

Ročník 2016



SBÍRKA ZÁKONŮ

ČESKÁ REPUBLIKA

Částka 35

Rozeslána dne 23. března 2016

Cena Kč 45,-

O B S A H:

87. Nález Ústavního soudu ze dne 2. února 2016 sp. zn. Pl. ÚS 14/15 ve věci návrhu na zrušení některých ustanovení zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů
-

87**N Á L E Z****Ústavního soudu****Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 14/15 dne 2. února 2016 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka (soudce zpravodaj), Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu Obvodního soudu pro Prahu 7, se sídlem Ovocný trh 14, 112 96 Praha 1, podaném podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky předsedkyní senátu Mgr. Markétou Vodákovou na zrušení slova „2,75násobek“ v ustanovení § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů, pokud se týká prezidenta, viceprezidenta a členů Nejvyššího kontrolního úřadu, a ustanovení § 3a zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů, pokud se týká prezidenta, viceprezidenta a členů Nejvyššího kontrolního úřadu, za účasti Obvodního soudu pro Prahu 7, Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a vlády České republiky jako vedlejšího účastníka řízení,

takto:

I. Návrh na zrušení slova „2,75násobek“ v ustanovení § 3 odst. 3 a ustanovení § 3a odst. 2, 3 a 4 zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů, pokud se týká prezidenta, viceprezidenta a členů Nejvyššího kontrolního úřadu, a ustanovení § 3a odst. 1 citovaného zákona, pokud se týká prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu, se odmítá.

II. Návrh na zrušení § 3a odst. 1 zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů, pokud se týká členů Nejvyššího kontrolního úřadu, se zamítá.

Odůvodnění

I.

Rekapitulace návrhu

1. V návrhu doručeném Ústavnímu soudu dne 16. 6. 2015 Obvodní soud pro Prahu 7 podle ustanovení § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) a podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) navrhl zrušení slova „2,75násobek“ v ustanovení § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, naposledy ve znění zákona č. 11/2013 Sb., pokud se týká prezidenta, viceprezidenta a členů Nejvyššího kontrolního úřadu, a ustanovení § 3a zákona

č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, naposledy ve znění zákona č. 11/2013 Sb., pokud se týká prezidenta, viceprezidenta a členů Nejvyššího kontrolního úřadu. Za Obvodní soud pro Prahu 7 návrh podala předsedkyně senátu Mgr. Markéta Vodáková.

2. Předmětný návrh byl podán v souvislosti s řízením vedeným u Obvodního soudu pro Prahu 7 pod sp. zn. 29 C 81/2015, ve kterém se žalobce jako člen Nejvyššího kontrolního úřadu domáhá zaplacení doplatku ke svému platu za měsíc leden 2015 ve výši 34 500 Kč. Žalobci byl plat stanoven mimo jiné na základě napadených ustanovení zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o platu“), která jsou podle něj protiústavní, a proto řízení před Obvodním soudem pro Prahu 7 navrhl přerušit a předložit věc Ústavnímu soudu podle § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu a podle čl. 95 odst. 2 Ústavy.

3. Obvodní soud pro Prahu 7 předmětnému návrhu žalobce vyhověl, neboť dospěl k závěru, že ustanovení § 3 odst. 3 ve slově „2,75násobek“ a § 3a zákona o platu, jichž má být při řešení věci sp. zn. 29 C 81/2015 použito, resp. pokud se týkají prezidenta, viceprezidenta a členů Nejvyššího kontrolního úřadu, jsou v rozporu s ústavním pořádkem České republiky s odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 28/13 (N 137/74 SbNU 93; 161/2014 Sb.), kterým bylo ustanovení obsažené v § 3 odst. 3 zákona o platu, naposledy ve znění zákona č. 11/2013 Sb., vyjádřené slovem „2,75násobek“, pokud se týká soudců okresních, krajských, vrchních soudů, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu, zrušeno.

4. Obvodní soud pro Prahu 7 ve svém návrhu uvádí, že analogicky, jako je uvedeno v citovaném výroku nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13, lze postupovat i v případě Nejvyššího kontrolního úřadu ve vztahu k jeho členům, včetně jeho prezidenta a viceprezidenta. Podle čl. 97 odst. 1 Ústavy je Nejvyšší kontrolní úřad nezávislý orgán, a to jak na moci výkonné, tak i na moci zákonodárné. Nezávislost Nejvyššího kontrolního úřadu se promítá i do zvláštní samostatné úpravy kárného řízení či do vztahu ke státnímu rozpočtu a dále poměry prezidenta, viceprezidenta a členů Nejvyššího kontrolního úřadu neupravuje zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě. Lze tak konstatovat, že hlavním atributem činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu, jeho prezidenta, viceprezidenta a členů je obdobně jako v případě soudců nezávislost. Na prezidenta, viceprezidenta a členy Nejvyššího kontrolního úřadu lze pak analogicky vztáhnout celou řadu dalších charakteristik daných pro soudce. Obvodní soud pro Prahu 7 v tomto směru odkazuje na body 61 a 76 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13.

