

Ústavní soud České republiky
Joštova 8
660 83 Brno

ÚSTAVNÍ SOUD ČR	
Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	10 -03- 2011 3
37	krát Přílohy: <u> </u>
Čj.: viz číselný kód	Vyřizuje: <u> </u>

Návrh Městského soudu v Brně

- I. 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)
- II. na přednostní rozhodnutí o návrhu podle § 39 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

Účastníci řízení: 1) Městský soud v Brně
Polní 39
608 01 Brno
(dále též „navrhovatel“)

Nepředchází

2) Parlament České republiky

Trojmo



K1358711

Seznam příloh:

- 1) podklady Ministerstva práce a sociálních věcí pro mezirezortní připomínkové řízení k návrhu zákona o výši platu a některých náhrad výdajů představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců v roce 2011 a o výši platu státních zástupců v roce 2011, č.j. 2010/58228-52
 - návrh usnesení vlády
 - předkládací zpráva
 - vládní návrh zákona
 - důvodová zpráva
- 2) stanovisko Nejvyššího správního soudu ze dne 25.8.2010, č.j. Sieg 59/2010-6
- 3) sněmovní tisk č. 133 - novela zákona č. 236/1995 Sb.
 - vládní návrh zákona
 - důvodová zpráva
- 4) rozhodnutí Ústavního soudu Lotyšské republiky ze dne 18.1.2010, sp. zn. 2009-11-01
- 5) doporučení Výboru ministrů Rady Evropy ze dne 17.11.2010 CM/Rec (2010)12
- 6) zpráva Evropské komise pro demokracii prostřednictvím práva přijatá ve dnech 12.-13.3.2010 CDL-AD(2010)004 - výňatek
- 7) stanovisko č. 1 Poradního výboru soudců [Conseil consultatif de juges européens (CCJE)] z roku 2001
- 8) zpráva Rady Evropy – komise pro efektivnost soudnictví (CEPEJ) 2010 - výňatek
- 9) sněmovní tisk č. 1820 – návrh zákona č. 236/1995 Sb.
 - stenozáznam průběhu schůze
- 10) sněmovní tisk č. 794 - návrh zákona č. 309/2002 Sb.
 - změny zákona č. 236/1995 Sb. provedené zákonem č. 309/2002 Sb.
 - výňatek z důvodové zprávy k návrhu zákona č. 309/2002 Sb. (část třicátápátá)
- 11) sněmovní tisk č. 392 – návrh zákona č. 427/2003 Sb.
 - vládní návrh zákona
 - důvodová zpráva
- 12) sněmovní tisk č. 839 - vládní návrh zákona na opětovné zmrazení platů v roce 2005-2007
 - vládní návrh zákona
 - důvodová zpráva
 - stenozáznam z 1. a 2. čtení tohoto návrhu
- 13) tabulky Českého statistického úřadu
 - tabulka 05.06 Průměrná měsíční mzda v odvětví veřejné správy (vč. ozbrojených složek) v České republice
 - publikace Českého statistického úřadu č. 3106-10 „Evidenční počet zaměstnanců a jejich mzdy 1. až 3. čtvrtletí 2010“, příloha 2b „Průměrná hrubá měsíční mzda na fyzické osoby za ČR ÚHRNEM“
- 14) sněmovní tisk č. 222 – návrh zákona č. 261/2007 Sb.
 - důvodová zpráva - výňatek
- 15) materiály Českého statistického úřadu o stavu ekonomiky ČR
 - předběžný odhad čtvrtletního HDP – 4. čtvrtletí 2010
 - tisková zpráva ze dne 7.2.2011 – ekonomické údaje za rok 2010
 - tabulka 04.01 Základní ukazatele národního hospodářství v České republice
 - Česká republika v číslech 2010
 - dopady světové finanční a hospodářské krize na ekonomiku České republiky ze

dne 7.1.2011

- 16) přehled restrikcí v materiálním zabezpečení soudců
- 17) makroekonomická predikce České republiky zpracovaná Ministerstvem financí, leden 2011
- 18) programové prohlášení Vlády České republiky ze dne 4.8.2010, část IV. Justice
- 19) článek z deníku Lidové noviny ze dne 15.2.2011 „Kde se vyplatí studovat“
- 20) výňatky z informačního systému o průměrné mzdě zveřejněné Ministerstvem práce a sociálních věcí
 - 1. – 4. čtvrtletí 2003
 - 1. – 4. čtvrtletí 2004
 - 1. – 4. čtvrtletí 2005
 - 1. – 4. čtvrtletí 2006
 - 1. – 4. čtvrtletí 2007
 - 1. – 4. čtvrtletí 2008
 - 1. – 4. čtvrtletí 2009
- 21) graf ukazující vývoj průměrné mzdy v nepodnikatelské sféře a platové základny soudců v letech 2002-2011
- 22) článek z deníku Právo ze dne 1.6.2004 bývalého ministra spravedlnosti JUDr. Karla Čermáka „Hoden je soudce mzdy své“

Obsah návrhu:

I.	Projednávaná žaloba	4
II.	Důsledky zákona č. 425/2010 Sb.	4
III.	Aktivní legitimace navrhovatele	5
IV.	Dikce napadených ustanovení	6
V.	Námítka vady legislativního procesu	6
VI.	Platové restrikyce a výchozí teze formulované Ústavním soudem.....	9
VII.	Principy odměňování soudců v mezinárodních dokumentech	11
VIII.	Právní stav odměňování soudců do 31.12.2010	12
IX.	Změna platové základny <ul style="list-style-type: none">1. Legitimní očekávání2. Desetiletí restrikcí a hospodářská situace České republiky3. Vývoj platové základny a průměrné mzdy v nepodnikatelské sféře4. Relace platu soudce a vyššího úředníka ústředního orgánu státní správy5. Shrnutí k problematice změny platové základny	14 16 17 18 20
X.	Ad hoc stanovené platové základny pro roky 2011 – 2014	22
	1. Zákon a důvodová zpráva	23
	2. Obecnost zákona jako podstatná náležitost právního státu	23
	3. Dispoziční prostor, proporcionalita, stabilita a důstojné zabezpečení	25
XL.	Porušení horizontálních a vertikálních vazeb v systému odměňování ústavních činitelů	28
XII.	Petit návrhu	28
XIII.	Temporální důsledky případného nálezu Ústavního soudu, kterým by vyhověl návrhu	30
XIV.	Návrh na přednostní rozhodnutí o návrhu podle § 39 zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu	31

I.

Projednávaná žaloba

[1] U Městského soudu v Brně se projednává žaloba, kterou se soudce Okresního soudu Brno-venkov domáhá vůči České republice – Okresnímu soudu Brno-venkov zaplacení částky 21.500,- Kč.

[2] Po právní stránce se jedná o nárok 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 (dále jen „zákon č. 236/1995 Sb.“, případně „zákon o platu“) a nárok 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.

[3] Žalobní tvrzení jsou taková, že za leden 2011 žalobci nebyl vyplacen celý plat ve výši 93.600,- Kč a celá náhrada výdajů ve výši 3.900,- Kč, na jaký by měl nárok nebýt snížení platu a náhrady výdajů. Žalobci byl vyplacen plat pouze ve výši 73.000,- Kč a náhrada výdajů pouze ve výši 3.000,- Kč, rozdíl na platu a náhradě výdajů pak v součtu představuje žalovanou částku 21.500,- Kč. Snížení bylo provedeno s účinností od 1.1.2011 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 (dále jen „zákon č. 425/2010 Sb.“).

Důkaz: spis Městského soudu v Brně sp. zn. 35 C 35/2011

II.

Důsledky zákona č. 425/2010 Sb.

[4] Dnem 1. ledna 2011 nabyl účinnosti zákon č. 425/2010 Sb., kterým byl změněn zákon č. 236/1995 Sb. Tímto zákonem byla vůči soudcům

- snížena platová základna, z níž se stanoví plat soudce a náhrada výdajů, z trojnásobku průměrné mzdy fyzických osob v nepodnikatelské sféře za předminulý rok na 2,5 násobek (Část první, čl. I. bod č. 2, § 3 odst. 3)
- stanovena ad hoc platová základna absolutní částkou, a to pro rok 2011 částkou 54 005 Kč a pro léta 2012 – 2014 částkou 56 849 Kč (Část první, Čl. I. bod č. 3, § 3b odst. 1 a 2).

III.

Aktivní legitimace navrhovatele

[5] Při řešení věci uvedené v čl. I tohoto návrhu musí soud užít § 3b odst. 1 zákona o platu ve znění zákona č. 425/2010 Sb. určujícího platovou základnu pro rok 2011. Poněvadž 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 aplikovat rovněž § 3 odst. 3 zákona o platu ve znění zákona č. 425/2010 Sb., určujícího od 1. ledna 2011 způsob stanovení platové základny, obrací se navrhovatel k Ústavnímu soudu s návrhem na posouzení ústavnosti i tohoto ustanovení. Navrhovatel považuje za neudržitelný takový výklad čl. 95 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“), 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 v svém důsledku vedl k nutnosti opakovaného návrhu ze strany soudu v téže právní věci. Nadto by 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). Stanovení platové základny na roky 2012-2014 (zmrazení platové základny) je pak natolik vnitřně spjata (formou i obsahem) s argumentací dále 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. Navrhovatel je v této věci veden závěrem, který Ústavní soud učinil ve věci sp. zn. Pl. ÚS 33/09, náleze ze dne 29. 9. 2010 (332/2010 Sb.; tento, jakož i všechny další nálezy jsou veřejně dostupné na internetové stránce <http://nalus.usoud.cz/>), v níž konstatoval (bod 31.), že účelem čl. 95 odst. 2 Ústavy je „[...] otevření prostorou pro ústavní dialog mezi obecnými soudy a Ústavním soudem a v obecnější rovině zajištění vnitřní bezrozpornosti právního řádu a ochrana ústavnosti... účelem tohoto ustanovení je předejít situaci, v níž by obecný soud musel vést řízení podle ustanovení zákona, která jsou podle jeho názoru v rozporu s ústavním pořádkem [...]“. Konečně ani v minulých letech, kdy se obecné soudy obracely na Ústavní soud s návrhy na posouzení ústavnosti platových restrikcí, nebyla aktivní legitimace nijak zpochybněna, třebaže se jednalo o právní úpravu zahrnující několik let [srov. kupř. náleze sp. zn. Pl. ÚS 13/08 ze dne 2. 3. 2010 (104/2010 Sb.; <http://nalus.usoud.cz/>), řešící zmrazení platů soudců v letech 2008 – 2010, kde předmětem sporu před obecným soudem byl nárok na plat za leden 2008]. V této věci je pouze formálně v § 3b v odstavci 1 zákona o platu odděleno určení platové základny pro rok 2011 a v odstavci 2 na další tři roky, neboť základny jsou určeny odlišnými částkami: podstata, totiž zmrazení (a snížení v roce 2011) je obdobná. Navrhovatel je přesvědčen, že vzájemná souvislost a provázanost ustanovení § 3 odst. 3 a § 3b zákona o platu ve znění účinném od 1. ledna 2011 vede k potřebě otevřít ústavní dialog mezi obecnými soudy a Ústavním soudem právě v tomto rozsahu, neboť jinak vnitřní bezrozpornost zákona nelze zajistit. Nelze si například 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).

