

Ústavní soud
Joštova 8
660 83 Brno 2

ÚSTAVNÍ SOUD ČR Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo	5
dne: 13 -05- 2022	
_____ krát Přílohy: _____	
Vyřizuje:	

Navrhovatel: **Okresní soud v Ústí nad Labem**
Kramoly 641/37, 401 24 Ústí nad Labem
senát 22 C
Mgr. Martin Chládek, předseda senátu

Účastníci řízení: **Parlament České republiky**

- 1) Poslanecká sněmovna
sídlem Sněmovní 4, 118 26 Praha 1
- 2) Senát
sídlem Valdštejnské nám. 4, 118 01 Praha 1

Účastníci řízení před obecným soudem:

- 1) Mgr. R. B. (žalobce)
bytem T
- 2) Česká republika – Krajský soud v Ústí nad Labem (žalovaná)
sídlem Národního odboje 1274, 400 92 Ústí nad Labem

Návrh podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky na zrušení ust. § 4 zákona č. 236/1995 Sb.
ve znění zákona č. 18/2022 Sb. a ustanovení článku II zákona č. 18/2022 Sb.

z důvodu jeho rozporu s ústavním pořádkem

s žádostí o přednostní projednání

Spisová značka navrhovatele: 22 C 120/2022

Nepředchází

b) absence projednání návrhu zákona s mocí soudní

Jde o další vadu legislativního procesu, neboť Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 (body 52, 53) uvedl, že:

- do budoucna nebude aprobovat legislativní postup, který pomine projednání návrhu zákona, jenž zasahuje do materiálního zabezpečení soudců, s představiteli justice, a to jak na úrovni exekutivní tak zákonodárné,
- stanovisko reprezentantů soudní moci by mělo být součástí důvodové zprávy,
- platové restrikce vůči soudcům představují zásah do soudcovské nezávislosti, a proto je nepřijatelné, aby k takovému zásahu docházelo jednostranně, což platí tím spíše, že soudci požívají z ústavního hlediska zvláštní ochrany.

c) důvodová zpráva je nedostatečná a nesplňuje ústavněprávní požadavky

Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 (body 53, 71) uvedl, že zásahy do materiálního postavení soudců musejí být řádně odůvodněny včetně komplexního ekonomického rozboru (analýzy), z něhož budou patrné možnosti státního rozpočtu v návaznosti na hospodářskou situaci státu. Takové odůvodnění a ekonomický rozbor důvodová zpráva neobsahuje.

d) nejde o zmrazení platů soudců, ale o jejich snížení

Ačkoliv vláda setrvale deklarovala, že jde pouze o zmrazení platů soudců, ve skutečnosti v důsledku zákona došlo s účinností od 1. 2. 2022 ke snížení platu o 6 %.

e) porušení principu proporcionality platových restrikcí vůči soudcům

Důvodová zpráva uvádí, že platové restrikce vůči osobám placeným ze státního rozpočtu jsou plošné a že zvýšení platů je možné pouze u příslušníků bezpečnostních sborů, vojáků z povolání, zdravotníků, zaměstnanců v sociálních službách a pedagogických pracovníků. V důvodové zprávě se sice platová restrikce vůči soudcům popisovala jako zmrazení platů, jde však samozřejmě o jejich snížení. Tím došlo k tomu, že existuje skupina osob se sníženým platem (soudci), skupina zaměstnanců s plošnou platovou restrikcí (důvodová zpráva skupinu těchto osob ani typ restrikce blíže nijak nepopisuje) a konečně výše uvedená skupina zaměstnanců, jejichž plat se zvýší.

Takový selektivní přístup při odměňování osob placených ze státního rozpočtu je v příkrém rozporu s ústavněprávními principy (Pl. ÚS 28/13, bod 58), podle kterých existuje rozdílný dispoziční prostor pro zákonodárce k platovým restrikcím vůči soudcům ve srovnání s dispozičním prostorem k takovýmto restrikcím v jiných oblastech veřejné sféry, což vyplývá z principu dělby moci a principu nezávislosti soudců. Ústavní soud též uvedl (Pl. ÚS 33/11), že krok zákonodárce, jímž (by) došlo nikoliv k pozastavení tempa růstu platu soudců, nýbrž k byt' i jen částečnému odnětí již dosažené úrovně jejich materiálního zabezpečení, stěžejí by mohl Ústavní soud z hlediska principů demokratického právního státu aprobovat. Zvláště to platí, pokud by se ukázalo, že takováto zásadně nepřijatelná restrikce zasahuje toliko nebo především příjmové poměry soudců, a nikoliv současně příjmy jiných „služebníků“ státu.

