným zástupcům soudní moci (JUDr. J. Baxovi, předsedovi Nejvyššího správního soudu, a JUDr. L. Vávrovi, předsedovi Obvodního soudu pro Prahu 1). Senát předložený návrh zákona projednal na své 3. schůzi dne 16. prosince 2010. V obsáhlé rozpravě byla ze strany senátorů vyslovena řada výhrad k navrhované úpravě, z nichž předseda Senátu poukazuje na výhrady ke stále opakovaným restrikcím platů, mnohaletému tzv. zmrazení platové základny, k nesystémovosti, pokud bylo navrhováno dočasné zavedení pevné částky platové základny, či výhrady z hlediska toho, že jde o návrh další úpravy, u níž lze předpokládat její napadení u Ústavního soudu. Uvádí dále, že v té souvislosti byla některými senátory vyslovena podpora pozměňovacích návrhů doporučených k přijetí ústavně-právním výborem. Poměrně značná část diskutujících však vedle kritiky projednávaného návrhu zákona zdůraznila také své vnímání navrhované úpravy jako vyjádření solidarity v souvislosti s úspornými opatřeními, která byla přijata v odměňování státních zaměstnanců, resp. úspornými opatřeními učiněnými v mnoha dalších oblastech.

Ve vyjádření se dále konstatuje, že Senát po obsáhlé rozpravě přijal usnesení č. 67, kterým schválil návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou, jak doporučil ve svém usnesení garanční výbor. Pro toto usnesení z 68 přítomných senátorů hlasovalo 46, proti byli 3 a 19 se zdrželo hlasování. Zákon byl 30. prosince 2010 vyhlášen ve Sbírce zákonů v částce 147 pod číslem 425/2010 Sb.

V závěru vyjádření předseda Senátu vyslovuje přesvědčení, dle něhož je na Ústavním soudu, aby posoudil ústavnost návrhem napadených zákonných ustanovení a rozhodl.

III.
Upuštění od ústního jednání

Dle ustanovení § 44 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb. může Ústavní soud se souhlasem účastníků od ústního jednání upustit, nelze-li od něj očekávat další objasnění věci. Vzhledem k tomu, že jak navrhovatel v podání doručeném Ústavnímu soudu dne 23. června 2011, tak i účastník řízení v přípise předsedkyně Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, doručeném Ústavnímu soudu dne 28. června 2011, a předsedy Senátu Parlamentu České republiky, doručeném Ústavnímu soudu dne 24. června 2011, vyjádřili svůj souhlas s upuštěním od ústního jednání, a dále vzhledem k tomu, že Ústavní soud má za to, že od jednání nelze očekávat další objasnění věci, bylo od ústního jednání v předmětné věci upuštěno.

IV.
Dikce ustanovení napadeného právního předpisu

Dle ustanovení § 3b odst. 1 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 425/2010 Sb.: „Od 1. ledna 2011 do 31. prosince 2011 činí platová základna pro soudce 54 005 Kč". Dle odstavce 2 uvedeného zákonného ustanovení: „Od 1. ledna 2012 do 31. prosince 2014 činí platová základna pro soudce 56 849 Kč".

Ustanovení § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 309/2002 Sb. a zákona č. 425/2010 Sb., stanoví: „Platová základna činí od 1. ledna do 31. prosince kalendářního roku 2,5násobek 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 vyhlašuje Ministerstvo práce a sociálních věcí ve Sbírce zákonů sdělením".

Dle ustanovení § 3a zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 425/2010 Sb., od 1. ledna 2011 do 31. prosince 2014 činí platová základna pro představitele (tj. člena vlády, prezidenta republiky, soudce Ústavního soudu, člena, viceprezidenta a prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu, člena, místopředsedy a předsedy Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, člena, místopředsedy a předsedy Rady Ústavu pro studium totalitních režimů) 51 731 Kč.

V.
Podmínky aktivní legitimace navrhovatele

Návrh na zrušení částí zákona č. 425/2010 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 zákon č. 201/1997 Sb., o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců a o změně a doplnění zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, (případně částí 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. 425/2010 Sb.), pokud obsahují restrikce v odměňování soudců (§ 3 odst. 3, § 3b), spolu s návrhem na přednostní rozhodnutí v předmětné věci podle § 39 zákona o Ústavním soudu, byl podán Městským soudem v Brně dle ustanovení § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu.

Jak bylo již uvedeno v naraci, ve věci sp. zn. 35 C 35/2011 je Městským soudem v Brně rozhodováno o žalobě, kterou se soudce Okresního soudu Brno-venkov domáhá vůči České republice – Okresnímu soudu Brno-venkov zaplacení částky 21 500 Kč. Jde o rozdíl mezi nárokem žalobce na plat ve smyslu § 28 až 31 zákona č. 236/1995 Sb. a nárokem na víceúčelovou paušální náhradu výdajů ve smyslu § 32 odst. 1 písm. a) zákona č. 236/1995 Sb., a to za leden 2011, a mezi skutečně vyplaceným platem a náhradou výdajů snížených s účinností od 1. ledna 2011 zákonem č. 425/2010 Sb.