[6] Nadto je navrhovatel přesvědčen, že součástí tohoto ústavního dialogu musí být i důsledky, které napadená novelizace platového zákona má pro koncepci vertikálních a horizontálních vztahů ústavních činitelů (vztah mezi složkami státní moci, ale také hierarchii vztahů uvnitř jednotlivých složek státní moci). Poněvadž 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 v širším smyslu jeho dosahu posoudit i ústavnost zásahu zákonodárce do odměňování soudců Ústavního soudu.

[7] Při řešení věci uvedené v čl. I navrhovatel dospěl v souladu s čl. 95 odst. 2 Ústavy, z dále uvedených důvodů k závěru, že ustanovení, která mají být při řešení věci použita, jsou v rozporu s

- čl. 1 odst. 1 ve spojení s čl. 81 a čl. 82 odst. 1 Ústavy (in eventum i čl. 83 Ústavy)
- čl. 2 odst. 1 Ústavy
- čl. 1 Listiny základních práv a svobod
- čl. 1 Dodatkového protokolu k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod

[8] Navrhovatel proto podle ustanovení § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, podává návrh na zrušení ustanovení, která jsou uvedena v petitu tohoto návrhu. Petit je formulován eventuálně, tedy pro případ, že Ústavní soud nevyhoví návrhu formulovanému v části XII. sub I. (zrušení části zákona č. 425/2010 Sb., tedy novely zákona o platu), žádá navrhovatel o posouzení návrhu formulovaného sub II. části XII.).

IV.

Dikce napadených ustanovení

[9] Ustanovení § 3b zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 425/2010 Sb. zní:
*„(1) Od 1. ledna 2011 do 31. prosince 2011 činí platová základna pro soudce 54 005 Kč.
(2) Od 1. ledna 2012 do 31. prosince 2014 činí platová základna pro soudce 56 849 Kč.“*

[10] Ustanovení § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 309/2002 Sb. a zákona č. 425/2010 Sb., zní:
„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. Vyšší platové základny pro příslušný kalendářní rok vyhláší Ministerstvo práce a sociálních věcí ve Sbírce zákonů sdělením.“

V.

Námítka vady legislativního procesu

[11] Ústavní soud již v minulosti vyložil [srov. nálezní sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.) bod č. 40 a násl.], že s principy demokratického právního státu je spojeno „právo na dobré zákonodárství“. Podobně jako v soudním rozhodování vyžaduje idea „spravedlivého rozhodnutí“ dodržení přirozenoprávní zásady slyšet všechny strany i v procesu přípravy a přijímání zákona. Složkou „dobrého“ práva jsou i jeho formální hodnoty, jež mu mají zajistit existenci, akceptaci a aplikovatelnost: hodnoty řádu, předvídatelnosti, oproštění od arbitrárnosti, právní rovnosti či právní jistoty. Podstatou takové úvahy je poznání, že podmínkou efektivního působení práva je jeho vytváření

podřízené určitým principům, které musejí zavazovat jeho rozhodující činitele (vládu, zákonodárce). Týká-li se připravovaná právní norma existenčních podmínek soudní moci, musí podle názoru navrhovatele moc výkonná i zákonodárná klást na formální hodnotu práva nejvyšší požadavky tak, aby byly za všech okolností respektovány požadavky spjaté s dělbou moci jako principem zakotveným v čl. 2 odst. 1 Ústavy, jenž představuje strukturální element zakotvený v samotném základu našeho ústavního systému vycházející z myšlenky, že v přirozenosti člověka je zakotvena tendence ke koncentraci moci a jejímu zneužití. Princip dělby státní moci se stal garancí proti libovůli a zneužití státní moci a v podstatě i zárukou svobody a ochrany jednotlivce jako výsledek a reflexe dosavadního historického, myšlenkového a institucionálního vývoje [charakteristika dělby moci v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 7/02 ze dne 18. 6. 2002 (N 78/26 SbNU 273; 349/2002 Sb.)].

[12] Navrhovatel namítá, 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. Soudcům se tak 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 nespokojených s úrovní odměňování, s nimiž vyjednávala v roce letošním.

[13] Ministr práce a sociálních věcí předložil do připomínkového řízení v srpnu 2010 návrh (pod čj. 2010/58228-52), kterým nikterak nehodlal zasáhnout do § 3 odst. 3 zákona o platu (způsobu stanovení platové základny) a restrikcí omezil na jediný rok, a to rok 2011 v konkrétní výši platové základny 51 844 Kč. Vláda však dne 6.10.2010 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...“ je zcela zavádějící, neboť na stanoviska uplatněná (ovšem k jinému návrhu) například Nejvyšším správním soudem nebo Soudcovskou unií ČR nereaguje nijak.

[14] Přitom Ústavní soud vyslovil ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/10 ze dne 7. 9. 2010 (269/2010 Sb.) následující tezi: „*K přijetí napadených ustanovení došlo ze strany zákonodárce v zásadě jednostranným úkonem, bez audiendi alterae partis. [...] Soudci se očitli 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, což ve svém důsledku vedlo k tomu, že nakonec zůstali mezi těmi, jimž se zákonodárci povedlo skutečně platy snížit. Ústavní soud uzavírá, že v případě výjimečných okolností, např. tíživé finanční situace státu, by napříště neměli být soudci takto znevýhodněni a k tomu, aby zákonodárce mohl přistoupit k platovým restrikcím, by si měl opatřit relevantní stanovisko reprezentantů soudní moci, jež by se mělo stát i součástí důvodové zprávy.*“ (bod 25 cit. nálezu). Tento pokyn Ústavního soudu byl vládě i zákonodárci znám od 10.9.2010, vláda návrh zákona schvalovala 6.10.2010, tedy evidentně svévolně nerespektovala tento závěr soudního orgánu ochrany ústavnosti.

[15] Uvedený požadavek vysvětlil Ústavní soud v bodě 24 citovaného nálezu tak, že soudcovský stav v České republice nemá – na rozdíl od většiny právnických profesí ve službách širší justice (advokáti, notáři, soudní exekutoři) – svoji nezávislou reprezentaci. Soudcovská unie České republiky není profesní komorou a veřejnoprávním subjektem, zájmovou samosprávou sdružující všechny příslušníky soudcovského stavu, je pouhým občanským sdružením s nepovinným členstvím. Soudci nemohou být odborově organizováni,

nevztahují se na ně pracovněprávní předpisy, pokud jde např. o kolektivní vyjednávání, stávku atd.

[16] Na otázku, kdo jsou tito reprezentanti soudní moci, je třeba dle názoru navrhovatele odpovědět tak, že bez existence samosprávného orgánu soudnictví, jsou těmito reprezentanty vrcholné soudní orgány. Těmito vrcholnými soudními orgány jsou v souladu s článkem 92, hlavy čtvrté Ústavy: Nejvyšší soud a Nejvyšší správní soud; stanovisko v těchto otázkách by měl zaujmout i Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti. Stanovisko ani jednoho z těchto vrcholných soudních orgánů důvodová zpráva neobsahuje. Soudní moc tak byla zcela z legislativního procesu vyloučena, ačkoli se jednalo o návrh zákona, který se bezprostředně týká moci soudní.

[17] Tímto postupem bylo porušeno ustanovení § 86 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, 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 ze dne 7. 9. 2010 (269/2010 Sb.). Tato vada nabývá ústavního rozměru s ohledem na princip dělby státní moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy).

[18] Z uvedeného tedy vyplývá, že legislativní proces nebyl ústavně konformní.

[19] Z pohledu srovnávacího poukazuje navrhovatel na rozhodnutí Ústavního soudu Lotyšské republiky ze dne 18. ledna 2010 sp.zn. 2009-11-01 (v angličtině dostupný na http://www.satv.tiesa.gov.lv/upload/judg_2009_11.htm; příloha 4 tohoto návrhu), jenž posuzoval velmi obdobnou situaci absence slyšení soudní moci v případě restrikce, která na ni byla uvalena, případně absence jednání s představiteli soudní moci (bod 24 rozhodnutí). Tamní Ústavní soud shledal, že princip dělby státní moci vlastní i Ústavě tohoto státu byl porušen, pokud ani exekutiva, ani zákonodárce nedbal stanovisek soudní moci, případně tato moc neměla vůbec možnost svá stanoviska přednést.

[20] Nutno zdůraznit, že komparativní právo jasně prokazuje, že slyšení soudní moci nemusí nutně vést jen k negaci záměru zákonodárce zasáhnout do platových poměrů soudní moci. Dobrým příkladem je Estonsko, kde tamní zákon z roku 2002 navázal platy soudců na průměrný plat (okresní soudce má čtyřnásobek průměrného platu, odvolací soudce 4,5 násobek a soudce Nejvyššího soudu 5,5 násobek průměrného platu). V roce 2009 v reakci na ekonomickou krizi, která tvrdě postihla všechny pobaltské státy, byly platy soudců sníženy celkem o 17% ve srovnání s rokem 2008. Tyto škrty schválila i reprezentace justice v květnu 2009. Jakkoliv tento hlas byl pouze konzultativní, legitimovalo to následné hlasování parlamentu o škrtech v soudcovských platech. Nutno upozornit, že souhlas soudcovské reprezentace byl dán též s ohledem na to, že v letech 2002 až 2008 každý rok pravidelně stoupal soudcovský plat s ohledem na vývoj průměrné mzdy (v nominálních číslech se za totéž období více než zdvojnásobil), a i po 17 % snížení platu byl plat estonského soudce v roce 2009 vyšší než plat v roce 2007 (srov. kapitolu o Estonsku v knize Seibert-Fohr Anja (ed.) *Judicial Independence in Transition*, Springer 2011).

[21] Zdá se, že názor českého Ústavního soudu o nutnosti slyšet reprezentanty soudní moci nebo jinak odpolitizovat proces zásahů do soudcovských platů je dnes již názorem široce sdíleným v celém euroatlantickém prostoru. Příkladem může být rozhodnutí kanadského Nejvyššího soudu ve věci *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court (P.E.I.)*, [1997] 3 S.C.R. 3, podle nějž v zájmu předejití možnosti politického ovlivňování justice musí být do procesu případných zásahů do platů soudců zapojen nezávislý orgán, který celou věc depolitizuje. Jeho vyjádření sice není závazné, bez vyjádření takového orgánu je však jakákoliv změna v soudcovském platu protiústavní. Pokud

zákonodárce doporučení tohoto orgánu nevyslyší, musí to patričně zdůvodnit, a to zejména v situaci, kdy platová restrikce nemíří na všechny osoby placené z veřejných rozpočtů bez rozdílu.

VI.

