

Text nálezu Pl ÚS 55/05 (platy soudců)

Podle tohoto nálezu zákonná ustanovení, jimiž bylo zpomaleno tempo růstu platů soudců obecných soudů, nepředstavují platovou restrikcí, která by byla v rozporu principem demokratického právního státu, principem dělby státní moci ani principem nezávislosti soudní moci, neboť k zastavení nárůstu platů soudců došlo pouze na jeden rok. Ústavní soud se však neztotožnil se všemi důvody, které zákonodárnou a výkonnou moc vedly k přijetí napadených zákonných ustanovení, zejména s argumentací „dalšího vzdalování se“ úrovně platů soudců od úrovně platů zaměstnanců veřejných služeb a správy.

Ústavní soud rozhodl v plénu ve složení Stanislav Balík, František Duchoň, Vlasta Formánková, Vojen Güttler, Ivana Janů, Vladimír Kůrka, Dagmar Lastovecká, Jan Musil, Jiří Nykodým, Pavel Rychetský (soudce zpravodaj), Miloslav Výborný, Eliška Wagnerová a Michaela Židlická o návrhu **Městského soudu v Brně**, Rooseveltova 16, Brno, za nějž jedná JUDr. A. K., předseda senátu Městského soudu v Brně, na zrušení I. ustanovení § 1 písm. h) zákona č. 425/2002 Sb. a § 3 zákona č. 425/2002 Sb., pokud se týká soudce okresního, krajského a vrchního soudu, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu [§ 1 písm. h) zákona č. 425/2002 Sb.], II. ustanovení § 1 písm. i) zákona č. 427/2003 Sb. a § 3, 4 zákona č. 427/2003 Sb., pokud se týká soudce okresního, krajského a vrchního soudu, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu [§ 1 písm. i) zákona č. 427/2003 Sb.], III. ustanovení části třicáté třetí, článku XXXIII, zákona č. 309/2002 Sb., pokud se týká soudce okresního, krajského a vrchního soudu, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu [§ 1 písm. h) zákona č. 236/1995 Sb.] a IV. ustanovení části první, článku I, bodů 1, 2, 4, 5 a 6 zákona č. 626/2004 Sb., pokud se týká soudce okresního, krajského a vrchního soudu, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu [§ 1 písm. i) zákona č. 427/2003 Sb.], za účasti **Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky**

takto:

Návrh se zamítá.

Odůvodnění:

I.

Rekapitulace návrhu

1. Návrhem podaným podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, se Městský soud v Brně domáhal vydání nálezu, jímž by Ústavní soud zrušil

I. ustanovení § 1 písm. h) zákona č. 425/2002 Sb. a § 3 zákona č. 425/2002 Sb., pokud se týká soudce okresního, krajského a vrchního soudu, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu [§ 1 písm. h) zákona č. 425/2002 Sb.],

II. ustanovení § 1 písm. i) zákona č. 427/2003 Sb. a § 3, 4 zákona č. 427/2003 Sb., pokud se týká soudce okresního, krajského a vrchního soudu, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu [§ 1 písm. i) zákona č. 427/2003 Sb.],

III. ustanovení části třicáté třetí, článku XXXIII, zákona č. 309/2002 Sb., pokud se týká soudce okresního, krajského a vrchního soudu, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu [§ 1 písm. h) zákona č. 236/1995 Sb.],

IV. ustanovení části první, článku I, bodů 1, 2, 4, 5 a 6 zákona č. 626/2004 Sb., pokud se týká soudce okresního, krajského a vrchního soudu, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu [§ 1 písm. i) zákona č. 427/2003 Sb.].

2. Navrhovatel uvedl, že před ním probíhá řízení sp. zn. 36 C 338/2005 o žalobě, jíž se soudce Městského soudu v Brně D. S. domáhá vůči České republice – Městskému soudu v Brně zaplacení částky 16 300 Kč z titulu nároku na doplatek platu ve smyslu § 28 až § 31 zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění platném v rozhodné době (dále též „zákon o platu představitelů státní moci“) a náhrady výdajů ve smyslu § 32 odst. 1 písm. a) tohoto zákona, a to za měsíce leden 2003 a leden 2004. Žalobce v řízení tvrdil, že ve výplatních termínech stanovených na 16. února 2003 (za leden 2003) a 17. února 2004 (za leden 2004) mu nebyl vyplacen celý plat a celá náhrada výdajů.

3. Navrhovatel v řízení dospěl k závěru, že ustanovení uvedená v navrhovaném petitu (viz bod 1. odůvodnění), která v konečném důsledku vedla ke zmrazení platů od 1. ledna 2003 a od 1. ledna 2004 a která mají být při řešení věci sp. zn. 36 C 338/2005 použita, jsou v rozporu s čl. 1 odst. 1 ve spojení s čl. 82 odst. 1 Ústavy a s čl. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), neboť zmrazením platů došlo k nepřipustnému zásahu do soudcovské nezávislosti, konkrétně pak do její složky spočívající v materiálním zajištění, resp. do práva soudce na materiální zabezpečení jeho soudcovské nezávislosti. Proto řízení přerušil a podal návrh Ústavnímu soudu na jejich zrušení.

4. Navrhovatel argumentoval, že materiální zajištění nezávislosti soudce je jednou z garancí nestranného a spravedlivého rozhodování o právech a právech chráněných zájmech osob. Proto nesmí být platové záležitosti soudců pohyblivým faktorem, jehož vývoj je závislý na představách toho kterého vládního uskupení. Platové poměry soudců, kteří jsou apolitickými ústavními činiteli, musí být podle navrhovatele stabilní a *ad hoc* nesnižovanou veličinou, resp. musí být nezávislé na představách výkonné a zákonodárné moci vycházejících z politicky motivovaných cílů a názorů. S ohledem na princip dělby moci a princip nezávislosti moci soudní nemůže zákonodárce přistupovat k platovým restrikcím u soudců podle shodných zásad a cílů jako je tomu v jiných oblastech veřejné sféry. Materiální zabezpečení soudců garantuje zákon a ústava, proto může být zásah do tohoto zabezpečení odůvodněn jen zcela výjimečnými okolnostmi. I kdyby takové výjimečné okolnosti nastaly, musela by být zohledněna odlišnost soudní moci od moci výkonné a zákonodárné.

5. Zákonodárce se však při přijetí návrhem napadených ustanovení těmito principy neřídil. Podle navrhovatele došlo v roce 2003 v důsledku ustanovení (napadeného pod bodem I petitu) § 1 písm. h) zákona č. 425/2002 Sb., kterým se pro rok 2003 stanoví mimořádné opatření při určování výše platu a některých náhrad výdajů spojených s výkonem funkcí představitelů státní moci a některých státních orgánů, soudců a státních zástupců, a kterým se těmto osobám stanoví výše dalších platů za první a druhé pololetí roku 2003 (dále též „zákon o

mimořádném platovém opatření pro rok 2003“ ke zmrazení platu tím, že zákonodárce stanovil, že v roce 2003 se použije platová základna ve výši dosažené k 31. prosinci 2002 a že v důsledku změny právní úpravy platových tarifů a osobního příplatku provedené pro zaměstnance ministerstev s účinností následující po dni 31. prosince 2002 se platová základna v uvedeném roce nezvyšuje. Toto zmrazení platu zákonodárce upravil též v § 3 citovaného zákona, podle něhož se v období od 1. ledna 2003 do 31. prosince 2003 nepoužije ustanovení § 3 odst. 3 zákona o platu představitelů státní moci.

6. V důsledku napadených ustanovení zůstala platová základna stejná ve výši 46 500 Kč měsíčně, ačkoli se měla zvýšit na 50 180 Kč, a náhrada hotových výdajů zůstala ve výši 2 600 Kč, ačkoli se měla zvýšit na 2 800 Kč měsíčně; v procentech se měla platová základna zvýšit o 7,91 % a náhrada hotových výdajů o 7,69 %.