Městský soud v Brně poté, co v souvislosti se svojí rozhodovací činností v souladu s čl. 95 odst. 2 Ústavy dospěl k závěru, že ustanovení § 3 odst. 3 a § 3b odst. 1 zákona o platu, ve znění zákona č. 425/2010 Sb., a in eventum ustanovení § 3a zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 425/2010 Sb., jichž má být při řešení věci sp. zn. 35 C 35/2011 použito, je v rozporu s čl. 1 odst. 1 ve spojení s čl. 81 a čl. 82 odst. 1 Ústavy, příp. i čl. 83 Ústavy, dále s čl. 2 odst. 1 Ústavy, s čl. 1 Listiny a s čl. 1 Protokolu, po přerušení kmenového řízení dle § 109 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu Ústavnímu soudu předložil předmětný návrh na kontrolu norem.

Procesní podmínkou aktivní legitimace obecného soudu dle § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu je taková pozice zákona, příp. jeho jednotlivého ustanovení, jehož zrušení je navrhováno, k předmětu kmenového řízení, jež zakládá pro posouzení věci ze strany obecného soudu rozhodovací důvody. Svoji aktivní legitimaci navrhovatel opírá o konstatování, dle něhož při řešení předmětné věci musí aplikovat § 3b odst. 1 zákona o platu, ve znění zákona č. 425/2010 Sb., určujícího platovou základnu pro rok 2011. Pro posouzení uplatněného nároku (žalobce požaduje rozdíl na platu a náhradě výdajů, který vznikl jednak v důsledku stanovení ad hoc základny na rok 2011, jednak v důsledku snížení platové základny obecně) je nutno dle něj aplikovat rovněž § 3 odst. 3 zákona o platu, ve znění zákona č. 425/2010 Sb., určujícího od 1. ledna 2011 způsob stanovení platové základny.

Jak vyplývá z popisu předmětného řízení u obecného soudu, lze tudíž na straně navrhovatele konstatovat naplnění podmínek jeho aktivní legitimace pro řízení o kontrole norem pouze ve vztahu k ustanovení § 3b odst. 1 zákona o platu, ve znění zákona č. 425/2010 Sb.

Podmínky plynoucí z čl. 95 odst. 2 Ústavy ale návrh nesplňuje ve vztahu k ustanovení § 3b odst. 2 zákona o platu, ve znění zákona č. 425/2010 Sb., a ve vztahu k § 3a zákona o platu, ve znění zákona č. 425/2010 Sb., jakož i ve vztahu k § 3 odst. 3 zákona o platu, ve znění zákona č. 425/2010 Sb.

V případě prvním je to z toho důvodu, že předmětné ustanovení vymezuje výši platové základny soudců od 1. ledna 2012 do 31. prosince 2014, čili pro platové nároky soudce na leden 2011 z něj neplynou žádné právní důsledky, v případě druhém předmětné ustanovení stanoví výši platové základny pro představitele, tj. i soudce Ústavního soudu – neplynou z něj ale žádné právní důsledky pro soudce obecných soudů. Navrhovatel v této souvislosti argumentuje právním názorem Ústavního soudu, obsaženým v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 33/09 a Pl. ÚS 13/08, dle něhož je nutno podmínku dle čl. 95 odst. 2 Ústavy „použití zákona při řešení věci" vyložit extenzivně. V daných věcech byla ale splněna podmínka „nepřímého" dopadu, resp. dopadu „v širším slova smyslu" předmětných zákonných ustanovení na posuzovanou věc, slovy Ústavního soudu šlo o ustanovení, jež netvořilo „přímý právní podklad, avšak nepochybně ovlivňovalo (či mohlo ovlivňovat) celý charakter řízení vedeného navrhovatelem" (sp. zn. Pl. ÚS 33/09). Tato podmínka ale v předmětné věci splněna není – jak bylo již konstatováno, ustanovení § 3b odst. 2 zákona o platu vymezuje výši platové základny soudců od 1. ledna 2012 do 31. prosince 2014, čili pro platové nároky soudce na leden 2011 z něj neplynou žádné – ani nepřímé či v širším slova smyslu pojímané – právní důsledky.