Platové restrikce a výchozí teze formulované Ústavním soudem

[22] Ústavní soud se od roku 1999 opakovaně musel vyjadřovat k různým aspektům materiálního zabezpečení soudců; přitom formuloval následující teze, které představují východisko, k němuž se upíná argumentace návrhovatele :

- posouzení ústavnosti platových restrikcí vůči soudcům pro konkrétní období konkrétního roku spadá do rámce vymezeného principem soudcovské nezávislosti [náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 55/05 ze dne 16. 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 [náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 55/05 ze dne 16. 1. 2007 (N 9/44 SbNU 103; 65/2007 Sb.), bod 49]
- zásah do materiálního zabezpečení soudců garantovaného zákonem nesmí být výrazem svévole zákonodárce, nýbrž musí být, vycházející ze zásady proporcionality, odůvodněn výjimečnými okolnostmi, např. tíživou finanční situací státu, přičemž i za splnění této podmínky musí být zohledněna odlišnost funkce soudců a představitelů moci zákonodárné a výkonné, zvláště pak státní správy; takovýto zásah nesmí zavdat důvod k obavám, zda se nedotýká omezení důstojnosti soudců, např. není-li výrazem ústavně nepřipustného tlaku moci zákonodárné a moci výkonné na moc soudní [náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 55/05 ze dne 16. 1. 2007 (N 9/44 SbNU 103; 65/2007 Sb.), bod 49]
- princip nezávislého soudnictví je jednou z podstatných náležitostí demokratického právního státu ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy [náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 55/05 ze dne 16. 1. 2007 (N 9/44 SbNU 103; 65/2007 Sb.), 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 [náleží 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 nescnižovatelnou veličinou, nikoli pohyblivým faktorem, s nímž kalkuluje to či ono vládní uskupení např. proto, že se mu zdají platy soudců příliš vysoké ve srovnání s platy státních zaměstnanců nebo ve srovnání s jinou profesní skupinou. Usilování o takovou rovnost vybočuje z kategorie ústavnosti, jde o politický cíl, který nemá oporu v ústavně chápaném principu rovnosti (náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 11/02 ze dne 11. 6. 2003 (N 87/30 SbNU 309; 198/2003 Sb.))
- za platovou restrikcí 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 [náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 55/05 ze dne 16. 1. 2007 (N 9/44 SbNU 103; 65/2007 Sb.), 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 platů by Ústavní soud nepochybně posuzoval jako **krok** ústavně nepřipustný. Platové poměry soudců v širokém smyslu mají být stabilní nescnižovatelnou veličinou, pokud nenastanou zcela výjimečné, mimořádné okolnosti státu [náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/08 ze dne 2. 3. 2010 (104/2010 Sb.), bod. 41, obdobně náleží sp. zn. Pl. ÚS 55/05 ze dne 16. 1. 2007 (N 9/44 SbNU 103; 65/2007 Sb.), bod 55]
- za výrazný prvek záruky přiměřeného materiálního zabezpečení soudců z hlediska principu dělby státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní a požadavku jejich vzájemné vyváženosti je třeba považovat i přímou vazbu mezi platem představitelů moci zákonodárné a výkonné na straně jedné a platem soudců na straně druhé. Konstrukce zákona o platu představitelů státní moci, která s pomocí jednotné platové základny a zákonem stanovených koeficientů zaručuje, že spolu se zvýšením platů představitelů moci zákonodárné a výkonné se ve stejném poměru automaticky zvýší i platy soudců, tak představuje významnou, v právním řádu vestavěnou pojistku, že poměr v materiálním zabezpečení představitelů jednotlivých mocí bude i v budoucnu zachováván [náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 55/05 ze dne 16. 1. 2007 (N 9/44 SbNU 103; 65/2007 Sb.), bod 59].

[23] Pokud navrhovatel uvádí jednotlivé náleží Ústavního soudu, ve kterých se příslušná zobecňující teze nachází, je třeba uvést, že uvedené zobecňující teze jsou obsaženy i v mnoha dalších nálezech, vztahujícím se k platovým restrikcím vůči soudcům. K uvedeným zobecňujícím tezím se naposledy přihlásil Ústavní soud ve svém náleží sp. zn. Pl. ÚS 12/10 ze dne 7. 9. 2010 (269/2010 Sb.), který byl přijat jednomyslně všemi patnácti ústavními soudci. Z dalších náleží Ústavního soudu, které se netýkají platových restrikcí vůči soudcům, se jeví vhodné připomenout jeho závěry vyslovené v náleží sp. zn. Pl. ÚS 22/09 ze dne 7. 9. 2010 (309/2010 Sb.), bod 40:

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

VII.

Principy odměňování soudců v mezinárodních dokumentech

[24] Napadený zákon je nejen v rozporu s Ústavou, ale i v rozporu s principy odměňování soudců, které byly zformulovány v mezinárodních dokumentech. Přestože tyto dokumenty nemají povahu mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy, má návrhvatel za to, že představují minimálně interpretační vodítko, které by měla moc výkonná i zákonodárná ve vztahu k soudní moci respektovat.

[25] Napadený zákon byl přijat i přesto, že v době přijetí tohoto zákona již bylo vydáno níže uvedené doporučení Výboru ministrů Rady Evropy a zpráva Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva.

[26] Dne 17.11.2010 přijal Výbor ministrů Rady Evropy nové doporučení o soudcích CM/Rec(2010)12 (příloha č. 5), jež je dostupné na adrese: <http://www.coe.int>, a které nahradilo dřívější doporučení Rec (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 platů soudců

[27] Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva, známá také jako Benátská komise, byla ustavena v květnu 1990 na základě dílčí dohody Rady Evropy. Její experti se věnují zárukám, které poskytuje právo ve službě demokracie.

[28] Ve zprávě Evropské komise pro demokracii prostřednictvím práva přijaté ve dnech 12. až 13.3.2010 (příloha č. 6 - část III., článek 6), která je dostupná na adrese: <http://www.venice.coe.int>, 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.*“

[29] Poradní výbor soudců [v rámci aktivit Rady Evropy, Conseil consultatif de juges européens (CCJE)] vydal v roce 2001 stanovisko č. 1 (Avis No 1), v němž v bodech č. 61 a 62 zdůraznil potřebu takových zákonných ustanovení, která budou bránit snižování platů soudců a která zajistí faktické zvyšování platů tak, aby byla udržena jejich hodnota ve vztahu k životním nákladům (dostupné na <http://wcd.coe.int/>).

VIII.

Právní stav odměňování soudců do 31.12.2010

[30] Materiální zabezpečení soudců platem a víceúčelovou náhradou výdajů bylo zakotveno ve 2. polovině 90. let v zákoně o platu č. 236/1995 Sb. 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 nejvyššího tarifu úředníka ministerstva jako dvojnásobek. Zásadou, jíž byla tato úprava vedena a která zazněla při projednávání návrhu, 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 platů v parlamentu“ (stenozáznam 34. schůze PČR, PS 1993-1996, část 6/32 – příloha č. 9).

[31] V roce 2002 (zákon č. 309/2002 Sb., tzv. doprovodný zákon k návrhu služebního zákona, vládní návrh předložený Poslanecké sněmovně jako tisk 794 – příloha č. 10) byla konstrukce platové základny změněna (s účinností od 1.1.2004) tak, že tvoří trojnásobek průměrného platu v nepodnikatelské sféře na fyzické osoby za předminulý rok podle zveřejněných údajů ČSÚ (§ 3 odst. 3 zákona o platu). Důsledkem této změny byl pokles relace platu soudce ve vztahu k platu ve veřejné sféře; důvody, které vedly k razantnímu snížení relace platů 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 rozdílným v přírůstcích platů 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 změnila 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 diferenciací v platech...je možné považovat za přiměřenou relaci platové základny k průměrné mzdě v nepodnikatelské sféře ve výši trojnásobku.*“ Základní předpoklad pro snížení platové základny a změnu její konstrukce však naplněn vůbec nebyl: 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) představoval sice podstatný zásah do úrovně platů soudců, ovšem v situaci po velkých povodních roku 2002 se mohl jevit akceptovatelným zásahem pro budoucí vývoj odměňování soudců. Změna také ovšem souvisela s přechodem na 16. třídní 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.), a zachování původního systému stanovení platové základny by vedlo k jejímu odpovídajícímu růstu, což výkonná moc nechtěla akceptovat. Proto platy soudců byly od roku 2002 zmrazeny, aby platová základna potřebným způsobem poklesla (je příznačné, že v důvodové zprávě k tisku 133 se tato restrikce nazývá „*evoluční metoda nápravy chybně stanovené platové základny*“).

[32] Se znalostí vývoje prvního desetiletí po roce 2000 si lze jen klást otázku, nakolik záměry předkladatele fixovat relaci platů ústavních činitelů a zaměstnanců veřejné sféry na úrovni trojnásobku byly čestné a skutečné. Pochybnosti o tom, že už tehdy bylo skutečnou

intencí do budoucna platy všech ústavních činitelů ponížít daleko více a dosáhnout tak nivelizace ve výsledku, vyvěrají z následujících faktů:

[33] Podle zákona č. 427/2003 Sb., (vládní návrh tisk 392 – příloha č. 11) měla platová základna roku 2002 zůstat zmrazená až do roku 2006, přičemž až od roku 2007 se měla použít vazba na průměrný plat v nepodnikatelské sféře – zde jako argument byla uváděna potřeba „solidarity s důsledky realizace reformy veřejných financí“. Potřebným překladem do srozumitelné řeči lze dojít ke skutečnému důvodu: státní rozpočet nedisponoval tehdy takovým objemem finančních prostředků, který by financoval přechod na 16. třídní systém odměňování v podobě, který si jeho autoři představovali (také nenabyl účinnosti služební zákon). Proto byla prosazena „solidarita“ ústavních činitelů, jejichž platy měly být zmrazeny do roku 2007. Ve skutečnosti byly zmrazeny „pouze“ v letech 2002-2004, neboť k 1.1.2005 Senát pozměňovacím návrhem při projednávání návrhu zákona o zrušení všech forem dalších platů zajistil odmrazení platové základny a plnou aplikaci pravidla o trojnásobku (jiný postup ani nebyl možný, neboť růst platů v nepodnikatelské sféře zaznamenával vysoká tempa, takže platová základna poklesla na úroveň trojnásobku velmi rychle během let 2003 a 2004). Tento zákon (č. 626/2004 Sb., o změně některých zákonů v návaznosti na realizaci reformy veřejných financí v oblasti odměňování) byl Poslaneckou sněmovnou schválen 26. 11. 2004 a vláda již 8. 12. 2004 předkládá Poslanecké sněmovně návrh (tisk 839; příloha č. 12 tohoto návrhu) zákona, kterým se snaží úroveň platů dosaženou po rozmrazení 1. 1. 2005 fixovat na další tři roky – to ve vztahu k soudcům – (2005, 2006, 2007), ostatním představitelům dokonce snížit na dřívější výši před 1. 1. 2005. Mělo se tak zajistit [důvodová zpráva k tisku 839 (IV. volební období)] „aby od roku 2006 nedošlo k dalšímu obtížně zdůvodnitelnému prohloubení v nepoměru v úrovni platů uvedených osob v neprospěch těch osob, kterým se platová základna v roce 2005 nezvýší“. „Úsporná“ opatření v odměňování zaměstnanců ve veřejné sféře přitom vypadala tak, že tempo růstu průměrného platu v nepodnikatelské sféře v letech 2002 – 2007 (což bylo období tehdy plánovaných restrikcí pro ústavní činitele) bylo 5 – 10%. Plat ve veřejné správě mezi rokem 2004 a 2005 vzrostl podle údajů ČSÚ z 20 490 na 22 307 Kč, tj. o 1817 Kč (8,9%), přičemž u aparátu ústředních úřadů bylo zaznamenáno zvýšení průměrného platu z 22 978 na 25 824 Kč mezi lety 2004 a 2005 (o 2846 Kč, tj. 12,4% - srov. ČSÚ tab. 05., 06.; příloha č. 13 - Průměrná měsíční mzda v odvětví veřejné správy). Nejvyšší tarify pro odměňování úředníků ministerstev podle nařízení vlády č. 330/2003 Sb. rostly mezi lety 2004 – 2006 z 27 700 na 33 250 Kč (o 5550 Kč, tj. o 20%). Tedy skutečnost byla zcela odlišná od důvodů, které měly vést k zmrazení platů ústavních činitelů v letech 2002 – 2006 (platy ve veřejné sféře rostly vysokými tempy), ba i zásadně odlišná od záměrů, kterými byl zákonodárce veden při změně koncepce platové základny k 1. 1. 2004 (služební zákon nenabyl účinnosti a rozsah povinností a omezení úředníků nedoznal zásadních změn).