f) existuje systémová platová solidarita soudců se všemi zaměstnanci v národním hospodářství

Podle § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb. se platová základna soudců odvíjí od průměrné mzdy v národním hospodářství za předminulý kalendářní rok. To znamená, že klesne-li průměrná mzda v národním hospodářství, klesne i plat soudců, a naopak dojde-li ke zvýšení průměrné mzdy, plat soudců se také zvýší. I Ústavní soud uvedl, že solidarita soudců s ostatními zaměstnanci je v systému odměňování soudců zabudována velmi pevně (Pl. ÚS 28/13, bod 72). Platy soudců a mzdy všech ostatních zaměstnanců jsou tedy „spojené nádoby“, a proto jakýkoliv zásah zákonodárce do tohoto systému naprosto degraduje jeho smysl a funkci.

g) úspory státního rozpočtu v důsledku platových restrikcí vůči soudcům v minulosti

I. Napadené ustanovení zákona

1. Ust. § 4 zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu – dále též jen „z. o. p.“, ve znění zákona č. 18/2022 Sb., kterým se mj. z. o. p. mění – dále též jen „novela“, a ustanovení článku II novely.
2. Uvedenými ustanoveními je s účinností od 1. 2. 2022 v § 4 z. o. p. stanoveno, že do 31. prosince 2022 činí platová základna 84 060 Kč a pro soudce 100 872 Kč a v ustanovení článku II novely pak, že sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí č. 491/2021 Sb., o vyhlášení výše platové základny pro určení platu a některých náhrad výdajů představitelů podle z. o. p. a sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí č. 493/2021 Sb., o vyhlášení výše platové základny pro určení platu a některých náhrad výdajů soudců podle z. o. p., se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona (1. 2. 2022) nepoužijí.

II. Aktivní legitimace navrhovatele a skutkový popis věci

1. Navrhovatel vede pod sp. zn. 22 C 120/2022 řízení, jehož předmětem je žaloba žalobce o zaplacení 10 800 Kč, kterého se domáhá na žalované jako svém zaměstnavateli s odůvodněním, že se jedná jednak v částce 10 500 Kč o rozdíl v platu za únor 2022, a dále v částce 300 Kč o rozdíl v náhradě výdajů za únor 2022.
2. Svůj nárok žalobce opírá o skutečnost, že nebyt dotčené novely, činila by platová základna pro výpočet platu žalobce v únoru 2022, podle § 3 odst. 3 z. o. p. trojnásobek průměrné hrubé měsíční nominální mzdy na přepočtené počty zaměstnanců v národním hospodářství dosažené podle zveřejněných údajů Českého statistického úřadu za předminulý kalendářní rok, jak byla pro soudce vyhlášena sdělením č. 493/2021 Sb. ve výši 106 986 Kč, tedy plat žalobce by byl dle příslušných ustanovení z. o. p. ve výši 185 100 Kč a z něho stanovená náhrada výdajů by činila částku 5 900 Kč. Napadenými ustanoveními zákona – novelizací z. o. p. však došlo pro období od února do prosince roku 2022 ke snížení platové základny pro soudce na částku 100 872 Kč, a tím i ke snížení platu žalobce na částku 174 600 Kč a z něho stanovené náhrady výdajů na 5 600 Kč, přičemž nároky žalobce uplatněné u obecného soudu pak představují rozdíl platu a náhrady výdajů, jak jich v únoru 2022 dosáhl a jakých by dosáhl, nedošlo-li by k novelizaci z. o. p., resp. k přijetí napadených ustanovení zákona, když jejich znění i přijetí shledává žalobce v rozporu s čl. 1 odst. 1 ve spojení čl. 82 odst. 1 Ústavy.
3. Pro popsany rozpor navrhl žalobce obecnému soudu, aby věc předložil Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení těchto ustanovení ve vztahu k soudcům okresních, krajských, vrchních soudů, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu.

III. Důvody, které vedou navrhovatele k závěru o možném rozporu napadeného ustanovení s ústavním pořádkem

1. Obecný soud jako navrhovatel posoudil žalobu žalobce, když vzal v potaz jeho argumenty o rozporu napadených ustanovení zákona a jejich přijetí s ústavním pořádkem, které jsou následující:
2. „Změna zákona z. o. p., která byla provedena novelou, nespĺňuje ústavněprávní požadavky pro zásahy do materiálního zabezpečení soudců, které plynou z četné judikatury Ústavního soudu, a je proto v části týkající se soudců neústavní. Je tomu tak dle žalobce z následujících důvodů:

a) nebyly splněny podmínky pro schválení zákona ve stavu legislativní nouze

Podmínky pro vyhlášení stavu legislativní nouze musí být podle Ústavního soudu (nález sp. zn. Pl. ÚS 28/13, bod 49) vykládány restriktivně, jeho vyhlášení musí mít rozumný základ a být podloženo skutkovými okolnostmi. V důvodové zprávě vládou uváděná hrozba značné hospodářské škody objektivně nemohla nastat, neboť předkládaným zákonem mělo dojít k úspoře na platech soudců 403,7 miliónů Kč, kdežto vládou uváděný schodek státního rozpočtu činil k 30. 11. 2021 401 miliard Kč. Úspora na platech soudců by tak představovala pouhých 0,1 % schodku státního rozpočtu.

Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 23/13 (bod 75) uvedl, že zmrazení platů soudců mezi roky 2002 až 2011 přineslo státnímu rozpočtu úspory v řádech miliard Kč a další značné úspory v řádech miliard Kč státní rozpočet zaznamenal prostřednictvím ad hoc stanovovaných platových základů v letech 2011 až 2014. Další úsporou státního rozpočtu je částka okolo 4 miliard Kč v důsledku uzavření dohod mezi státem a soudci, kteří se v roce 2015 vzdali převážné části svých nároků po zrušení platových restrikcí Ústavním soudem. Státní rozpočet ušetřil i v roce 2021, kdy byl plat soudců zmrazen na úroveň k 31. 12. 2020. Proti zmrazení platů za rok 2021 soudci nic nenamítali, čímž projevíli solidaritu se státním rozpočtem, přestože v té době vláda celé řadě profesních skupin zvyšovala platy. Je ovšem nutno zdůraznit, že poměřováno shora uvedenými skutečnostmi následné kroky stávající vlády jsou v rozporu s důvodovou zprávou k zákonu č. 18/2022 Sb., která v kontextu úspory částky 403,7 mil Kč v důsledku restrikce platů soudců argumentuje nutností realizace úsporných kroků na straně státního rozpočtu a realizací plošných opatření. Lze konkrétně poukázat např. na ambivalentní zvýšení prostředků rozpočtové kapitoly Úřadu vlády z částky 1 047 452 030 (rok 2021) na částku 1 532 645 653 (schválený rozpočet 2022), tj., o částku 485,2 mil Kč, a to zejména v souvislosti s vytvořením nových ministerských postů a vytvořením nových pracovních míst s tím spojených, a dále rovněž např. na následná platová opatření v resortu ministerstva spravedlnosti či ministerstva vnitra (blíže viz např. vyjádření náměstka ministra spravedlnosti pro server ceska-justice.cz ze dne 23. 3. 2022, či usnesení vlády z 6. 4. 2022 pod č. 283 a č. 288).“

3. Navrhovatel má za to, že lze obecně souhlasit s názorem zákonodárce, že za určitých podmínek lze přistoupit k dodatečné změně určení platů ústavních činitelů, včetně soudců, a to i dočasné, avšak musí tak být činěno v souladu s ústavním pořádkem a s Ústavou, přičemž argumentace žalobce navozuje oprávněnou otázku, zda tomu tak v případě napadených ustanovení zákona bylo. Uvedenou otázku, která je zároveň zcela zásadní pro rozhodnutí obecného soudu ve věci, však obecný soud není povolán zodpovědět, když toto přísluší dle čl. 95 odst. 1 zák. č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky – dále jen „Ústava“, právě pouze Ústavnímu soudu.
4. Před předložením věci Ústavnímu soudu obecný soud požádal o vyjádření k možnému rozporu napadených zákonných ustanovení s ústavním pořádkem též druhého z účastníků řízení před obecným soudem, žalovanou, neboť měl za to, že je v souladu se zásadou kontradiktornosti civilního řízení sporného, aby měla možnost se vyjádřit k navrhovanému procesnímu postupu, směřujícímu k vyřízení věci. Žalovaná k uvedenému uvedla, že považuje námitky týkající se porušení pravidel legislativního procesu a absence projednání úpravy se zástupci soudní moci za nedůvodné. Žalobce odkazuje na části nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 28/13, ale opomíjí celkový kontext odůvodnění tohoto nálezu. Ústavní soud vyhlášení stavu legislativní nouze a projednání zákonů v tomto režimu připustil, podmínil ho však existencí mimořádné okolnosti, „která má potenciál ohrozit základní práva a svobody zásadním způsobem, anebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody (§ 99 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny). Závěr o existenci mimořádné okolnosti musí mít rozumný základ a musí být podložen skutkovými okolnostmi, důvodnost vyhlášení stavu legislativní nouze je pak nutno opřít rovněž o poměření intenzity důvodů pro vyhlášení stavu legislativní nouze ve vztahu k omezení dotčených ústavních principů, neboť zájem na zabránění nebo odstranění jejich důsledků by měl s ohledem na chráněné hodnoty v konkrétním případě převážit nad zájmem na řádném průběhu legislativní procedury (srov. bod 49 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13; body 84–85 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10)“. Žalovaná dále konstatovala, že stav celosvětové pandemie onemocnění Covid 19 splňuje výše citovanou definici mimořádné okolnosti, a že k argumentaci žalobce je možno též podotknout, že Ústavní soud se k dodržení formálních náležitostí legislativního procesu a k jejich důsledkům na vyslovení neústavnosti vyslovoval opakovaně velmi zdrženlivě (např. nález sp. zn. Pl. ÚS 24/07 ze dne 31. ledna 2008, nález sp. zn. Pl. ÚS 56/05 ze dne 27. března 2008 nebo nález sp. zn. Pl. ÚS 12/10 ze dne 7. září 2010). Ostatně i v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 přistoupil k hodnocení materiální ústavnosti napadené úpravy a nikoliv ke zrušení zákona z důvodu nedodržení pravidel legislativního procesu. Skutečnost, že úspora na platech soudců bude znamenat jen malou část schodku státního rozpočtu, není dle žalované relevantní. Neprojednání úpravy se zástupci soudní moci je nesporné, jedná se jistě

