

Česká republika
N Á L E Z
Ú s t a v n í h o s o u d u

J m é n e m r e p u b l i k y

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského a soudců Stanislava Balíka, Vlasty Formánkové, Vojena Güttlera, Pavla Holländera, Ivany Janů (soudce zpravodaj), Vladimíra Kůrky, Dagmar Lastovecké, Jiřího Muchy, Jana Musila, Jiřího Nykodýma, Miloslava Výborného, Elišky Wagnerové a Michaely Židlické, o návrhu **Obvodního soudu pro Prahu 5**, za který jedná předseda senátu JUDr. Michal Holub, na zrušení ustanovení § 3 odst. 9 zákona 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, za účasti **Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky** a **Senátu Parlamentu České republiky**, jako účastníků řízení, a **Mgr. F. J.** a **Mgr. P. N.**, zastoupených Pavlem Uhlem, advokátem se sídlem v Praze, Kořenského 15, jako vedlejších účastníků řízení, se souhlasem účastníků bez nařízení ústního jednání, takto:

- I. **Návrh na zrušení ustanovení § 3 odst. 9 zákona 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, se zamítá.**
- II. **Ve zbytku se návrh odmítá.**

Odůvodnění:

I.

Rekapitulace návrhu

1. Ústavnímu soudu byl dne 25. března 2010 doručen návrh Obvodního soudu pro Prahu 5 na zrušení ustanovení § 3 odst. 9 zákona 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 (dále jen „zákon č. 201/1997 Sb.“).

2. Navrhovatel uvedl, že se před ním pod sp. zn. 10 C 22/2010 projednává žaloba, kterou se státní zástupce Městského státního zastupitelství v Praze domáhá vůči České republice – Městskému státnímu zastupitelství v Praze zaplacení částky 1.615,- Kč, která představuje rozdíl mezi částkou 43.268,- Kč (což odpovídá hrubému platu 58.400,- Kč), která by mu náležela jako čistý plat za měsíc leden 2010 podle zákona č. 201/1997 Sb. a částkou 41.653,- Kč (což odpovídá hrubému platu 56.064,- Kč), která mu skutečně byla vyplacena v únoru 2010 podle téhož zákona, ve znění zákona č. 418/2009 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 (dále jen „zákon č. 418/2009 Sb.“).

3. Navrhovatel v návrhu uvádí, že názor o oprávněnosti svého nároku na doplacení části platu žalobce dovozoval ze závěru, že čl. II. zákona č. 418/2009 Sb., resp. § 3 odst. 9 zákona č. 201/1997 Sb., je rozporný s ústavním pořádkem České republiky.

4. Navrhovatel má zato, že forma reglementace problematiky platových nároků státního zástupce formou zákona byla zjevně snahou trvale (minimálně dlouhodobě) stabilně upravit platové náležitosti státního zástupce, aby tato úprava nepodléhala momentálním politickým vlivům, náladám politiků, a současně byla vyjádřením významu funkce státního zástupce v ústavním systému České republiky, když formou zákona jsou téměř výlučně upraveny platové nároky funkcí ve veřejném sektoru, které upravuje přímo Ústava České republiky, platy většiny zaměstnanců státu jsou naproti tomu určeny nařízením vlády. Zákon č. 201/1997 Sb. navázal na mzdový vývoj v nepodnikatelské sféře za předminulý rok, čímž zakotvil i „platovou“ solidaritu státních zástupců s ostatními zaměstnanci placenými z veřejných rozpočtů. Výše platu státního zástupce (stejně jako soudce) tak státem není individuálně určována, ale je dána určitými objektivními kritérii. Takováto právní úprava na jedné straně zajišťuje, že plat státního zástupce není odtržen od vývoje platů jiných zaměstnanců státu a tedy i ekonomické situace státu, na druhé straně zamezuje cílenému zásahu moci politické, zejména zákonodárné a výkonné, resp. její složky vládní, do výkonu pravomocí státního zastupitelství, neboť takovému zásahu do výše platu státního zástupce by předtím musel předcházet procentuálně totožný zásah do výše platů všech ostatních zaměstnanců ve veřejném sektoru.

5. Navrhovatel dále poukazuje na skutečnost, že výše platu státního zástupce je určena pouze platovou základnou násobenou koeficienty s ohledem na počet let praxe a zařazení v hierarchii státního zastupitelství. Plat je tedy fixní, bez jakýchkoli pohyblivých složek, příspěvků, osobních ohodnocení či odměn. Tato úprava má zabránit ekonomickým tlakům nadřazených složek na výkon funkce státního zástupce. Státní zástupce v zásadě nesmí, na rozdíl od např. poslanců a senátorů, vykonávat jinou výdělečnou činnost ani zastávat žádnou jinou placenou funkci. Úplná odkázanost na plat je odůvodněna potřebou ochrany výkonu funkce před vnějšími vlivy. Způsob úpravy platových nároků státních zástupců je i metodou jisté kompenzace omezených možností státních zástupců reálně ovlivnit výši svého platu. Navrhovatel dále uvádí, že státní zástupci (shodně jako soudci) nemají možnost účastnit se legislativního procesu, je jim odňato ústavní právo na stávku, nemají možnost o výši svého platu (kolektivně) se zaměstnavatelem vyjednávat či prostým nesouhlasem se změnou pracovní smlouvy zabránit snížení své platu. Ani jejich počet (cca 1.300) není dostatečný na to, aby mohli reálně, např. využitím práva shromažďovacího či petičního, ovlivnit rozhodnutí zákonodárce při změnách zákona o platu státních zástupců.

6. Navrhovatel dále upozorňuje, že rok 2010 je čtrnáctým kalendářním rokem, v němž je plat formálně určen uvedeným zákonem, a zároveň jedenáctým rokem, v němž podle tohoto zákona ve skutečnosti určen není. V současné době je plat původně stanovený dle zákona č. 201/1997 Sb. snížen dvěma zákony, a to zákonem č. 261/2007 Sb., kdy došlo k zmrazení výše platové základny státního zástupce na úrovni roku 2007, což zákonodárce označil za „mimořádné opatření při určování výše platu státních zástupců v letech 2008 až 2010“, zákonem č. 418/2009 Sb. pak byl plat státního zástupce oproti zmrazené základně snížen o 4 %. V roce 2010 je tak plat státního zástupce o 23 % nižší, než by byl podle zákona č. 201/1997 Sb. beze změn provedených zákony č. 261/2007 Sb. a č. 418/2009 Sb., zatímco od roku 1997 průměrný plat zaměstnanců veřejného sektoru rostl mezi lety 1997 a 2007 o 106 % (do roku 2010 nejméně o 112 %). V roce 2009, kdy byl již druhým rokem zmrazen plat státních zástupců, což vedlo k úspoře maximálně několika desítek milionů korun, došlo ke zvýšení tabulkových platů zaměstnanců veřejného sektoru o 3,5 %, což představovalo nárůst výdajů státního rozpočtu o cca 7,7 mld. Kč. V tomtéž roce byl ve stavu legislativní nouze schválen zákon č. 418/2009 Sb., který z důvodu „stabilizace“ rozpočtu dále snížil platy státních zástupců o 4 %, což představuje dle důvodové zprávy úsporu 31,2 mil. Kč, tedy cca 0,02 % pro rok 2010 plánovaného schodku státního rozpočtu. Nepoměr mezi zvyšováním platů většině zaměstnanců státu a cíleným diskriminačním snižováním platů státních zástupců je tedy zjevný, přičemž snaha moci zákonodárné negativně zasahovat do platových náležitostí státního zástupce je dlouhodobou a stále se stupňující.

7. S ohledem na výše uvedené navrhovatel shledává čl. II zákona č. 418/2009 Sb., resp. § 3 odst. 9 zákona č. 201/1997 Sb., za rozporný se zásadou přiměřenosti, proporcionality a odůvodněnosti (racionality) zásahu zákonodárné moci, neboť zákonodárce změnu zákona č. 201/1997 Sb. dostatečně neodůvodnil a disproportionalně a diskriminačně, tedy neústavně jí zasáhl do postavení státního zastupitelství, tudíž moci jiné. Při zdůvodňování potřebnosti přijetí zákona č. 418/2009 Sb. bylo v zákonodárném sboru poukazováno nato, že se plat o 4 % se snižuje všem zaměstnancům ve veřejném sektoru, Poté, co však zákonodárci zákon č. 418/2009 Sb. přijali, však Poslanecká sněmovna rozhodla o navýšení státního rozpočtu pro rok 2010 o příslušnou částku k dorovnání platů zaměstnanců ve veřejné sféře na výši roku 2009 tak, aby výše platů těchto zaměstnanců byla zachována. Zákonodárci tedy vlastně jediný

důvod pro zásah do zákona o platu státních zástupců svým následným jednáním sami popřeli.

8. Navrhovatel spatřuje v přijetí napadeného ustanovení zákona zásah do principu dělby moci (čl. 1 Ústavy), principu demokratického právního státu (čl. 2 odst. 1 Ústavy) a zásady legality (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny). Podle názoru žalobce zákonodárny sbor překročil přijetím zákona č. 418/2009 Sb. svou pravomoc, neboť jednu z brzd či protivah, která mu je ve vztahu k jiné moci svěřena, v rozporu s ústavními principy zneužil. Zákon č. 418/2009 Sb. je tudíž nutno mít za projev jeho libovůle zákonodárce, pohybující se mimo prostor legality a legitimacy. V této souvislosti navrhovatel poukazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 6. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 11/02, ze dne 30. 8. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 43/04 a další, o kterých se žalobce domnívá, že je lze aplikovat i na postavení státních zástupců, a ve kterých Ústavní soud vyslovil, že případný zásah do platových nároků soudců musí zákonodárny sbor více nežli jindy s ohledem na postavení adresátů normy vážít, přičemž taková platová restrikce může být toliko nástrojem solidárním a nikoli nástrojem prvním a jediným, jak zákonodárce zákonem č. 418/2009 Sb. učinil.

9. Ve svém návrhu navrhovatel dále poukazuje na zvláštní postavení státního zastupitelství jako soustavu státních orgánů, která kombinuje znaky moci výkonné i moci soudní. Princip nezávislosti státního zastupitelství má zajistit nestrannost státního zástupce při dozorování zákonnosti přípravného řízení, umožnit mu zastupovat v řízení před soudem veřejný zájem, který nemusí být totožný se zájmem státu, a také v souvislosti se zásadou obžalovací zajistit to, že jednotlivé trestní kauzy skutečně budou předloženy soudu k jeho rozhodnutí. Podle názoru žalobce je nezávislost státních zástupců součástí základního ústavního principu demokratického právního státu. Nezávislost státních zástupců lze odvodit i z v podstatě totožné právní úpravy jejich postavení, jako je tomu v případě soudců. Zde je možno poukázat na omezení možnosti přeložení státních zástupců, předpoklady a způsob vzniku jejich funkce, taxativně uvedené důvody zániku funkce, úpravu kárného řízení, přičemž všechny tyto atributy jsou jinak obecně bez toho, že by při tom vznikaly jakékoliv pochybnosti, přijímány jako záruky soudcovské nezávislosti. Za takovou záruku je v případě soudců pojímáno i jejich hmotné zabezpečení, které má mimo jiné, shodně jako u státních zástupců, omezit korupční tlaky vůči těmto představitelům státní moci. Z těchto důvodů se žalobce domnívá, že v případě posuzování ústavnosti zásahů do platových nároků státních zástupců by měl Ústavní soud postupovat minimálně obdobně jako v případě posuzování zásahů moci zákonodárny do totožných nároků soudců.

10. Navrhovatel spatřuje v postupu zákonodárce při snížení platů státních zástupců o 4 % v roce 2010 také porušení zákazu diskriminace (čl. 3 odst. 1 Listiny), neboť jde o postup, kdy si moc politická z veřejných zaměstnanců vybere jen některé a těm sníží platy bez jakéhokoliv racionálního odůvodnění, platy totiž byly sníženy pouze úzké skupině zaměstnanců státu tak, že osoby podílející se na sanaci schodků veřejných dopočetů byly určeny dle svého povolání.

11. Navrhovatel dále poukazuje na názor žalobce, že Česká republika nemůže svým zaměstnancům jednostranně snižovat odměnu za práci, neboť takový postup by byl nejméně v rozporu s ústavním principem rovnosti. Výše mzdy každého zaměstnance je dána v zásadě pracovní smlouvou a zaměstnavatel ji nemůže jednostranně měnit. Zatímco mzda je v zásadě určena tržně na základě dohody zaměstnance a zaměstnavatele, plat je jednostranně určen zaměstnavatelem na základě platového

předpisu. Tento rozdíl však není možné interpretovat tak, že umožňuje (na rozdíl od „soukromé“ sféry) jednostranné snižování platu. Zaměstnanci státu by se tak stali apriori méněcennou kategorií zaměstnanců, jejichž právo na spravedlivou odměnu by bylo možno libovolně omezovat jen proto, že jejich zaměstnavatelem je stát, který zároveň disponuje možností měnit právní předpisy upravující výši odměny za práci.

12. Navrhovatel se také domnívá, že přijetím zákona č. 418/2009 Sb. došlo k porušení ústavního práva žalobce na spravedlivou odměnu za práci, když důvodem snížení platu státních zástupců zjevně nebylo to, že pravomoci státního zástupce byly sníženy, přeneseny na jiný subjekt či že by snad státní zástupci méně, hůře pracovali a plnili své úkoly. Je zřejmé, že plat, jenž má být odměnou za odvedenou práci a plní pro jeho příjemce mnoho funkcí (zabezpečovací, kompenzační, motivační) nemůže být zaměstnavatelem jednostranně, neodůvodněně snižován, a to navíc za okolností, kdy zaměstnavatel se svým zaměstnancem o změně výše jeho platu ani nejedná.

13. Závěrem navrhovatel vyslovuje své přesvědčení, že zákonodárny sbor přijetím zákona č. 418/2009 Sb. porušil jeden ze základních principů demokratického právního státu, a to princip legitimního očekávání. Státní zástupce nastupuje do své funkce s vědomím, že jeho postavení odvozené přímo z čl. 80 odst. 2 Ústavy je upraveno zákonem, a to včetně jeho platových nároků. Státní zástupce tedy po nástupu do funkce legitimně očekává, že zákonná úprava jeho postavení bude zachována. Postup zákonodárce, který bez důvodu zvláště závažného usiluje o změnu platových pravidel v oblasti justice, lze označit za formu porušení obecné právní zásady *pacta sunt servanda* a disproportorní protiústavní zásah do legitimního očekávání těch, pro něž byly zákonem již určité podmínky na dobu neurčitou formulovány a z jejichž znalostí osoby mající zájem o práci státních zástupců do těchto funkcí nastupovaly. Časté zásahy zákonodárnyho sboru do zákona o platu státních zástupců navíc ve svém důsledku narušují princip předvídatelnosti právní normy pro její adresáty a princip právní jistoty.

II.

14. Dne 26. 8. 2010 byly Ústavnímu soudu doručeny ústavní stížnosti Mgr. F. J. a Mgr. P. N. spojené s návrhem na zrušení ustanovení § 3 odst. 9 zákona č. 201/1997 Sb. Oba stěžovatelé, zastoupení stejným advokátem, jsou státními zástupci, kteří se v řízení před obecným soudem domáhali vyplacení částky 1.615,- Kč, o kterou jim prý byl aplikací shora uvedeného zákona snížen plat na úroveň 96 % dosavadního platu. Okresní soud v Hradci Králové ústavní stížností napadeným rozsudkem jejich žalobu zamítl a jelikož proti tomuto rozsudku není ve smyslu § 202 odst. 2 o. s. ř. přípustné odvolání, obrátili se s danou věcí na Ústavní soud. Vzhledem k tomu, že uvedené ústavní stížnosti směřovaly proti stejnému rozsudku obecného soudu, věcně se týkaly i shodné otázky, namítaly zasažení do týchž ústavně chráněných práv a navrhovaly i zrušení stejného ustanovení právního předpisu byly v zájmu hospodárnosti řízení a v souladu s § 63 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) a § 112 odst. 1 občanského soudního řádu spojeny usnesením Ústavního soudu ze dne 6. 10. 2010 sp. zn. I. ÚS 2493/10 ke společnému řízení a rozhodnutí. Usnesením Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2493/10 ze dne 25. října 2010 pak byla řízení o předmětných ústavních stížnostech. ve smyslu § 78 zákona o Ústavním soudu přerušena a návrh na zrušení ustanovení § 3 odst. 9 zákona č. 201/1997 Sb. byl postoupen plénu Ústavního soudu k rozhodnutí podle čl. 87 odst. 1

písm. a) Ústavy. Vzhledem ke skutečnosti, že Ústavní soud v nyní projednávané věci jedná o návrhu identickém s návrhem stěžovatelů, byl jejich později podaný návrh na zrušení uvedeného zákonného ustanovení pro překážku *litispendence* dne 18. 11. 2010 jako nepřijatelný (§ 35 odst. 2 zákona o Ústavním soudu) Ústavním soudem odmítnut podle § 43 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu z důvodu uvedeného v § 43 odst. 1 písm. e) téhož zákona. Mgr. F. J. a Mgr. P. N. přitom mají právo účastnit se jednání v nyní projednávané věci jako vedlejší účastníci (§ 35 odst. 2 věta za středníkem zákona o Ústavním soudu).