[34] Tento pokus o okamžité další zmrazení (či snížení) platů ústavních činitelů nevyšel, Poslanecká sněmovna přerušila projednávání návrhu zákona (tisk 839 – příloha č. 12) a již se k němu nevrátila, tehdejší rozpravy (rok 2005) však ukázaly, k jakým koncům vede neustálý tlak vlády na opakované zásahy do platů ústavních činitelů (poslanci vládě vytýkali koncepční neujasněnost a absenci jakýchkoli analýz – stenozáznam v příloze č. 12).

[35] Další zásah však na sebe nenechal dlouho čekat a byl proveden čl. XLVIII zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, v podobě „Mimořádného opatření při určování výše platu a některých náhrad výdajů představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců v letech 2008 až 2010“. Toto mimořádné opatření spočívalo ve zmrazení platové základny na úrovni dosažené 31. 12. 2007 a v suspendaci pravidla obsaženého v § 3 odst. 3 zákona o platu (relace trojnásobku) pro vymezené období let 2008 – 2010. Způsob stanovení platové základny byl tímto zákonem (důvodovou zprávou – tisk 222 v příloze č. 14)

označen za automatickou valorizaci, které nebude využito „po dobu stanovenou ke konsolidaci veřejných financí“ (tisk 222/0, část. 2/22).

[36] Konstrukce platové základny, z níž se odvíjí výše platu soudce a víceúčelové náhrady, spočívající na principu trojnásobku průměrného platu v nepodnikatelské sféře za předminulý rok, tak byla suspendována na předem vymezené období tří let do 31.12.2010.

IX.

Změna platové základny

1. Legitimní očekávání

[37] Ustanovení § 3 odst. 3 zákona o platu (stanoví pravidlo pro učení 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. Bylo tedy nutno předpokládat, že toto nové pravidlo vyřešilo problémy, které moc výkonná jako držitelka zákonodárné iniciativy pocítovala z hlediska koncepčního, a že relace trojnásobku představuje společenský konsensus, jenž není nikým zpochybňován. V době od přijetí zákona č. 309/2002 Sb. tak všichni soudci (ale též ostatní ústavní činitelé) požívali legitimního očekávání, že tato již snižená 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.

[38] Postup zákonodárce, který 20 dnů před uplynutím tříletého období - Poslanecká sněmovna vládní návrh předložený jí 12. 10. 2010 schválila 10. 12. 2010 – schválil změnu zákona, kterým snížil tuto relaci na 2,5 násobek - v absolutním vyjádření z částky 69 297 Kč (průměrný plat v roce 2009: 23 099 x 3=69 297) na částku 57 747 Kč, Senát schválil návrh zákona za šest dnů 16. 12. 2010 a prezident republiky jej podepsal následující den po doručení 17.12.2010. Stenozáznam rozpravy v Senátu 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, tedy k obnovení očekávaných relací zbýval jediný den.

[39] Evropský soud pro lidská práva ve své judikatuře vyložil pojem „majetek“ obsažený v první části čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (podle čl. 1 „Každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku, s výjimkou veřejného zájmu a z podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva. Předchozí ustanovení nebrání právu států přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut.“) tak, že „majetek“ není omezen na vlastnictví hmotného jmění a nezávisí na formální kvalifikaci vnitrostátního práva [rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 22. 6. 2004, *Broniowski proti Polsku* (stížnost č. 31443/96, Reports 2004-V)]. Může zahrnovat jako „existující majetek“, tak majetkové hodnoty včetně pohledávek, na jejichž základě může stěžovatel tvrdit, že má přinejmenším „legitimní očekávání“ dosáhnout účinného užívání

vlastnického práva. Předmětem ochrany podle zmíněného článku je tedy nejen nabytý, tj. existující majetek, ale také legitimní očekávání nabytí takového majetku. Pokud bylo skutečnou intencí výkonné moci ponížít úroveň odměňování ústavních činitelů daleko více, než jak naznačila v roce 2002, potom měla na základě jasných analýz předem oznámit, kam hodlá dovést úroveň odměn soudců a v návaznosti na to dosaženou úroveň na léta zmrazit. Moc zákonodárná však nemohla stanovit určitou úroveň platové základny, vytvořit legitimní očekávání, že jde o pravý a skutečný záměr, a poté několik dní před obnovením původních relací v podstatě obecnou úpravu platové základny zrušit a nahradit ji ad hoc stanovenými absolutními čísly na dobu 4 let; z hlediska časového tak měl a mohl zákonodárce učinit podstatně dříve (nejspíše již v roce 2002, kdy nově určoval pravidla, pokud to byla jeho pravá a skutečná intence).

[40] Očekávání soudců bylo reálné, zcela legitimní a velmi silné (podpořené lety platových a jiných restrikcí v oblasti materiálního zabezpečení, jak na ně bude poukázáno v jiné části návrhu).

[41] Zákonodárce tak 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 čl. 1 Ústavy (princip legitimního očekávání jako součást demokratického právního státu). Navrhovatel je dále přesvědčen, že tento zásah nebyl dostatečně odůvodněn veřejným zájmem.

[42] Jakékoli zasahování do práv a svobod chráněných Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a Ústavou musí sledovat legitimní cíl. Podle důvodové zprávy a stenografických záznamů z projednávání návrhu zákona (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 (navrhovateli nezbyvá než vyjádřit údiv nad přesvědčením exekutivy a patrně i zákonodárce, že takto lze vytvořit „materiální jádro“ platového zákona, které se bude nacházet mimo dosah 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 dále je, že ani platová základna ve výši 2,5 násobku nebude v letech 2011 – 2014 použita, bude suspendována ad hoc základnami stanovenými v § 3b (a § 3a) zákona o platu, a to s cílem uspořít: důvodová zpráva k tisku 133 uvádí: „*je třeba šetřit ve všech oblastech financovaných ze státního rozpočtu*“. Tento záměr sám o sobě nesporně je záměrem úctyhodným; aby byl ústavně konformním, musí být prokázáno, že se daný normativní prostředek shoduje s proklamovaným účelem, a obstojí z hlediska potřeby (možné plurality možných normativních prostředků ve vztahu k zamýšlenému účelu a jejich subsidiarity z hlediska omezení Ústavou chráněné hodnoty).

[43] Pokud bude pro období 2008 – 2014 tj. sedmi let platová základna udržována na úrovni průměrného platu ve veřejné sféře v roce 2005 (pokud uijeme jako legitimní relaci hodnotu trojnásobku) lze předvídat, že v roce 2015 se bude opakovat situace roku 2011, kdy i naplnění 2,5 násobku bude vyžadovat „skokové“ navýšení platů; takový přístup nelze hodnotit jinak než jako trvalé zmrazení, které nemůže být hodnoceno jako ústavně konformní. Průměrné platy ve veřejné sféře nepochybně v tomto období totiž vzrostou (svědčí o tom predikce makroekonomického vývoje České republiky), maximálně lze uvažovat o stagnaci v roce 2010, případně velmi mírném poklesu v roce 2011. Těmto pohybům by pak platová základna zcela odpovídala, pokud by léta nebyla zmrazena. Jestliže dále navrhovatel uvažuje o výši průměrného platu v roce 2013 ve veřejné sféře na úrovni 24 026 Kč (a jedná se o odhad velmi mírný v rámci všech dostupných predikcí, tj. růst 2%), pak 2,5 násobek činí 60 065 Kč; rozdíl oproti zmrazené základně bude u soudců v roce 2015 5,35% a ostatních ústavních

činitelů 10%; tento odhad lze považovat za minimální. Jakou záruku skýtá dosavadní zákonodárný vývoj posledních 10 let, že v roce 2015 bude najednou zdůvodnitelné skokové zvýšení platů ústavních činitelů? Nelze spíše očekávat snahu v roce 2014 v prosinci změnit 2,5 násobek například na 2 násobek? Každé dlouhodobé zmrazení platů s sebou takové efekty přináší z definice. 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, opadnou, vést k návratu k původně nastaveným hodnotám. V opačném případě vede takový postup k destrukci systému odměňování, jak jsme toho svědky. Tato úvaha rovněž ukazuje, že úpravu razantního snížení „obecné“ platové základny od 1.1.2011 nelze zcela oddělit od posouzení důsledků zmrazení (a snížení) základny ad hoc v letech 2011-2014.

[44] Normativní prostředek, jenž zákonodárce zvolil (snížení platové základny z trojnásobku na 2,5násobek, tedy o 17%, jakož i její další suspendaci) vykazuje zřetelné znaky svévole, jež je v rozporu s principy právního státu, neboť tento prostředek byl zvolen jako „pojistka“ proti derogaci ustanovení Ústavním soudem. Neposkytuje žádné záruky, že je myšlen vážně a určitě, když nemá být po další čtyři roky vůbec uveden v účinnost. Dosavadní praxe nevyvrací možnost, že nebude uveden v život ani v roce 2015 a v důsledku těchto dlouhých období bude systém odměňování ústavních činitelů včetně soudců zcela zlikvidován.

2. Desetiletí restrikcí a hospodářská situace České republiky

[45] Celé desetiletí po roce 2000 (o období před tímto rokem nemluvě) se ve vztahu k materiálnímu zabezpečení soudců neslo ve znamení restrikcí (jejich přehled v příloze č. 16), a to pod hesly „reformy veřejných financí“ či „stabilizace veřejných financí“. 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 materiální zabezpečení obvyklý v demokratických zemích odůvodňovalo). Také ekonomická situace státu (nazíráno 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), v roce 2010 se předvídá růst HDP o 2,3%, nenavzděčuje tomu, že by Česká republika, zvláště pokud by zvládla všemožné úniky prostředků z veřejných zdrojů, neměla prostředky na zabezpečení své soudní moci na úrovni, která byla nastavena v roce 2002 po ničivých povodních. V době, kdy ekonomická krize nejvíce zasáhla stát (2009), ostatně soudci měli platy zmrazené a tedy již z tohoto důvodu „předem“ ušetřili státu v době jeho těžké finanční situace značné prostředky. Makroekonomická predikce ČR (zdroj: Ministerstvo financí, leden 2011 – příloha č. 17) předvídá v letech 2010-2012 růst mezd 2,6%, 2,9% a 4,1%) - ve veřejné správě to může být poněkud nižší růst, ale k podstatnému poklesu průměrného platu ve veřejné sféře opět nedojde. ČSÚ 7. února 2011 veřejnosti sdělil, že v průběhu roku 2010 se svět začal pomalu vypořádávat s následky ekonomické krize a s ohledem na velkou otevřenost české ekonomiky měl vývoj ve světě nemalý vliv na Českou republiku (ČSÚ: Ekonomické údaje za rok 2010 – příloha č. 15).