o negativní a nežádoucí stav, týká se však formálního postupu při přijímání zákona a vzhledem k okolnostem a k výše uvedeným závěrům Ústavního soudu podle žalované nezpůsobuje neústavnost přijaté úpravy. Ve vztahu k dalším námitkám žalovaná uvedla, že závěry, o které žalobce svůj nárok opírá, byly vysloveny za jiných skutkových okolností. Situace státu v období pandemie onemocnění Covid 19 je (nejméně z hospodářského hlediska) srovnatelná se situací státu po povodních. Za těchto okolností Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 55/05 platové restrikce vůči soudcům označil za ústavně konformní. Žalovaná považuje zásahy do platových poměrů soudců za velmi citlivý nástroj, který nesmí být v prostředí právního státu zneužíván. Zároveň však v situaci předchozích let a zejména v současné situaci spatřuje zcela výjimečné důvody, pro které tyto restrikce, pokud budou trvat omezenou dobu a nebudou nedůvodně prodlužovány, nelze označit za protiústavní.

5. Žalovaná se zároveň vyjádřila, že nemá námitek k předložení věci Ústavnímu soudu a s postupem ve smyslu § 95 odst. 2 Ústavy.
6. Navrhovatel tak má s ohledem na vše shora uvedené za to, že ust. § 4 z. o. p., ve znění dotčené novely, a ustanovení článku II novely, může být v rozporu s čl. 1 odst. 1 ve spojení čl. 82 odst. 1 Ústavy, dle kterého jsou soudci při výkonu své funkce nezávislí a jejich nestrannost nesmí nikdo ohrožovat, přičemž legislativní činností zákonodárce mohlo dojít k zásahu do této ochrany soudní moci a soudců, jak byla dovozena též v žalobcem citovaných rozhodnutích Ústavního soudu.
7. S ohledem na to, že obecný soud dospěl k závěru, že napadená ustanovení zákona mohou být posouzena jako v rozporu s ústavním pořádkem, nezbyvá mu než předložit věc postupem ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy Ústavnímu soudu s návrhem na jejich zrušení.

IV. Závěrečný návrh

Okresní soud v Ústí nad Labem navrhuje, aby Ústavní soud pro rozpor s ústavním pořádkem postupem dle čl. 95 odst. 2 Ústavy přezkoumal a případně zrušil § 4 zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění zákona č. 18/2022 Sb., a ustanovení článku II zákona č. 18/2022 Sb.

V. Žádost o přednostní projednání

Navrhovatel si současně dovoluje Ústavní soud požádat o přednostní projednání tohoto návrhu, a to s ohledem na předpokládanou mnohost soudních sporů, které mohou záviset na rozhodnutí ve věci této, a kterým by mohlo být včasným rozhodnutím o tomto návrhu též předejito, což by zajistě vedlo k úspoře nákladů státu a potenciálních dalších žalobců na spory vedené v obdobných věcech, popřípadě by to mohlo vést k narovnání státu a dotčených soudců, jako k němu došlo v předchozím obdobném případě.

Ústí nad Labem 13. května 2022

Mgr. Martin Chládek v.r.
předseda senátu 22 C
Okresní soud v Ústí nad Labem