III.

Průběh řízení a rekapitulace vyjádření účastníků řízení

15. V souladu s § 69 zákona o Ústavním soudu vyzval Ústavní soud Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“) a Senát Parlamentu České republiky (dále jen „Senát“), aby se k návrhu vyjádřily.

16. Poslanecká sněmovna prostřednictvím první místopředsedkyně Poslanecké sněmovny Miroslavy Němcové sdělila, že návrh zákona, který byl po svém přijetí zveřejněn pod č. 418/2009 Sb., byl do Poslanecké sněmovny předložen vládou 21. září 2009 jako sněmovní tisk č. 920. Na základě žádosti předsedy vlády Poslanecká sněmovna projednala návrh zákona ve zkráceném jednání v rámci vyhlášeného stavu legislativní nouze. Vláda v předloženém sněmovním tisku č. 920 uvedla, že navrhovaná právní úprava odpovídá ústavnímu pořádku a právnímu řádu České republiky a neodporuje mezinárodním smlouvám, kterými je Česká republika vázána, s tím, že Evropská unie ponechává právní úpravu platů a náhrad výdajů představitelů státní moci, soudců, státních zástupců a dalších zaměstnanců státu národní právní úpravě. Rozpočtový výbor projednal sněmovní tisk č. 920 dne 23. září 2009 a doporučil Poslanecké sněmovně, aby jej projednala v obecné rozpravě, neprojednávala žádnou jeho část v rozpravě podrobné a schválila jej bez připomínek. Návrh zákona byl schválen ze 188 přítomných poslanců 182 hlasy pro, proti 2 hlasy. Poslanecká sněmovna o návrhu zákona ještě jednala na své 64. schůzi poté, co Senát návrh zákona vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Tyto návrhy se ale netýkaly napadeného čl. II zákona č. 418/2009 Sb. a tedy ani ustanovení § 3 odst. 9 zákona č. 201/1997 Sb. Poslanecká sněmovna návrh zákona znovu schválila ve znění, ve kterém byl postoupen Senátu, a to 142 hlasy pro, 3 hlasy proti, ze 161 přítomných poslanců. Prezident republiky zákon podepsal 13. listopadu 2009 a zákon byl vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 418/2009 Sb. Poslanecká sněmovna vyjádřila stanovisko, že zákonodárny sbor jednal v přesvědčení, že přijatý zákon je v souladu s Ústavou a právním řádem České republiky, a současně sdělila, že souhlasí v této věci s upuštěním od ústního jednání před Ústavním soudem.

17. Senát prostřednictvím svého předsedy MUDr. Přemysla Sobotky sdělil, že návrh zákona, který byl přijat pod č. 418/2009 Sb., byl doručen Senátu dne 25. září 2009 a byl projednáván jako senátní tisk č. 173 ve dvou výborech, a to ve výboru ústavněprávním, který byl výborem garančním, a ve výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu. K jednání na ústavněprávním výboru lze uvést, že záležitost týkající se navrhovaného snížení platů byla poměrně široce diskutována. Diskuse byla vedena jednak obecně ve vztahu ke všem osobám, na které se snížení mělo vztahovat, kdy bylo poukazováno na tzv. zmrazení platové základny, které bylo provedeno pro

období let 2008 až 2010 v rámci zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů. V té souvislosti zazněl návrh na zvážení, zda by s navrhovaným snížením platů nemělo být spojeno i tzv. odmrazení platové základny s tím, že dočasné snížení platové základny pro rok 2010 by mohlo být i ve větším rozsahu. Vedle toho pak byla tato záležitost diskutována ve vztahu k soudcům, jelikož zástupci Soudcovské unie se obrátili na některé členy výboru se žádostí, aby došlo k vynětí soudců z navrhovaného snížení platů, a veřejně byl prezentován zásadní nesouhlas Soudcovské unie a Unie státních zástupců s navrhovanou úpravou. K těmto otázkám se vyjádřili i zástupci předkladatele a po rozpravě převážil v ústavněprávním výboru většinový názor, aby v této záležitosti nebylo do úpravy postoupené z Poslanecké sněmovny zasahováno a byla zachována úprava předložená vládou, založená na tom, aby v souvislosti s naléhavou potřebou finančních úspor došlo ke 4 % úspoře finančních prostředků na platy v roce 2010 pro celou rozpočtovou sféru. Výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu návrh zákona projednal na své 15. schůzi konané dne 5. října 2009 a ve svém usnesení č. 221 doporučil senátu projednávaný návrh zákona schválit ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Senát předložený návrh zákona projednal na své 12. schůzi dne 5. října 2009 a po rozpravě přijal usnesení č. 290, kterým vrátil návrh zákona Poslanecké sněmovně ve znění přijatých pozměňovacích návrhů, uvedených v příloze; jednalo se o pozměňovací návrhy, které doporučil k přijetí ústavněprávní výbor. Pro toto usnesení z 65 přítomných senátorů hlasovalo 65 a nikdo nebyl proti. Poslanecká sněmovna pak 4. listopadu 2009 setrvala na svém návrhu a zákon byl 27. listopadu 2009 vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 418/2009 Sb. Předmětný návrh zákona Senát projednal v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně stanoveným způsobem. Navrhovaná restrikce platů byla při projednávání návrhu zákona v Senátu vnímána a posuzována v kontextu toho, že v zásadě srovnatelná restrikce má být v roce 2010 provedena u všech osob, jejichž platy jsou financovány ze státního rozpočtu, a akceptoval ji ve většinovém přesvědčení, že je v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Skutečností, kterou Senát nemohl při projednávání předpokládat, je, že po schválení této zákonné úpravy došlo následně k narušení uvedeného jednotícího principu, když v rámci schvalování vládního návrhu zákona o státním rozpočtu na rok 2010 nebylo v Poslanecké sněmovně přijato vládou navržené 4 % snížení objemu finančních prostředků na platy zaměstnanců ve veřejném sektoru. Tuto změnu již Senát následně nemohl vzít v úvahu, jelikož projednávání návrhu zákona o státním rozpočtu nespadá do jeho působnosti.

18. Ústavní soud zaslal vyjádření účastníků řízení navrhovateli a umožnil mu se k nim vyjádřit. Navrhovatel v replice prohlásil, že skutečnosti uváděné účastníky řízení nejsou spornými, s názorem o ústavnosti napadeného ustanovení, jak již uvedl v návrhu, nesouhlasí. Podáním ze dne 23. 11. 2010 zástupce vedlejších účastníků Ústavnímu soudu sdělil, že s návrhem ve věci samé souhlasí v rozsahu uvedených hmotněprávních argumentů. Co se týče argumentů procesní povahy vztahujících se k proceduře přijetí zákona a směřujících ke zrušení novelizačního ustanovení (původní znění petitu ze dne 22. března 2010), tak k nim se vedlejší účastníci nevyjadřují, protože mají za to, že se s nimi Ústavní soud fakticky vyrovnal v nálezu vydaném pod sp. zn. Pl. ÚS 12/10 ze dne 7. září 2010. K vyjádřením Poslanecké sněmovny a Senátu vedlejší účastníci uvádějí, že nezpochybňují formální sdělení procedurálního charakteru, ale nesouhlasí se závěrem, že vydaný zákon není protiústavní. Ve svém vyjádření pak vedlejší účastníci poukazují na princip nezávislosti výkonu funkce státních zástupců, který, byť není vyjádřen v ústavních textech výslovně, lze odvodit výkladem. Vedlejší účastníci dále ukazují na nálezy Ústavního soudu, ve kterých dospěl k závěru, že trvalost a neměnnost odměňování soudců, kteří mají zaručen stálý příjem, je součástí garance jejich

nezávislosti, která je materiálním znakem právního státu. Vedlejší účastníci se domnívají, že ve vztahu k principům výkonu funkce státního zástupce lze dojít ke stejným závěrům, byť jsou některé aspekty výkonu funkce státního zástupce odlišné od aspektů výkonu funkce soudce. Vzhledem k obsáhlosti vyjádření vedlejších účastníků k návrhu Ústavní soud poté, co se s jeho obsahem seznámil, pro stručnost vymezuje jeho hlavní body : vztah nezávislosti a odměňování, otázka nezávislosti v kontextu ústavního textu, mezinárodní srovnání nezávislosti státních zástupců, historický rozbor vývoje právní úpravy po roce 1989, odlišnost nezávislosti státních zástupců od nezávislosti soudců (nestrannost), nezávislost státních zástupců ve světle dosavadní judikatury obecných soudů a Ústavního soudu, mezinárodně právní standardy nezávislosti, právně filozofické důvody nezávislosti státních zástupců, rozpor s právem na nerušený výkon veřejné funkce, rozpor s principem rovnosti, přiměřenosti a legitimního očekávání a požadavkem racionality právní normy. Ve svém písemně formulovaném závěrečném návrhu doručeném Ústavnímu soudu dne 19. 5. 2011 vedlejší účastníci zvláště poukázali na *ad hoc* charakter platových úprav představitelů justice, který je v hrubém rozporu se žádoucí stabilitou odměňování. Ačkoliv zákonodárce měl napadený zákon odůvodňovat jako přechodné opatření s předpokladem budoucího růstu, poukazují vedlejší účastníci na další platovou restrikcí v roce 2011. Tím měl zákonodárce – nahlíženo s odstupem času – zásadně zpochybnit legitimitu napadeného zákona. Dosaženou úsporu ve státním rozpočtu považují vedlejší účastníci za iluzorní, neboť je zastíněna zásadními dopady na soustavu státního zastupitelství, podlamuje důvěru státních zástupců ve smysl svého poslání a respekt společnosti k nim. Skupinu státních zástupců považují za jedinou skupinu, která měla být v roce 2010 zasažena platovou restrikcí. Napadené ustanovení tak má být pouze zástupným symbolem a výsledkem populistického jednání zákonodárce. Vedlejším úmyslem zákonodárce mělo být potlačení nezávislosti justice a omezení účinné ochrany společnosti. Vedlejší účastníci závěrem zopakovali své stanovisko návrhu vyhovět.

19. Dne 21. 3. 2011 doplnili vedlejší účastníci eventuální petit, kterým reagovali na možné pochybnosti o projednatelnosti návrhu po 31. prosinci 2010: [Ustanovení § 3 odst. 9 zákona č. 201/1997 Sb.] „*ve znění platném po celou dobu roku 2010 bylo v rozporu s ústavním pořádkem České republiky po celé období své platnosti.*“ Dále připojili eventuální petit, jímž by mělo být vysloveno, že [ustanovení § 3 odst. 9 zákona č. 201/1997 Sb.] „*se zrušuje k 1. lednu 2010.*“ Konečně připojili kumulativní petit, dle něhož [ustanovení § 3 odst. 9 zákona č. 201/1997 Sb.] „*nelze na platové poměry státních zástupců v roce 2010 aplikovat.*“

20. K dotazu Ústavního soudu založil Odbor ekonomický Ministerstva spravedlnosti do spisu údaje o průměrném měsíčním platu soudce a státního zástupce v letech 2006 – 2010 v následující podobě:

Průměrný plat (Kč)	2010	2009	2008	2007	2006
SOUDCI	81 485	84 169	83 565	83 236	77 521
STÁTNÍ ZÁSTUPCI	70 475	73 492	74 527	73 120	68 297

K uvedenému se po výzvě Ústavního soudu vyjádřil navrhovatel i vedlejší účastníci. Navrhovatel zpochybnil vypovídací hodnotu údajů o průměrných platech, neboť tyto údaje blíže nezohledňují u soudů a státních zastupitelství rozdílnou personální strukturu (služební stáří, funkční zařazení apod.). Rovněž vedlejší účastníci poukázali na

skutečnost, že průměrný plat je výsledkem působení mnoha faktorů, kromě výše platové základny i násobících koeficientů, služebního věku a funkčního zařazení. Poukázali na rozdíl mezi výší průměrných platů soudců a státních zástupců s tím, že relativní rozdíl v těchto platech se zvyšuje v neprospěch státních zástupců. Ve druhém okruhu argumentů vedlejší účastníci poukázali na dlouhodobost trendu, kdy především v posledním desetiletí podstupují platy státních zástupců změny znamenající platovou restrikcí. Oproti tomu platy v nepodnikatelské sféře, jejichž faktická výše je důsledkem rozpočtové politiky státu, rostly. Na svých návrzích vedlejší účastníci setrvali.

21. K řízení před Ústavním soudem nutno dále uvést, že navrhovatel (č. l. 33), účastníci řízení (č. l. 26 a č. l. 18) a vedlejší účastníci řízení (č. l. 74) vyslovili souhlas s upuštěním od ústního jednání. Vzhledem k tomu, že od ústního jednání Ústavní soud neočekával další objasnění věci, postupoval s odkazem na § 44 odst. 2 zákona o Ústavním a rozhodl bez ústního jednání.

IV.

Dikce napadených ustanovení

22. Napadené ustanovení § 3 odst. 9 zákona č. 201/1997 Sb. zní: *„Od 1. ledna do 31. prosince 2010 činí plat státního zástupce 96 % platu podle tohoto zákona a podle čl. LI. zákona č. 261/2007 Sb.“*

V.

Aktivní legitimace navrhovatele

23. Dle čl. 95 odst. 2 Ústavy, dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu. Toto oprávnění je dále konkretizováno v § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, dle něž může soud u Ústavního soudu podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení. Podmínkou meritorního projednání takového návrhu je naplnění dikce čl. 95 odst. 2 Ústavy v tom smyslu, že se musí jednat o zákon, jehož má být při řešení věci použito, tzn. zákon nebo jeho ustanovení, jež je navrhováno ke zrušení, mají být navrhovatelem přímo aplikovány při řešení konkrétního sporu. Ústavní soud shledal tuto podmínku naplněnou, neboť navrhovatel bude posuzovat žalobu o zaplacení rozdílu mezi platem, který by žalobci příslušel před přijetím napadených ustanovení a po napadenými ustanoveními provedeném snížení platu.

VI.

Ústavní konformita legislativního procesu

24. V rámci řízení o návrhu na zrušení zákona či jeho části Ústavní soud zkoumá, zda byl napadený předpis přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem (§ 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu). Ústavní soud konstatuje, že zákon č. 418/2009 Sb., jehož článkem II. byl § 3 zákona č. 201/1997 Sb.,

doplněn o odstavec 9 – tedy o napadené ustanovení –, byl by přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem, resp. že v tomto řízení nezjistil nic, co by svědčilo pro závěr opačný. Ke stejnému závěru dospěl Ústavní soud také ve svém nálezu ze dne 7. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 12/10, [veškerá citovaná judikatura Ústavního soudu je dostupná v elektronické databázi na <http://nalus.usoud.cz>]. Ve vztahu k recentním závěrům Ústavního soudu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10 ze dne 1. 3. 2011 (č. 80/2011 Sb.) nutno podotknout, že stejně jako ve věci sp. zn. Pl. ÚS 12/10, jehož individuální závěry zůstaly nálezem sp. zn. Pl. ÚS 55/10 nedotčeny, neshledává Ústavní soud materiální porušení principů legislativního procesu v pouhé skutečnosti, že zákon byl projednán ve stavu legislativní nouze. Ústavní postavení opozice, resp. relevantní parlamentní menšiny, nemohlo být dotčeno za situace, kdy návrh zákona byl schválen ze 188 přítomných poslanců 182 hlasy pro, proti 2 hlasy, resp. 142 hlasy pro, 3 hlasy proti, ze 161 přítomných poslanců, tedy naprostou většinou všech poslanců. V posouzení této otázky je Ústavní soud vázán závěry nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/10.

VII.

Právní hodnocení Ústavního soudu

25. Návrh není, pokud jde o tvrzenou protiústavnost obsahu napadeného ustanovení, důvodný.

26. Navrhovatel předkládá několik argumentačních okruhů: Považuje napadenou úpravu za disproporcionální a iracionální zásah do nezávislosti státních zástupců, principu dělby moci a nezávislosti justice jako celku (čl. 1, čl. 2 odst. 1, čl. 80 odst. 2, čl. 81 Ústavy). Rovněž namítá porušení základního práva na spravedlivou odměnu za práci (čl. 28 Listiny). Dále se dovolává principu rovnosti a zákazu diskriminace (čl. 3 odst. 1 Listiny, čl. 1 Listiny). Povšechně pak poukazuje na princip legitimního očekávání, princip právní jistoty a zásadu pacta sunt servanda (principy právního státu).

VII./a.

K charakteru nezávislosti státních zástupců

27. V úvodu úvah Ústavního soudu je nutno odmítnout klíčový komparativní argument navrhovatele a zdůraznit, že státní zastupitelství nevykonává soudní moc a tudíž jsou možnosti aplikace dřívějších závěrů Ústavního soudu značně omezené. Jestliže navrhovatel systematicky a podrobně odkazuje na předchozí závěry Ústavního soudu ve vztahu k otázce (ne)přípustnosti platových restrikcí na straně soudců, nedomnívá se Ústavní soud, že by některé obdobné rysy nezávislosti při výkonu funkce státního zástupce představovaly základ souměřitelnému postavení se soudci.