[46] Pokud vláda jako předkladatel 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), pak nelze toto odůvodnění hodnotit jinak než jako svévolné a arogantní. Vláda nepředložila žádnou analýzu vývoje platů ve veřejné sféře a neodůvodnila nijak (kromě

vyčíslení nákladů pro státní rozpočet spojených s obnovením zákonného mechanismu platového základny jako trojnásobku průměrného platu ve veřejné sféře), proč považuje takovýto zásah do zákonných a dlouhodobě legitimně vnímaných relací jako potřebný a nezbytný.

[47] Žádná skupina státních zaměstnanců do roku 2011 (počínaje rokem 2002) nepřispěla ke stabilizaci veřejných financí či jejich reformě anebo řešení důsledků ekonomické krize posledních let tak, jak to učinili soudci. Úspory činily miliardy korun, každý soudce přispěl v řádech statisíců; úspora na platu soudce okresního soudu od počátku 6. roku započtené praxe činí za roky 2008, 2009, 2010 a 2011 částku 425 100 Kč (lze tedy odhadnout, že úspora všech cca 3000 soudců činila za uvedené období nejméně 1,3 mld. Kč). Soudní moci nemůže být podsouváno, že nechtěl princip solidarity, až do roku 2011 jej ve vztahu ke státu projeví výlučně soudci a ostatní ústavní činitelé. Byť takové gesto může mít velký symbolický význam, nemůže vést k degradaci postavení soudce ve společnosti. Soudci se stávají rukojmími populistických akcí politiků (populistická podstata restrikcí platů ústavních činitelů dobře vyplývá např. z diskuse v Senátu Parlamentu ČR, a to i ze strany senátorů reprezentujících strany sněmovní většiny). Takový důsledek nevyhnutelně nastane, pokud změny vnesené zákonem č. 425/2010 Sb., v oblasti materiálního zabezpečení soudců budou aplikovány až do roku 2014. Nelze totiž nevidět, že dlouholeté zmrazení platové základny kombinované s jejím snížením má ničivější důsledky než krátkodobé mírné absolutní snížení platu.

[48] Jestliže v roce 2011 mají být poprvé aplikovány restrikce v oblasti platů zaměstnanců veřejné sféry, (snížení 10% objemu mezd), pak jde o restrikce v objemu mzdových prostředků, a nikoliv adresně v úrovni platu každého jednotlivce (a i v ozbrojených složkách, pro něž byly sníženy tarify, se nemusí jednat nutně o snížení platu každého policisty s ohledem na další složky platu). Ty nadto nebyly aplikovány důsledně pro všechny zaměstnance: vláda vyčlenila minimálně dvě velké oblasti, v nichž k restrikcím nedošlo (resp. v nichž byly objemy mezd zvýšeny: školství a zdravotnictví - odměňování učitelů i lékařů plyne rovněž z veřejných zdrojů). V případě soudců tak musejí být brány v úvahu vedle ústavních premis týkajících se jejich postavení též fakta dokládající restrikce různého typu v letech 2000 – 2010 (jejich přehled v příloze č. 16) včetně skutečnosti, že zatímco se zaměstnanci státu v uplynulých letech na stabilizaci ekonomické situace státu nijak nepodíleli, soudci, (kteří tvoří daleko nejpočetnější skupinu ústavních činitelů) již uspořili vysoké náklady státního rozpočtu v letech, kdy platy ve veřejné sféře stále rostly.

3. Vývoj platové základny a průměrné mzdy v nepodnikatelské sféře

[49] Názorně ukazuje vývoj průměrné mzdy v nepodnikatelské sféře a platové základny následující tabulka:

rok	průměrná mzda v nepodnikatelské sféře v Kč měsíčně (PMNS)	skutečná platová základna v Kč měsíčně (SPZ)	poměr SPZ/PMNS za předminulý rok
1994	7122		
1995	8332		
1996	9973	31200	4,38
2000	12731		
2001	13954		
2002	15342	46440	3,65

2003	16800	46440	3,33
2004	17762	46440	3,03
2005	18777	50400	3,00
2006	19786	53283	3,03
2007	21117	56847	3,03
2008	22042	56847	2,87
2009	23099	56847	2,69
2010	23100 ¹	54573 ³	2,48
2011	22869 ²	54005	2,34
2012	23326	56849	2,46
2013	24026	56849	2,49
2014	24987	56849	2,44

Předpoklady:

- 1) Pro rok 2010 je odhadována stagnace PMNS.
- 2) Pro rok 2011 je odhadován 1% pokles PMNS.
- 3) V roce 2010 nedošlo ke snížení SPZ, ale ke snížení platu o 4%, proto je pro účely výpočtu uvažována částka odpovídající platové základně snížené o 4 %.
- 4) Pro roky 2012 - 2014 je odhadován růst PMNS 2%, 3% a 4%.
- 5) Údaje o průměrné mzdě 1994-1996, 2000-2009 podle ČSÚ (nepodnikatelská sféra na fyzické osoby).
- 6) Zákon č. 236/1995 Sb. nabytí plné účinnosti 1.7.1996.

[50] 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 propad relace platové základny a průměrného platu ve veřejné sféře z hodnoty 4,38 na 2,34 v roce 2011, tj. o 46%, tedy téměř o polovinu. Jestliže do justice vstupovali noví soudci za situace, kdy legitimně očekávali, že stát jejich platové poměry má zajistit na stabilní úrovni, vývoj posledních let svědčí o tom, že tato premisa byla hrubě pošlapána, a tím i důvěra soudců v právo a hodnoty právního státu, což je zvláště alarmující u profesní skupiny, která ex definitione má sama tyto hodnoty vůči všem střežit.

4. Relace platu soudce a vyššího úředníka ústředního orgánu státní správy

[51] Přestože navrhovatel respektuje skutečnost, že podle zákonné úpravy jsou pro posouzení věci do značné míry určující relativní vztahy shora uvedených veličin (průměrných platů v nepodnikatelské sféře, platové základny), nemůže nepřistoupit k tomu, aby nepoukázal i na absolutní výši platů ve veřejné sféře podle dostupných zveřejněných dat a demonstroval tak, že úroveň platu soudců, zejména po zahájení kariéry a v jejím průběhu se stává a stane příčinou ztráty konkurenceschopnosti a odchodu z justice zejména schopných právníků (to za situace, kdy vláda v Programovém prohlášení (příloha č. 18) uvedla, že „*vnímá funkci soudce jako vrchol všech právnických profesí*“ (a zpřísní například podmínky pro jmenování).

[52] Plat soudce, a to soudce soudu prvního stupně nikoli již v samém počátku jeho profesní dráhy (s 8 lety praxe) nutno porovnat v relaci s platem vyššího úředníka (jak k tomu ostatně vedou i mezinárodně uznávané standardy citované v tomto návrhu); za takového úředníka lze považovat ředitele odboru ústředního orgánu státní správy (či vrchního ředitele – řídicí 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 – 2,4 násobek. 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 nějž plat absolventa Právnické fakulty UK v Praze s 4 – 5 letou praxí činí v současné době v průměru 43 049 Kč; srov. příloha č. 19). Podle zveřejněných dat Informačního systému o průměrném výdělku, (zde je možno abstrahovat od různých metodik zjišťování průměrných platů), který vede Ministerstvo práce a sociálních věcí a jehož výsledky zveřejňuje na svém webu, (výňatky za roky 2003 – 2009; srov. příloha č. 20 tohoto návrhu) 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 (soudce) a 66 734 (ředitel odboru). Navrhovatel současně vyjadřuje předpoklad, že skutečná výše příjmů ředitelů a vrchních ředitelů na ústředních orgánech státní správy je v současné době podstatně vyšší, než čemu nasvědčují publikovaná průměrná čísla naposledy z roku 2009.

[53] Průměrný plat ředitele odboru ústředního orgánu státní správy:

Rok	Průměr	9. decil
2003	50 187	63 952
2003	48 187	63 199
2005	49 687	62 812
2006	52 223	68 646
2007	55 542	75 279
2008	61 471	80 214
2009	66 734	88 751

Zdroj: Informační systém o průměrném výdělku MPSV; dostupné na www.mpsv.cz.

[54] Ve struktuře zaměstnanců nepodnikatelské sféry přitom podle téhož zdroje (ISPV 2009) zákonodárci, vedoucí a řídicí pracovníci představovali 6,6 %. Nejvyšší podíl ve struktuře zaměstnanců nepodnikatelské sféry mají techničtí, zdravotničtí, pedagogičtí pracovníci (32,3%). Obecně lze tedy usuzovat, že průměrný plat v nepodnikatelské sféře zveřejňovaný Českým statistickým úřadem je hodnotou ve vztahu k soudcům značně nivelizovanou (včetně přepočtu na fyzické osoby, a nikoliv na přepočtené stavy), navíc o dva roky se zpozd'ující. Průměrný plat ředitele odboru ústředního orgánu státní správy v roce 2009 podle shora citovaného zdroje (ISPV MPSV) tedy představuje 2,8 násobek průměrného platu ve veřejné sféře v tomtéž roce (23 099 Kč), přičemž 25 % těchto platů převyšuje 74 917 Kč (3. kvartil), tj. 3,2 násobek průměrného platu a téměř 15 % částku 88 751 Kč, tj. 3,8 násobek 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 jsou zcela nedůvodné. Požadavek, aby se plat soudce ve vysoce produktivním věku přiblížil vyššímu platu úředníka středního stupně řízení (ředitel odboru, vrchní ředitel) nelze nijak zpochybnit. Podle názoru navrhovatele by mělo být zajištěno, aby byly tyto platy byly srovnatelné. Naopak, pokles relací, jak je navrhovatel předkládá, představuje nivelizaci, která v tomto rozsahu dosahuje neústavního rozměru.

[55] Nadto pro posouzení legitimního cíle a proporcionality zásahu platí argumenty, které navrhovatel uvádí v části X. 3. tohoto návrhu.

5. *Shrnutí k problematice změny platové základny*

[56] Lze tedy shrnout, že *relace* platové základny a průměrného platu v porovnání s výchozím stavem roku 1997 byla za 15 let snížena téměř o 50%, s ohledem na dlouholeté zmrazení došlo nepochybně také k snížení *reálné* hodnoty platu a konečně došlo ke *skandálnímu* poklesu *relace* platu soudce ve vztahu k platům vyšších úředníků ústředních správních úřadů. Takový je profil „vrcholu všech právnických profesí“ v pojetí moci výkonné a zákonodárné.