7. Navrhovatel uvedl, že podle důvodové zprávy k zákonu o mimořádném platovém opatření pro rok 2003 a podle vyjádření představitelů vlády při projednávání tohoto návrhu zákona bylo jeho cílem zajistit proporcionalitu ve výši platů zaměstnanců veřejné správy a služeb a představitelů státní moci, některých státních orgánů, soudců a státních zástupců a dále uplatnit solidaritu s občany postiženými povodněmi. Podle navrhovatele však tento deklarovaný záměr byl zpochybněn. S účinností od 1. ledna 2003 došlo k navýšení stupnice platových tarifů zaměstnanců veřejné sféry a státní rozpočet na rok 2003 (zákon č. 579/2002 Sb.) počítal s navýšením mzdových prostředků určených pro tyto zaměstnance; navrhovatel poukázal na nařízení vlády č. 582/2002 Sb., nařízení vlády č. 583/2002 Sb. a nařízení vlády č. 584/2002 Sb.

8. V roce 2004 došlo podle navrhovatele k opětovnému zmrazení platů v důsledku návrhem napadených ustanovení (bod II petitu) § 1 písm. i) a § 3 zákona č. 427/2003 Sb., kterým se pro rok 2004 stanoví mimořádné opatření při určování výše platu a některých náhrad výdajů spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů, poslanců Evropského parlamentu, soudců a státních zástupců, výše dalšího platu těchto osob za první pololetí roku 2004, a kterým se mění některé související zákony (dále též „zákon o mimořádném platovém opatření pro rok 2004“), jimiž byla ukotvena platová základna k 31. prosinci 2003. Přitom podle napadeného ustanovení § 1 písm. h) a § 3 zákona o mimořádném platovém opatření pro rok 2003 byla platová základna ke dni 31. prosince 2003 shodná s platovou základnou ke dni 31. prosince 2002.

9. V důsledku ustanovení napadených pod bodem II petitu se platová základna nezvýšila, ačkoli se měla zvýšit z částky 50 180 Kč (platová základna k 31. prosinci 2003 stanovená bez přihlídnutí k předchozímu zmrazení) na částku 59 180 Kč, a nezvýšila se ani náhrada hotových výdajů, ačkoli se měla zvýšit z částky 2 800 Kč (náhrada hotových výdajů k 31. prosinci 2003 stanovená bez přihlídnutí k předchozímu zmrazení) na částku 3 300 Kč měsíčně; v procentech se měla platová základna zvýšit o 17,93 % a náhrada hotových výdajů o 17,86 %.

10. I v tomto případě, uvedl navrhovatel, bylo podle důvodové zprávy k zákonu o mimořádném platovém opatření pro rok 2004 a podle vyjádření představitelů vlády při projednávání tohoto návrhu zákona jeho cílem zajistit proporcionalitu ve výši platů zaměstnanců veřejné správy a služeb a představitelů státní moci, některých státních orgánů, soudců a státních zástupců a dále uplatnit solidaritu s občany postiženými povodněmi. Podle navrhovatele však byl i tento deklarovaný záměr zpochybněn. S účinností od 1. ledna 2004 totiž došlo k navýšení stupnice platových tarifů zaměstnanců veřejné sféry a státní rozpočet na

rok 2004 (zákon č. 457/2003 Sb.) počítal s navýšením mzdových prostředků určených pro tyto zaměstnance; návrhvatel poukázal na nařízení vlády č. 330/2003 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě.

11. Návrh na zrušení ustanovení části první, článku I, bodů 1, 2, 4, 5 a 6 zákona č. 626/2004 Sb., pokud se týká soudce okresního, krajského a vrchního soudu, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu [§ 1 písm. i) zákona č. 427/2003 Sb.] – bod IV petitu – odůvodnil návrhvatel tím, že těmito ustanoveními došlo k přijetí novely zákona č. 427/2003 Sb. týkající se zmrazení platů na léta 2005 a 2006. S ohledem na požadavek vnitřní konzistentnosti návrhu a princip právní jistoty navrhl i jejich zrušení, neboť jinak by v právním řádu zůstaly ustanovení upravující zmrazení platů v roce 2004.

12. Pod bodem III petitu se návrhvatel domáhal zrušení ustanovení části třicáté třetí, článku XXXIII, zákona č. 309/2002 Sb., pokud se týká soudce okresního, krajského a vrchního soudu, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu [§ 1 písm. h) zákona č. 236/1995 Sb.], jimiž došlo s účinností od 1. ledna 2004 k novelizaci ustanovení § 3 odst. 3 zákona o platu představitelů státní moci. Namísto dosavadního způsobu výpočtu platové základny jako souhrnu nejvyššího platového tarifu a maximální výše osobního příplatku stanovených zvláštním právním předpisem pro zaměstnance ministerstev se má platová základna nově stanovit ve výši trojnásobku průměrné nominální měsíční mzdy fyzických osob v nepodnikatelské sféře dosažené podle zveřejněných údajů Českého statistického úřadu za předminulý kalendářní rok. Návrh na zrušení těchto ustanovení odůvodnil návrhvatel tím, že v případě vyhovění návrhu pod bodem II petitu by došlo k odstranění zmrazení platové základny od 1. ledna 2003, čímž by automaticky byla platová základna počínaje dnem 1. ledna 2004 stanovena podle nového způsobu výpočtu. Tak by se podle návrhovatele stalo, že platovou základnou by od 1. ledna 2004 byla částka 46 026 Kč (trojnásobek průměrné nominální měsíční mzdy fyzických osob v nepodnikatelské sféře v roce 2002 podle publikace Českého statistického úřadu č. 3106-04, přílohy č. 2), tzn. částka o 28,58 % nižší než částka 59 180 Kč, kolik by činila platová základna bez přihlédnutí ke zmrazením platů a k novému způsobu jejího výpočtu. Reálný pokles platu soudce téměř o jednu třetinu by byl podle návrhovatele zcela zřejmě neústavní.

13. Návrhvatel poukázal též na judikaturu Ústavního soudu týkající se problematiky materiálního zabezpečení soudců, konkrétně na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 11/02 ze dne 11. června 2003 [Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu (dále jen "SbNU"), svazek 30, nález č. 87, vyhlášen pod č. 198/2003 Sb.], sp. zn. Pl. ÚS 34/04 ze dne 14. července 2005 (vyhlášen pod č. 355/2005 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 43/04 ze dne 14. července 2005 (vyhlášen pod č. 354/2005 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 9/05 ze dne 14. července 2005 (vyhlášen pod č. 356/2005 Sb.).

II.

Podmínky aktivní legitimace návrhovatele

14. Ústavní soud se nejdříve zabýval otázkou, zda je návrhvatel – Městský soud v Brně – oprávněn návrh na zrušení napadených ustanovení podat. Návrhvatel uvedl, že musí napadená ustanovení použít v občanskoprávním řízení o žalobě na zaplacení, neboť

o napadená ustanovení, s tvrzením o jejich neústavnosti, žalobce – soudce Městského soudu v Brně – opírá svůj tvrzený nárok vůči České republice – Městskému soudu v Brně. Toto tvrzení ověřil Ústavní soud ze spisu Městského soudu v Brně sp. zn. 36 C 338/2005. Návrh Městského soudu v Brně tedy souvisí s jeho rozhodovací činností, a proto je tento soud oprávněným navrhovatelem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu.

III.