28. Na tomto místě není účelné široce shrnovat závěry dosavadní judikatury Ústavního soudu ve vztahu k platovým restrikcím na straně soudců [Pl. ÚS 13/99 ze dne 15.09.1999, 233/1999 Sb., N 125/15 SbNU 191; Pl. ÚS 18/99 ze dne 03.07.2000, 320/2000 Sb., N 104/19 SbNU 3; Pl. ÚS 16/2000 ze dne 03.07.2000, 321/2000 Sb., N 105/19 SbNU 23; Pl. ÚS 11/02 ze dne 11.06.2003, 198/2003 Sb., N 87/30 SbNU 309;

Pl. ÚS 34/04 ze dne 14.07.2005, 355/2005 Sb., N 138/38 SbNU 31; Pl. ÚS 43/04 ze dne 14.07.2005, 354/2005 Sb., N 139/38 SbNU 59; Pl. ÚS 9/05 ze dne 14.07.2005, 356/2005 Sb., N 140/38 SbNU 81; Pl. ÚS 55/05 ze dne 16.01.2007, 65/2007 Sb., N 9/44 SbNU 103; Pl. ÚS 13/08 ze dne 02.03.2010, 104/2010 Sb.; Pl. ÚS 12/10 ze dne 07.09.2010, 269/2010 Sb.]. Postačí např. připomenout závěr opakovaný v posledně uvedeném nálezu, založený na (protikladné) komparaci ústavního postavení soudců na jedné straně a představitelů moci zákonodárné a výkonné na straně druhé. Toliko a pouze ve vztahu k soudní moci byl Ústavním soudem shledán „rozdílný dispoziční prostor pro zákonodárce k platovým restrikcím vůči soudcům ve srovnání s dispozičním prostorem k takovýmto restrikcím v jiných oblastech veřejné sféry“ [bod 21]. Klíčovou ústavní hodnotou, kterou Ústavní soud ve své judikatuře hájil, byla v Ústavě explicitně formulovaná soudcovská nezávislost, jakožto hodnota, která zcela specificky kolidovala se zásahem do platových poměrů soudců. Důsledkem uvedeného je dílčí závěr, že dosavadní judikatura Ústavního soudu, neobsahuje takový výklad ústavního pořádku, který by skupině státních zástupců poskytoval v platových otázkách postavení obdobné nezávislosti soudcovské.

29. Jak vyplývá z obsahu návrhu, přiložené žaloby a vyjádření vedlejších účastníků, navrhovatel, stejně jako vedlejší účastníci, se přesto domnívají, že většinu těchto závěrů, platných pro soudce, lze do jisté míry také vztáhnout na postavení státních zástupců. Vedlejší účastníci k tomu konstatují, že „*vzájemná vazba nepřípustné restrikce a nezávislosti platí v tomto případě bez ohledu na odlišný typ nezávislosti, protože její předpoklady – především nezávislost na politické moci – jsou shodné*“ (bod 13 vyjádření). V postupu zákonodárce spočívajícím v (negativním) zásahu do platů státních zástupců tak spatřují nepřípustný zásah do své nezávislosti.

30. Ústavní soud proto, vycházející ze závěrů svého výše citovaného sp. zn. Pl. ÚS 12/10 i z dřívějších nálezů vztahujících se k problematice „soudcovských platů“, podrobněji uvádí k námitkám navrhovatele uvedenými v čl. VIII. odst. 2, odst. 3 návrhu a k námitkám vedlejších účastníků uvedených ve vyjádření k návrhu v části 1., týkajících se nezávislosti státních zástupců, že postavení státních zástupců není co do rámce vymezeného principem soudcovské nezávislosti srovnatelné s postavením soudců, jejichž nezávislost je garantovaná přímo čl. 81 a zejména čl. 82 odst. 1 Ústavy. Vztah mezi hmotným zabezpečením soudců a jejich nezávislostí pak přímo vyplývá z § 75 odst. 1 zákona o soudech a soudcích. Přesto Ústavní soud konstatuje k námitkám navrhovatele i vedlejších účastníků, kteří kladli ve svém návrhu na princip nezávislého výkonu funkce státního zástupce a obecně jeho postavení v justičním systému velký důraz, následující.

31. Státní zastupitelství je v Ústavě systematicky zařazeno do hlavy třetí upravující moc výkonnou, a to do části, jež se týká vlády [čl. 80 Ústavy]. Jakkoli navrhovatel i vedlejší účastníci polemizují s tímto systematickým zařazením státního zastupitelství pod moc výkonnou, a dovozují, že z takového formálního podřazení moci výkonné neimplikuje jakýkoliv prvek závislosti na jiném orgánu veřejné moci, je faktem, že i konstrukce zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů [dále jen “zákon č. 283/1993 Sb.”], a to i po novele č. 14/2002 Sb., účinné od 1. 3. 2002, obsahuje řadu prvků nesporných pro soudcovský charakter jejich nezávislosti. Tomu odpovídá ostatně i zcela odlišná role státního zástupce v soudním řízení: Podle § 2 odst. 3 trestního řádu je státní zástupce *povinen stíhat všechny trestné činy, o nichž se dozví*, pokud zákon nebo vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, nestanoví jinak. Z Ústavy [čl. 80 odst. 1] tak státní zástupci

disponují výlučnou (není-li zde konkurenčního institutu) žalobní pravomocí, případně další působností svěřenou zákonem [viz např. § 4 odst. 1, odst. 2, § 5 a § 42 zákona č. 283/1993 Sb.; §§ 174-175 trestního řádu; § 62 a § 62a zákona č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších předpisů; § 9 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon)]. Tato oprávnění (resp. povinnosti) činí ze státního zastupitelství sice orgán (i v ústavní rovině) specifický oproti jiným státním orgánům (orgán *sui generis*), nikoliv však orgán soudní moci.

32. Jakkoliv na straně státního zastupitelství lze shledat řadu zákonných záruk nezávislosti a nestrannosti, přetrvávají rovněž prvky od soudní moci odlišující. Srovnej například prvky nadřizenosti či instančního dohledu [§ 11a, § 12, § 12c, § 12d, § 12e zákona č. 283/1993 Sb.] či podrobnou úpravu správy státního zastupitelství ministerstvem spravedlnosti [§ 13 a násl.; srov. dále i úpravu kreace v § 18 zákona č. 283/1993 Sb.]. Ani trestněprávní ochrana soudcovské nezávislosti státním zástupcům nesvědčí [srov. skutkovou podstatu trestného činu zasahování do nezávislosti soudu vyjádřenou v ustanovení § 335 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů]. Rovněž ani petiční právo není ve prospěch státních zástupců omezeno [srov. § 1 odst. 3 zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním].

33. Státní zástupci jsou – na rozdíl od soudců – zákonem a slibem osobně zavázáni primárně k ochraně veřejného zájmu (§ 18 odst. 3 zákona č. 283/1993 Sb.), což může vést k legitimní pochybnosti o jejich nestrannosti při posuzování střetu základních práv a svobod a veřejného zájmu. K odlišnému charakteru a zárukám soudcovské nezávislosti – v kontextu principu dělby moci – naopak srov. podrobněji nálezy sp. zn. Pl. ÚS 7/02 ze dne 18. 6. 2002 (N 78/26 SbNU 273; 349/2002 Sb.) a judikaturu navazující, již zde netřeba dále rekapitulovat. Žádný z těchto prvků, resp. absence výslovných záruk [zejm. čl. 80 Ústavy v komparaci s čl. 82 Ústavy], nepředstavuje oporu pro závěr o *judiciálním charakteru* nezávislosti státního zastupitelství.

34. Zákon o státním zastupitelství definuje ve svém § 1 odst. 1 státní zastupitelství jako soustavu úřadů státu, určených k zastupování státu při ochraně veřejného zájmu ve věcech svěřených zákonem do působnosti státního zastupitelství. Podmínky, za kterých je státní zástupce povinen vykonávat svou funkci zakotvuje § 24 zákona o státním zastupitelství. Jedná se zejména o nároky na odbornost, nestrannost, morální bezúhonnost, neovlivnitelnost a nezájatost při výkonu funkce státního zástupce. Ačkoliv tedy Ústava ani zákon č. 283/1993 Sb. blíže nekonkretizují charakter nezávislosti státního zástupce, Ústavní soud nepochybně, že z hlediska subjektivního, tedy v nárocích na schopnost státního zástupce „*být odolným vůči jakýmkoliv (politickým, mediálním, občanským) tlakům*“ [nálezy sp. zn. Pl. ÚS 12/10, bod 23], lze dovést obdobné rysy jako u subjektivně nezávislého soudce. Tato „*vnitřní nezávislost*“ však může být vykonávána pouze v omezeném rámci „*nezávislosti vnější*“, respektive administrativní. Administrativní nezávislost je dána v případě soudců „*systémovými, politickými a institucionálními podmínkami vytvořenými pro výkon skutečně nezávislé soudní moci*“, které však ve struktuře státního zastupitelství absentují. Ústavní soud se k této problematice vyjadřoval již ve svém nálezu ze dne 23. března 2004, sp. zn. I. ÚS 573/02, kde konstatoval, že považuje za důležité zdůraznit, „*že uvedené hodnocení povahy rozhodování státních zástupců nutno chápat z hledisek přísně institucionálních, tedy jako konstatování objektivně existující potenciality, která z hlediska zákonodárcem zvoleného funkčního uspořádání institucionálně nebrání možným ingerencím exekutivy do rozhodování státních zástupců. Nijak se tím nepochybně jak dosažená (a žádoucí) úroveň nezávislosti ústavně povolovaných*

zástupců veřejné žaloby, tak konkrétní způsob výkonu funkce jednotlivých státních zástupců, jejich profesionální kvality, a snaha rozhodovat nestranně a objektivně, při dodržování ustanovení trestního řádu a ostatních předpisů. Nicméně právě potencialita možného účinného nátlaku brání považovat státního zástupce za orgán nezávislý, jak to má na mysli Úmluva.“ K charakteru a zárukám nezávislosti státního zástupce při setrvání na výše uvedeném viz blíže Lata, J. Nezávislý státní zástupce – zbožné přání nebo dosažitelná realita? In Bulletin advokacie, 3/2010, s. 66-73. Výše pojatá vnitřní *nezávislost* se pochopitelně neomezuje na soudce či státní zástupce, ale je dána i u dalších skupin státních zaměstnanců, příkladmo pracovníků Nejvyššího kontrolního úřadu apod.

35. Uvedené hodnocení (ústavně specifického a od soudů odlišného) postavení státního zastupitelství není v judikatuře Ústavního soudu nikterak neobvyklým či dokonce překvapivým [jedná se o antitezi k závěrům navrhovatele o posilování role státního zástupce]. V tomto lze odkázat na konkrétní důsledky uvedené doktríny projevující se v případech zrušení části zákona (trestního řádu), a to v oblasti rozhodovací činnosti státního zástupce. Příkladem budiž např. náleze ze dne 30. 11. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 15/04, 45/2005 Sb., N 180/35 SbNU 391, kterým bylo zrušeno ustanovení § 146 odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů. Stalo se tak kromě jiného, proto, že osoba, které byla pořádková pokuta podle § 66 tr. řádu uložena v přípravném řízení policejním orgánem nebo státním zástupcem, měla k dispozici řádný opravný prostředek (stížnost). Stížnostním orgánem však v těchto případech nebyl soud, nýbrž státní zástupce, který vykonává nad přípravným řízením dozor (byla-li pokuta uložena policejním orgánem), případně nadřízený státní zástupce. Uvedené stížnostní orgány však v tomto případě nelze (nebylo možno) považovat za splňující kritéria nezávislého a nestranného tribunálu ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

36. Rovněž z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/04 ze dne 22. 3. 2005 (N 60/36 SbNU 647; 239/2005 Sb.), v němž se posuzovaly záruky spravedlivého procesu v mechanismu přezkumu trvání vazby, plyne, že státní zástupce podle názoru Ústavního soudu není ani *jinou úřední osobou zmocněnou zákonem k výkonu soudní pravomoci* ve smyslu čl. 5 odst. 4 Úmluvy [k čemuž dále srovnej tam citovanou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva].

37. Relativně aktuálním příkladem může být dále náleze ze dne 8. 6. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 3/09, 219/2010 Sb., jímž bylo zrušeno ustanovení § 83a odst. 1 části věty první a věty druhé trestního řádu ve slovech: „*v přípravném řízení státní zástupce nebo policejní orgán. Policejní orgán k tomu potřebuje předchozí souhlas státního zástupce.*“ Rovněž zde Ústavní soud uvedl, že o vydání příkazu k prohlídce jiných prostor a pozemků nemůže rozhodovat státní zástupce, nýbrž nezávislý a nestranný orgán. „*Nelze totiž opomíjet skutečnost, že státní zástupci plní v kontradiktorním řízení funkce orgánu veřejné žaloby a jsou zákonem, jakož i slibem osobně zavázáni k ochraně veřejného zájmu (§ 18 odst. 3 zákona o státním zastupitelství). V přípravném řízení, kde mají zcela dominantní postavení, jsou společně s policejním orgánem povinni organizovat svou činnost tak, aby účinně přispívali k včasnosti a důvodnosti trestního stíhání (§ 157 odst. 1 tr. řádu). To vše může vést k legitimním pochybám stran jejich nestrannosti (resp. jejího zdání) při posuzování střetu základních práv a svobod osob s veřejným zájmem na stíhání trestné činnosti.*“ V uvedené věci Ústavní soud dále odkázal na náleze sp. zn. Pl. ÚS 11/04 ze dne 26. 4. 2005 (N 89/37 SbNU 207; 220/2005 Sb.), v němž byly vymezeny nároky na orgán, který materiálně vzato vykazuje takovou kvalitu, kterou lze

ztotožnit se soudem. „*Ústavní pořádek České republiky (čl. 81 a 82 Ústavy) stanoví, že soudnictví vykonávají pouze nezávislé a nestranné soudy, respektive nezávislí a nestranní soudci, kteří se řídí základními pravidly spravedlivého procesu (čl. 1 odst. 1 Ústavy, hlava pátá Listiny). Tato ustanovení lze vykládat jako institucionální záruky materiálně chápaného výkonu soudní moci, a proto z hlediska práva na spravedlivý proces není nezbytné, aby ve všech případech byl soudem ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny výhradně orgán začleněný do soustavy obecných soudů, avšak musí jít o orgán nezávislý, jehož členové disponují nezávislostí a nestranností při svém rozhodování. Dále musí mít nepodmiňovaný přístup ke zkoumání všech relevantních aspektů věci (skutkových i právních), respektující základní zásady spravedlivého procesu (např. zásadu nikdo nesmí být soudcem ve vlastní věci či zásadu slyšeny musí být obě strany), přičemž vykonatelné rozhodnutí již nelze dalším mocenským aktem zvrátit (vymezení soudnictví v materiálním smyslu).“*

38. *Z prima facie non-judiciálního charakteru postavení státního zástupce, resp. státního zastupitelství, jak je zřejmé, vyšel i uvedený nálezn sp. zn. Pl. ÚS 11/04, kterým byl zrušeno ustanovení § 77k odst. 6 zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, [ve znění účinném od 17. 2. 2002]. Nález kromě jiného konstatoval, že postavení nezávislého tribunálu ve formálním i materiálním smyslu nemělo ani Kolegium na úseku ochrany utajovaných skutečností při Nejvyšším státním zastupitelství [§ 7a zákona č. 283/1993 Sb., ve znění do 28. 2. 2006], a to i vzhledem k jeho institucionálnímu postavení: „Kolegium však za soud považovat nelze, a to ani v materiálním pojetí, neboť pochybnosti o nezávislosti vznikají strukturálně v objektivní rovině, čímž se však zároveň nijak nezpochybňuje ani nezávislost státních zástupců plnících úkoly veřejné žaloby, ani se tím nijak nezpochybňuje profesní a lidské kvality stávajících či minulých členů Kolegia.“*

39. Tyto úvahy vedou Ústavní soud v nyní projednávané věci k závěru, že ačkoliv má státní zastupitelství vzhledem ke svému poslání významnou ústavově předvídanou úlohu, která je pro fungování justice nenahraditelná a zároveň není přímou státní správou, nejedná se o instituci, jejímž podstatným atributem by byl nestranný a nezávislý výkon moci soudní. K zásadně shodným závěrům o součásti státního zastupitelství jako součásti moci výkonné s postavením orgánu *sui generis* dospívá i právní doktrína [L. Bahýřová, J. Filip, P. Molek, M. Podhrázký, R. Suchánek, V. Šimíček, L. Vyhnánek. Ústava České republiky – Komentář. Linde Praha, 2010, s. 940, s. 943, s. 944, aj.]. Jeví se jako vhodné doplnit, že ani aplikace tzv. odklonů v trestním řízení, resp. v přípravném řízení státním zástupcem [podmíněné zastavení trestního stíhání dle §§ 307 a 308 trestního řádu, narovnání dle §§ 309 až 314 trestního řádu, odstoupení od trestního stíhání mladistvého dle §§ 70 a 71 zákona o soudnictví ve věcech mládeže a podmíněné odložení podání návrhu na potrestání dle §§ 179g a 179h trestního řádu], nelze považovat za rozhodování o vině a trestu ve smyslu ustanovení čl. 90 věty druhé Ústavy a čl. 40 odst. 1 Listiny.