Podmínky aktivní legitimace dle čl. 95 odst. 2 Ústavy nejsou naplněny rovněž u § 3 odst. 3 zákona o platu, ve znění zákona č. 425/2010 Sb. Platová základna pro určení platu soudců je upravena jednak v § 3 odst. 3 a jednak v § 3a a 3b předmětného zákona. Jejich vztah je vztahem legi speciali k legi generali, tj. účinnost mechanismu zakotveného v § 3 odst. 3 nastupuje až od 1. 1. 2015. Derogací ustanovení § 3b odst. 1 zákona o platu, ve znění zákona č. 425/2010 Sb., je sice platová základna pro určení platu soudců vymezena ustanovením § 3 odst. 3, jež ale bez prováděcí úpravy ve stávající podobě není aplikovatelné, jelikož jeho obsahem je zmocnění Ministerstvu práce a sociálních věcí na základě jím stanovených hledisek platovou základnu určit a její výši vyhlásit ve formě sdělení ve Sbírce zákonů, přičemž poslední takové sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí bylo vydáno pod č. 582/2006 Sb. pro rok 2007 (sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí o vyhlášení výše platové základny pro určení platu a některých náhrad výdajů podle 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, v roce 2007). Jak pro svoji aplikovatelnost, tak i pro případné posouzení jeho ústavnosti z pohledu důvodů, jež Ústavní soud vedly k derogaci ustanovení § 3b odst. 1, je tudíž nezbytné vydání předmětného sdělení. Ústavnost zmocňovacího ustanovení § 3 odst. 3 zákona o platu, ve znění zákona č. 425/2010 Sb., lze tedy – jak bylo konstatováno – z hlediska derogačních důvodů dopadajících na ustanovení § 3b odst. 1 posoudit toliko vzhledem ke konkrétní výši Ministerstvem práce a sociálních věcí stanovené platové základny, pročež nelze než i ve vztahu k němu konstatovat absenci aktivní legitimace na straně navrhovatele v době rozhodování předmětné věci Ústavním soudem.

Uvádí-li důvodová zpráva k návrhu legislativní konstrukce promítnuté v ustanovení § 3 odst. 3 a § 3b odst. 1 a 2 zákona o platu, jež pro případ eventuální derogace § 3b odst. 1 uvedeného zákona nálezem Ústavního soudu zakládá účinnost ustanovení § 3 odst. 3, zakotvujícího sníženou úroveň platové základny pro určení výše platu soudců, že jejím účelem je zakotvit „pojistku" pro případ, „pokud by … Ústavní soud dospěl po eventuální žalobě soudců k závěru, že ani takto omezená restrikce platů soudců není ústavně konformní", Ústavní soud je v tomto kontextu nucen konstatovat na straně zákonodárce vybočení z rámce zásad demokratické ústavní politické kultury.

Ze všech takto vyložených důvodů Ústavnímu soudu nezbylo než návrh na zrušení ustanovení § 3b odst. 2, § 3a a § 3 odst. 3 zákona o platu, ve znění zákona č. 425/2010 Sb., z důvodu podání zjevně neoprávněnou osobou dle § 43 odst. 1 písm. c) a odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu odmítnout.

VI.
Ústavní konformita kompetence a legislativního procesu

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

Ze sněmovních tisků a těsnopiseckých zpráv, jakož i vyjádření účastníka řízení, bylo zjištěno, že Poslanecká sněmovna schválila návrh předmětného zákona ve 3. čtení na své 9. schůzi dne 10. prosince 2010 usnesením č. 216, kdy ze 167 přítomných poslankyň a poslanců 147 hlasovalo pro a 1 proti.

Senát na své 3. schůzi konané dne 16. prosince 2010 usnesením č. 67 uvedený návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou schválil, kdy pro toto usnesení z 68 přítomných senátorů hlasovalo 46, proti byli 3 a 19 se zdrželo hlasování.

Předmětný zákon byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a byl pod č. 425/2010 Sb. řádně vyhlášen v částce 147 Sbírky zákonů, která byla rozeslána dne 30. prosince 2010, a dle čl. III nabyl účinnosti dnem 1. ledna 2011.

K navrhovatelem namítané ústavní relevanci neprojednání návrhu napadených zákonných ustanovení s představiteli moci soudní se Ústavní soud vyslovil již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/10. Zformuloval apel, v němž uvedl, že k přijetí napadených ustanovení došlo ze strany zákonodárce v zásadě jednostranným úkonem, bez audiendi alterae partis, pročež se soudci ocitli z hlediska možnosti relevantně projevit svoji vůli a bránit se v otázce platu v horší pozici než ostatní profese, u nichž se rovněž zamýšlelo provedení platových restrikcí. Vyzval zákonodárce, aby v případě výjimečných okolností, např. tíživé finanční situace státu, soudci nebyli takto znevýhodněni, jakož i k tomu, aby si zákonodárce před přijetím platových restrikcí opatřil relevantní stanovisko reprezentantů soudní moci, jež by se mělo stát i součástí důvodové zprávy.

Jak plyne z rekapitulace projednání a přijetí předmětného zákona (dle důvodové zprávy „z časových důvodů nebyl obsah návrhu konzultován"), představitelé moci soudní opět neměli možnost se k jeho obsahu vyjádřit. Ústavní soud je v této souvislosti opakovaně konfrontován se situací nerespektování fundamentálních principů demokratické politické kultury, kdy ze strany zákonodárce z pohledu akceptování rozhodovacích důvodů obsažených v judikatuře Ústavního soudu lze očekávat reakci pouze na derogační zásah, nikoli ale morálně-politický apel. Ústavní soud je si přitom vědom, že tento negativní stav vytváří tlak na extenzi interpretace principů plynoucích z ústavního pořádku, tlak na podřazení pravidel demokratické politické kultury pod konstitucionalistický rámec.