[57] Princip proporcionality jsa shledán hrubě porušeným vede navrhovatele k závěru o svévoli zákonodárce, jež je v rozporu s principem právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Porušen byl rovněž princip předvídatelnosti – jestliže zákonodárce považoval současnou relaci trojnásobku užitou ve vztahu ke konstrukci platové základny za nevhodnou, měl svůj zásah nejen srozumitelně a potřebným způsobem odůvodnit a projednat, ale měl tak především učinit včas, nikoli 20 dnů před vypršením doby, po kterou byla aplikace obecného pravidla suspendována. Zásah zákonodárce vykazuje tak silné znaky svévole, že lze hovořit o narušení důvěry v právo, které je jedním z atributů právního státu. Dřívější restrikce v objemu miliard Kč učiněné vůči materiálnímu zabezpečení soudců umožňovaly odůvodnit vůči veřejnosti návrat k původním relacím, nadto nebylo vyloučeno, aby zákonodárce po narovnání relací uvažoval o určitém symbolickém příspěvku solidarity se zaměstnanci veřejného sektoru, kteří se v roce 2011 poprvé od roku 1990 ocitli v situaci, kdy měli pocítit důsledky ekonomické krize. Lze mít za to, že soudci nadáni vysokou mírou zdrženlivosti v projevech a etikou spojenou s výkonem jejich funkce by takový projev solidarity neodmítli. Absence jakéhokoli racionálního projednání se soudní mocí tak má zcela fatální důsledky; zkušenosti přitom ukazují, že racionálně vedený diskurs obvykle přináší kompromisní výsledky. Takto jsou soudci opětovně mediálně vhodným terčem pro pokleslé útoky, a výsledkem pak je vytváření negativního mediálního obrazu justice jako celku. V souvislosti s obrazem justice v médiích nelze než poukázat odlišné stanovisko soudce Ústavního soudu JUDr. Vladimíra Kůrky k nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/08 ze dne 2. 3. 2010 (104/2010 Sb.), podle kterého „... *důstajnosti soudců nesvědčí, aby vždy poté, co spor s exekutivou prohrají (což je tradicí, neboť nemají zastánce), v poměrech mediálně ustaveného pocitu zahanbení, se v roli prosebníků museli upínat k naději, že pomůže Ústavní soud*“ nebo na odlišné stanovisko JUDr. Elišky Wagnerové k témuž nálezu, podle kterého „*Plošně pěstovaná neobliba soudců, která došla sluchu u, zdá se, dosti velké části společnosti a především u médií, není rozumná, ba je kontraproduktivní. Záruky pro ochranu práv jednotlivců se umenšují a nechutí k soudcům nakonec mohou využívat ke svým mimoústavním účelům nejlépe ti, jimž je silné a nezávislé soudnictví, tj. soudci odolávající politickým tlakům a rozhodujícím bez ohledu na svou popularitu přísně ústavně konformně, trnem v oku.*“

[58] 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; v objemu státního rozpočtu (na rok 2011 příjmy 1 044 mld., výdaje 1 179 mld., schodek 135 mld.) – jakkoli nelze ekonomické potíže podceňovat – se nejedná o částku, která by měla státní rozpočet fatálně ohrozit. V této souvislosti lze poukázat například na praxi Polské republiky, kde Ústavní soud připouští zásahy do platů 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 citoval Ústavní soud ČR již ve svém nálezu

sp. zn. Pl. ÚS 43/04 ze dne 14. 7. 2005 (N 139/38 SbNU 59; 354/2005 Sb.) a nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/04 ze dne 14. 7. 2005 (N 138/38 SbNU 31; 355/2005 Sb.).

[59] Z pohledu srovnávacího poukazuje navrhovatel dále například na rozhodnutí Ústavního soudu Slovenské republiky (nález sp.zn. PL. ÚS 12/05 z 28. 11. 2007, publikovaný pod č. 15/2008 Zz., částka 8, dostupné na http://www.concourt.sk/search.do?id_submenu=d), jenž vyslovil neústavnost zákona (zákonů), které po několik let (2003 – 2006) odkládaly účinnost zákona, podle kterého soudcům náležel další plat. S poukazem na princip legitimního očekávání, jasnosti, stability a právní jistoty vyvěrajícími z obecného principu právního státu není podle názoru tohoto Ústavního soudu možno hovořit o „dočasnosti“, pokud zásahy trvají několik let. Tuto argumentaci také použil Ústavní soud Lotyšské republiky (sp. zn. 2009-11-0 v rozhodnutí ze dne 18.1.2010; příloha č. 4 tohoto návrhu), jež navrhovatel citoval již shora, a to v situaci ekonomiky v podstatně horší situaci než v naší zemi a v situaci, kdy vztah platu soudce na počátku kariéry a průměrného platu vykazoval příznivější tendenci, než v České republice [podle Zprávy Rady Evropy – komise pro efektivnost soudnictví (CEPEJ) 2010 - příloha č. 8].

[60] Jestliže Ústavní soud na jedné straně jednoznačně jako neústavní hodnotí snížení platu, které není kompenzováno, není možno jako ústavně konformní hodnotit jednorázové snížení platové základny o téměř 17 % (rozdíl mezi 2,5 násobkem a trojnásobkem), navíc za situace, kdy by toto ustanovení mělo sloužit jako „pojistka proti zásahu Ústavního soudu“.

[61] Navrhovatel je přesvědčen, že zákonodárce zásahem do výše platové základny porušil ve vztahu k soudcům (a rovněž tak soudcům Ústavního soudu) většinu dříve Ústavním soudem vytyčených maxim: nerespektoval rozdílný dispoziční prostor vůči soudcům, porušil princip proporcionality, politickým cílem bylo usilování o snížení relací platů soudní moci vůči moci výkonné, přičemž zásah do platové základny porušil princip legitimního očekávání jako principu imanentního demokratickému právnímu státu. Tato restrikce pak nebyla se soudní mocí projednána.

[62] Navrhovatel je si vědom, že v řízení o kontrole norem vystupuje Ústavní soud jako tzv. negativní zákonodárce, oprávněný v případě vyhovění návrhu napadený právní předpis toliko derogovat. Proto také zrušením napadeného předpisu může v zásadě dojít výhradně k jeho vyřazení z právního řádu České republiky, a nikoliv k faktickému konstituování nové úpravy formou „ožívání“ předpisu již dříve zrušeného. V této věci předkládané Ústavnímu soudu však 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.; <http://nalus.usoud.cz/>) a kdy usoudil, že je namístě zrušit novelizaci zákona, přičemž důsledkem je obnovení právního stavu před neústavním zásahem. Navrhovatel 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 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 znamená jediné: 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.

[63] 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 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, 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 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, který stanoví rovnost

v právech, neboť zákonodárce upravil poměry soudců s cílem přiblížit se nivelizaci ve výsledku. Rozpor je pak možno případně spatřovat i s čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, pokud jde o právo na spravedlivý proces v širokém slova smyslu, a to pokud soudní moc byla vyloučena z procesu přípravy a projednání napadeného zákona. Lze rovněž uvažovat o rozporu s čl. 89 odst. 2 Ústavy, tedy o porušení závazného účinku nálezů Ústavního soudu.

[64] Navrhovatel za této situace s přihlédnutím k vadě legislativního procesu uvedené sub. V. tohoto návrhu považuje za ústavně zcela korektní postup, kterým by Ústavní soud derogoval ve vztahu k soudcům tuto derogaci obdobně jako to učinil v již zmíněném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 35/32 SbNU 331; 278/2004 Sb.). Tomuto přesvědčení navrhovatele odpovídá i návrh petitu sub. I. části XII. tohoto návrhu. Zdůraznit pak je třeba, že takovýto postup by nikterak nezavdal příčinu ke vzniku právní nejistoty ve vztahu k jakýmkoli třetím osobám, a to ani v případě, kdy by vykonatelnost případného nálezu Ústavního soudu nastala jeho vyhlášením ve Sbírce zákonů. Na překážku vykonatelnosti případného nálezu Ústavního soudu podle názoru navrhovatele 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, navrhovatel, stejně jako všechny osoby zavázané nálezem Ústavního soudu provedou výpočet platové základny podle údaje o výši průměrné nominální měsíční mzdy fyzických osob v nepodnikatelské sféře publikované Českých statistickým úřadem (tyto údaje jsou k dispozici do roku 2009).

[65] Tento návrh petitu 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 (zejména bodech č. 36-37); skutečnosti, jež navrhovatel v tomto návrhu uvádí, umožňují Ústavnímu soudu posoudit, zda v zájmu ochrany ústavnosti a základních práv a svobod zaručených ústavním pořádkem (zejména pak ochrany základního práva vzešlého z legitimního očekávání, ale rovněž tak i dalších práv zasažených zákonem č. 425/2010 Sb.) stanoví další následky svého rozhodnutí.

X.

Ad hoc stanovené platové základny pro roky 2011-2014

[66] Pokud by Ústavní soud shledal tento návrh důvodným již na základě argumentů predestinovaných v části IX ve vztahu k zásahu do platové základny jako právního základu pro stanovení platu a náhrad výdajů soudce včetně návrhu na zrušení části novelizace platového zákona, tedy zákona 425/2010 Sb., jejímž důsledkem by byla „rehabilitace“ ustanovení § 3 odst. 3 zákona o platu, pak by ve vztahu k ustanovení § 3b zákona o platu zbývalo posoudit, zda ve světle již shora podaných důvodů ob stojí suspendace obecné platové základny na další čtyři roky s vidinou její účinnosti v roce 2015 (a tedy skokového navýšení platů v roce 2015 souvislosti s růstem platové základny na trojnásobek průměrného platu za rok 2013). I za situace, kdy by snad Ústavní soud neshledal důvody pro zrušení zásahu do platové základny obecně (a tedy by akceptoval snížení platové základny na 2,5 násobek a s tím související byť mírnější skokové zvýšení by nastalo v roce 2015) je třeba posoudit, zda ad hoc zásahy snižující platy (v roce 2011) a zmrazující platy na úrovni roku 2007 (do roku 2015) ob stojí ve světle shora uvedených maxim vytyčených Ústavním soudem pro zacházení s materiálním zabezpečením soudní moci, k nimž navrhovatel upíná svou argumentaci a dále zda ob stojí s ohledem na obecné nároky kladené na obecnost zákona jako podstatnou náležitost demokratického právního státu umocněné skutečností, že ad hoc zásah byl učiněn ve vztahu k soudní moci jako celku.