40. Na tom nic nemění tvrzení vedlejších účastníků, že pokud státní zastupitelství zastupuje veřejnou žalobu, činí tak v důsledku vlastního nezávislého úsudku o obsahu veřejného zájmu, a to nezávisle na jiných orgánech veřejné moci. Ústavní soud nezpochybňuje význam nezávislosti státního zástupce při posuzování jednotlivých případů, ať již v přípravném řízení, kdy na jeho úvaze závisí, zda bude zahájeno trestní stíhání, či ve fázi jeho rozhodování o tom, zda jsou dány důvody k podání obžaloby či nikoliv. Jistě lze konstatovat, že jak z Ústavy, tak ze zákona č. 283/1993 Sb., ale i ze

samotné zásady rovnosti účastníků řízení a spravedlivého procesu plyne požadavek nezávislého výkonu funkce státního zástupce, a to v rámci soustavy státního zastupitelství, která jakožto zvláštní samostatný orgán *sui generis* plní ústavou a zákonem stanovený úkol vlastní pouze tomuto orgánu státní moci (srovnej rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2005, č. j. 6 As 58/2004-45, a ze dne 12. 11. 2009, č. j. 1 As 9/2009-86). Nicméně potencialita možného zásahu do výkonu funkce ať již vedoucího státního zástupce či řadových státních zástupců neumožňuje pohlížet na výkon funkce státního zástupce z hlediska nezávislosti výkonu funkce jako na výkon soudní moci. Proto také nelze dospět k závěru o ohrožení takové nezávislosti prostřednictvím zásahu do výše platu státního zástupce, jak tomu bylo již dříve konstatováno u soudců.

41. Z mezinárodních dokumentů k postavení státních zástupců navrhovatel poukazuje např. na Pravidla k roli státních zástupců (Guidelines on the Role of Prosecutors) přijatá na 8. kongresu OSN o prevenci kriminality a zacházení s pachatelí, který se uskutečnil v Havaně v srpnu až září 1990. Pravidla doporučují „*přiměřené ohodnocení*“ [“*adequate remuneration*”] a zdůrazňují zásadní roli, kterou státní zástupci hrají ve fungování trestní justice, ovšem již např. bod 10 Pravidel výslovně odděluje úřad státního zástupce od výkonu soudnictví [„*The office of prosecutors shall be strictly separated from judicial functions.*“]. Ve světle čl. 9 odst. 3 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, který vyžaduje [pro rozhodování o vazbě] předvedení před soudce nebo „*úředníka, který je zákonem zmocněn vykonávat soudcovskou pravomoc,*“ shledal Výbor pro lidská práva (OSN), že státního zástupce nelze považovat za nositele institucionální objektivit a nestrannosti charakteristické pro výkon soudnictví [např. Communication N° 521/1992, Vladimír Kulomin v. Hungary, UN document CCPR/C/56/D/521/1992, bod. 11.3.].

42. Konečně i judikatura Evropského soudu pro lidská práva přisuzuje státním zástupcům specifickou roli v trestním řízení, ale neshledává u nich záruky nezávislosti a nestrannosti jako u soudců [k těmto zárukám např. Huber proti Švýcarsku, rozsudek ze dne 23. 10. 1990, č. 12794/87, § 42; Niedbała proti Polsku, rozsudek ze dne 4. 6. 2000, č. 27915/95, §§ 48-50; Assenov a další proti Bulharsku, rozsudek ze dne 28. 10. 1998, č. 24760/94, § 146; Nikolova proti Bulharsku [GC], rozsudek ze dne 25. 3. 1999, č. 31195/96, §§ 49-50; Merit proti Ukrajině, rozsudek ze dne 30. 3. 2004, č. 66561/01, § 62-63; Nevmerzheritsky proti Ukrajině, rozsudek ze dne 5. 4. 2005, č. 54825/00, § 56, § 125]. „*Furthermore, the prosecution authorities not only belong to the executive branch of the State, but they also concurrently perform investigative and prosecution functions in criminal proceedings and are party to those proceedings. The Court therefore reiterates its position as to the status of the prosecutor, who cannot be regarded as “an officer authorised by law to exercise judicial power” [...]*“ [Salov proti Ukrajině, rozsudek ze dne 6. 9. 2005, č. 65518/01, § 58].

43. Jakkoliv není ambicí ani povinností Ústavního soudu specifikovat ústavní postavení státních zástupců či je detailně vůči jiným skupinám státních zaměstnanců vymezovat, postačuje výše uvedené pro závěr, že neshledá-li státním zástupcům ústavně garantovaná nezávislost soudcovská, nelze se dovolávat ani těch záruk, které tuto soudcovskou nezávislost zabezpečují, včetně Ústavním soudem judikované neměnnosti platového postavení. Argumentace navrhovatele se pohybuje v kruhu v tom smyslu, že z komparace určitých – zákonodárcem již přiznaných – shodných záruk nezávislosti na straně státních zástupců i soudců shledává potřebu výkladem Ústavy dovést záruky další (nyní neměnnost platových poměrů). Jestliže však státním zástupcům Ústava

nepřiznává justiční charakter, šel by případný závěr o potřebě shodného rozsahu záruk nezávislosti státních zástupců a soudců zjevně nad rámec Ústavy.

44. Ústavní soud dále zvažoval, nakolik významným v projednávané věci je dílčí závěr vyslovený v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/05, dle něhož za formu „platové restrikce je ovšem třeba považovat i zmrazení zákonem předpokládaného růstu příjmů soudců nebo i jiných ústavních činitelů, přičemž např. ‚trvalé‘ zmrazení platů některých představitelů státu by Ústavní soud nepochybně posuzoval jako krok ústavně nepřijatelný“ [bod 55; kurzíva pro účely tohoto nálezu]. Uvedenou úvahu je však nutno vykládat v kontextu tehdy projednávané věci a zejména pak ve světle skutečnosti, že tato úvaha (obiter dictum) nebyla v pozdější judikatuře dále konkretizována či rozvedena, z čehož lze dovodit relativitu uvedené teze. Otázku rozpočtových opatření v platové sféře bezesporu nelze nahlížet toliko optikou subjektivních zájmů určitých skupin zaměstnanců státu, nýbrž s přihlédnutím k tomu, že fungování veřejné správy, ústavních orgánů státu a přímo státního zastupitelství není samoučelné. Prostřednictvím uvedených institucí totiž stát především plní své úkoly dané Ústavou, mezi něž patří realizace zásad demokratického právního státu a ochrana základních práv a svobod. Je-li zákonodárce (či v mezích své působnosti vláda) omezen v úvahách o platových restrikcích vůči některým představitelům státu, pak je to v první řadě ohled na faktické dopady, které platové restrikce v určitém segmentu veřejného sektoru vyvolají. Pokud by zjevným účinkem (nebo dokonce záměrem) platové restrikce, která dopadá na skupiny zaměstnanců státu, byl např. rozvrat v dané oblasti veřejné správy, či snížení procedurální ochrany základních práv a svobod, souhrnně řečeno selhání při realizaci elementárních ústavních povinností státu, jednalo by se nepochybně o akt ústavně nepřijatelný.

45. K tomu však Ústavní soud dále konstatuje, že při posouzení výše uvedené intenzity protiústavnosti (ochromení části některé z mocí) není otázka výdajů na platy zaměstnanců jediným určujícím aspektem. Do úvah Ústavního soudu by musely být přiměřeně zahrnuty celkové materiální podmínky, které jsou jednotlivým mocenským složkám poskytnuty. Z předložených stanovisek účastníků a vedlejších účastníků řízení však nijak neplyne, že by nyní posuzovaná platová restrikce představovala vůči státním zástupcům, resp. soustavě státního zastupitelství, takový zásah, který znamenal faktické či dokonce záměrné ztěžování či maření úkolů, které státnímu zastupitelství Ústava a zákon č. 283/1993 Sb. ukládají.

46. Je možno přisvědčit navrhovateli, že v případě státních zástupců nebyl naplněn požadavek, aby k případným platovým restrikcím došlo poté, co si zákonodárce opatřil relevantní stanovisko jejich reprezentantů, které by se mělo stát i součástí důvodové zprávy. K přijetí napadených ustanovení došlo naopak ze strany zákonodárce v zásadě jednostranným úkonem, bez *audiendi alterae partis*. Nutno přihlídnout i k tomu, že Unie státních zástupců České republiky je pouze dobrovolným stavovským nepolitickým sdružením státních zástupců České republiky, stejně tak v případě soudců Soudcovská unie České republiky. Tyto organizace, jak se zdá, nemají možnost zasáhnout do legislativního procesu, respektive relevantním způsobem v tomto procesu reprezentovat své připomínky [srov. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/10, bod 25]. V nyní projednávané věci však, při absenci dalších aspektů shodných s nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/10, se nejedná o důvod ke zrušení napadené úpravy.

VII./b.

K právu na spravedlivou odměnu

47. Podle čl. 28 Listiny základních práv a svobod mají občané právo na spravedlivou odměnu za práci, přičemž podrobnosti stanoví zákon [čl. 28 věta druhá Listiny] a tohoto práva se lze domáhat pouze v mezích zákonů, které toto ustanovení provádějí (čl. 41 odst. 1 Listiny).

48. Jedním z esenciálních znaků demokratického právního státu je princip přiměřenosti, který zejména předpokládá, že opatření omezující základní práva či svobody nesmějí svými negativními důsledky přesáhnout klady, které představuje veřejný zájem na těchto opatřeních. K omezení základních práv či svobod sice může zcela výjimečně dojít i v případě jejich kolize s některým z veřejných statků (veřejný zájem); podstatná je však v této souvislosti maxima, podle které základní právo či svobodu lze omezit pouze v případě mimořádně silného a řádně odůvodněného veřejného zájmu, při pečlivém šetření podstaty a smyslu omezovaného základního práva. První podmínkou je tedy vzájemné poměrování v kolizi stojícího základního práva a veřejného zájmu (tzv. nepravý konflikt, na rozdíl od střetu dvou základních práv), druhou je požadavek šetření podstaty a smyslu omezovaného základního práva, resp. svobody (čl. 4 odst. 4 Listiny). Vzájemné poměrování kolidujících základních práv pak jako obvykle spočívá zejména v následujících kritériích: prvním je kritérium vhodnosti, hledajícím odpověď na otázku, zda institut omezující určité základní právo umožňuje dosáhnout sledovaný cíl, následuje kritérium potřebnosti, spočívající v porovnání legislativního prostředku omezujícího základní právo, resp. svobodu s jinými opatřeními umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod a pokračuje kritérium porovnávání dotčených, v kolizi stojících základních práv [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 40/02 ze dne 11. 6. 2003 (N 88/30 SbNU 327; 199/2003 Sb.)].

49. Při úvaze o použitelnosti principu přiměřenosti (proporcionality) však nelze nevidět, že v praxi Ústavního soudu nemusí být vždy tento princip hlavním kritériem úvahy o ústavnosti toho kterého zákonného ustanovení. To proto, že princip proporcionality se uplatňuje zejména v oblasti lidských práv a základních svobod (hlava druhá Listiny); v oblasti práv hospodářských, sociálních a kulturních je však třeba přihlídnout právě k čl. 41 odst. 1 Listiny otevírajícímu široký prostor pro zákonodárce při volbě nejrůznějších řešení. Vzhledem k čl. 41 odst. 1 Listiny nemusí být zákonná úprava v přísném vztahu proporcionality k cíli, který je regulací sledován, tj. nemusí jít o opatření v demokratické společnosti nezbytné, jako je tomu například u jiných práv, jichž se lze dovolávat přímo z Listiny (srov. však např. čl. 27 odst. 1, 2 a 3 Listiny a práva tam uvedená, jež nejsou článkem 41 odst. 1 limitována). Testem ústavnosti v tomto smyslu projde taková zákonná úprava, u níž lze zjistit sledování nějakého legitimního cíle a která tak činí způsobem, jež si lze představit jako rozumný prostředek k jeho dosažení, byť nemusí jít o prostředek nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší [nález sp. zn. Pl. ÚS 83/06 ze dne 12. 3. 2008 (N 55/48 SbNU 629; 116/2008 Sb.)]. Jinými slovy řečeno, ustanovení čl. 28 Listiny je tak primárně vydáno zákonodárci k tomu, aby je naplnil konkrétním obsahem (srov. i druhou větu samotného ustanovení, která odkazuje na podrobnosti stanovené běžným zákonem). Sociální a hospodářská práva, k nimž se řadí i právo na odměnu za práci a uspokojivé pracovní podmínky, se liší od klasických základních práv v tom, že neexistují jako *a priori* neomezená základní práva, která mohou být zákonodárcem

omezována pouze z důvodů předvídaných v Listině, ale naopak zákonodárce jim dává příslušný obsah a rozsah.

50. V případě hospodářských a sociálních práv proto ústavní garance představují ústavně zaručenou ochranu institucí (zaměstnání, mzda, sociální zabezpečení, rodina, rodičovství atd.), nikoliv ochranu konkrétních veřejných subjektivních práv. Jako kritéria ústavního přezkumu mohou proto sloužit pouze tam, kde by zákonodárce ústavní ochranu těchto institucí zcela ignoroval či negoval. Totéž platí i ve vztahu k interpretaci zákonů obsahujících úpravu těchto institucí. Pokud obecné soudy takový zákon interpretují a aplikují, je jejich činnost z hlediska ústavního kontrolovatelná jen z pohledu možného výkonu libovůle, nikoliv však z pohledu samotného čl. 28 Listiny. Konkretizace hospodářských a sociálních práv náleží jen zákonodárci, nikoliv Ústavnímu soudu. [usnesení sp. zn. II. ÚS 1372/07 ze dne 19. 6. 2007; srov. dále nálezy sp. zn. Pl. ÚS 8/07 ze dne 23. 3. 2010 (135/2010 Sb.); nálezy sp. zn. Pl. ÚS 2/08 ze dne 23. 4. 2008 (N 73/49 SbNU 85; 166/2008 Sb.) aj.].

51. V posuzované věci Ústavnímu soudu postačuje zjištění, plynoucí z důvodové zprávy, že zákonodárce sledoval svým postupem úsporu ve veřejných výdajích při zohlednění ekonomické situace státu. Napadený předpis tak není výsledkem např. zjevně iracionálního chování zákonodárce či náhodných změn (omylů) v průběhu legislativního procesu. Provedená platová korekce zcela zjevně neohrozila smysl a podstatu základního práva (čl. 4 odst. 4 Listiny), když např. platová úroveň státních zástupců zůstává nadále výrazně vyšší než u státních zaměstnanců. Ani při posouzení relace platové základny státních zástupců k platové základně soudců, která je ve prospěch soudců ovlivněna nálezem sp. zn. Pl. ÚS 12/10, nelze hovořit o extrémní disproporci. Nelze tedy považovat platovou úroveň státních zástupců za *nespravedlivou*. Naznačil-li Senát ve svém vyjádření, že při schvalování napadeného ustanovení předpokládal snížení platové úrovně u všech zaměstnanců ve veřejném sektoru, nelze než tuto úvahu považovat při ústavním přezkumu za pouhé konstatování, z něhož mohl eventuálně vzejít podnět vládě. Nedospěl-li Ústavní soud k závěru o porušení práva na spravedlivou odměnu za práci dle čl. 28 Listiny, tím spíše nelze shledat porušení práva na nerušený výkon veřejné funkce dle čl. 21 odst. 4 Listiny, jehož porušení vedlejší účastníci namítali právě skrze snížení platu.

VII./c.