Ústavní soud již v prvním svém nálezu přijatém v řízení o kontrole norem sp. zn. Pl. ÚS 19/93 ze dne 21. 12. 1993 (N 1/1 SbNU 1; 14/1994 Sb.) deklaroval v této souvislosti s veškerou naléhavostí a vážností: »Legitimita politického režimu se nemůže opírat jen o formálně-právní aspekty, protože hodnoty a principy, o které se režim opírá, nejsou jen právní, ale především politické povahy. Takové principy naší Ústavy, jako je svrchovanost lidu, reprezentativní demokracie, právní stát, jsou principy politické organizace společnosti, jež nejsou normativně beze zbytku definovatelné. Pozitivněprávní úprava z nich vychází, avšak obsah těchto principů není normativní úpravou vyčerpán – zůstává stále něčím víc … Dokonce ani ve smyslu rozsahu zákonodárné kompetence v rámci ústavního státu nelze hovořit o svrchovanosti zákona. V pojetí ústavního státu, na kterém je založena Ústava České republiky, není právo a spravedlnost předmětem volné dispozice zákonodárce, a tím ani zákona, protože zákonodárce je vázán určitými základními hodnotami, jež Ústava prohlašuje za nedotknutelné. Ústava České republiky např. v čl. 9 odst. 2 stanoví, že „změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná". Tím jsou konstitutivní principy demokratické společnosti v rámci této Ústavy postaveny nad zákonodárnou kompetenci, a tím „ultra vires" Parlamentu. S těmito principy stojí a padá ústavní stát. Odstranění některého z těchto principů, provedené jakýmkoli, byť i většinovým

anebo zcela jednomyslným rozhodnutím Parlamentu, by nemohlo být interpretováno jinak než jako odstranění tohoto ústavního státu jako takového.«.

Na uvedené fundamentální tezi Ústavní soud setrvává i s odstupem téměř dvaceti let. Principy ústavního systému svobody a demokracie nejsou normativně beze zbytku definovatelné, pozitivněprávní úprava z nich vychází, avšak obsah těchto principů není normativní úpravou vyčerpán – zůstává stále něčím víc. Jakkoli tedy i v předmětné věci Ústavní soud posoudil absenci projednání platových restrikcí soudců, a tudíž určité formy zásahu do jednoho z komponentů soudcovské nezávislosti – principu stálosti materiálního zabezpečení soudců – bez jejich projednání s představiteli, resp. zástupci nezávislé justice, jako porušení pravidel demokratické politické kultury, pro budoucnost v kumulaci s dalšími okolnostmi, ocitajícími se v rozporu s principy ústavního pořádku, nevylučuje v této souvislosti derogační zásah.

Vycházeje z uvedených skutečností, Ústavní soud konstatuje, že zákon č. 425/2010 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 zákon č. 201/1997 Sb., o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců a o změně a doplnění zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, nebyl přijat v takové intenzitě nesouladu s ústavními kautelami týkajícími se kompetence a legislativního procesu, jež by založily důvod jeho derogace.

VII.
Obsahový soulad napadeného zákonného ustanovení s ústavním pořádkem (ústavnost platových restrikcí vůči soudcům)

Ústavní soud se problematikou soudcovských platů v minulosti opakovaně zabýval. Svoji starší judikaturu shrnul v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/05, na nějž odkázal ve svých dalších nálezech týkajících se problematiky soudcovských platů, a to v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 13/08 a Pl. ÚS 12/10. Jelikož je evidentní, že účastníkům řízení je tato judikatura známa, nepokládá Ústavní soud za potřebné ji opakovaně podrobně rekapitulovat.

Z judikatury Ústavního soudu, jakož i z její komparace s judikaturou evropských ústavních soudů (viz zejména rozhodnutí Ústavního soudu Polské republiky sp. zn. P 1/94 ze dne 8. listopadu 1994, K 13/94 ze dne 14. března 1995, P 1/95 ze dne 11. září 1995, P 8/00 ze dne 4. října 2000, K 12/03 ze dne 18. února 2004), k otázce ústavnosti platových restrikcí vůči soudcům plynou tyto základní zobecňující teze:

- 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 takovýmto restrikcím v jiných oblastech veřejné sféry,

- zásah do materiálního zabezpečení soudců garantovaného zákonem nesmí být výrazem svévole zákonodárce, nýbrž musí být, vycházeje 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 [viz doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. r. (94) 12 ze dne 13. října 1994], příp. není-li výrazem ústavně nepřípustného tlaku moci zákonodárné a moci výkonné na moc soudní.

Dle uvedené judikatury Ústavního soudu princip nezávislého soudnictví je jednou z podstatných náležitostí demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy). Požadavek nezávislé justice pramení ze dvou zdrojů: z neutrality soudců, jako garance spravedlivého, nestranného 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 je nutno zařadit nesesaditelnost, 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 moci (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. 6. 2002 (N 78/26 SbNU 273; 349/2002 Sb.).