1. Zákon a důvodová zpráva

[67] Jak uvedeno v části IV. tohoto návrhu, zákonodárce pro stanovení platové základny soudců v roce 2011 a 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 na 54 005 Kč, pro roky 2012-2014 ve výši 56 849 Kč, což je částka o plně 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 výkonně a zákonodárně, 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 nálezy 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 snahu 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.“

2. Obecnost zákona jako podstatná náležitost právního státu

[68] Ústavní soud se v řadě svých rozhodnutí vyjádřil k požadavku obecnosti právního předpisu. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/2000 ze dne 18. 4. 2001 (N 62/22 SbNU 55; 241/2001 Sb.) konstatoval: „K základním principům materiálního právního státu náleží maxima všeobecnosti právní regulace...“. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/09 ze dne 3. 11. 2009 (387/2009 Sb.) pak uvedl: „Všeobecnost obsahu je ideálním, typickým podstatným znakem zákona ve vztahu k soudním rozsudkům, vládním a správním aktům. Smyslem rozdělení státní

* Navrhovatel není schopen, za situace, kdy důvodová zpráva mlčí, rekonstruovat výpočet, jenž vedl ke zvýšení platové základny v roce 2012 o 2 Kč vůči roku 2010.

moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní je svěřeni všeobecné a prvotní mocenské regulace státu zákonodárství, odvozené všeobecné mocenské regulace a rozhodování o individuálních případech správě a výlučně jenom rozhodování o individuálních případech soudnictví. Požadavek všeobecnosti zákona je důležitou součástí principu pánství zákona, a tím rovněž právního státu.“ Současně Ústavní soud již ve své judikatuře vymezil předpoklady, za nichž by bylo možno uvažovat o ústavnosti i takového zákona, který upravuje jedinečný případ [posouzení stavu založeného neakcesorickou nerovností a stavu založeného akcesorickou nerovností - srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 24/08 ze dne 17. 3. 2009 (N 56/52 SbNU 555; 124/2009 Sb.) bod 18].

[69] Za zákon ad hoc pak navrhovatel považuje takový případ, kdy nedochází ani ke změně ani doplnění obecného pravidla a jedná se buď o časově omezené suspendování tohoto pravidla anebo věcnou či osobní výjimku z tohoto pravidla. Ad hoc přijaté ustanovení tak znamená prolomení obecného pravidla, přičemž suspendované ustanovení a ustanovení prolamující jsou rozporná [srov. obdobně nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009 (318/2009 Sb.)].

[70] Zákonodárce platové restrikce vůči soudní moci koncipoval v minulosti různě; typickou metodou například bylo, že suspendoval výslovně použití obecného pravidla pro konstrukci platové základny (§ 3 odst. 3 zákona o platu) a určil, že dosažená úroveň platové základny se použije pro ad hoc stanovený počet let (tedy tzv. zmrazení). V tomto případě může ve zcela mimořádně tíživé situaci státu jít o případ, kdy se s něčím výjimečným a jedinečným zachází tak, jak vyžaduje jeho zvláštnost, přičemž musí existovat jasný a zřetelný výraz *ratia*, jinými slovy, proč má být ustoupeno od obecného pravidla stanovícího nezávisle na konkrétní vůli zákonodárského sboru výši platové základny a zakonzervován určitý stav.

[71] Jiná situace ovšem nastává ve věci, kterou navrhovatel předkládá Ústavnímu soudu nyní. Zákonodárce stanoví v § 3b zákona o platu konkrétní, absolutními čísly vyjádřené hodnoty platové základny soudců 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 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, jehož prostřednictvím určí, jaké odměny jsou soudci pro toto volební období hodni. V hávu zákona půjde o cca 3000 platových výměrů konstitutivně vytvořených podle aktuálních politických nálad či ad hoc stanovených preferencí. Jak v části IX. tohoto návrhu přesvědčivě ukázáno, neexistuje ani pro rok 2011 ani pro další roky (2012 – 2014) *ratio*, jež by vyloučilo úpravu tohoto „jedinečného případu“ jako výrazu *voluntas* (libovůle).

[72] Jestliže uvážíme, že ani pro zaměstnance veřejné sféry v žádném oboru nebylo přijato ad hoc platové opatření snižující každému zaměstnanci plat o pevně určenou částku na předem stanovené čtyřleté období, pak nelze nalézt žádný racionální argument, proč právě pro platy soudců má být stanoven odlišný právní režim. Záměr šetřit prostředky státního rozpočtu a snížit úroveň platů soudců obecně a v roce 2011 zvláště, a tím spět k zamýšlené nivelizaci či pokřiveně vykládané zásadě rovnosti při vynakládání prostředků na platy ze státního rozpočtu není účelem, který je možno považovat za výraz *ratia* odůvodňujícího případnou neakcesorickou nerovnost.

[73] Napadená právní úprava proto již tohoto důvodu neobstojí.

3. Dispoziční prostor, proporcionalita, stabilita a důstojné zabezpečení

[74] Nadto navrhovatel považuje za účelné i ve vztahu k ad hoc stanovené základně pro roky 2011-2014 poukázat na rozdílné zacházení se soudní mocí (v porovnání s úspornými opatřeními aplikovanými vůči veřejné sféře v podobě snížení objemu mzdových prostředků v rozsahu 10%) :

- pokles relace platové základny vůči průměrnému platu ve veřejné sféře na rozdíl od plynule rostoucích platů v této sféře v období let 2002 – 2011 (o 35 %: relace roku 2002: 3,65, relace roku 2011: 2,34) – graf v příloze č. 21 přesvědčivě ukazuje rozdíl roku 2010 oproti roku 2002; ze strany vlády jako autora důvodové zprávy je nepochopitelným profesionálním selháním, anebo zlým úmyslem, pokud odkazuje na zprávu EU reflektující situaci v roce 2000! a uvádí, že v současnosti je situace stejná: situace není stejná, relace platové základny a průměrného platu činila v roce 1999 hodnotu 3,7, v roce 2011 hodnotu 2,34, tedy fatálně poklesla
- úspory, jimiž soudci již do státního rozpočtu přispěli v uplynulých letech poznamenaných ekonomickou krizí na rozdíl od v té době rostoucích platů ve veřejné sféře (řád miliard Kč)
- snížení objemu mezd ve veřejné sféře nemusí vést ke snížení platu každému jednotlivci; tlak na efektivitu veřejné správy nemůže nacházet odraz ve snižování platů soudcům
- rozdílné zacházení s různými skupinami zaměstnanců odměňovaných z veřejných zdrojů (školství, zdravotnictví); netransparentnost odměňování v obchodních společnostech splnou či částečnou účastí státu, státních fondů, tzv. veřejnoprávních institucí, ale i absence jakýchkoli analýz a veřejně dostupných statistik o skutečné výši odměn za práci ve sféře ústřední státní správy a samosprávy na úrovni místní i krajské vedou navrhovatele k přesvědčení, že i v těchto dalších sférách se aplikují rozdílné přístupy, než byly použity ve vztahu k soudní mocí
- další restrikce, jimž jsou soudci podrobeni:
 - další snížení zabezpečení v nemoci od 1.1.2011 – srov. část desátou čl. XVII zákona č. 347/2010 Sb., kterým se mění zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti MPSV - aniž se bere jakýkoli ohled na charakter práce soudce, jemuž věci k projednání a rozhodnutí napadají s ohledem na princip zákonného soudce bez ohledu na jeho nepřítomnost z důvodu nemoci či dovolené a jenž každý takový výpadek musí zvýšeným úsilím nad rámec pracovní doby pravidelně „napracovat“
 - zdanění víceúčelové náhrady a její podrobení pojistnému na sociální zabezpečení – srov. § 6 odst. 10 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona č. 346/2010 Sb., na rozdíl od náhrad např. podle § 6 odst. 7 písm. c) cit. zákona, které požívá zaměstnanec a které nejsou předmětem daně
 - zvýšení tzv. stropů na pojistném na sociální zabezpečení od roku 2010 i pro rok 2011 – srov. § 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., mající za důsledek pokles čistého příjmu části soudcovského sboru v letech

2010 a 2011; k tomu srov. náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/08 ze dne 2. 3. 2010 (104/2010 Sb.) bod 51; <http://nalus.usoud.cz/>, kde Ústavní soud shledal výši daně z příjmu jako referenční hledisko pro posouzení, zda soudci klesl příjem

- výrazný nepoměr platů vyšších úředníků vůči platům soudců
- ekonomika státu bude ožívat (srov. údaje v části IX. 2. tohoto návrhu)
- soudce má nejvyšší rozsah omezení v osobním životě ze všech státně-služebních pracovních vztahů zahrnuje v to i zákaz nahradit výpadek příjmů jinou pracovní činností (taková snaha by zakládala naplnění skutkové podstaty kárného deliktu, za nějž hrozí soudci odvolání z funkce výrokem kárného soudu)
- povolání soudce je zpravidla celoživotní volbou, na rozdíl od jiných ústavních činitelů spřízněných délkou mandátu (což může nacházet výraz v touze zviditelnit se činy, jejichž důsledky nastanou až v době, kdy již ústavními činiteli nebudou)
- solidarita soudců je v systému odměňování zabudována více než v kterékoli jiné evropské zemi; v České republice by totiž měly absolutně klesnout platy soudců, pokud by došlo poklesu průměrné mzdy ve veřejné sféře (většina systémů odměňování soudců proti takovému efektu soudce chrání, některé i ústavním zákazem).

[75] Pokud je snížení vztaheno 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. Pro úplnost lze také uvést, že 5% snížení základny v roce 2011 nebylo zasazeno do relace ani k „nově“ stanovené základně ve výši 2,5 násobku 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%,

[76] Nástupní plat soudce s praxí do 5 let bude v roce 2011 činit 47 600 Kč, což představuje 2.08 násobek průměrného platu ve veřejné sféře (jehož výši lze odhadnout na 22 869 Kč, tedy 1% pokles proti roku 2010). Jak již na jiném místě tohoto návrhu bylo zdůrazněno, jedná se o plat, kterého podle posledních statistických šetření dosáhne průměrný absolvent Právnické fakulty UK v Praze s touto praxí. Povolání soudce ztratilo svou výlučnost, o které alespoň do určité míry bylo možno hovořit po roce 1996, nemluvě o exkluzivitě, které by mělo požívat, aby se stalo oním v Programovém prohlášení vlády vytýčeným „vrcholem právnických povolání“. 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 (soudci se přitom nedomáhají tak výlučného a elitního postavení, jakým disponují soudci zemí common law včetně úrovně odměňování). Příslušnost soudců k tzv. středostavovské společenské vrstvě potvrdil i Ústavní soud v odst. 30 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/10 ze dne 7. 9. 2010 (269/2010 Sb.), 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.*“ To platí rovněž o důsledcích pro soudcovský sbor; není jasné, jak by vláda chtěla učinit za těchto okolností z funkce soudce onen vrchol právnických povolání, po kterém budou prahnout mladí v zahraničí vzdělaní

právníci. Je třeba naléhavě varovat před opakováním situace druhé poloviny 90. let – tolik kritizovaného „průměru“ si soudní moc v naší zemi už užila dost.

[77] Pro snížení platové základny v roce 2011 a zmrazení v následujících letech na úrovni roku 2007 pak dále platí i argumenty podané v části V. (vada legislativního procesu) a části IX. 1., 2. a 4. (legitimní očekávání a proporcionalita zásahu) tohoto návrhu.

[78] Rada Evropy v rámci svých aktivit v oblasti justice zveřejňuje již opakovaně zprávu o justičních evropských systémech zahrnujících všechny členské státy. V roce 2010 vydala zprávu zahrnující údaje roku 2008 [dostupná na www.coe.int/ (Systéme judiciaires européens, édition 2010)], která v části 11.3 popisuje stav odměňování soudců a státních zástupců. Tabulka 11.11 (příloha č. 8) této zprávy porovnává hrubý příjem soudce na počátku kariéry s průměrnou hrubou mzdou. Průměrná relace v zemích rady Evropy činí 2.5, Česká republika v roce 2008 má zaznamenánu hodnotu 2.1, tedy pod průměrem Rady Evropy: 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). V porovnání s tím je 5,5% náhrada výdajů na reprezentaci a literaturu českých soudců zanedbatelným požitkem. Další propad úrovně odměňování soudců by vedl k degradaci České republiky jako země po 20 let se snažící obnovovat hodnoty demokratického právního státu. V tomto ohledu však 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.