Průběh řízení a rekapitulace vyjádření účastníků řízení a dalších subjektů dle § 48 a 49 zákona o Ústavním soudu

15. K výzvě Ústavního soudu podala podle § 69 zákona o Ústavním soudu ústy svého tehdejšího předsedy PhDr. Lubomíra Zaorálka vyjádření **Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky**, podle níž je soudcovská nezávislost především právní princip a institut, není to nezávislost absolutní a má své meze. Umožňuje proto toliko ochranu vůči zásahům, vlivům a působení, které jsou postižitelné právem. Není v jejích silách, aby vyloučila obecné determinující vlivy, jež působí na soudce jako na kteréhokoliv jiného člověka (vliv prostředí, výchovy, vzdělání, charakteru, apod.), ani okolnost, že soudce je součástí státního mechanismu, není tedy izolován, ale existuje v rámci určitého systému. Konkrétní úprava musí k existenci tohoto systému přihlížet, nemůže ho ignorovat. Smyslem přijatých úprav bylo především vyjádření jisté solidarity se zaměstnanci placenými z veřejných zdrojů a nikoli útok proti soudcovské nezávislosti.

16. Senát Parlamentu České republiky ústy svého předsedy MUDr. Přemysla Sobotky ve svém vyjádření odkázal na své vyjádření k věcem projednávaným u Ústavního soudu pod sp. zn. Pl. ÚS 34/04 a Pl. ÚS 43/04 citovaným výše, které se týkaly zákonů č. 425/2002 Sb. a 427/2002 Sb. Doplnil, že prakticky ve všech případech projednávání těchto zákonů v Senátu, kterými mělo docházet – podle předkladatele k nezbytným – úsporným opatřením v oblasti platů upravených zákonem č. 236/1995 Sb. byla diskutována jak účelnost a opodstatněnost takových úprav, tak i možné pochybnosti o přijatelnosti těchto úprav ve vztahu k soudcům s ohledem na v té době známé (a rozdílné) názory Ústavního soudu ve věcech restrikcí dalších platů. U žádného z projednávaných návrhů zákonů, pokud se týkaly určování platové základny, však v Senátu nepřevážil názor, že by mohlo jít o úpravu v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

17. K podanému návrhu na zrušení části třicáté třetí čl. XXXIII zákona č. 309/2002 Sb., tj. úpravy § 3 zákona č. 236/1995 Sb., poukázal Senát na skutečnost, že zrušení navrhovaných ustanovení by navodilo stav, ve kterém pro soudce okresního, krajského a vrchního soudu, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu by neexistovala žádná právní úprava vymezující platovou základnu, která je nezbytná pro určení výše platu a náhrad výdajů, neboť podle ustálené judikatury Ústavního soudu „zrušením protiústavního ustanovení zákona neožívá ustanovení dřívější, které bylo protiústavním ustanovením zrušeno či změněno“; Senát odkázal na nálezy Ústavního soudu vyhlášené pod č. 95/2002 Sb. [sp. zn. Pl. ÚS 21/01 (SbNU, svazek 25, nálezy č. 14)] a 4/2003 Sb. [sp. zn. Pl. ÚS 6/02 (SbNU, svazek 28, nálezy č. 146)].

18. Podle § 49 odst. 1 zákona o Ústavním soudu oslovil Ústavní soud i **Ministerstvo spravedlnosti** a poskytl mu možnost, aby se k návrhu vyjádřilo.

19. Ministr spravedlnosti JUDr. Pavel Němec ve svém vyjádření ze dne 12. dubna 2006 uvedl, že v obecné rovině není příznivcem zmrazování či odnímání platů soudců a dalších náležitostí spojených s výkonem soudcovské funkce. Konstatoval, že platová základna, a tím i plat soudce, mohla, byť i jen teoreticky, poklesnout podle předchozí právní úpravy např. v důsledku změny nařízení vlády, kterým se provádí zákon č. 143/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a kterým se stanovují platové tarify a výše osobního příplatku pro zaměstnance ve veřejných službách a správě. Podle současné právní úpravy může k poklesu dojít v případě, kdyby poklesla průměrná nominální měsíční mzda fyzických osob v nepodnikatelské sféře, tedy aniž by došlo ke změně právní úpravy nároků soudců upravených zákonem č. 236/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

20. Ministr spravedlnosti poznamenal, že je na Ústavním soudu, aby posoudil, zda zákonodárná moc je či není oprávněna ve vazbě na vývoj stavu veřejných rozpočtů v České republice a vývoj příjmových relací zákonem omezit na určitou dobu zvyšování platů pro určitou skupinu osob, aniž by šlo v případě soudců o nepřípustné omezování principu jejich nezávislosti. Odmítl však jako nepřijatelný názor, že míra nezávislosti soudce je, bez ohledu na jakékoliv existující objektivní okolnosti, přímo závislá na výši hmotného zabezpečení.

21. Závěrem připomněl, že na základě dosavadních nálezů Ústavního soudu vyhlášených pod č. 354 – 356/2005 Sb. byly soudcům vyplaceny doplatky dalšího platu za I. a II. pololetí roku 2003 a I. pololetí roku 2004 a další plat za II. pololetí roku 2004. S účinností od 1. ledna 2005 došlo na základě zákona č. 626/2004 Sb., o změně některých zákonů v návaznosti na realizaci reformy veřejných financí v oblasti odměňování, mimo jiné ke zvýšení platů soudců, když došlo ke zvýšení platových koeficientů, do kterých se promítly dřívější další platy, a dále ke zvýšení platové základny. Za této situace ministr spravedlnosti označil za nekonstruktivní opětovně se vracet k projednávání platových nároků soudců z let 2003 a 2004, když počínaje 1. lednem 2005 je situace stabilizována.

22. Ministerstvo spravedlnosti dále k žádosti podle § 48 odst. 1 zákona o Ústavním soudu poskytlo Ústavnímu soudu informaci o celkovém ročním příjmu soudce včetně víceúčelové paušální náhrady a dalších náhrad, a to soudce okresního, krajského, vrchního a Nejvyššího soudu (Nejvyššího správního soudu) s délkou praxe od počátku 6. roku započtené doby a s délkou praxe od počátku 30. roku započtené doby v letech 2001 – 2006 (s extrapolací do konce roku 2006):

		2001	2002**	2003	2004	2005	2006
		celkový roční příjem včetně paušální náhrady výdajů					
OS	6*	572 200	626 800	636 000	636 000	645 600	682 800
	30*	841 000	922 000	935 600	935 600	948 000	1 002 000
KS	6*	618 400	679 000	689 200	689 200	693 600	733 200

	30*	929 200	1 018 600	1 033 600	1 033 600	1 044 000	1 104 000
VS	6*	660 400	723 400	734 000	734 000	741 600	784 800
	30*	1 023 000	1 120 800	1 137 200	1 137 200	1 147 200	1 213 200
NS		1 023 000	1 120 800	1 137 200	1 137 200	1 147 200	1 213 200
		z toho paušální náhrada výdajů činí					
		27 600	30 600	31 200	31 200	33 600	36 000

* soudce s délkou praxe od 6., resp. 30. roku započtené doby

** od 1. ledna do 28. února 2002 platová základna pro rok 2001 ve výši 41 780 Kč

od 1. března do 31. prosince 2002 platová základna ve výši 46 440 Kč (67/2002 Sb.)

23. Městský soud v Brně ústy své místopředsedkyně JUDr. Olgy Kafkové k žádosti podle § 48 odst. 1 zákona o Ústavním soudu poskytl Ústavnímu soudu informaci o celkovém ročním platu a výši náhrad soudce Městského soudu v Brně s délkou praxe od počátku 6. roku započtené doby v letech 2001 – 2006 (s extrapolací do konce roku 2006), přičemž dodatečně vyplacené – v důsledku předchozích nálezů Ústavního soudu – další platy za léta 2001 až 2004 jsou započteny k těm rokům, v nichž byly původně zákonem odňaty; údaje srovnatelné s informací Ministerstva spravedlnosti jsou zvýrazněny tučně:

rok	plat (včetně dalších platů)	náhrady výdajů	celkem
2001	544 600 Kč	27 600 Kč	572 200 Kč
2002	596 200 Kč	30 600 Kč	626 800 Kč
2003	604 800 Kč	31 200 Kč	636 000 Kč
2004	604 800 Kč	31 200 Kč	636 000 Kč
2005	612 000 Kč	33 600 Kč	645 600 Kč
2006	646 800 Kč	36 000 Kč	682 800 Kč

24. S ohledem na to, že vyžádaná informace ministra spravedlnosti a předsedkyně Městského soudu v Brně o vývoji platů soudců v letech 2001 – 2006 je součástí dokazování v projednávané věci, byla obě vyjádření zaslána navrhovateli a účastníkům řízení spolu s žádostí o vyslovení souhlasu s upuštěním od ústního jednání na vědomí.