K dalším námitkám

52. Ústavní soud nesdílí ani přímočaré přesvědčení navrhovatele, že zákonodárce není oprávněn snižovat platy zaměstnancům ve státním sektoru. Dovolává-li se stěžovatel legitimního očekávání, nutno podotknout, že pod tímto označením se v judikatuře soudů objevuje více právních konceptů. Vyskytuje se jak v poloze principu, dle něhož nikdo nemůže být zklamán ve své důvěře v akty veřejné moci, tak v poloze majetkového nároku (složky vlastnického práva) plynoucího z čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Pojetí navrhovatele (a vedlejších účastníků) se blíží koncepci druhé, je ovšem příznačné, že Ústavní soud tento charakter nepřiznal ani platovým nárokům soudců [ve výše uvedené judikatuře]. Legitimní očekávání v dosavadní judikatuře Ústavního soudu nacházelo svůj základ v konkrétní právní úpravě doplňované takovými akty veřejné moci (zejm. soudními rozhodnutími), které rozsah a obsah náležitě konkretizovaly; soudní ochrany se tak

dostávalo legitimnímu očekávání coby existující složce vlastnického práva. Institut legitimního očekávání nechrání nezměnitelnost platových poměrů státních zaměstnanců do budoucna, neboť ty jsou (jako v tomto případě) závislé přinejmenším na ekonomické situaci státu a rovněž částečně i politických úvahách (prioritách), které se mohou projevit i v úpravách organizace státní moci. Porušení *legitimního očekávání* na určitý budoucí příjem [„nezmrazený plat“] – a to soudců – že se jejich plat bude určitým předpokládaným způsobem vyvíjet, tak nebylo shledáno ani kupříkladu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/08 ze dne 2. 3. 2010 (č. 104/2010 Sb.) [k čemuž srovnej odlišné stanovisko soudkyně E. Wagnerové]; ani v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/05 ze dne 14. 7. 2005 (N 140/38 SbNU 81; 356/2005 Sb.) [srov. odlišné stanovisko k odůvodnění nálezu soudce S. Balíka]; ani v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 43/04 ze dne 14. 7. 2005 (N 139/38 SbNU 59; 354/2005 Sb.) [srov. odlišné stanovisko k odůvodnění nálezu soudce S. Balíka]. Byl-li by součástí ústavního pořádku obecný imperativ nezměnitelnosti (nezhoršitelnosti) platových poměrů státních zaměstnanců (dovozený z některého z obecných ústavních principů), byla by zpochybněna argumentační linie dosavadní judikatury ve věcech platových poměrů soudců, která tuto záruku dovozuje výhradně z ústavně postulované soudcovské nezávislosti a principu dělby moci ve státě.

53. Ústavní soud v této souvislosti poukazuje na skutečnost, že v řadě svých rozhodnutí (např. nálezy ve věcech vedených pod sp. zn. Pl. ÚS 16/93, sp. zn. Pl. ÚS 36/93, sp. zn. Pl. ÚS 5/95, sp. zn. Pl. ÚS 33/96) vyložil obsah ústavního principu rovnosti. Ztotožnil se v nich s chápáním rovnosti, jak ji vyjádřil Ústavní soud ČSFR ve svém nálezu z 8. 10. 1992, sp. zn. Pl. ÚS 22/92 (publikovaném pod č. 11 Sbírkou usnesení a nálezů ÚS ČSFR). Ústavní soud ČSFR v něm pojal rovnost jako kategorii relativní, jež vyžaduje odstranění neodůvodněných rozdílů [„*je věci státu, aby v zájmu zabezpečení svých funkcí rozhodl, že určité skupině poskytne méně výhod než jiné. Ani zde však nesmí postupovat zcela libovolně ... Pokud zákon určuje prospěch jedné skupiny a zároveň tím stanoví neúměrné povinnosti jiné, může se tak stát pouze s odvoláním na veřejné hodnoty.*“] Zásadě rovnosti v právech je proto třeba rozumět tak, že právní rozlišování v přístupu k určitým právům nesmí být projevem libovůle, neplyne z ní však závěr, že by každému muselo být přiznáno jakékoli právo [sp. zn. Pl. ÚS 15/02].

54. Ve věci sp. zn. Pl. ÚS 4/95 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 3, nález č. 29, str. 209 a násl., vyhlášen pod č. 168/1995 Sb.) Ústavní soud mj. konstatoval, že nerovnost v sociálních vztazích, má-li se dotknout základních lidských práv, musí dosáhnout intenzity zpochybňující, alespoň v určitém směru, již samu podstatu rovnosti. To se zpravidla děje tehdy, je-li s porušením rovnosti spojeno i porušení jiného základního práva. V oblasti práv hospodářských, sociálních, kulturních a menšinových, s ohledem na skutečnost vyvažování vztahů mezi různými skupinami složitě sociálně, kulturně, profesně či jinak rozvrstvené společnosti – zákonodárce logicky disponuje širším prostorem k uplatnění své představy o přípustných mezích faktické nerovnosti. Z argumentace navrhovatele v zásadě plyne, že k platovým zásahům do již existujících platových relací mezi jednotlivými skupinami státních zaměstnanců (představitelů státní moci) má docházet toliko plošně a nikoliv selektivně, respektive že zákonodárce nemá možnost měnit existující platové poměry jedné skupiny státních zástupců, pokud zároveň nezmění (ve stejném poměru) platové poměry jiných skupin státních zaměstnanců. S tím se Ústavní soud neztotožňuje.

55. Ve vztahu k hodnocení míry eventuálního dotčení neakcesorické rovnosti [čl. 1 Listiny] napadeným ustanovením Ústavní soud uvádí, že protiústavnosti v dostatečné

intenzitě nic nenasvědčuje. V oblasti rozpočtové a hospodářské politiky státu Ústavní soud dlouhodobě prokazuje vysokou míru zdrženlivosti. Na problematiku posouzení ústavnosti *platové restrikce* státních zaměstnanců nelze nahlížet optikou přísnější než na další opatření hospodářské politiky, např. daňové nástroje. Naopak v případě stanovování výše platu státního zaměstnance se nejedná o zásah do existujícího vlastnického práva [srov. relaci mezi čl. 11 odst. 1 a odst. 5 Listiny], nýbrž o opatření čistě prospektivní, tedy indikující *přinejmenším* stejně široký prostor pro úvahu zákonodárce jako v případě zdanění. I pro nyní posuzovanou věc je významné, že otázka vhodnosti a nezbytnosti daného opatření je zásadně ponechána na vůli zákonodárce, který za své rozhodnutí nese politickou odpovědnost, což nicméně neznamená absolutní libovůli zákonodárce, jehož limity jsou dány, vyloučením rozporu s ústavním principem akcesorické i neakcesorické rovnosti [k hodnocení daňových nástrojů naposled v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10 ze dne 19. 4. 2011 (č. 119/2011 Sb.) s odkazem na předchozí judikaturu].

56. Po vyloučení zásahu do základního práva (výše) samostatně i ve spojení s principem rovnosti tedy Ústavní soud pro vyloučení všech pochybností posoudil, zda napadený předpis není protiústavním z důvodu rozporu s principem rovnosti neakcesorické [čl. 1 Listiny], který lze zjednodušeně přiblížit jako zákaz libovůle (iracionality) zákonodárce při zásahu, který není omezením zaručeného základního práva [tj. všeobecná rovnost před zákonem].

57. K úvaze nakolik lze státní zástupce považovat za *jedinou*, resp. *svévole* a *iracionálně* zvolenou skupinu státních zaměstnanců, jíž se měla dotknout platová restrikce, konstatuje Ústavní soud, že zákon č. 418/2009 Sb. stíhá obdobným snížením platů (platové základny) o 4 % nejen státní zástupce, nýbrž řadu dalších představitelů státní moci, a to poslance a senátory Parlamentu, členy vlády, prezidenta republiky, soudce Ústavního soudu, členy, viceprezidenta a prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu, členy, místopředsedy a předsedu Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, členy, místopředsedu a předsedu Rady Ústavu pro studium totalitních režimů, členy a předsedu Rady Českého telekomunikačního úřadu, soudce [viz ovšem nálezy sp. zn. Pl. ÚS 12/10] a poslance Evropského parlamentu [k výčtu srov. čl. I zákona č. 418/2009 Sb. ve spojení s § 1 zákona č. 236/1995 Sb.]. V tomto ohledu nutno konstatovat, že státní zástupci nejsou skupinou, na niž by zákonodárce individuálně a iracionálně cílil. Zákon č. 418/2009 Sb. se naopak racionálně dotýká těch představitelů státní moci, jejichž platové poměry jsou stanoveny přímo zákonem, resp. obdobným zákonným mechanismem. Zároveň je pro zvolené skupiny představitelů státu charakteristické, že zákonem přiznávané platové poměry jsou zřetelně nadprůměrné a že vytyčený politický záměr výdajových úspor, v zásadě nelze realizovat jinými prostředky (např. propouštěním). Nutno podotknout, že zákonodárce ve vztahu k ostatním státním zaměstnancům nemá reálnou možnost přímé platové restrikce, neboť výše platů státních zaměstnanců jsou do značné míry věcí *faktickou*, odvíjející se často při vícesložkovém platu od individuálních rozhodnutí v rámci pracovněprávních vztahů. V tomto Ústavní soud nemůže brát v úvahu platové excesy, ke kterým dle veřejně dostupných informací dochází zejména v ústředních orgánech státní správy, za něž jsou odpovědni konkrétní vedoucí pracovníci. Tyto jevy nemohou být součástí referenčních kritérií v rámci eventuální komparace platových úrovní různých skupin státních zaměstnanců a Ústavní soud ani není oprávněn tyto platové relace posuzovat. Z důvodové zprávy k zákonu č. 418/2009 Sb. plyne, že restrikce se týká kromě přibližně 1 300 státních zástupců i cca 3500 dalších představitelů (včetně soudců). Přijetí zákona č. 418/2009 Sb. dále bylo odůvodňováno „vlivem současné celosvětové hospodářské krize,“ resp. „úspornými

opatřeními výdajové stránky státního rozpočtu.“ Z uvedeného nelze shledat libovůli zákonodárce, neboť z materie opakovaně projednávané Ústavním soudem v oblasti hospodářských opatření ve formě zákona, i z obecně známých informací z činnosti vlády a parlamentu, je zřejmé, že záměrem politické reprezentace bylo a je snižovat výdaje státního rozpočtu v mnoha oblastech, a to včetně široké skupiny státních zaměstnanců. Tento záměr je realizován v mnoha krocích již po dobu několika let, proto i napadené ustanovení nelze hodnotit jako jednotlivý svévolný zásah vůči skupině státních zástupců, nýbrž v kontextu řady dalších ekonomických opatření, které probíhaly, probíhají a připravují se i do budoucna [včetně dalších opatření platových].

58. K přiměřenosti sledovaného cíle [úspora na výdajové stránce státního rozpočtu] ve vztahu k použitému nástroji [platová restrikce] konstatuje Ústavní soud, že elementární racionální základ zákonodárcem zvoleného postupu byl dán, neboť v důvodové zprávě deklarovaný záměr ušetřit částku 31,2 mil. Kč na straně platů státních zástupců, resp. cca 126,7 mil. Kč na straně všech 4 800 představitelů státní moci (včetně soudců), je zjevně co do principu i co do konkrétní výše racionálním opatřením nikoliv zanedbatelného významu. Zároveň, jak bylo shledáno výše, toto opatření samo o sobě v konkrétních existujících celkových platových poměrech státních zástupců nevyvolává zásah do základního práva [zejm. právo na spravedlivou odměnu dle čl. 28 Listiny]. Tedy lze říci, že postup zákonodárce byl přiměřený deklarovanému účelu. Eventuální poukaz na relativně nízkou částku, která má být podle zákonodárce výsledkem úsporných opatření [v kontextu celkové výše státního rozpočtu], v tom smyslu, že takto nízká úspora dostatečně neodůvodňuje postup zákonodárce, má spornou argumentační hodnotu. Vyšší částka rozpočtové úspory by nutně znamenala zároveň mnohem intenzivnější zásah do platových poměrů jednotlivých dotčených osob a eventuální možné porušení základního práva. Při přijetí takového argumentu by v podstatě nikdy nebylo v praxi možné nalézt vyvážený stav přiměřenosti platové restrikce, neboť by se takový zásah pohyboval pouze ve dvou polohách: buď zákonodárce postupuje svévolně, neboť na jeho straně není žádný (dostatečně intenzivní) veřejný zájem, a nebo by platová restrikce sice přinesla znatelnou úsporu státního rozpočtu, ovšem za cenu drastického snížení platové úrovně a následného možného porušení některého základních práv na straně státních zaměstnanců a ohrožení některé z funkcí státu.

59. Ústavní soud tedy neshledal, při své zdrženlivosti hodnotit celkové platové poměry státních zaměstnanců (představitelů státní moci), které jsou vždy dílem výrazem politické vůle a dílem hospodářské situace státu, že by zákonodárce vykročil z mezí racionálního rozhodování natolik intenzivním způsobem, že by se zvláště profesní skupina státních zástupců stala skupinou platově znevýhodněnou (ve výsledku podhodnocenou). Výsledný stav platové úrovně státních zástupců nepředstavuje iracionální nivelizaci platových poměrů odlišných skupin státních zaměstnanců, a tedy ani porušení principu rovnosti v tom aspektu, který žádá provázat racionálně odlišné postavení státních zástupců (ve světle výše uvedeného oproti jiným skupinám státních zaměstnanců) určitou vyšší platovou úrovní. V nyní projednávané věci nelze v žádném ohledu hovořit o ústavní nerovnosti, resp. nerovnosti před zákonem. Pro úplnost nutno dodat, že v případě eventuálního založení derogačního výroku Ústavního soudu právě na argumentu neakcesorické nerovnosti, který by označil zákonodárcem zvolenou skupinu 4 800 představitelů státu (včetně soudců) za oběť legislativní svévole, by nosné důvody takového nálezu nutně musely dopadnout i na další dotčené skupiny představitelů státu (*nota bene* včetně poslanců a senátorů Parlamentu a řady dalších dle § 1 zákona č. 236/1995 Sb.).

VIII.

Obiter dictum

60. *Obiter dictum* Ústavní soud přes výše uvedené připomíná, že zákonodárce zákonem č. 283/1993 Sb. ukládá státnímu zastupitelství (a tím tedy státním zástupcům, jejichž úkony dle jsou dle § 23 odst. 2 téhož zákona považovány za úkony státního zastupitelství) řadu významných a jiným orgánem nezastupitelných úkolů zejména v trestním řízení, kdy zajišťuje ochranu veřejného zájmu jako orgán veřejné žaloby, nezastupitelná je také role státního zastupitelství při prevenci a postihování trestné činnosti, např. korupce a hospodářské kriminality.

61. Není na volné úvaze státu, zda a jakým způsobem bude postihovat zločinnost. Ústavní soud setrvává na doktríně, že trestní řízení představuje toliko vztah mezi pachatelem a státem, tedy, že ústavně není zaručeno právo třetí osoby (oznamovatele, poškozeného), aby jiná osoba byla stíhána a odsouzena. Nelze však zároveň pominout, že je jednoznačnou povinností státu zajistit ochranu základních práv, včetně práv zaručených Úmluvou, a to i prostřednictvím efektivního trestního řízení, resp. že v určitých situacích lze hovořit o účinné ochraně (obětí) pouze prostřednictvím trestního práva. Selhání státu v této povinnosti může podle okolností představovat typicky porušení čl. 2 odst. 1, čl. 3 či čl. 8 Úmluvy [X a Y proti Nizozemsku, rozsudek ze dne 26. 3. 1989, č. 8978/80, § 27: „*This is a case where fundamental values and essential aspects of private life are at stake. Effective deterrence is indispensable in this area and it can be achieved only by criminal-law provisions [...]*“; M.C. proti Bulharsku, rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. 39272/98, §§ 150-153; Assenov a další proti Bulharsku, rozsudek ze dne 28. 10. 1998, č. 24760/94, § 102; Osman proti Spojenému Království, rozsudek ze dne 28. 10. 1998, č. 23452/94, §§ 115-116; a další]. Zvláště k nezastupitelné roli státního zástupce v řízení před soudem konstatuje Ústavní soud, že spravedlivé trestní řízení bez aktivní participace státního zástupce vést nelze, neboť převzetí jeho funkcí soudem samotným zakládá důvodné pochybnosti o nestrannosti soudu v konkrétní věci a porušení zásady obžalovací [Thorgeir Thorgeirson proti Islandu, rozsudek ze dne 25. 6. 1992, č. 13778/88, § 53; zejména pak Ozerov proti Rusku, rozsudek ze dne 18. 5. 2010, č. 64962/01, §§ 54-55 (porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy pro absenci státního zástupce); v nedávné době pak Krivoshapkin proti Rusku, rozsudek ze dne 27. 1. 2011, č. 42224/02, §§ 44-46 (porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy pro absenci státního zástupce)].

62. K výše uvedenému závěru, že materiální zabezpečení státních zástupců jako aspekt jejich nezávislosti, na rozdíl od soudců, nepožívá přímé ústavní ochrany a je garantováno pouze v rovině zákona, je tedy dále nutno dodat následující. Bytostným důvodem, na němž je založena existence státu, státní moci, je zajišťování bezpečnosti občanů. Úkolem politické moci v demokratickém právním státě je vytvořit optimální pravidla pro vznik a fungování mechanismů, které spolehlivým a efektivním způsobem zajistí vyšetřování, stíhání a souzení trestných činů a jiného závažného (deliktního) jednání ve společnosti. Pro fungující justici a státní zastupitelství, tedy soustav, které na sebe těsně navazují a jsou jinými složkami státní moci nezastupitelné, je nutno zajistit výběr těch nejlepších právníků, kteří jsou v dané oblasti a čase k dispozici. Obsahem slova *nejlepší* není pouze formální kvalifikace a odborné zkušenosti, ale zejména osobní integrita a její jednotlivé projevy jako je neúplatnost, zodpovědnost, slušnost, čestnost,

svědomitost, uměřenost, statečnost, pracovitost a přístup k chápání svěřené moci jako služby společnosti. Soudce ani státní zástupce by neměl být při nástupu do funkce tzv. *tabula rasa*, o které se nic neví, ale naopak listem hojně popsaným, o němž se dá se usuzovat, že moc, kterou se svojí funkcí přebírá, nezneužije. Pro státního zástupce by mělo být otázkou cti, obhájit před soudcem přesvědčivost a věrohodnost předložených důkazních prostředků, na kterých vybudoval své dílo – obžalobu – pokud byl přesvědčen o její důvodnosti a nezbytnosti zásahu do osobní sféry jednotlivce, kterou trestní řízení přináší. Celková kvalita a spravedlnost trestního rozsudku velmi zásadním způsobem závisí nejen na dobré obhajobě, ale zejména i na kvalitní práci a přípravě obžaloby.