Svévolný zásah zákonodárce do oblasti materiálního zajištění soudců, v tom rámci i platové restrikce, je nutno ve smyslu ustálené judikatury Ústavního soudu 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. Tento komponent principu nezávislosti soudců byl zakotven i v doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. r. (94) 12 ze dne 13. října 1994 ohledně nezávislosti, efektivnosti a role soudců, dle něhož se mezi „řádné pracovní podmínky" soudců řadí i „zajištění přiměřenosti postavení a odměňování soudců s ohledem na důstojnost jejich profese a pracovní zatížení" (Zásada III, bod 1b). Obdobná maxima je obsažena i v čl. 6.1 Evropské charty o statutu soudce, přijaté účastníky multilaterálního setkání organizovaného Radou Evropy ve dnech 8. až 10. července 1998, dle něhož soudci z povolání mají právo na plat, jehož výše má být stanovena tak, aby je chránila před tlakem směřujícím k ovlivnění jejich rozhodnutí a všeobecně k ovlivnění jejich chování při nalézání práva, kterým by mohla být ohrožena jejich nezávislost a nestrannost. V této souvislosti Ústavní soud opakovaně poukazuje na skutečnost (viz nález sp. zn. Pl. ÚS 12/10), že „na snižování schodků veřejných rozpočtů se již dlouhodobě podílí profesní skupina, u níž je zákonem velmi výrazně omezena možnost dosahování jiných příjmů než platových". Důvodem druhým 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 eventuální formu „penalizace" soudců ze strany legislativy a exekutivy, a tím i formy nátlaku na jejich rozhodování.

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/08 pak Ústavní soud vyslovil tezi, jež představuje i klíčové hledisko posouzení ústavnosti napadeného ustanovení § 3b odst. 1 zákona o platu: »Krok zákonodárce, jímž (by) došlo nikoliv k pozastavení tempa růstu platu soudců, nýbrž k byť i jen částečnému odnětí již dosažené úrovně jejich materiálního zabezpečení, stěží by mohl Ústavní soud z hlediska principů demokratického právního státu aprobovat. Zvláště to platí, pokud by se ukázalo, že takováto zásadně nepřípustná restrikce zasahuje toliko nebo především příjmové poměry soudců, a nikoliv současně příjmy jiných „služebníků" státu.«.

Vývoj stanovisek k problematice garancí soudcovské nezávislosti probíhal paralelně i na úrovni evropských institucí. Výbor ministrů Rady Evropy v doporučení CM/Rec(2010)12 ze dne 17. listopadu 2010 o soudcích zakotvil požadavek, dle něhož odměňování soudců musí vyjadřovat jejich roli a odpovědnost a být dostatečnou zábranou vůči stimulům zaměřeným k ovlivnění jejich rozhodnutí, přičemž za garanci dosažení tohoto účelu je považován stav, v němž – kromě jiného – jsou penze soudců v rozumném vztahu k dřívějšímu platu a v němž je dána existence speciálních zákonných ustanovení bránících snižování platu soudců (čl. 54).

Důvodová zpráva k návrhu napadeného zákona označuje původně zákonodárcem stanovený mechanismus určení platové základny představitelů státní moci za „nerealistický" a vyžadující u soudců z hlediska principu nezávislosti „evoluční metodu nápravy", přičemž cílem dané zákonné novelizace je: „v souvislosti s nezbytnými úspornými opatřeními ve veřejných rozpočtech nalézt takové řešení, které by umožnilo snížit platy představitelů všech tří státních mocí, které jsou hrazeny ze státního roz-

počtu, avšak neodporovalo principům proporcionality úpravy platů u soudců, kteří požívají zvýšené ústavní ochrany". Celý komplex změn v proporcích materiálního zabezpečení soudců ve vztahu k zaměstnancům veřejné správy je pak v důvodové zprávě označen jako „zmírnění neodůvodněných rozdílů v úrovni platů a k dosažení proporcionality při vynakládání prostředků na platy ze shodného zdroje, tedy ze státního rozpočtu. V žádném ohledu pak nelze navržené řešení posuzovat jako omezení důstojnosti soudců ani jako výraz ústavně nepřípustného tlaku moci zákonodárné a moci výkonné na moc soudní, protože platy soudců budou i po realizaci navržených opatření vysoce nadstandardní a navržené opatření se v mnohem zvýšené míře dotýká i představitelů moci zákonodárné a výkonné.".

V souvislosti s komplexem změn vtělených do zákona č. 236/1995 Sb. novelou provedenou zákonem č. 425/2010 Sb. Ústavní soud je vzhledem k předmětu daného řízení nucen odlišit jednak snížení platu soudců založené ustanovením § 3b odst. 1 zákona o platu a jednak snížení platu soudců upravené ustanoveními § 3b odst. 2 a § 3 odst. 3 snížením předchozí platové základny.