25. Navrhovatel i předseda Senátu Parlamentu České republiky vyslovili podle § 44 odst. 2 zákona o Ústavním soudu souhlas s upuštěním od ústního jednání. Předseda Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky na výzvu, zda souhlasí s upuštěním od ústního jednání, ve stanovené lhůtě nereagoval, čímž svůj souhlas s upuštěním od ústního jednání

podle § 101 odst. 4 občanského soudního řádu ve spojení s § 44 odst. 2 a § 63 zákona o Ústavním soudu vyjádřil mlčky.

IV.

Dikce napadených ustanovení zákona a jejich legislativní historie

26. Pod bodem I petitu se navrhovatel domáhá zrušení ustanovení § 1 písm. h) zákona o mimořádném platovém opatření pro rok 2003 č. 425/2002 Sb. a § 3 tohoto zákona, pokud se týká soudce okresního, krajského a vrchního soudu, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu [§ 1 písm. h) zákona č. 425/2002 Sb.], která zní:

„§ 1

Pro určení platu a některých náhrad výdajů spojených s výkonem funkce

...

h) soudce okresního, krajského a vrchního soudu, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu,

...

se v roce 2003 použije platová základna ve výši dosažené k 31. prosinci 2002. V důsledku změny právní úpravy platových tarifů a osobního příplatku provedené pro zaměstnance ministerstev s účinností následující po dni 31. prosince 2002 se platová základna v uvedeném roce nezvyšuje.

...

§ 3

Ustanovení § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců, a ustanovení § 3 odst. 3 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 v období od 1. ledna 2003 do 31. prosince 2003 nepoužije.“

27. Podle důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona, který byl nakonec schválen a vyhlášen pod č. 425/2002 Sb. (www.psp.cz), se zákonem č. 236/1995 Sb. založený způsob automatického zvyšování platové základny se neosvědčil, neboť vede ve svém vývoji k odtržení procentního přírůstku platů zaměstnanců a platů výše uvedených osob a k rychlejšímu růstu náhrad výdajů, než jaký by odpovídal vývoji spotřebitelských cen a celkové inflace. Vedle toho, v souvislosti s ekonomickou situací vzniklou v důsledku povodní v srpnu letošního roku, je podle vlády nezbytné již podruhé odsunout realizaci nového šestnáctitřídního platového systému pro zaměstnance veřejných služeb a správy a úroveň jejich platů zvýšit v mnohem menší míře, než bylo původně ve výdajích návrhu státního rozpočtu na rok 2003 předpokládáno. I toto minimální zvýšení by se při zachování

současného způsobu stanovení platové základny projevilo v neúměrně vysokém zvýšení platů a některých náhrad poskytovaných představitelům státní moci, některých státních orgánů, soudcům a státním zástupcům, což při dosažené úrovni příjmů těchto osob nelze považovat za správné ani spravedlivé. Zástupce předkladatele, ministr práce a sociálních věcí Zdeněk Škromach, při projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně 13. září 2002 uvedl, že tímto návrhem zákona se zmrazí výše platů poslanců, senátorů, členů vlády, soudců, státních zástupců a dalších osob na úrovni dosažené v roce 2002, čímž se zamezí dalšímu vzdalování se úrovně těchto osob od úrovně platů zaměstnanců ve veřejných službách a správě, a to až do účinnosti nového způsobu určování výše platové základny, který vývoj platů představitelů státní moci a některých dalších osob od roku 2004 přibrzdí a přizpůsobí vývoji platů financovaných z veřejných zdrojů. V průběhu projednávání tohoto návrhu zákona v Poslanecké sněmovně nic jiného ze strany poslanců nezaznělo, ani nebyly uplatněny pozměňovací návrhy. Senát se návrhem zákona nezabýval.

28. Pod bodem II petitu se navrhovatel domáhá zrušení ustanovení § 1 písm. i) zákona o mimořádném platovém opatření pro rok 2004 č. 427/2003 Sb. a ustanovení § 3, 4 tohoto zákona, pokud se týkají soudce okresního, krajského a vrchního soudu, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu [§ 1 písm. i) zákona č. 427/2003 Sb.]. V době podání návrhu byl původní text zákona č. 427/2003 Sb. dotčen několika změnami; pokud jde o napadená ustanovení šlo o změny provedené čl. I, body 1, 2, 4 a 6 zákona č. 626/2004 Sb., o změně některých zákonů v návaznosti na realizaci reformy veřejných financí v oblasti odměňování (které jsou samy též předmětem návrhu pod bodem IV petitu), takže zní (v závorkách je kurzívou uveden text ustanovení ve znění před novelou provedenou zákonem č. 626/2004 Sb.):

„ČÁST PRVNÍ

VÝŠE PLATOVÉ ZÁKLADNY PRO ROK 2004 A VÝŠE DALŠÍHO PLATU ZA PRVNÍ POLOLETÍ ROKU 2004

(VÝŠE PLATOVÉ ZÁKLADNY PRO LÉTA 2004, 2005 A 2006 A VÝŠE DALŠÍCH PLATŮ ZA PRVNÍ A DRUHÉ POLOLETÍ LET 2004, 2005 A 2006)

§ 1

Pro určení platu a některých náhrad výdajů spojených s výkonem funkce

...

i) soudce okresního, krajského a vrchního soudu, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu,

...

se v roce 2004 použije platová základna ve výši dosažené podle zvláštního právního předpisu) k 31. prosinci 2003.

(se v letech 2004, 2005 a 2006 použije platová základna ve výši dosažené podle zvláštního právního předpisu) k 31. prosinci 2003.)

...

§ 3

Ustanovení § 3 odst. 3 až 5 zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců, ve znění zákona č. 309/2002 Sb., a ustanovení § 3 odst. 3 až 5 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 znění zákona č. 309/2002 Sb., se v období od 1. ledna 2004 do 31. prosince 2004 (*do 31. prosince 2006*) nepoužije.

ČÁST DRUHÁ

Změna zákona o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců

§ 4

V § 3 odst. 4 zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců, ve znění zákona č. 309/2002 Sb., se číslo „2004“ nahrazuje číslem „2007“, číslo „2003“ se nahrazuje číslem „2006“, číslo „2001“ se nahrazuje číslem „2004“ a číslo „2002“ se nahrazuje číslem „2005“.

1) Zákon č. 425/2002 Sb., kterým se pro rok 2003 stanoví mimořádné opatření při určování výše platu a některých náhrad výdajů spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů, soudců a státních zástupců, a kterým se těmto osobám stanoví výše dalších platů za první a druhé pololetí roku 2003.

29. Pod bodem III petitu se navrhopatel domáhá zrušení ustanovení části třicáté třetí, článku XXXIII, zákona č. 309/2002 Sb., pokud se týká soudce okresního, krajského a vrchního soudu, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu [§ 1 písm. h) zákona č. 236/1995 Sb.], která zní:

„ČÁST TŘICÁTÁ TŘETÍ

Změna zákona o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců

Čl. XXXIII

Zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců, ve znění zákona č. 138/1996 Sb., zákona č. 287/1997 Sb., zákona č. 155/2000 Sb. a zákona č. 231/2001 Sb., se mění takto:

1. V § 3 odstavec 3 včetně poznámky pod čarou č. 1) zní:

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

1) § 2 odst. 1 písm. e) zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv."