63. Je na exekutivě a její politické reprezentaci, aby provedla analýzu materiálního zabezpečení v jednotlivých právnických profesích (soudci, státní zástupci, advokáti, notáři, exekutoři apod.) a přijala taková opatření, aby materiální zajištění a výdělečné možnosti byly v náležité proporcii ve vztahu k náročnosti práce a odpovědnosti v jednotlivých právnických profesích s cílem zajistit jejich vzájemnou prostupnost. Nelze ani odhlížet od aktuálních platových poměrů zejména na některých ministerstvech, o nichž se veřejnost postupně dozvídá.

64. Zákonodárce přistupuje opakovaně k negativním zásahům do platu státních zástupců – na rozdíl od ostatních státních zaměstnanců. Nutno proto zmínit obavy, že svými nekoncepčními kroky setře platové rozdíly mezi státními zástupci a jinými skupinami zaměstnanců státní sféry natolik, že ohrozí stabilitu fungování státního zastupitelství. Takový vývoj je těžko obhajitelný politickým cílem selektivních úspor ve státním rozpočtu, neboť by se dostal do rozporu s výše konstatovanými povinnostmi státu či doporučujícími mezinárodními dokumenty [*“Like for judges, remuneration in line with the importance of the tasks performed is essential for an efficient and just criminal justice system. A sufficient remuneration is also necessary to reduce the danger of corruption of prosecutors.”* Zpráva Benátské komise o evropských standardech nezávislosti soudního systému: Část II – Státní zastupitelství, přijatá 17.-18. prosince 2010, studie č. 494/2008, bod 69]. V tomto kontextu Ústavní soud nepřehlídí, že vláda si odpovědnost uvědomuje, jak plyne ze snahy posílit platovou stabilitu v soustavě státního zastupitelství prostřednictvím vazby na platovou úroveň soudců od roku 2012 [sněm. tisk 341].

IX.

Závěr

I s přihlédnutím k výše naznačené roli státních zástupců v trestním řízení a jejich stávajícímu postavení v rámci struktury státních orgánů, neshledal Ústavní soud, že by napadené ustanovení zákona představovalo již porušení ústavního pořádku v intenzitě opravňující Ústavní soud k využití derogační pravomoci, která mu přísluší. Z důvodů vyložených v částech VII./a, b, c, tak byl proto návrh zamítnut podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu. Vzhledem ke skutečnosti, že vedlejší účastníci v průběhu řízení připojili eventuální a kumulativní návrhy modifikující intertemporální účinky původního návrhu, pro něž bylo řízení sp. zn. Pl. ÚS 17/10 zahájeno, na něž však v celém rozsahu dopadají rozhodovací důvody výše uvedené, nepojednává nyní Ústavní soud tyto návrhy samostatně (např. i z hledisek jejich formální projednatelnosti v již probíhajícím řízení vzhledem k procesnímu postavení vedlejších účastníků), nýbrž

odmítá tyto návrhy v celém rozsahu jako zjevně neopodstatněné podle ustanovení § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Materiálně Ústavní soud chápe předložené návrhy jako (oprávněný) požadavek vedlejších účastníků, aby se Ústavní soud vyrovnal s intertemporálními účinky svého eventuálního derogačního nálezu. V tomto Ústavní soud odkazuje např. na své stanovisko sp. zn. Pl. ÚS-st. 31/10 ze dne 14. 12. 2010, které je příslibem, že se Ústavní soud bude k „časovým aspektům vykonatelnosti“ svých nálezů důsledněji vyslovovat s přihlédnutím k individuálnímu charakteru věci, při vázanosti na tam vyslovené principy.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 28. června 2011

Pavel Rychetský
předseda Ústavního soudu

Odlišná stanoviska uplatnilo sedm soudců – Pavel Rychetský, Vojen Güttler, Pavel Holländer, Vlasta Formánková, Vladimír Kůrka, Jan Musil a Eliška Wagnerová.

Odlišné stanovisko soudce Pavla Rychetského k nálezu sp.zn. Pl. ÚS 17/10

Odlišné stanovisko, které podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, uplatňuji, směřuje jak proti výroku, kterým byl zamítnut návrh na zrušení ustanovení § 3 odst. 9 zákona č. 201/1997 Sb., o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců, tak proti argumentaci většiny pléna Ústavního soudu, pokud tvrdí, že plošné snížení platů státních zástupců je ústavně konformní. Zde jsou důvody mého odlišného stanoviska:

1) Systematické zařazení soustavy státního zastupitelství do třetí hlavy Ústavy, pojednávající o moci výkonné, zdánlivě neposkytuje dostatečnou oporu pro úvahy o ústavně právní ochraně funkce státního zástupce, která by odpovídala úrovni ochrany poskytované funkci soudce, u které je dominantním rysem důraz na absolutní nezávislost soudní moci jako ústavní podmínku realizace dělby moci v demokratickém právním státě. Je proto logické, že Ústavní soud hledal v ústavním i zákonném zakotvení funkce státního zástupce shodné rysy, které by umožňovaly postup per analogiam s řadou nálezů, ve kterých formuloval princip „nesnižitelnosti soudcovských platů“ jako jednu z podstatných záruk soudcovské nezávislosti. Při těchto úvahách většina pléna akcentovala specifické postavení státních zástupců, jako reprezentantů veřejné moci zastupujících veřejnou obžalobu, tedy jednu ze stran sporu a jejich postavení shledala srovnatelným s postavením ostatních úředníků státu. Tato úvaha však má logiku pouze v jedné rovině – na rozdíl od soudce nemůže a nesmí být státní zástupce při výkonu svého pověření nestranný, což je jediný znak odlišující při výkonu spravedlnosti ve státě státního zástupce od soudce. Český právní řád však – stejně jako právní systémy ostatních moderních demokracií – rozlišuje pro výkon moci ve státě

nestrannost a nezávislost, přičemž v požadavku nezávislosti je vždy zakomponována i nestrannost ve smyslu politickém (stranickém), která je požadována od státních zástupců ve stejné míře jako od soudců. Absence požadavku nestrannosti ve vztahu k výkonu funkce státního zástupce je tedy odvozena výlučně od jeho postavení jako jedné ze stran trestního procesu, který je postaven – na rozdíl od procesu inkvizičního – na principu kontradiktornosti a rovnosti postavení účastníků. Pro hledání určujících rysů výkonu funkce státního zástupce sice nenalzáme dostatečnou oporu v samotné dikci ústavního pořádku, avšak v zákonné úpravě, která musí být vždy interpretována v duchu materiálního pojetí ústavy jako základního zákona demokratického právního státu. A ta pojímá funkci státního zástupce jako zástupce veřejného zájmu, který je při výkonu své funkce nezávislým orgánem státní moci, který je povinen bez ohledu na momentální složení politicky utvářených orgánů státní moci zákonodárné i výkonné garantovat nezávislý výkon obžaloby ve všech stádiích trestního řízení (srovnej zákon o státním zastupitelství i trestní řád). Bez akcentu na požadavek absolutní nezávislosti žalobce, který je jediným orgánem nadaným pravomocí rozhodovat o tom, které skutky a jejich pachatelé budou postaveni před soud, by každý stát přestal být státem právním a tedy i spravedlivým. Soudím proto, že pouhá absence ústavního požadavku nestrannosti nezbavuje státního zástupce atributu nezávislosti jako elementární podmínky pro řádný a ústavnímu pořádku odpovídající výkon funkce veřejné obžaloby.

2) K podpoře mého shora uvedeného stanoviska je navíc třeba dodat, že vývojové tendence českého trestního práva procesního i hmotného posilují výrazně funkci státního zástupce nejen jako zástupce veřejné obžaloby, ale i jako orgánu nadaného rozhodovací – tedy quasi soudní – pravomocí. Ta se projevuje zejména v široké oblasti tzv. odklonů, v jejímž rámci je státnímu zástupci dokonce svěřena pravomoc rozhodnout o podmíněném zastavení trestního stíhání. Statistiky přitom nasvědčují tomu, že téměř polovina všech trestních stíhání tak končí rozhodnutím státního zástupce a nikoli soudu.

3) Předmětem interpretace napadené platové restrikce ve vztahu ke státním zástupcům, měla podle mého soudu být i skutečnost, že zákonodárce zařadil státní zástupce mezi ty představitele státu a justice, jejichž plat je stanoven zákonem a nikoliv podzákoným předpisem, jak je tomu u ostatních státních úředníků. Stanovení platových poměrů na úrovni zákona je vyjádřením zvláštní formy garance a stability platu, který by neměl být předmětem libovolné úvahy a neměl by být závislý na proměnlivé rozpočtové situaci státu v takové míře, jak by tomu mohlo být u odměňování podle podzákoných předpisů nebo dokonce na smluvním základě. Zákonem stanovená úroveň platů vybraných státních funkcionářů sama o sobě jistě nezakládá ústavní nárok na zachování jednou stanovené nebo dosažené úrovně odměňování jednotlivých skupin těchto představitelů, ale zakládá základní princip proporcionality jak mezi nimi navzájem, tak ve vztahu k platové úrovni ostatních služebníků státu. Zákonná úprava platových poměrů vybraných privilegovaných skupin představitelů státu, by je měla uchránit před libovůlí a konjunkturálními změnami a zachovat základní parametry a proporce jejich odměňování. Paradoxní ovšem je, že česká realita je naprosto opačná – platová úroveň představitelů státu a justice podléhá výraznějším změnám a restrikcím než platová úroveň ostatních státních zaměstnanců. Neobstojí tedy ani argumentace zákonodárce, převzatá zcela nekriticky i většinou pléna ÚS – že platové restrikce soudců a státních zástupců byly vynuceny celkovou rozpočtovou situací státu a jsou v souladu s principy solidarity realizovány plošně na všechny kategorie státem placených pracovníků. Podle Českého statistického úřadu nedošlo k poklesu průměrných příjmů u žádné z ostatních profesí v rozpočtové sféře, u

vedoucích funkcí ve státní správě na úrovni ústředních orgánů, naopak došlo ve sledovaném období ke značnému nárůstu, způsobenému mimo jiné i vyplácením vysokých odměn nad rámec základních platů. Za zcela nepřijatelné pak v této souvislosti je nutno považovat odměňování vedoucích pracovníků hospodářských subjektů zřízených a ovládaných státem (České dráhy, ČEZ, Česká pošta, České lesy, ČEPRO a další), jejichž platy vysoko přesahují plat předsedy vlády, předsedů obou komor parlamentu a ostatních nejvyšších představitelů státu.

4) Soudím, že Ústavní soud měl s ohledem na tyto argumenty napadené zákonné ustanovení zrušit.

V Brně dne 28. června 2011

Pavel Rychetský

Odlišné stanovisko

k odůvodnění nálezu Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 17/10, o návrhu Obvodního soudu pro Prahu 5 na zrušení ustanovení § 3 odst. 9 zákona 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 věci shora uvedené předkládám k odůvodnění citovaného nálezu toto odlišné stanovisko:

1) K bodu 51

Nález v tomto bodu uvádí, že platová úroveň státních zástupců zůstává nadále výrazně vyšší než u státních zaměstnanců.

Tento generalizující závěr je zkreslující, neboť se týká pouze státních zaměstnanců běžných. Ústavní soud má však k dispozici přehled platů na jednotlivých ministerstvech z něhož plyne, že platy ředitelů odborů jsou s platy státních zástupců zcela srovnatelné a platy vrchních ředitelů a náměstků ministerstev jsou dokonce podstatně vyšší. To je patrné ze spisu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/11. Ostatně, nelze přehlédnout ani to, že platy státních zástupců (a soudců) byly v posledních letech zmrazeny, zatímco platy řady státních zaměstnanců průměrně rostly.

2) K bodu 57

Nález v tomto bodu uvádí, že vytýčený politický záměr výdajových úspor v zásadě nelze realizovat jinými prostředky (např. propuštěním).

Tento text neodpovídá skutečnosti.

Reálným důvodem zásahu do platů představitelů státu i do platů státních zástupců nebyla úspora – neboť jde o částku zanedbatelnou – ale symbolické vyjádření

solidarity s ostatními obyvateli republiky, jichž se platové restrikce dotýkají. To veřejně uvedli i někteří vrcholní představitelé moci výkonné (srov. dále ad bod 58).

3) K bodu 58

Celý bod jsem navrhol vypustit, a to z následujících důvodů.

- a) Nález hovoří o „přiměřenosti sledovaného cíle [úspora na výdajové stránce státního rozpočtu]“. Dále se v něm prohlašuje, že deklarovaný záměr ušetřit 31,2 mil. Kč na straně státních zástupců, resp. cca 126,7 mil. Kč na straně všech představitelů státní moci, je zřejmě racionálním opatřením nikoli zanedbatelného významu.

Jako disentující soudce zastávám názor přesně opačný. Státní rozpočet České republiky činil pro rok 2010 ve složce skutečných výdajů částku 1,167 mld. Kč, na straně skutečných příjmů 974,8 mld. Kč. To znamená, že částka 126,7 mil. Kč (ušetřená u všech představitelů státní moci) se pohybuje v řádu o stupeň nižším

než je desetina jednoho procenta celkové výše skutečné bilance státního rozpočtu na rok 2010.

Taková „úspora“ je tedy významu prakticky nulového.

- b) Nález v této souvislosti uvádí, že „poukaz na relativně nízkou částku“ má (prý) spornou argumentační hodnotu, neboť vyšší částka rozpočtové úspory by nutně znamenala mnohem intenzivnější zásah do platových poměrů jednotlivých dotčených osob.

Jako disentující soudce uvádím, že toto tvrzení je sice pravdivé, není však argumentem, který by vyvracel závěr, že ušetřená částka 126,7 mil. Kč má z hlediska státního rozpočtu význam nulový, takže jde o pouhý symbol určený pro veřejnost.

V Brně dne 28. června 2011

Vojen Güttler

Odlišné stanovisko

soudce Ústavního soudu Pavla Holländera, uplatněné podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb. k výroku nálezu Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 17/10

Předmětný nález vychází jednak z odmítnutí paralel v postavení státních zástupců a soudců, a tedy z nepřijetí právních závěrů plynoucích z judikatury Ústavního soudu týkající se soudcovských platů (zejména pak nálezů sp. zn. Pl. ÚS 11/02, Pl. ÚS 55/05, Pl. ÚS 13/08 a Pl. ÚS 12/10) a jednak z odmítnutí možnosti aplikovat hlediska neakcesorické rovnosti na danou věc.

Ačkoli je instituce státního zastupitelství zakotvena v hlavě třetí Ústavy, tj. v rámci úpravy moci výkonné (a to v čl. 80), existují zásadní rozdíly mezi principy ovládajícími uspořádání státní správy a principy, jimiž se řídí organizace a fungování

státního zastupitelství. Je-li základním pořádacím principem státní správy hierarchické uspořádání opírající se o subordinaci,¹ u státního zastupitelství dochází k jeho modifikaci: státní zastupitelství se řídí výlučně zákonem (§ 2 odst. 1 zákona o státním zastupitelství) a dále u něj dochází k oslabení principu subordinace principem nezávislosti (dle § 3 odst. 1 zákona o státním zastupitelství jiné orgány nebo osoby nesmí do činnosti státního zastupitelství zasahovat nebo je při jejím výkonu nahrazovat anebo zastupovat, dle § 12e odst. 1 až 3 uvedeného zákona v případě, odmítne-li procesně příslušný státní zástupce splnit pokyn nadřízeného státního zástupce pro jeho rozpor se zákonem, věc vyřídí státní zástupce, jenž pokyn vydal).

Zastávám názor, že v interpretaci čl. 80 Ústavy nutno zohlednit nejen exekutivní prvky v systému státního zastupitelství, nýbrž i prvky jeho nezávislosti a nestrannosti, jež nacházejí své vyjádření explicitně v podústavní - zákonné - úpravě. Absence prvku nezávislosti (zejména procesní) státních zástupců (při neexistenci instituce vyšetřujícího soudce) by otevírala prostor pro zasahování ze strany představitelů exekutivy do trestního řízení, měla za následek výrazný deficit v dosahování hodnot spjatých s kategorií právního státu, a tím i rozpor s čl. 1 odst. 1 Ústavy. Čl. 80 Ústavy nutno tudíž vykládat právě z pohledu čl. 1 odst. 1 Ústavy, z čehož pro soustavu státního zastupitelství při stávajícím institucionálním modelu přípravného řízení v řízení trestním plyne maxima procesní nezávislosti.