Ve vztahu k § 3b odst. 2 a § 3 odst. 3 zákona u platu, u nichž pro posouzení jejich ústavnosti dovodil Ústavní soud absenci aktivní legitimace na straně navrhovatele, konstatuje Ústavní soud jako obiter dictum, že poukaz důvodové zprávy na hodnotící zprávu Evropské komise o České republice z roku 2000, ve které bylo uvedeno, že „platy soudců jsou relativně vysoké", přičemž v jiných oblastech, např. pokud jde o policii a správní struktury, bylo poukázáno na nízkou úroveň platů, nelze než považovat za nepřípadný, jelikož relace platové základny a průměrného platu soudců a platové základny a průměrného platu ve veřejné správě – dle údajů navrhovatele, jež nijak nebyly účastníkem řízení zpochybněny – představovala v roce 1999 hodnotu 3,7, v roce 2011 již pouze hodnotu 2,34. Soudce s mnoholetou praxí pobírá přibližně pouze 2/3 platu lépe honorovaných vyšších státních úředníků a nedosahuje ani zdaleka průměru jejich příjmů. V roce 2003 činil plat uvedeného soudce 47 000 Kč a průměrný plat ředitele odboru ústředního orgánu státní správy 50 187 Kč, v roce 2009 se tento rozdíl rozevřel na 57 400 Kč (soudce) a 66 734 Kč (ředitel odboru).

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 11/02 Ústavní soud na okraj uvedeného trendu konstatoval, že „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". 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 pak předsedové senátů nejvyšších soudů a předsedové kolegií těchto soudů mají vyšší plat než soudci Ústavního soudu (v roce 2011 o 0,8 %, resp. 4,9 %, v letech 2012 až 2014 o 6,2 %, resp. 10,4 %).

Ústavnímu soudu na okraj ustanovení § 3 odst. 3 a § 3b odst. 2 zákona o platu nezbývá než zopakovat konstatování, jež vyslovil již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/10: »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 právnickým povoláním a k umenšování jeho potřebné společenské prestiže.«.

Snižování platu soudců je provázeno paradoxně rozpornými skutečnostmi: na straně jedné je odůvodňováno zákonodárcem nutností úspor veřejných financí a snížením disproporcionality ve vztahu k platům zaměstnanců veřejné správy, na straně druhé je provázeno zvyšováním platů ve veřejné správě, resp. jejich nesnižováním.

Snížení platu soudců pro rok 2011 založené ustanovením § 3b odst. 1 zákona o platu je pak v rozporu s kautelami, jež pro takovou restrikci v ustálené judikatuře vytyčil Ústavní soud.

Nařízením vlády č. 44/2011 Sb., kterým se s účinností od 1. března 2011 mění nařízení vlády č. 564/2006 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, ve znění pozdějších předpisů, nijak nebyla dotčena platová úroveň zaměstnanců dle § 5 odst. 2 písm. a) nařízení vlády č. 564/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (státním zaměstnancům dle § 303 odst. 1 zákoníku práce). Snížení objemu mzdových prostředků pro uvedenou skupinu zaměstnanců nijak přitom nevypovídá o reálné úrovni restrikcí v dané oblasti v celku (s ohledem na snížení počtu těchto zaměstnanců, a to např. zrušením neobsazených míst, příp. různými formami ukončení pracovního nebo jemu obdobného poměru) a už vůbec neobsahuje žádnou informaci o restrikci strukturální. Naopak. Údaje předložené navrhovatelem – a nezpochybněné účastníkem řízení – prokazují mimořádně vysokou úroveň platů ve veřejné správě za rok 2010: celkový průměrný plat ředitelů odborů ministerstev je u 458 osob představován částkou cca 64 tis. Kč (bez Ministerstva zemědělství by činil 70 tis. Kč); průměrný plat 147 vrchních ředitelů a náměstků působících na 11 ministerstvech se blíží 100 tis. Kč (97,6 tis. Kč), u 76 náměstků ministrů průměr přesahuje 100 tis. Kč (105,5 tis. Kč). Nadto je si Ústavní soud vědom skutečnosti, že na rozdíl od pevně stanovené výše soudcovských platů odměňování některých zaměstnanců veřejné správy může představovat i násobek soudcovských platů už proto, že jejich mzdu, na rozdíl od soudců, netvoří jen pevné tarify, nýbrž i další, buď pravidelně se opakující finanční částky (osobní ohodnocení), a (resp. nebo) doplněné jednorázovými částkami (odměnami). Kromě toho u řady zaměstnanců veřejné správy je otevřena možnost příjmů plynoucích z jiných pracovních aktivit.

Aniž by tím Ústavní soud jakkoli přicházel s ambicí na hlubší analýzu ekonomické situace v České republice, toliko k jejím dvěma parametrům – parametru růstu a parametru zadlužení – konstatuje, že dle údajů Českého statistického úřadu (http://www.czso.cz/csu/csu.nsf/informace/chdp060911.doc) se hrubý domácí produkt očištěný o cenové, sezónní a kalendářní vlivy v 1. čtvrtletí roku 2011 zvýšil podle zpřesněného odhadu meziročně o 2,8 %, resp. o 0,9 % ve srovnání s předchozím čtvrtletím.