2. V § 3 se doplňují odstavce 4 a 5, které znějí:

"(4) Od 1. ledna do 31. prosince 2004 činí platová základna součet výše platové základny dosažené k 30. červnu 2003 a absolutní hodnoty meziročního přírůstku průměrné měsíční mzdy fyzických osob v nepodnikatelské sféře zjištěné ze zveřejněných údajů Českého statistického úřadu za roky 2001 a 2002. Obdobným způsobem se stanoví platová základna pro každý následující kalendářní rok. Výši platové základny pro příslušný kalendářní rok vyhláší Ministerstvo práce a sociálních věcí ve Sbírce zákonů sdělením.1)

(5) Od kalendářního roku, ve kterém by výše platové základny podle odstavce 3 dosáhla alespoň výše platové základny podle odstavce 4, se postupuje podle odstavce 3."“

30. Podle důvodové zprávy k části třicáté třetí (v návrhu zákona původně třicáté páté) je „dosavadní způsob stanovení platové základny pro určení úrovně platu a některých náhrad ústavních činitelů, kterou je souhrn nejvyššího platového tarifu a maximální výše osobního příplatku stanovených zvláštním předpisem pro zaměstnance ministerstev, právně problematický jednak proto, že zákon odvozuje nároky z prováděcího předpisu vydaného k jinému zákonu, a jednak proto, že de facto moc výkonná (vláda) určuje nároky představitelů moci zákonodárné. ... Navrhuje se proto změnit způsob stanovení platové základny tak, aby se vytvořila stabilní vazba mezi platy ústavních činitelů a vývojem mezd v nepodnikatelské sféře. Ve vztahu k možnostem diferenciací v platech zaměstnanců je možné považovat za přiměřenou relaci platové základny k průměrné mzdě v nepodnikatelské sféře ve výši trojnásobku. Protože však je současná výše platové základny vyšší (činí 3,4násobek), navrhuje se, aby se pro nejbližší léta vycházelo při stanovení platů ústavních činitelů z dosažené úrovně platové základny, která by se meziročně zvyšovala o shodnou částku, o kterou se zvýší průměrná mzda v nepodnikatelské sféře. Od roku, ve kterém bude hodnota trojnásobku průměrné mzdy v nepodnikatelské sféře vyšší, než platová základna určovaná způsobem stanoveným pro přechodné období, se již bude platová základna automaticky

meziročně zvyšovat o trojnásobek absolutní hodnoty meziročního přírůstku průměrné mzdy v nepodnikatelské sféře.“

31. Konečně pod bodem IV petitu se navrhovatel domáhá zrušení ustanovení části první článku I, bodů 1, 2, 4, 5 a 6 zákona č. 626/2004 Sb., pokud se týká soudce okresního, krajského a vrchního soudu, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu [§ 1 písm. i) zákona č. 427/2003 Sb.], která zní:

„ČÁST PRVNÍ

Změna zákona, kterým se pro léta 2004, 2005 a 2006 stanoví mimořádné opatření při určování výše platu a některých náhrad výdajů spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů, poslanců Evropského parlamentu, soudců a státních zástupců

Čl. I

Zákon č. 427/2003 Sb., kterým se pro léta 2004, 2005 a 2006 stanoví mimořádné opatření při určování výše platu a některých náhrad výdajů spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů, poslanců Evropského parlamentu, soudců a státních zástupců, výše dalších platů těchto osob za první a druhé pololetí let 2004, 2005 a 2006, a kterým se mění některé související zákony, ve znění zákona č. 359/2004 Sb., se mění takto:

1. V názvu zákona se slova "léta 2004, 2005 a 2006" nahrazují slovy "rok 2004" a slova "dalších platů těchto osob za první a druhé pololetí let 2004, 2005 a 2006" se nahrazují slovy "dalšího platu těchto osob za první pololetí roku 2004".

2. V nadpisu části první se slova "léta 2004, 2005 a 2006" nahrazují slovy "rok 2004" a slova "dalších platů za první a druhé pololetí let 2004, 2005 a 2006" se nahrazují slovy "dalšího platu za první pololetí roku 2004".

...

4. V § 1 se slova "v letech 2004, 2005 a 2006" nahrazují slovy "v roce 2004".

5. V § 2 se slova "a druhé pololetí let 2004, 2005 a 2006" nahrazují slovy "pololetí roku 2004".

6. V § 3 se číslo "2006" nahrazuje číslem "2004".“

32. Podle důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona, který byl nakonec přijat a vyhlášen pod č. 626/2004 Sb., je smyslem této úpravy zrušit od roku 2005 institut tzv. dalšího platu a všech jeho podob hrazených z prostředků veřejných financí a jeho zrušení kompenzovat s účinností od 1. ledna 2005 formou zvýšení měsíčních platových tarifů v rozsahu odpovídajícímu v průměru jedné dvanáctině jednoho dalšího platu, který by se jinak v roce 2005 poskytl. Obdobný postup byl navržen i pro představitele státní moci, některých státních orgánů, pro soudce a státní zástupce.

V.

Ústavní konformita legislativního procesu

33. Podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu má Ústavní soud, kromě posouzení souladu napadeného zákona s ústavními zákony, zjišťovat, zda byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

34. Vzhledem k tomu, že navrhovatel nenamítal vadu legislativního procesu, ani překročení Ústavou stanovené kompetence zákonodárce, není s ohledem na principy procesní ekonomie nutné tuto otázku blíže zkoumat a postačí formální ověření průběhu legislativního procesu z veřejně dostupného informačního zdroje na www.psp.cz

35. Ústavní soud z něj zjistil, že návrh zákona, který byl posléze vyhlášen pod č. 626/2004 Sb. (sněmovní tisk 680 Poslanecké sněmovny 2002-2006), byl poté, co jej Senát vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, schválen usnesením č. 1395 na 38. schůzi Poslanecké sněmovny dne 26. listopadu 2004 ve znění schváleném Senátem, kdy ze 187 přítomných poslanců hlasovalo pro návrh 109, proti 57. Zákon byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a byl vyhlášen v částce 212 Sbírky zákonů, která byla rozeslána 10. prosince 2004, pod číslem 626/2004 Sb.

36. Návrh zákona, který byl posléze vyhlášen pod č. 309/2002 Sb. (sněmovní tisk 794 Poslanecké sněmovny 1998-2002), byl poté, co jej Senát vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, schválen usnesením č. 2318 na 51. schůzi Poslanecké sněmovny dne 13. června 2002 ve znění schváleném Senátem, kdy ze 171 přítomných poslanců hlasovalo pro návrh 95, proti 52. Zákon byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a byl vyhlášen v částce 114 Sbírky zákonů, která byla rozeslána 12. července 2002, pod číslem 309/2002 Sb.

37. Ústavní soud konstatuje, že zákony č. 626/2004 Sb. a 309/2002 Sb. byly přijaty a vydány v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem, resp. že v tomto řízení nezjistil nic, co by svědčilo pro závěr opačný.

38. Ústavní konformitu legislativního procesu stran zákona č. 425/2002 Sb. zjišťoval Ústavní soud již v řízení pod sp. zn. Pl. ÚS 34/04 a dospěl k závěru, že tento zákon byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem (nález sp. zn. Pl. ÚS 34/04 ze dne 14. července 2005). Taktéž ústavní konformitu legislativního procesu stran zákona č. 427/2003 Sb. zjišťoval Ústavní soud již v řízení pod sp. zn. Pl. ÚS 43/04 a dospěl k závěru, že tento zákon byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem (nález sp. zn. Pl. ÚS 43/04 ze dne 14. července 2005). Na oba nálezy Ústavní soud ve stručnosti odkazuje.