Přijmeme-li uvedený náhled na postavení státních zástupců, nelze pak při posuzování ústavnosti ustanovení § 3 odst. 9 zákona č. 201/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů, odhlédnout od argumentů obsažených v již zmíněných nálezech Ústavního soudu, jež pak nutno pro posouzení věci považovat za relevantní.

Stejně jak je tomu u prvního nosného důvodu většinového vota, nemohu se ztotožnit ani s jeho důvodem druhým. Ve vztahu mezi zákonodárcem proklamovaným účelem a napadeným zákonným ustanovením, čili legislativním nástrojem k dosažení tohoto účelu, absentuje jakákoli racionální vazba. Snížení platů státních zástupců při absenci obdobného postupu ve veřejné správě vykazuje tudíž jak naplnění podmínek neakcesorické nerovnosti, tak i prvky svévole. Podporuji v této souvislosti názor vyslovený v odlišném stanovisku k předmětnému nálezu místopředsedkyně Ústavního soudu JUDr. Elišky Wagnerové, PhD., dle něhož v dané věci jde o „skrytou“ jednorázovou daň, uloženou při absenci jakýchkoli akceptovatelných důvodů pouze úzce vymezené skupině osob.

Uvedené argumenty mne vedou k nesouhlasu s výrokem nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 17/10 a k formulování tohoto odlišného stanoviska.

V Brně dne 28. června 2011

Prof. JUDr. Pavel Holländer, DrSc.

¹ D. Hendrych a kol., Správní právo. Obecná část. 5. vyd., Praha 2003, s. 393; D. Hendrych, Správní věda. Teorie veřejné správy. Praha 2003, s. 90 a násl.; V. Sládeček, Obecné správní právo. 2. vyd., Praha 2009, s. 251; Allgemeines Verwaltungsrecht. Hrsg. H.U. Erichsen, W. Martens,). Aufl., Berlin-New York 1992, s. 717 a násl.

**Odlišné stanovisko soudkyně Vlasty Formánkové k nálezu pléna Ústavního soudu
ve věci sp. zn. Pl. ÚS 17/10**

Podle ustanovení § 14 zákona o Ústavním soudu uplatňuji odlišné stanovisko, které směřuje k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/10.

Ústavní soud v souvislosti s podaným návrhem Obvodního soudu pro Prahu 5 na zrušení ustanovení § 3 odst. 9 zákona 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 některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů, posuzoval otázku doplacení části platu státních zástupců v souvislosti s řízením, v němž žalobce, státní zástupce, se domáhal po České republice – Městském státním zastupitelství v Praze, zaplacení části platu za měsíc leden 2010, vniklé jako rozdíl mezi částkou, která by mu jako plat státního zástupce náležela podle zákona č. 201/2009 Sb., a částkou, která mu skutečně byla vyplacena podle téhož zákona, avšak ve znění zákona č. 418/2009 Sb. Oprávněnost svého nároku na doplacení části platu žalobce dovozoval z toho, že čl. II. zákona č. 418/2009 Sb., resp. § 3 odst. 9 zákona č. 201/1997 Sb. je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

Argumenty, které Obvodní soud pro Prahu 5 v řízení vznesl, potvrzují, že snaha moci zákonodárné negativně zasahovat do platových náležitostí státního zástupce je snahou dlouhodobou a v čase se stupňující. Ke zmrazení platů státních zástupců docházelo i v dobách ekonomického růstu, za inflace a i v době, kdy ostatní výdaje státu (včetně platů úředníků) rostly.

Každá platová restrikce by měla být v určitém vztahu proporcionality k možnostem, jakými může ten, jehož se restrikce týká, svým vlastním přičiněním negativní dopad této restrikce odčinit. Státní zástupce nepožívá žádné jiné náhrady, současně nemá možnost jiného příjmu a v podstatě jedinou ekonomickou zárukou nerušeného výkonu funkce je trvalost jeho příjmu. Za stávající situace je tak pro státního zástupce místo legitimního očekávání výše jeho platu vytvářen dlouhodobý stav právní nejistoty v důsledku opakovaných jednorázových opatření.

Mám za to, že Ústavní soud dostatečně nezohlednil specifika odměňování státních zástupců směřující k ochraně výkonu jejich funkce, ani všechny okolnosti daného případu, zejména pominul princip legitimního očekávání, právní jistoty, předvídatelnost právní normy, jakož i zásadu proporcionality a racionality.

Jsem toho názoru, že podmínky pro snížení platů státním zástupcům naplněny nebyly, a proto návrhu mělo být vyhověno.

12. července 2011

Vlasta Formánková

Odlišné stanovisko soudce Vladimíra Kůrky k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/10

Vzhledem k nedávno vydanému nálezu ve věci platů soudců (sp. zn. Pl. ÚS 12/10) bylo (a je) logické, že Ústavní soud ve věci platů státních zástupců zvolil metodu posouzení, založenou na komparaci ústavněprávní reflexe jejich platové restrikce s tou, jež byla (pozitivně) již u soudců zjištěna.

Namísto hledání shod v rozhodných znacích obou těchto profesních skupin se však většina ústavního soudu vydala cestou opačnou, totiž zdůrazněním odlišností, a podle mého názoru neudělala dobře.

Oba argumentační pilíře dřívějšího nálezu, vycházející ze (soudcovské) nezávislosti (bod. 21. až 24.) a z dovozené disproportionality platového opatření (bod 26.), potažmo neakcesorické nerovnosti vůči jiným „služebníkům státu“, byly přiměřeně použitelné i zde, ve prospěch státních zástupců.

Popírá-li většina *nezávislost* státních zástupců, činí tak jednak formálně (s ohledem na ústavní zařazení státního zastupitelství do rubriky výkonné moci) a jednak i nepřípadně potud, že čerpá nikoli z institucionálního postavení státního zastupitelství v kontextu reálné dělby moci, nýbrž z hodnocení procesního postavení státního zástupce v konkrétních řízeních, v nichž vystupuje. Přičemž (nadto) nedostatek nezávislosti je zhusta zaměňován s nedostatkem nestrannosti, poukazuje-li většina zejména na to, že v trestním řízení je státní zástupce stranou a reprezentuje určitý zájem.

Pro náležité uchopení vzájemného vztahu soudců a státních zástupců bylo též spíše se uchýlit ke znakům, jež se spojují s předpoklady a způsobem vzniku funkce, omezením možnosti přeložení, taxativně vymezenými důvody zániku funkce, úpravou kárného řízení, fixním platem bez pohyblivých složek, resp. nemožností vykonávat jinou výdělečnou činnost apod., a z těchto hledisek je připodobnitelnost funkcí státních zástupců k soudcům nepřehlédnutelná.

Ústavní soud nevyužil příležitosti dát ve vztahu k čl. 80 Ústavy České republiky (jeho řazení) najevo, že odtud neplyne, že státní zastupitelství může být pojímáno v pozici závislosti na jiných složkách státní moci.

Jestliže v „soudcovském“ nálezu Ústavní soud konstatoval, že „snížení platu pouze u omezené skupiny osob hrubě porušuje princip *proporcionality* ... nehledě dále na to, že finanční úspora výdajové stránky státního rozpočtu je za této situace zcela zanedbatelná“ (bod 26.), pak lze jen stěží tvrdit, že totéž se neuplatní ve vztahu k státním zástupcům. Jestliže tedy dříve bylo uvažováno, že „v tom zůstali soudci sami“, pak poté, co zásahem Ústavního soudu byli z obdobné platové restrikce vyňati, o státních zástupcích to pak platí tím spíše. Porušení principu *neakcesorické rovnosti* je dovoditelné, a výčet další restrikcemi dotčených osob, jež přináší bod 57. nálezu, na tom nic efektivně nemění.

Z těchto důvodů jsem názoru, že návrhu mělo být vyhověno.

13. července 2011, **Vladimír Kůrka**

Odlišné stanovisko soudce Ústavního soudu Jana Musila

Nesouhlasím s výrokem I. a s odůvodněním nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 17/10. Podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujímám k nálezu **odlišné stanovisko**, které odůvodňuji takto:

1. Nesouhlasím se základním metodologickým přístupem, na němž je vybudován zamítavý nálezn, spočívajícím v tom, že ústavní postavení státních zástupců je stavěno do protikladu s ústavním postavením soudců a z konstatovaných diferencí je následně dovozován „rozdílný dispoziční prostor pro zákonodárce k platovým restrikcím“ (bod 28 odůvodnění nálezu). Zatímco ve vztahu k soudní moci je prý zákonodárcův „dispoziční prostor k platovým restrikcím“ omezen, vůči jiným oblastem veřejné sféry (včetně státního zastupitelství) prý může zákonodárce platové restrikce provádět.
2. Tvrzení, že zákonodárcův „dispoziční prostor... k platovým restrikcím“ je ústavními předpisy omezen „toliko a pouze ve vztahu k soudní moci“, což má prý vyplývat z toho, že je „v Ústavě explicitně formulovaná soudcovská nezávislost“, není, podle mého názoru, přesvědčivé. Dispoziční omezení platových restrikcí ve vztahu ke státním zástupcům lze podle mého názoru dovést i z jiných ústavněprávních argumentů, které jsou stejně hodnotné, jako je soudcovská nezávislost.
3. Z ústavního principu dělby moci lze dovést, že je žádoucí chránit též specifické a relativně autonomní postavení státního zastupitelství vůči jiným orgánům moci výkonné a moci zákonodárné. Platové restrikce ohrožují specifické postavení a funkčnost státního zastupitelství, což může mít stejně negativní důsledky, jako ohrožení soudcovské nezávislosti.
4. V dosavadní judikatuře, citované v odůvodnění nálezu, se Ústavní soud a Evropský soud pro lidská práva zabývaly atributem nezávislosti soudců (v kontrapozici se státními zástupci) v jiných souvislostech – např. ohledně kompetence brát osoby do vazby, rozhodovat o opravných prostředcích, nařizovat zajištění majetku apod. Používat argumentaci, vyslovenou v těchto judikátech, ve vztahu k platovým záležitostem státních zástupců, nepokládám za přiléhavé.
5. Domnívám se, že je zapotřebí přitakat argumentu navrhovatele, že „postavení státního zastupitelství... kombinuje znaky moci výkonné i moci soudní“, a to přesto, že Ústava ČR zařadila článek 80, týkající se státního zastupitelství, do své třetí hlavy, nadepsané „moc výkonná“.
6. V domácí i zahraniční právní nauce je vesměs akceptován názor, že státní zastupitelství není běžným administrativním orgánem, nýbrž vykazuje vedle znaků, jimiž se vyznačují administrativní orgány, také znaky příznačné pro soudní orgány. Státní zastupitelství je často charakterizováno jako hybridní instituce *sui genesis* (srov. např. *Fenyk, J.*: Veřejná žaloba, díl I. Praha: Institut Ministerstva spravedlnosti pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, 2001, s. 208; *Koetz, A. G., Feltes, T.*: Organisation der Staatsanwaltschaften. Köln: Bundesanzeiger Verlagsges., 1996, s. 31). Často se lze setkat s názorem, že „státní zastupitelství lze považovat za zvláštní a nezastupitelný státní orgán“ (*Klíma, K.*: Ústavní právo. 2. vyd. Plzeň: Čeněk 2004, s. 321).
7. Zaznamenáníhodný je fakt, že v řadě zahraničních zemí lze v posledních desetiletích vypořádat tendenci, směřující k posílení ústavní a zákonné pozice státního

zastupitelství. Tak např. systematickým výkladem **italské ústavy** (článek 104 odst. 2 o Nejvyšší radě soudců a státních zástupců a článek 107 odst. 4 a článku 108 odst. 2 o nezávislosti judikativy) lze dospět k závěru, že státní zastupitelství je v Itálii pokládáno za součást moci soudní (viz *Muhm, R.*: Der unabhängige Staatsanwalt - das italienische Modell. Rechtsphilosophische Hefte Nr. 6, 1996, s. 55 a násl.). Rovněž **portugalská ústava** řadí státní zastupitelství do moci soudní (VI. Sekce, VI. kapitola). Mimo klasickou triádu tří mocí zařadila prokuraturu ústava **Slovenské republiky** (zákon č. 460/1992 Zb. ze dne 1. 9. 1992), a to do samostatné osmé hlavy ústavy v člancích 149 až 151. Novelizací zákona o prokuratuře v **Polsku** (zákonem z 9. 10. 2009, Dz. U. nr 178, poz. 1375) došlo k posílení pozice prokuratury tím, že byly od sebe odděleny funkce ministra spravedlnosti a generálního prokurátora. Ve **Spolkové republice Německo** se na odborných fórech vedou rozsáhlé a argumentačně fundované diskuse, plédující za nezávislost státního zastupitelství a jeho ústavní začlenění do rámce soudní moci (viz např. *Rautenberg, E. C.*: Staatsanwaltschaft und Gewaltenteilung : Ein Plädoyer für die Zuordnung der Staatsanwaltschaft zur Judikative. Neue Justiz, 57, Nr. 4/2003, s. 169-175; *Avenarius, Ch. et al.*: Dresdner Plädoyer für eine unabhängige Staatsanwaltschaft. Abschlusserklärung der Internationalen Tagung der Neuen Richtervereinigung Sachsen am 21. 9. 2003 im Sächsischen Landtag. http://www.gewaltenteilung.de/unab_staatsanwaltschaft.htm; *Pförtner, K.*: Die deutsche Staatsanwaltschaft : Marionette der Politik? Unabhängigkeit muss sein! Lesefassung eines am 8. 11. 2008 auf dem Internationalen Symposium zur richterlichen Unabhängigkeit in Europa an der Universität Frankfurt am Main gehaltenen Vortrags. <http://www.gewaltenteilung.de/pfoertner.htm>).

8. Toto úsilí o posílení role státního zastupitelství není nikterak samoučelné, nýbrž je věcně odůvodněno novými závažnými sociálními jevy. V první řadě je třeba poukázat na velmi podstatné změny, k nimž dochází v posledních desetiletích v dynamice kriminality a ve způsobu, jakým je s touto kriminalitou v trestním řízení nakládáno; role státního zastupitelství při potírání kriminality vzrůstá a stává se nezbytnou podmínkou pro to, aby trestní justice byla funkční.
9. Novým jevem, který se výrazně projevuje v kompetencích státního zástupce a v charakteru jeho práce, a který je argumentem pro posílení nezávislosti státního zastupitelství, je *masový výskyt kriminality*, jejíž četnost je dnes tak veliká, že její trestněprávní „zpracování“ tradičními procesními formami v řízení před soudem přesahuje kapacitní možnosti orgánů činných v trestním řízení. Je nemožné, aby všechny stíhané trestné činy byly projednány v klasickém soudním řízení. Aby se zabránilo zahlcení justičního systému, byly vyvinuty formální nebo neformální *filtry* (tzv. *diskreční pravomoc státního zástupce*), které způsobují, že část těchto deliktů, zejména takových, které jsou označovány jako bagatelní, se vůbec nestane předmětem trestního stíhání. O další části takových deliktů je sice zahájeno trestní stíhání, ale to je často ukončováno státním zástupcem již v přípravném řízení cestou tzv. *odklonů*, především podmíněným zastavením trestního stíhání a narovnáním podle § 307 až 314 trestního řádu, odstoupením od trestního stíhání mladistvého dle §§ 70 a 71 zákona o soudnictví ve věcech mládeže a podmíněným odložením podání návrhu na potrestání dle §§ 179g a 179h trestního řádu. Podíl takto ukončovaných trestních kauz v přípravném řízení neustále vzrůstá, v některých zemích (např. v Německu) činí tento podíl až 70% všech případů. Argument, že v takových případech jde toliko o méně závažné delikty, není přesvědčivý – i v těchto kauzách jde o závažná meritorní rozhodnutí, mající citelný dopad do sféry práv a svobod občanů (obviněnému lze např. uložit přiměřená omezení a povinnosti - § 307 odst. 4

tr. ř.; lze uložit povinnost nahradit škodu poškozenému - § 307 odst. 3 tr. ř.; rozhodnutí o schválení narovnání je evidováno v rejstříku trestů - § 313 tr. ř.). Tvrzení, obsažené v bodě 39 odůvodnění nálezu, že totiž rozhodování o odklonech „nelze považovat za rozhodování o vině a trestu ve smyslu ustanovení čl. 90 věty druhé Ústavy a čl. 40 odst. 1 Listiny“, neodpovídá realitě dnešního trestního stíhání. V trestněprávní nauce je naopak zdůrazňováno, že tato rozhodnutí o odklonech jsou de facto rozhodnutími o vině a trestu (srov. např. Jelínek, J. a kol.: *Trestní zákoník a trestní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha : Leges, 2009, str. 919).