Vývoj HDP v roce 2010 (v %, stálé ceny)

Hrubý domácí produkt	1. čtvrtletí	2. čtvrtletí	3. čtvrtletí	4. čtvrtletí	Rok 2010
K předchozímu čtvrtletí (očištěno o sezónnost a pracovní dny)	+ 0,8	+ 0,6	+ 0,8	+ 0,5	x
Ke stejnému období roku 2009 (očištěno o sezónnost a pracovní dny)	+ 1,2	+ 2,3	+ 2,6	+ 2,7	+ 2,2
Ke stejnému období roku 2009 (sezónně neupravené údaje)	+ 1,2	+ 2,9	+ 2,3	+ 3,0	+ 2,3

K výši deficitu veřejných financí pak Ústavní soud ze sdělení Eurostatu č. 60/2011 ze dne 26. dubna 2011 (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/introduction) zjišťuje, že v závěru roku 2010 byla nejnižší kvóta zadlužení (poměr stavu veřejného dluhu k hrubému domácímu produktu) v Estonsku (6,6%), Bulharsku (16,2%), Lucembursku (18,4%), Rumunsku (30,8%), Slovinsku (38,0%), Litvě (38,2%), v České republice (38,5%) a Švédsku (39,8%); čtrnáct zemí Evropské unie vykazovalo kvótu zadlužení vyšší než 60 % hrubého domácího produktu: Řecko (142,8%), Itálie (119,0%), Belgie (96,8%), Irsko (96,2%), Portugalsko (93,0%), Německo (83,2%), Francie (81,7%), Maďarsko (80,2%), Velká Británie (80,0%), Rakousko (72,3%), Malta (68,0%), Nizozemí (62,7%), Kypr (60,8%) a Španělsko (60,1%).

Jakkoli tedy Ústavní soud před přijetím daného zákona zřetelně zformuloval maximu, dle které princip rovnosti v oblasti restrikcí v odměňování státních zaměstnanců, ústavních činitelů a soudců lze akcentovat před principem komplexně chápané nezávislosti soudců za zcela výjimečných okolností, a tím vymezil prostor ústavní konformity platové restrikce vůči soudcům, zákonodárce se touto maximou v procesu přijímání zákona č. 425/2010 Sb. neřídil. Za výše uvedených okolností nelze akceptovat tezi o nutných úsporách veřejných výdajů cestou restrikcí platu soudců, přičemž posuzovaná zákonná úprava postrádá jakýkoli argument „výjimečnými okolnostmi", jež by odůvodňovaly prioritu principu rovnosti v oblasti restrikcí v odměňování státních zaměstnanců, ústavních činitelů a soudců před principem komplexně chápané nezávislosti soudců.

Za formu příjmové restrikce vůči soudcům ve smyslu ústavního principu rovnosti, garancí nezávislosti a důstojnosti postavení soudců, jakož i doporučení Výboru ministrů Rady Evropy CM/Rec(2010)12 lze považovat i další momenty.

Ustanovení § 157 až 163 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, (přičemž dle § 1 odst. 1 citovaného zákona bezpečnostním sborem se rozumí Policie České republiky, Hasičský záchranný sbor České republiky, Celní správa České republiky, Vězeňská služba České republiky, Bezpečnostní informační služba a Úřad pro zahraniční styky a informace) a dále ustanovení § 131 až 137 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů, zakotvují institut výsluhového příspěvku. Ustanovení § 110 písm. b) a § 112 až 121 zákona č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů, – přičemž dle § 254 předmětného zákona, ve znění zákona č. 381/2008 Sb., služební zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2012 – stanoví, že státním zaměstnancům náleží sociální zajištění, které zahrnuje příspěvek za výsluhu služebních let k důchodu.

Soudci obecných soudů a soudci Ústavního soudu (jakož i státní zástupci) tak zůstávají jedinými „služebníky" státu, jimž se takové kompenzace, jakož i společenského uznání za výkon funkce nedostává. Tento deficit zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, zákona o Ústavním soudu, jakož i zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, představuje neakcesorickou nerovnost, ve vztahu k soudcům obecných soudů a soudcům Ústavního soudu pak z pohledu doporučení Výboru ministrů Rady Evropy CM/Rec(2010)12 i omezení jedné z garancí soudcovské nezávislosti (dle níž mají penze soudců být v rozumném vztahu k dřívějšímu platu). Tato vnitrostátní disproporce má svůj pandán i v disproporci mezinárodní (kupř. ve vztahu k postavení soudců ústavních soudů s Českou republikou srovnatelných středoevropských zemí Polska a Slovenska – viz § 16a zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z., o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov, resp. Artykul 6 Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1. 8. 1997, Dziennik Ustaw Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417 oraz z 2009 r. Nr 56, poz. 459). Odstranění uvedeného ústavního deficitu vyžaduje aktivní zásah zákonodárce, a to s důsledky, jež pro danou oblast vyplývají z judikatury Ústavního soudu ve věci protiústavnosti mezer v právu (a to ať pravých nebo nepravých); tato judikatura ústí buď v derogaci [viz kupř. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 14/10 ze dne 1. 7. 2010 (241/2010 Sb.), Pl. ÚS 83/06 ze dne 12. 3. 2008 (N 55/48 SbNU 629; 116/2008 Sb.)], anebo v deklarování právního základu pro uplatnění individuálních nároků a jim odpovídající povinnosti soudů protiústavnost mezery judikatorně vyplnit [viz kupř. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 48/95 ze dne 26. 3. 1996 (N 21/5 SbNU 171; 121/1996 Sb.), I. ÚS 84/96 ze dne 24. 6. 1997 (N 81/8 SbNU 263), Pl. ÚS 23/96 ze dne 7. 5. 1997 (N 50/8 SbNU 23; 128/1997 Sb.), Pl. ÚS 20/05 ze dne 28. 2. 2006 (N 47/40 SbNU 389; 252/2006 Sb.), stanovisko sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09 ze dne 28. 4. 2009 (ST 27/53 SbNU 885; 136/2009 Sb.), nálezy sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. 7. 2010 (242/2010 Sb.), II. ÚS 528/02 ze dne 2. 2. 2005 (N 23/36 SbNU 287), IV. ÚS 34/06 ze dne 21. 11. 2007 (N 201/47 SbNU 597), I. ÚS 663/06 ze dne 24. 6. 2009 (N 149/53 SbNU 811), II. ÚS 2326/07 ze dne 31. 3. 2011 (dostupný na http://nalus.usoud.cz)].