VI.

Hodnocení Ústavního soudu

39. Navrhovatel dospěl k závěru, že napadená zákonná ustanovení stručně řečeno představují restriktci platů soudců rozpornou s ustanoveními čl. 1 odst. 1 Ústavy, podle něhož je Česká republika svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana, ve spojení s čl. 82 odst. 1 Ústavy, podle něhož jsou soudci při výkonu své funkce nezávislí a jejich nestrannost nesmí nikdo ohrožovat, a s čl. 1 Listiny, který stanoví, že lidé jsou svobodní a rovni v důstojnosti i v právech a že základní práva a svobody jsou nezadatelné, nezcižitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné. Podle názoru Ústavního soudu sice ustanovení čl. 1 Listiny na daný případ aplikovatelné zřejmě není a odůvodnění návrhu by odpovídal spíše poukaz na porušení čl. 2 odst. 1 Ústavy, v němž se promítá princip dělby státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní, to však není pro posouzení návrhu podstatné vzhledem k vázanosti Ústavního soudu *petitem* návrhu, nikoli jeho odůvodněním.

40. Ústavní soud se již ve svých rozhodnutích několikrát zabýval, zjednodušeně řečeno, otázkou platových restriktcí vůči soudcům. Nyní je Ústavní soud opětovně s tímto problémem konfrontován, je proto vhodné dosavadní precedenty stručně připomenout.

Relevantní judikatura Ústavního soudu

41. V derogačním nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/99 ze dne 15. září 1999 Ústavní soud na návrh Obvodního soudu pro Prahu 4 zrušil část ustanovení § 1 zák. č. 268/1998 Sb., o odejmutí dalšího platu za druhé pololetí roku 1998 představitelům státní moci a některých státních orgánů, soudcům, státním zástupcům a členům prezidia Komise pro cenné papíry, a to ustanovení upravujícího odejmutí dalšího platu soudcům za druhé pololetí 1998. Nosným důvodem nálezu byl argument principem soudcovské nezávislosti, do jehož rámce soud vztáhnul i „aspekty materiální povahy“. Argumentem dalším se stal poukaz na rozdílnost ústavního postavení soudců na straně jedné a představitelů moci zákonodárné a výkonné, zvláště pak státní správy, na straně druhé.

42. Nálezem ze dne 3. července 2000 sp. zn. Pl. ÚS 18/99 Ústavní soud návrh Městského soudu v Brně na zrušení části ustanovení § 4a zák. č. 236/1995 Sb., ve znění zák. č. 287/1997 Sb., upravujícího odejmutí dalšího platu soudcům za druhé pololetí 1997, zamítl. I v daném nálezu přitom zdůraznil, že soudcovská nezávislost představuje jednu ze základních demokratických hodnot, jejímuž zajištění nesporně napomáhá i materiální zabezpečení soudců. Považoval přitom za podstatné, aby do platů soudců jiné orgány státní moci nezasahovaly, a to jakoukoliv formou, svévolně a opakovaně. Pro rozhodovaný případ ale zásah zákonodárce znaky svévole dle Ústavního soudu nevykazoval.

43. Téhož dne, tj. 3. července 2000, Ústavní soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 16/2000 zamítl i návrh Okresního soudu v Hradci Králové na zrušení části ustanovení § 1 zák. č. 308/1999 Sb., o odejmutí dalšího platu za druhé pololetí roku 1999 a za druhé pololetí roku 2000 představitelům státní moci a některých státních orgánů, soudcům, státním zástupcům a členům prezidia Komise pro cenné papíry, a to ustanovení upravujícího odejmutí dalšího platu soudcům za druhé pololetí roku 1999 a roku 2000. Nezměnil přitom základní východisko posuzování daného problému.

44. Dne 11. června 2003 Ústavní soud na návrh Městského soudu v Brně nálezem sp. zn. Pl. ÚS 11/02 zrušil část ustanovení § 1 zák. č. 416/2001 Sb., o odejmutí dalšího platu za druhé pololetí roku 2001 a stanovení výše dalších platů za první a druhé pololetí roku 2002 představitelům státní moci a některých státních orgánů, soudcům, státním zástupcům, členům

prezidia Komise pro cenné papíry, zástupci Veřejného ochránce práv a členům bankovní rady České národní banky, a to upravujícího odejmutí dalšího platu soudcům za druhé pololetí roku 2001 a snižujícího další plat za první a druhé pololetí roku 2002 na výši poloviny částky, na kterou by jim jinak vznikl nárok.

45. Posuzovaná změna v zákonné úpravě vztahující se k platovým poměrům soudců překročila dle názoru Ústavního soudu ústavní limity pro akceptaci „výjimečnosti“ aktu, jímž došlo k odejmutí dalšího platu soudcům tak, jak tyto soud vymezil v předchozích rozhodnutích. Uvedl dále, že lze-li za zcela výjimečných okolností akcentovat princip rovnosti v oblasti restrikcí v odměňování státních zaměstnanců, ústavních činitelů a soudců před principem komplexně chápané nezávislosti soudců, neplatí tato relace obou principů obecně jako jednou pro vždy a za všech okolností daná. Naopak, platové poměry soudců v širokém smyslu mají být stabilní nesnižovatelnou veličinou, nikoli pohyblivým faktorem, s nímž kalkuluje to či ono vládní uskupení např. proto, že se mu zdají platy soudců příliš vysoké ve srovnání s platy státních zaměstnanců nebo ve srovnání s jinou profesní skupinou. Jinými slovy, lze-li akceptovat aplikaci principu rovnosti ve svrchu uvedeném smyslu co do výjimečného ekonomicky odůvodněného krácení platů všech, nelze akceptovat rovnost všech svrchu uvedených skupin (ani jako cílovou kategorii) co do konečné výše platů. Usilování o takovou rovnost vybočuje z kategorie ústavnosti, jde o politický cíl, který nemá oporu v ústavně chápaném principu rovnosti. Tento princip nalézá v materiálním smyslu své hranice ve vyjádření, dle kterého „stejně nesmí být upravováno libovolně nestejně, avšak zároveň nestejně nesmí být upravováno libovolně stejně“. Princip rovnosti nelze chápat jako nivelizaci ve výsledku, nýbrž je třeba jej interpretovat jako garanci stejných startovních šancí. Takto vyložený princip rovnosti však zákonodárce dle přesvědčení Ústavního soudu v § 1 zák. č. 416/2001 Sb. zjevně nedodržel. Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 11/02 zformuloval zobecňující maximum, dle které princip rovnosti v oblasti restrikcí v odměňování státních zaměstnanců, ústavních činitelů a soudců lze akcentovat před principem komplexně chápané nezávislosti soudců za zcela výjimečných okolností, a tím vymezil prostor ústavní konformity platové restrikce vůči soudcům. V této souvislosti považuje Ústavní soud za nezbytné zdůraznit, že argumentace nálezu sp. zn. Pl. ÚS 11/02 shrnula základní principy vztahu zákonodárné a výkonné moci v prostředí demokratického právního státu, které se staly i východiskem pro rozhodování pléna v této věci (viz bod 49.).

46. Konečně 14. července 2005 přijal Ústavní soud tři nálezy týkající se problematiku odejmutí tzv. dalšího platu soudcům. Nálezem sp. zn. Pl. ÚS 9/05 Ústavní soud na návrh Městského soudu v Brně zrušil ustanovení § 1 písm. h) zákona č. 590/2004 Sb., o odejmutí dalšího platu za druhé pololetí roku 2004 představitelům státní moci a některých státních orgánů, soudcům, státním zástupcům a poslancům Evropského parlamentu zvoleným na území České republiky, tj. ustanovení, podle něhož se odejmutí dalšího platu za druhé pololetí roku 2004 vztahovalo na soudce.