10. Dalším závažným argumentem pro posílení nezávislosti státních zástupců je fakt, že v posledních letech se zvyšuje podíl nových forem závažné kriminality. Jde zejména o fenomén tzv. *kriminality bílých límečků*, páchané začasť pachatelů s velkým faktickým mocenským potenciálem a vlivem na politiku a na média. Tento typ pachatelů se podílí zejména na páchání hospodářské kriminality, korupce, majetkových deliktů páchaných ke škodě veřejných financí, daňových, subvenčních a dotačních deliktů apod. Tito pachatelé mají velmi mocné ekonomické a vlivové pozice, které jsou schopni uplatnit i k tomu, aby ovlivnili průběh trestního řízení. Největší příležitost, jak uniknout trestnímu postihu, se jim naskýtá v nejranějších fázích trestního řízení, tj. při prověřování počátečního podezření před zahájením trestního stíhání a poté v přípravném řízení. Právě tehdy může být státní zástupce vystaven největšímu vnějšímu tlaku, aby kauzu „zametl pod koberec“. O četných případech pokusů o politické ovlivňování činnosti státních zástupců snáší přesvědčivé doklady např. německá odborná literatura (viz *Krebs, M.: Die Weisungsgebundenheit der Staatsanwaltschaft unter besonderer Berücksichtigung des rechtstatsächlichem Aspekts*. Frankfurt am Main : Lang, 2002, s. 269 a násl., s. 287; *Rautenberg, E. C.: Staatsanwaltschaft und Gewaltenteilung : Ein Plädoyer für die Zuordnung der Staatsanwaltschaft zur Judikative*. Neue Justiz, 57, Nr. 4/2003, s. 169-175). Též v České republice byly zaznamenány případy, v nichž docházelo k ovlivňování orgánů přípravného řízení ve snaze věc odložit nebo řízení zastavit.
11. Právě pro takové situace je třeba státního zástupce obrnit před jakýmkoli ovlivňováním. Jestliže v případě soudců byl v platových restrikcích spatřován Ústavním soudem zásah do jejich nezávislosti, potom v případě státních zástupců, vykonávajících v trestním řízení analogické a společensky stejně významné funkce jako soudci, lze v platových restrikcích spatřovat stejně nebezpečný nástroj pro politické ovlivňování jejich činnosti.
12. V odůvodnění zamítavého nálezu se nacházejí některá tvrzení, která nepokládám za zcela korektní. Tak např. argument uvedený v bodě 32, že „trestněprávní ochrana soudcovské nezávislosti státním zástupcům nesvědčí“, což je dokumentováno odkazem na ustanovení § 335 trestního zákoníku, je lichý, protože nezákonné působení na státního zástupce, aby porušil své povinnosti, lze stejně účinně postihnout jako trestnou součinnost na trestném činu zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 trestního zákoníku.
13. Nelze také souhlasit s argumentem uvedeným v bodě 33 odůvodnění nálezu, že prý „státní zástupci jsou – na rozdíl od soudců – zákonem a slibem osobně zavázáni primárně k ochraně veřejného zájmu (§ 18 odst. 3 zákona č. 283/1993 Sb.), což může vést k legitimní pochybnosti o jejich nestrannosti při posuzování střetu základních práv a svobod a veřejného zájmu“. Taková konstrukce, stavějící do protikladu veřejný zájem a ochranu základních práv a svobod, je v případě působnosti státních zástupců v trestním řízení principiálně nesprávná. Samotný

zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, takové povyšování veřejného zájmu nad ochranu základních práv a svobod nedovoluje, neboť v ustanovení § 2 odst. 2 říká, že „státní zastupitelství... svoji působnost vykonává nestranně, respektuje a chrání přitom lidskou důstojnost, rovnost všech před zákonem a dbá na ochranu základních lidských práv a svobod“. Také trestní řád v ust. §. 2 odst. 4 mj. též státním zástupcům ukládá, že „trestní věci musí projednávat... s plným šetřením práv a svobod zaručených Listinou základních práv a svobod a mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána“. Z ust. §. 2 odst. 5 trestního řádu vyplývá pro státní zástupce povinnost objasňovat „i bez návrhu stran stejně pečlivě okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch osoby, proti níž se řízení vede“. Koncepce trestního řízení v České republice kombinuje principy legality, princip obžalovací, vyhledávací, oficiality a materiální pravdy tak, že zajišťuje rovnováhu veřejného zájmu a ochranu základních práv a svobod a tudíž i objektivitu a nestrannost státního zástupce v trestním řízení.

14. Chtěl bych poukázat také na skutečnost, že závěr o potřebě posílit pozici státního zastupitelství, včetně jeho materiálního zabezpečení a odměňování, by bylo žádoucí více opřít o argumenty, uváděné v důležitých mezinárodních dokumentech, např. v doporučující Zprávě Benátské komise o evropských standardech nezávislosti soudního systému: Část II – Státní zastupitelství, přijaté 17.-18. prosince 2010, studie č. 494/2008, CDL-AD(2010)40, která je zmiňována v bodě 64 odůvodnění nálezu. V této „Zprávě“ (bod 21) je mj. upozorňováno na případy politického vměšování do činnosti státních zástupců, spočívajícího zejména v tlaku, aby nebylo zahajováno trestní stíhání, ačkoli být zahájeno mělo. „Tento problém je často spojován s korupcí, ale lze se s ním setkat také tam, kde vláda konala trestným či úplatným způsobem, nebo tam, kde vstupuje do hry politický tlak motivovaný silnými zájmovými skupinami.“ Proto Benátská komise (bod 32) doporučuje, že „je nezbytné vypracovat katalog záruk nevměšování do činnosti prokurátorů. Nevměšováním se rozumí zajištění, že prokurátorova činnost v trestním řízení nebude vystavena vnějším tlakům, ani nežádoucímu či nezákonnému vnitřnímu tlaku v rámci systému prokuratury“. V této „Zprávě“ se dále zdůrazňuje, že „stejně jako u soudců je odměňování prokurátorů odpovídající významu plněných úkolů zásadní pro efektivní a právně konformní funkci justičního systému. Dostatečné odměňování je také nezbytné pro snížení rizika korupce u prokurátorů“ (bod 69; bod 87, odst. 21 „Zprávy“).
15. Ze všech těchto důvodů se domnívám, že Ústavní soud měl zrušit napadené ustanovení § 3 odst. 9 zákona 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. Toto ustanovení zákona porušuje ústavní princip demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), princip dělby moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy), princip neakcesorické rovnosti (čl. 1 Listiny základních práv a svobod, dále jen „Listina“), zákaz diskriminace (čl. 3 odst. 1 Listiny) a právo na spravedlivou odměnu za práci (čl. 28 Listiny).

V Brně dne 28. června 2011

Jan Musil

Odlišné stanovisko soudkyně Elišky Wagnerové k nálezu Pl.ÚS 17/10

Nesouhlasím s výrokem ani s odůvodněním nálezu počínaje částí VII./b. Ač souhlasím s odůvodněním obsaženým v části VII./a. nálezu, které analyzuje charakter nezávislosti státních zástupců ve srovnání se soudci, mám za to, že byly dány jiné důvody, pro které bylo třeba napadenou zákonnou úpravu zrušit.

Napadenou právní úpravou došlo ke snížení odměny za práci státních zástupců o 4 %, a to pro období roku 2010, přičemž nejde o první ani o poslední snížení platu této profesně vymezené skupiny, čítající necelých 1 300 osob. V námitkách předkladatele zpochybňujících ústavní konformitu přezkoumávané právní úpravy byla obsažena kromě námítka ve vztahu k zajištění nezávislosti státních zástupců i námitka směřující k porušení principu rovnosti mezi subjekty pracujícími pro stát a subjekty pracujícími v soukromé sféře ve vztahu k možnosti jednostranných zásahů do jejich odměňování, dále bylo namítáno porušení práva na spravedlivou odměnu za práci a dále porušení práva na legitimní očekávání na odměňování za provedenou práci v roce 2010.

I. Rovnost uvnitř vybrané množiny? Nikoliv...

Nález, k němuž se vymezují, rezignoval na ambici zabývat se hlouběji smyslem či účelem institutu „zákonem sníženého platu na dobu určitou“ a neodpovídá ani na otázku směřující k povaze právního institutu, jímž je na určitou dobu zákonem snižován plat profesně vymezeným skupinám osob pracujících pro stát, jimž výši platu stanoví zákon. Obecně lze říci, že funkce a účel stanovení platu zákonem (nikoliv podzákonou normou) spočívá v zajištění stability v odměňování určitých profesně (popř. funkčně) vymezených skupin osob. Požadavek platové stability u těchto skupin osob je spojen s povahou činnosti, kterou vykonávají, jež by měla být vykonávána v diferencované míře (uvnitř množiny takových profesních skupin) nezávisle. Požadavek na stabilitu v odměňování roste úměrně u těch profesních skupin, jejichž členům je zákonem zapovězeno vykonávat další (vedlejší) placenou činnost, s výjimkou činnosti tvůrčí, pedagogické a krom správy vlastního majetku. Tím se i státní zástupci (vedle dalších skupin, především soudců, ale např. i členů vlády) odlišují od poslanců a senátorů, jejichž výdělků z vedlejší činnosti (ba i honorované z jiných veřejných zdrojů) mnohdy několikanásobně převyšují poslanecké či senátorské platy. Požadavek na stabilitu platů poslanců, senátorů a členů vlády je ovšem třeba hodnotit odlišně od požadavku

posuzované profesní skupiny státních zástupců i proto, že je to konec konců jejich vůle, která se promítá do přijímání zákonů, včetně těch, kterými dokonce i sami sobě platy snižují, a proto ohrožení jejich nezávislosti je umenšováno faktem, že to není jiná větev moci ve státu, která rozhoduje o výši jejich platu, popř. o jeho snížení.

Z uvedeného je zřejmé, že je věcně odůvodněn vyšší požadavek na stabilitu platů státních zástupců, a že není možné při politicky motivovaném snižování platů těch, jejichž plat je stanoven zákonem, jaksi automaticky vtáhnout i skupinu státních zástupců, jejichž pozice je jiná a zranitelnější ve srovnání s těmi, kteří jim platy snižují, a to z důvodů uvedených shora. O tom, že jde při snížení platu státním zástupcům o řešení nepodložené věcně, nýbrž jde jen o politicky populistické jednání, svědčí nepatrná, zároveň však na veřejnost působící, neboť velmi transparentní úspora veřejných prostředků, kterou takový legislativní zásah přinese. Šlo tedy o zásah do platové stability takové profesní skupiny, který bezpochyby postrádal věcné zdůvodnění, což samo o sobě svědčí o tom, že snížení platů státních zástupců vykazovalo prvky zakázané libovůle, když je zařadilo do množiny dalších profesních skupin, s nimiž nemohou být, z důvodů shora uvedených, srovnávány. Jinými slovy věcně rozdílné zde bylo posuzováno stejně, což je porušením principu neakcesorické rovnosti.

II. Libovůle jako projev rezignace na stanovení vhodného komparátoru

V bodu 55 nález uvádí, že při stanovení platů státních zaměstnanců existuje široký prostor pro úvahu zákonodárce tak, jako v případě zdanění. Proto má být prý významné, že otázka vhodnosti a nezbytnosti daného opatření je zásadně ponechána na vůli zákonodárce, který za své rozhodnutí nese politickou odpovědnost, což nicméně neznamená jeho absolutní libovůli, neboť limity jsou dány vyloučením rozporu s ústavním principem akcesorické i neakcesorické rovnosti. V bodu 56 nález pokračuje tvrzením, dle něhož princip rovnosti neakcesorické (který problematicky vyvozuje z čl. 1 Listiny, ač příkaz jednoznačně plyne z čl. 26 Mezinárodního paktu o ochraně občanských a politických práv - který je součástí ústavního pořádku - v podobě základního práva na rovnost před zákonem) lze údajně zjednodušeně přiblížit jako zákaz libovůle (iracionality) zákonodárce při zásahu, který není omezením některého zaručeného základního práva, což nález podivuhodně ztotožňuje se všeobecnou rovností před zákonem, kterou tak poměrně svévolně redukuje jen na rovnost akcesorickou – tj. rovnost v základních právech, kterou garantuje jak čl. 1 Listiny, tak čl. 14 Úmluvy.

Dikce napadeného ustanovení § 3 odst. 9 zákona č. 201/1997 Sb. je následující: „*Od 1. ledna do 31. prosince 2010 činí plat státního zástupce 96 % platu podle tohoto zákona a podle čl. LI. zákona č. 261/2007 Sb.*“ Při použití jazykové metody interpretace upravuje napadené ustanovení dočasné a mimořádné snížení platu státního zástupce. Pokud se zaměříme na účel tohoto ustanovení, pak jak z hlediska podstaty tzv. „snížení“ platu na omezenou dobu, tak pod zorným úhlem toho, co bylo deklarováno samotným předkladatelem zákona v Poslanecké sněmovně, dospějeme k závěru, že jde o mimořádné uvalení odvodní zátěže na určité, věcně neporovnatelně vybrané profesní skupiny (viz shora). Přitom jiné skupiny zaměstnanců honorované z veřejných rozpočtů, které by byly uvnitř takové množiny porovnatelné z hlediska principu rovnosti, ovšem při použití adekvátního komparátoru, zůstaly ušetřeny této mimořádné odvodní zátěže. Vhodným komparátorem přitom může být, při šetření účelu přijímané úpravy (úspora ve veřejných rozpočtech), toliko výše příjmů těch osob (bez ohledu na zařazení do konkrétní profesní skupiny), jejichž příjmy jsou dosahovány čerpáním z veřejných rozpočtů. Kolegové, kteří hlasovali pro nálezu, přitom rezignovali na provedení důkazu zprávou o výši příjmů, které jsou dosahovány osobami, zaměstnanými ve státní správě ve vyšších pozicích, ač jistou znalostí o tomto údaji Ústavní soud disponuje v rámci jiného plenárního řízení. Spokojili se s problematickým, k věci se nevztahujícím a navíc nepřesným konstatováním (uvedeným v bodu 63 nálezu), jímž odměňování příslušníků nejrůznějších právnických profesí svěřili do rukou exekutivy s tím, že prý nastavení relací má zajistit vzájemnou prostupnost těchto profesí, což je požadavek postrádající jakoukoliv ústavní oporu, a nadto mísí skupiny zcela nesrovnatelné, totiž osoby samostatně výdělečně činné - advokáty, exekutory, notáře – s osobami závislými na platu vypláceném z veřejných rozpočtů – soudci, státní zástupci.

III. Mimořádná a selektivní daň!

Nález se hlouběji nezabývá povahou údajného institutu „dočasného snížení platu“. Přitom je zřejmé, že tento institut je navýsost problematický a ve skutečnosti znamená selektivní jednorázovou odvodovou zátěž uvedených skupin osob ve prospěch státního rozpočtu, tj. ve skutečnosti mimořádnou daň, přičemž v aspektu mimořádnosti jde o daň ne nepodobnou tzv. povodňové dani. Problémem ovšem je, že tato daň nebyla uvalena rovně, tj. nebyla uvalena na všechny subjekty, které vykazují určitý příjem dosahovaný

z veřejných rozpočtů (resp. vůbec všechny osoby dosahující určitého příjmu z jakýchkoliv zdrojů), a tak představuje jednoznačný výkon libovůle, neboť nebylo předloženo (a ani nemohlo být předloženo) věcné zdůvodnění, které by dovolilo uvalit tuto daň právě na profesní skupinu státních zástupců, přičemž právě u ní bylo na místě postupovat velmi opatrně při stanovování odvodových zátěží, a to z důvodů, které byly vysvětleny svrchu.

Ostatně, ze všeho, co bylo dosud uvedeno, je jasně patrné, že onen tzv. institut (který vlastně žádným právním institutem není) dočasného snížení platu, byť by byl použit i ve vztahu ke všem zaměstnancům státu, nikdy nemůže vyhovět požadavku na dodržení neakcesorické rovnosti. Jednak, všichni zaměstnanci státu netvoří homogenní množinu z pohledu věcného (viz argumentaci pod I. tohoto odlišného stanoviska), a dále, a to je velmi důležité, liší se i skladba jimi dosahovaných celkových příjmů, jež jediné mohou být relevantní pro hodnocení z pohledu zachování rovnosti při stanovení odvodové zátěže ve prospěch veřejných rozpočtů. Státní zástupci mají totiž fixní plat, který nemůže být doplňován žádnými dalšími odměnami. Jiní státní zaměstnanci, jimž by byl plat např. o 10 procent snížen, mohou skrze poskytnuté odměny získat roční příjem o 20 a nebo i více procent vyšší než dosahovali před snížením tabulkového platu. Že nejde o žádnou fikci, víme všichni i jen z veřejných zdrojů. To ovšem znamená, že ona mimořádná, dočasná odvodová zátěž by ani v takovém případě nepůsobila rovně. Jinými slovy řečeno to znamená, že tento tzv. institut vůbec není způsobilý vyvolat důsledky, které by obstály z hlediska neakcesorické rovnosti. Takovým způsobilým prostředkem je otevřeně přiznané zavedení mimořádné daně.

V Brně, dne 28. června 2011

Eliška Wagnerová