Vycházeje z takto vyložených důvodů, nutno považovat platovou restrikci vůči soudcům obsaženou v ustanovení § 3b odst. 1 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 425/2010 Sb., za rozpornou s čl. 1 odst. 1 ve spojení s čl. 82 odst. 1 Ústavy, pročež plénum Ústavního soudu rozhodlo o derogaci předmětného zákonného ustanovení, jak je uvedeno ve výroku tohoto nálezu.

Domáhá-li se navrhovatel vyslovení obdobného závěru, jaký učinil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/02, v němž po zrušení derogačního ustanovení konstatoval obnovení stavu založeného derogovanými ustanoveními, nutno konstatovat následující: Na rozdíl od věci sp. zn. Pl. ÚS 2/02 v rozhodovaném případě derogace ustanovení § 3b odst. 1 zákona o platu, ve znění zákona č. 425/2010 Sb., není derogací derogace, pročež jeho zrušením dochází výhradně k jeho „vyřazení" z právního řádu České republiky, a nikoliv k faktickému konstituování nové úpravy formou „ožívání" předpisu již dříve zrušeného.

Ve vztahu k bodu I návrhu Ústavní soud konstatuje, že ve své ustálené judikatuře opakovaně zaujal právní názor, dle něhož novela právního předpisu nemá samostatnou normativní existenci, nýbrž se stává součástí novelizovaného právního předpisu [nálezy sp. zn. Pl. ÚS 5/96 ze dne 8. 10. 1996 (N 98/6 SbNU 203; 286/1996), Pl. ÚS 33/01 ze dne 12. 3. 2002 (N 28/25 SbNU 215; 145/2002 Sb.), Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. 8. 2004 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.), I. ÚS 504/10 ze dne 21. 3. 2011, I. ÚS 1927/09 ze dne 21. 3. 2011 (oba dostupné na http://nalus.usoud.cz), usnesení sp. zn. Pl. ÚS 25/2000 ze dne 15. 8. 2000 (U 27/19 SbNU 271), Pl. ÚS 3/10 ze dne 20. 4. 2010, Pl. ÚS 33/08 ze dne 11. 2. 2009 (obě dostupná na http://nalus.usoud.cz)]. Ústavní soud připustil posuzování novely právního předpisu v případě, je-li namítána její protiústavnost z důvodu neexistence normotvorné kompetence nebo kvůli nedodržení ústavně předepsaného způsobu jejího přijetí a vydání [srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.), Pl. ÚS 5/02 ze dne 2. 10. 2002 (N 117/28 SbNU 25; 476/2002 Sb.), Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. 8. 2004 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.), Pl. ÚS 13/05 ze dne 22. 6. 2005 (N 127/37 SbNU 593; 283/2005 Sb.) a Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.)]. Tyto právní závěry plně dopadají i na posuzovanou věc, pročež Ústavní soud návrh Městského soudu v Brně na zrušení ustanovení bodu 2 čl. I. části první zákona č. 425/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 236/1995 Sb., a ustanovení bodu 3 čl. I části první zákona č. 425/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 236/1995 Sb., z důvodu zjevné neopodstatněnosti dle § 43 odst. 2 písm. a) a b) zákona o Ústavním soudu odmítl.

Vzhledem k bezodkladnému projednání a rozhodování v předmětné věci považuje Ústavní soud rozhodnutí o naléhavosti věci podle § 39 zákona o Ústavním soudu za bezpředmětné.

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 odůvodnění rozhodnutí pléna soudci Stanislav Balík, František Duchoň, Vlasta Formánková, Pavel Holländer, Ivana Janů, Vladimír Kůrka, Dagmar Lastovecká a Eliška Wagnerová.