47. Nálezem z téhož dne sp. zn. Pl. ÚS 34/04 Ústavní soud na návrh Městského soudu v Brně zrušil ustanovení § 2 zákona č. 425/2002 Sb., pokud se týká soudce okresního, krajského a vrchního soudu, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu [§ 1 písm. h) zákona č. 425/2002 Sb.], tj. ustanovení, jímž bylo pro rok 2003 stanoveno mimořádné opatření při určování výše platu a některých náhrad výdajů spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů, soudců a státních zástupců a kterým se těmto osobám stanovila výše dalších platů za první a druhé pololetí roku 2003.

48. Třetím nálezem z téhož dne sp. zn. Pl. ÚS 43/04 Ústavní soud na návrh Městského soudu v Brně zrušil ustanovení § 2 zákona č. 427/2003 Sb., ve znění zákona č. 626/2004 Sb., pokud se týká soudce okresního, krajského a vrchního soudu, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu [§ 1 písm. i) zákona č. 427/2003 Sb., ve znění zákona č. 626/2004 Sb.], tj. ustanovení, jímž bylo pro rok 2004 stanoveno mimořádné opatření při určování výše platu a některých náhrad výdajů spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů, soudců a státních zástupců a výše dalšího platu za první pololetí roku 2004.

49. V posledních třech citovaných nálezech formuloval Ústavní soud s ohledem na dosavadní judikaturu a komparativní analýzu tyto základní zobecňující teze:

- posouzení ústavnosti platových restrikcí vůči soudcům pro konkrétní období konkrétního roku spadá do rámce vymezeného principem soudcovské nezávislosti,
- ústavní postavení soudců na straně jedné a představitelů moci zákonodárné a výkonné, zvláště pak státní správy, na straně druhé se vzhledem k principu dělby moci a principu nezávislosti soudců odlišuje, z čehož plyne i rozdílný dispoziční prostor pro zákonodárce k platovým restrikcím vůči soudcům ve srovnání s dispozičním prostorem k takovýmto restrikcím v jiných oblastech veřejné sféry,
- zásah do materiálního zabezpečení soudců garantovaného zákonem nesmí být výrazem svévole zákonodárce, nýbrž musí být, vycházející ze zásady proporcionality, odůvodněn výjimečnými okolnostmi, např. tíživou finanční situací státu, přičemž i za splnění této podmínky musí být zohledněna odlišnost funkce soudců a představitelů moci zákonodárné a výkonné, zvláště pak státní správy; takovýto zásah nesmí zavdat důvod k obavám, nedotýká-li se omezení důstojnosti soudců [viz doporučení Výboru ministrů Rady Evropy (94) 12 ze dne 13. října 1994], příp. není-li výrazem ústavně nepřijatelného tlaku moci zákonodárné a moci výkonné na moc soudní.

50. Sluší se zopakovat i základní argumenty, které Ústavní soud vedly k formulaci těchto tezí. Ústavní soud vychází z premisy, že princip nezávislého soudnictví je jednou z podstatných náležitostí demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy). Požadavek nezávislé justice pramení ze dvou zdrojů: z neutrality soudců, jako garance spravedlivého, nestranného a objektivního soudního řízení, a ze zajištění práv a svobod jednotlivců soudcem „odčleněným“ od politické moci. Nezávislost soudců je garantována zárukami zvláštního právního postavení (mezi něž nutno zařadit nesesaditelnost, neodvolatelnost, nedotknutelnost), dále zárukami organizační a funkční nezávislosti na orgánech reprezentujících zákonodárnou a zejména výkonnou moc, jakož i oddělením soudnictví od moci zákonodárné a výkonné (zejména uplatněním zásady inkompatibility). Z hlediska obsahového je pak soudcovská nezávislost zajištěna vázaností soudců toliko zákonem, tj. vyloučením jakýchkoli prvků subordinace v soudcovském rozhodování.

51. Ústavní soud opakovaně vyložil, že zásah zákonodárce do oblasti materiálního zajištění soudců (jinými slovy platové restrikce) nutno do rámce chráněného principem jejich nezávislosti podřadit ze dvou důvodů. Nezávislost soudců je v první řadě podmíněna jejich morální integritou a odbornou úrovní, zároveň ale je spjata i s jejich přiměřeným materiálním zajištěním. Tento komponent principu nezávislosti soudců byl zakotven i v doporučení Výboru ministrů Rady Evropy (94) 12 ze dne 13. října 1994 ohledně nezávislosti, efektivnosti a role soudců, dle něhož se mezi „řádné pracovní podmínky“ soudců řadí i „zajištění přiměřenosti postavení a odměňování soudců s ohledem na důstojnost jejich profese a

pracovní zatížení“ (Zásada III, bod 1b). Obdobná maxima je obsažena i v čl. 6.1 Evropské charty o statutu soudce, přijaté účastníky multilaterálního setkání organizovaného Radou Evropy ve dnech 8. až 10. července 1998, dle něhož soudci z povolání mají právo na plat, jehož výše má být stanovena tak, aby je chránila před tlakem směřujícím k ovlivnění jejich rozhodnutí a všeobecně k ovlivnění jejich chování při nalézání práva, kterým by mohla být ohrožena jejich nezávislost a nestrannost. Druhým důvodem podřazení zákazu svévolného zásahu do materiálního zajištění soudců (platových restrikcí) do rámce principu jejich nezávislosti je vyloučit možnost, eventualitu nátlaku moci zákonodárné, resp. výkonné na rozhodování soudců. Jinými slovy vyloučit svévolné zásahy do materiálního zajištění soudců jako eventuální formu „penalizace“ soudců ze strany legislativy a exekutivy, a tím i formy nátlaku na jejich rozhodování.

Vlastní posouzení ústavnosti napadených ustanovení zákona

52. Jak je z rekapitulace dosavadní judikatury Ústavního soudu zřejmé, Ústavní soud se dosud zabýval případy, kdy soudcům byl v letech 1997 až 2004, spolu s ostatními představiteli státní moci, jednorázově odnímán, popř. snižován tzv. další plat, který do konce roku 2004 tvořil jednu z nárokových složek odměny představitele státní moci za výkon funkce. V důsledku těchto zásahů byl opakovaně, „mimořádně“ a přitom každoročně v letech 1997 až 2004 snižován celkový roční úhrn platu soudce. Soudcům byla odnímána, popř. snižována jedna z nárokových složek jejich odměny, aniž by toto snížení bylo kompenzováno nárůstem v jiné nárokové složce. Takové platové restrikce, až na dvě výjimky, shledal Ústavní soud protiústavními, jak bylo rekapitulováno výše.

53. V nyní projednávaném případě je však Ústavní soud konfrontován na první pohled s odlišnou situací. Nejde o snížení nebo odnětí dalšího platu nebo jiné nárokové složky odměny soudce za výkon funkce jako v dosavadních případech, nýbrž o opatření, jímž bylo v roce 2003 a 2004 *sníženo tempo růstu platů soudců* (platy byly, jinými slovy, zmrazeny). Ústavní soud proto musí nejprve odpovědět na otázku, zda v daném případě lze vůbec hovořit o platové restrikci vůči soudcům ve smyslu dosavadních nálezů.

54. Konstrukce odměňování představitelů státní moci včetně soudců v zákoně o platu představitelů státní moci je poměrně komplikovaná. Pravidelný příjem soudce se skládá z platu vypláceného měsíčně, do konce roku 2004 soudci dostávali ještě dva další platy ve výši měsíčního platu, vyplácené v prvním a druhém pololetí kalendářního roku. Vedle platů soudce měsíčně obdrží víceúčelovou paušální náhradu výdajů. Ta sice nemá charakter odměny za výkon funkce, avšak pro její pravidelnost, nezúčtovatelnost a peněžitou formu ji Ústavní soud pro účely kvantifikace materiálního zajištění soudců bude posuzovat jako součást pravidelného příjmu soudce. To pochopitelně neplatí o naturálním plnění a náhradě prokázaných výdajů, které nemají charakter odměny za výkon funkce, nejsou vyčíslitelné peněžitou částkou, resp. jsou poskytovány nepravidelně a proti vyúčtování.