[79] Podle dostupných údajů k obdobně restriktivnímu přístupu vůči soudní moci nebylo přistoupeno v zemích nacházejících se v hospodářském a geopolitickém sousedství České republiky (navrhovateli je známo, že v Německu byly platy soudců v tomto období zvýšeny).

[80] Moc výkonná ani zákonodárná nejsou schopny ani ochotny akceptovat princip, že materiální zajištění soudce představuje nejen evropsky ale celosvětově uznávanou záruku nezávislosti, o které se nevedou politicky zneužitelné řeči ani nevydávají rádooby silná politická prohlášení s cílem získat na popularitě. Soudní moc musí dnes jen smeknout před tak v historii posledních dvaceti let zcela ojedinělým krokem, jakým byla rezignace JUDr. Karla Čermáka na funkci ministra spravedlnosti v červnu 2004 jako reakce na platové restriktce vůči soudní moci; v článku publikovaném 1. 6. 2004 v Právu tento ministr spravedlnosti pod napsal „Hoden je soudce mzdy své“ 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*“ (příloha č. 22) Tato slova platí po sedmi letech s ještě vyšší intenzitou.

[81] V jakém kontrastu se nachází politická realita a kultura dneška včetně postojů ministra spravedlnosti. Navrhovatel se nehodlá snížit k tomu, aby konkrétně poukázal na ty či ony výroky představitelů moci výkonné; je evidentní že představitelé moci zákonodárné jsou do určité míry zdrženlivější (také mají řadu možností, jak výpadek příjmů kompenzovat - jak napsal již před sedmi lety tehdejší ministr spravedlnosti) byť v legislativním procesu nenacházejí dosti sil k emancipaci, kterou prokázali jejich předchůdci jako autoři zákona č. 236/1995 Sb., – jakkoli není dokonalým dílem – přestože řada projevů poslanců či senátorů z průběhu projednávání napadeného zákona svědčí o tom, že jako jednotlivci jsou si negativních důsledků normy, pro kterou většinou nakonec hlasovali, vědomi.

[82] Navrhovatel tedy shledává ad hoc stanovenou platovou základnu pro soudce v letech 2011, a dále též v letech 2012-2014 v rozporu čl. 1 Ústavy ve spojení s čl. 81 a čl. 82 odst. 1 Ústavy (hodnoty demokratického právního státu: obecnost právní úpravy, proporcionalita zásahu, dispoziční prostor zákonodárce, důstojné materiální zabezpečení), čl. 2 odst. 1 Ústavy (principy dělby státní moci ve vztahu ke způsobu projednání restrikcí se soudní mocí), čl. 1 Listiny základních práv a svobod (rovnost), čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (legitimní očekávání nabytí majetku), případně i čl. 6 odst. 1 této Úmluvy.

[83] Pro úvahu o derogaci § 3b (odst. 1 a 2) zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 425/2010 Sb., platí argumentace uvedené v části IX. bodech č. 63-66. tohoto návrhu; proto je v petitu v části XII. sub. 1. 2. obsažen i návrh na zrušení novelizace, kterou bylo toto ustanovení do platového zákona vloženo. S ohledem na charakter ustanovení je však možné i jeho zrušení podle návrhu petitu sub. II. 2. (části XII. návrhu).

XI.

Porušení horizontálních a vertikálních vazeb v systému odměňování ústavních činitelů

[84] Ústavní soud v minulosti – jak již bylo shora v části VI. uvedeno, vnímal vždy systém odměňování ústavních činitelů založený zákonem č. 236/1995 Sb. jako cenný pro do značné míry zaručenou rovnováhu relací mezi mocí zákonodárnou, výkonnou a soudní. Stanovení ad hoc částek jako platové základny vede k porušení těchto relací; jedním z případů narušení takové relace jsou vztahy uvnitř moci soudní pojímané v širším slova smyslu hlavy čtvrté Ústavy, která začleňuje do této části Ústavy vedle obecných soudů i Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti (čl.83 Ústavy). Soudci Ústavního soudu byli odměňováni podle platového zákona na podkladě totožné platové základny jako soudci. 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 senátu 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 v rozporu s tezí vyřčenou již v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 55/05 ze dne 16. 1. 2007 (N 9/44 SbNU 103; 65/2007 Sb.; <http://nalus.usoud.cz/>), 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 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 tohoto návrhu.

XII.

Petit návrhu

[85] Navrhovatel formuluje své žádání Ústavnímu soudu formou eventuální, a to pro případ, že by Ústavní soud návrhu prvému v pořadí nevyhověl. Současně se navrhuje, aby Ústavní soud, uzná-li argumenty předestřené navrhovatelem relevantními, zahrnul do okruhu osob, jichž se derogace má týkat, rovněž soudce Ústavního soudu. Formulace návrhu petitu mu však umožní takový náhled navrhovatele nesdílet.

Navrhovatel navrhuje, aby Ústavní soud svým náležením rozhodl, že se zrušuje:

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 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, 2)

In eventum: a pokud upravuje platovou základnu soudců Ústavního soudu v letech 2011 až 2014 (§3a)

IN EVENTUM se zrušuje

II.

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. 425/2010 Sb.,

pokud se týká soudců okresních, krajských a vrchních soudů, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu,

In eventum: a soudců Ústavního soudu

2. Ustanovení § 3b odst. 1, 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. 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

XIII.

Temporální důsledky případného nálezu Ústavního soudu, kterým by vyhověl návrhu

[86] V případě akceptace petitu sub. I. části XII. tohoto návrhu (zrušení části novelizace provedené zákonem č. 425/2010 Sb.) podle přesvědčení navrhovatele nevznikají žádné zvláštní obtíže z hlediska temporálních důsledků takového nálezu, byť by například jeho vykonatelnost nastala dnem vyhlášení ve Sbírce zákonů; navrhovatel nevidí žádné důvody pro odklad vykonatelnosti (k tomu též v části IX. návrhu). Přesto by nejspíše bylo vhodné, aby Ústavní soud explicitně vyslovil, jak vnímá účinky svého nálezu; s ohledem na dřívější praxi [srov. např. náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 11/02 ze dne 11. 6. 2003 (N 87/30 SbNU 309; 198/2003 Sb.)], předpokládanou délku řízení, (byť se navrhovatel domáhá přednostního projednání této věci), a charakter dotčených práv (která nijak neohroží právní jistotu třetích osob) dovozuje navrhovatel účinek ex tunc.

[87] Pokud by Ústavní soud akceptoval petit sub. II. části XII. tohoto návrhu, pak bude důsledkem situace, kdy nebude zákon o platu obsahovat úpravu platové základny pro soudce. Aktivita zákonodárce pak bude nezbytná. Lex retro non agit, přesto je nepředstavitelné, že by nosné důvody případné derogačního nálezu neměly vést k satisfakci nároků, které žalobce vznesl, a to s účinky ex tunc. Případná doba pro zákonodárce by pak měla a mohla reflektovat zjištění, že v předkládané věci byl zákon dvěma komorami parlamentu schválen za dva měsíce a čtyři dny. Navrhovatel je toho názoru, že mezi vyhlášením případného vyhovujícího nálezu a aktem zákonodárce by měly platit nosné důvody nálezu a platová základna soudců by měla být určena jako trojnásobek průměrného platu v nepodnikatelské sféře za předminulý rok. Tuto výši základny také v dřívějších rozhodnutích Ústavní soud výslovně aproboval (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 55/05 ze dne 16. 1. 2007 (N 9/44 SbNU 103; 65/2007 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 13/08 ze dne 2. 3. 2010 (104/2010 Sb.)). Obdobně jako to učinil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/09 ze dne 8. 7. 2010 (244/2010 Sb.) – část VI. by v této věci měl a mohl Ústavní soud vyslovit důsledky pro zákonodárce a obecné soudy; k zajištění ochrany práv uvedených v případném derogačním nálezu bude nutné upravit zvláštním způsobem platovou základnu pro soudce (a případně soudce Ústavního soudu), a to ve vazbě na průměrný výdělek v nepodnikatelské sféře tak, aby byly zajištěny hodnotové relace vůči odměňování vyšších úředníků ústředních orgánů státní správy; tomu odpovídá minimálně trojnásobek průměrného platu. Případné stanovení pozdějšího dne zrušení napadených ustanovení ve vztahu k obecným soudům a exekutivě nemohou vést k závěru, že neexistuje norma, jež má být aplikována; takovou normou je ust. § 3 odst. 3 zákona o platu před zásahem zákonem č. 425/2010 Sb. (mj. i z těchto důvodů navrhovatel jako prvou variantu petitu uvedl tu, jež tyto všechny důsledky eliminuje).

XIV.

Návrh na přednostní rozhodnutí o návrhu podle § 39 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

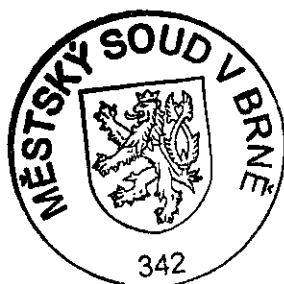
[88] Navrhovatel současně navrhuje, aby Ústavní soud v souladu s § 39 zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu, rozhodl o podaném návrhu přednostně a aby se tedy neřídil pořadím, v němž mu došly ostatní návrhy, neboť navrhovatel má zato, že věc je naléhavá.

[89] Důvodem je skutečnost, že zákonodárce přistupuje k platovým restrikcím vůči soudcům pravidelně, aniž by respektoval judikaturu Ústavního soudu týkající se přípustnosti platových restrikcí vůči soudcům, tak jak je odůvodněno výše. Intenzita napadené platové restrikce, a tím i intenzita zásahu do nezávislosti soudnictví je v projednávané věci natolik velká, že již přesáhla veškerou akceptovatelnou hranici a podle názoru navrhovatele je namístě, aby Ústavní soud takto intenzivní neústavní zásah do nezávislosti soudní moci svým rozhodnutím ukončil přiměřené době, jakkoli je si navrhovatel vědom situace v zatížení Ústavního soudu.

[90] Dle zjištění navrhovatele je u Městského soudu v Brně podáno dalších 101 žalob, kterými se soudci Městského soudu v Brně, Okresního soudu Brno-venkov a Krajského soudu v Brně domáhají na základě totožného skutkového základu taktéž rozdílu v platu a náhradě výdajů za leden 2011. Z tohoto počtu žalob vyplývá taktéž naléhavost rozhodnutí o tomto návrhu přednostně, neboť toto rozhodnutí bude mít bezprostřední dopad nejen na projednávanou věc, ale i na řízení o dalších 101 žalobách.

V dokonalé účtě,

V Brně dne 10. března 2011



Mgr. Šárka Fojtová
předsedkyně senátu Městského soudu v Brně