55. Pro zjištění dopadu napadených zákonných ustanovení do materiálního zabezpečení soudců je nutno vycházet z úhrnu pravidelných příjmů soudců v kalendářním roce; měsíční příjmy již s ohledem na existenci dalších platů vyplácených jen v určitých měsících v roce srovnávat nelze, navíc hospodářská, rozpočtová i daňová soustava je přirozeně vybudována na cyklu kalendářního roku. Kvantifikace materiálního zabezpečení soudců v podobě úhrnu jejich příjmů v kalendářním roce je tak pro Ústavní soud základním kritériem pro zjištění, zda v důsledku opatření ve sféře odměňování soudců došlo či nedošlo k platové restrikci. Za platovou restrikci, v souladu s dosavadními nálezy Ústavního soudu, je třeba považovat

opatření, kdy soudci je odňata nebo snížena nároková složka odměny (např. další plat), aniž by toto odnětí nebo snížení bylo kompenzováno zvýšením jiné nárokové složky odměny. Za další 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 nepřipustný.

56. Z dokazování vyplynulo, že příjem soudce se ve sledovaném období od roku 2001 do roku 2006 nesnížil. Naopak, roční příjem soudce rostl, a to i v roce 2003 ve srovnání s rokem 2002, přestože příjem soudce za rok 2003 ovlivnil zákon o mimořádném platovém opatření pro rok 2003, jehož ústavnost navrhovatel pod bodem I petitu zpochybnil. V důsledku přijetí zákona o mimořádném platovém opatření pro rok 2004 napadeného pod bodem II petitu se sice příjem soudce v roce 2004 oproti roku 2003 nezvýšil, nicméně ani neklesl, což je z hlediska dosavadních nálezů Ústavního soudu rozhodující. Současně je zřejmé, že napadenými zákonnými ustanoveními nebylo zasazeno do některé z nárokových složek odměny, konkrétně nebyl jimi snížen měsíční plat, další plat nebo víceúčelová paušální náhrada v daném kalendářním roce oproti dosavadnímu stavu, aniž by takové snížení bylo kompenzováno navýšením jiné nárokové složky odměny.

57. Ústavní soud na tomto místě připomíná, že tenorem dosavadních precedentů je teze (princip), že platové poměry soudců v širokém smyslu mají být stabilní *nesnižovatelnou* veličinou, pokud nenastanou zcela výjimečné, mimořádné okolnosti státu. Z dosavadní judikatury Ústavního soudu ovšem nelze dovozovat trvalý a nezpochybnitelný nárok na každoroční růst platů soudců.

58. Ústavní soud proto uzavírá, že zákonná ustanovení napadená pod body I a II nepředstavují platovou restrikci, která by byla v rozporu s čl. 1 odst. 1 (princip demokratického právního státu), čl. 2 odst. 1 (princip dělby státní moci) a čl. 82 odst. 1 (princip nezávislosti soudní moci) Ústavy, neboť k zastavení nárůstu platů soudců došlo pouze na jeden rok. Ústavní soud se však neztotožnil se všemi důvody, které zákonodárnou a výkonnou moc vedly k přijetí napadených zákonných ustanovení, zejména s argumentací „dalšího vzdalování se“ úrovně platů soudců od úrovně platů zaměstnanců veřejných služeb a správy. Tato argumentace neobstojí, a to i ve srovnání s ostatními vyspělými demokratickými státy.

59. V linii dosavadních nálezů Ústavní soud považuje za nutné vyjádřit své hluboké přesvědčení, že neblahá praxe „mimořádných“, a přitom zcela pravidelných, opatření v oblasti odměňování soudců, již byl po osm let (1997 až 2004) Ústavní soud opakovaně konfrontován, je minulostí, která se již nevrátí. I když v daném případě Ústavní soud neshledal, že by v důsledku napadených zákonných ustanovení došlo ke snížení materiálního zabezpečení soudců oproti dosavadnímu stavu, je zřejmé, že neustálé změny pravidel odměňování soudců k žádoucí stabilizaci justice nepřispěly. Ústavní soud znovu na tomto místě připomíná, že přiměřené materiální zajištění soudců je jednou z významných podmínek jejich nezávislosti a že ústavní postavení soudců na straně jedné a představitelů moci zákonodárné a výkonné, zvláště pak státní správy, na straně druhé se vzhledem k principu dělby moci a principu nezávislosti soudců odlišuje, z čehož plyne i omezený dispoziční prostor pro zákonodárce v oblasti odměňování soudců. Za daného stavu a s ohledem na neblahou zkušenost z minulých let považuje Ústavní soud za nesporný pokrok v oblasti odměňování soudců a ostatních představitelů státní moci odbourání tzv. dalších platů a jejich „rozpuštění“ do měsíčních platů, aniž by tímto opatřením došlo k meziročnímu poklesu celkového příjmu soudce. Za výrazný prvek záruky přiměřeného materiálního zabezpečení soudců z hlediska principu dělby státní

moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní a požadavku jejich vzájemné vyváženosti je třeba považovat i přímou vazbu mezi platem představitelů moci zákonodárné a výkonné na straně jedné a platem soudců na straně druhé. Konstrukce zákona o platu představitelů státní moci, která s pomocí jednotné platové základny a zákonem stanovených koeficientů zaručuje, že spolu se zvýšením platů představitelů moci zákonodárné a výkonné se ve stejném poměru automaticky zvýší i platy soudců, tak představuje významnou, v právním řádu vestavěnou pojistku, že poměr v materiálním zabezpečení představitelů jednotlivých mocí bude i v budoucnu zachován.

60. Ústavní soud závěrem konstatuje, že neshledal důvody ke zrušení ustanovení § 1 písm. h) zákona č. 425/2002 Sb. a § 3 zákona č. 425/2002 Sb., pokud se týká soudce okresního, krajského a vrchního soudu, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu [§ 1 písm. h) zákona č. 425/2002 Sb.], napadeného pod bodem I petitu, a ustanovení § 1 písm. i) zákona č. 427/2003 Sb. a § 3, 4 zákona č. 427/2003 Sb., pokud se týká soudce okresního, krajského a vrchního soudu, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu [§ 1 písm. i) zákona č. 427/2003 Sb.], napadených pod bodem II petitu, a proto tyto návrhy podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítá. Ze stejného důvodu zamítá i návrh na zrušení ustanovení části třicáté třetí, článku XXXIII, zákona č. 309/2002 Sb., pokud se týká soudce okresního, krajského a vrchního soudu, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu [§ 1 písm. h) zákona č. 236/1995 Sb.], napadených pod bodem III petitu, a návrh na zrušení ustanovení části první, článku I, bodů 1, 2, 4, 5 a 6 zákona č. 626/2004 Sb., pokud se týká soudce okresního, krajského a vrchního soudu, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu [§ 1 písm. i) zákona č. 427/2003 Sb.], napadených pod bodem IV petitu, neboť tyto návrhy neoddělitelně souvisí s návrhy pod bodem I a II petitu a jejich přezkum po zamítnutí těchto návrhů ztratil smysl.

Poučení: *Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.*

V Brně 16. ledna 2007

Pavel Rychetský, předseda Ústavního soudu

Otázka:

Kdo má v neustále se opakujících sporech o zvýšení, resp. snížení, nepřiznání apod. platu soudců pravdu? Argumentujte z pozice obou stran, pomocné argumenty lze nalézt v dalších rozhodnutích, zejm. Ústavního a Nejvyššího soudu na toto téma