5. Obvodní soud pro Prahu 7 ve svém návrhu uzavírá, že za současné situace, kdy je stanovena pro soudce platová základna ve výši 3násobku průměrné nominální měsíční mzdy fyzických osob v nepodnikatelské sféře dosažené podle zveřejněných údajů Českého statistického úřadu za předminulý kalendářní rok a výši platové základny pro příslušný kalendářní rok vyhláší Ministerstvo práce a sociálních věcí ve Sbírce zákonů sdělením, jsou prezident, viceprezident a členové Nejvyššího kontrolního úřadu stavěni oproti soudcům do nerovného postavení, je-li jinak jejich role obdobná roli soudců. Obdobně, jako tomu bylo v případě nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13, lze podle Obvodního soudu pro Prahu 7 i v této věci rozhodnout o zrušení napadených ustanovení pouze ve vztahu k prezidentovi, viceprezidentovi a členům Nejvyššího kontrolního úřadu a apelovat v odůvodnění na zákonodárce, aby vzniklou mezeru v zákoně odstranil přijetím nové právní úpravy, která by postavila platovou základnu soudců a prezidenta, viceprezidenta a členů Nejvyššího kontrolního úřadu na roveň.

II.

Posouzení přípustnosti návrhu

6. Ústavní soud nejprve hodnotil otázku, zda navrhovatel je oprávněn podat návrh na zrušení napadených ustanovení.

7. Aktivní legitimaci soudu k podání návrhu na zrušení právního předpisu, resp. jeho ustanovení, vymezuje čl. 95 odst. 2 Ústavy tak, že pokud soud dospěje k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu. K tomu, aby obecný soud mohl zpochybnit ústavnost konkrétního zákona, resp. jeho jednotlivého ustanovení, a věc předložit Ústavnímu soudu, je nezbytná jeho reálná aplikace, a nikoli jen jeho hypotetické použití, resp. jiné širší souvislosti [srov. usnesení ze dne 1. 4. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 29/13 (v SbNU nepublikováno, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>)].

8. Jak již bylo řečeno v bodě 2 nálezu, navrhovatel podal návrh na zrušení napadeného ustanovení v souvislosti se svou rozhodovací činností, kdy jako příslušný soud projednává pod sp. zn. 29 C 81/2015 žalobu člena Nejvyššího kontrolního úřadu, kterou se žalobce domáhá zaplacení doplatku ke svému platu za měsíc leden 2015. S ohledem na předmět sporu přitom dochází k aplikaci napadených ustanovení pouze ve vztahu ke členovi Nejvyššího kontrolního úřadu, a nikoliv i ve vztahu k prezidentovi a viceprezidentovi Nejvyššího kontrolního úřadu. Proto v části, kdy navrhovatel, alespoň formálně v petitu svého návrhu, brojí proti napadeným ustanovením, pokud se týkají prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu, se návrh odmítá, neboť je podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

9. Dále vzhledem k tomu, že předmětem sporu je plat za měsíc leden 2015, je po stránce hmotněprávní v daném řízení před Obvodním soudem pro Prahu 7 rozhodné ustanovení § 3a odst. 1 zákona o platu, ve znění zákona č. 359/2014 Sb., neboť v něm je obsažena platová základna pro představitele [viz § 1 písm. f) zákona o platu] pro období od 1. ledna 2015 do 31. prosince 2015. Ústavní soud si je přitom vědom, že navrhovatel v petitu svého návrhu výslovně uvádí, aby Ústavní soud zrušil § 3a zákona o platu, naposledy ve znění zákona č. 11/2013 Sb. V citovaném znění však § 3a zákona o platu obsahoval právní úpravu platové základny představitelů v letech 2011 až 2014 zavedenou zákonem č. 425/2010 Sb., přičemž zákonem č. 11/2013 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 některé další zákony, nebyl § 3a nijak dotčen. Takto formálně petitem vymezená napadená část zákona o platu nejen že není od 1. 1. 2015 platná, neboť k tomuto dni byla zrušena zákonem č. 359/2014 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, ale nemůže být ani Obvodním soudem pro Prahu 7 v předmětném sporu týkajícím se platu až za měsíc leden 2015 aplikována (uvedená podoba petitu zřejmě vznikla mechanickým převzetím výroku nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 navrhovatelem).

10. K uvedenému však Ústavní soud konstatuje, že ač navrhovatel v petitu návrhu napadá § 3a zákona o platu, naposledy ve znění zákona č. 11/2013 Sb., přičemž však z odůvodnění daného návrhu je zřejmé, že návrh směřuje ke zrušení § 3a zákona o platu ve znění platném a účinném k 1. 1. 2015, tak Ústavní soud s ohledem na vyloučení přílišného formalismu dovedl, že navrhovatel napadá § 3a zákona o platu, ve znění zákona č. 359/2014 Sb.

11. V souladu se shora uvedenými závěry pak Ústavní soud podrobil meritornímu přezkumu jen § 3a odst. 1 zákona o platu, pokud se týká členů Nejvyššího kontrolního úřadu. Pokud jde o části, kdy navrhovatel ve světle shora uvedeného, alespoň formálně v petitu svého návrhu, brojí proti zbylým odstavcům § 3a zákona o platu, ve kterých jsou stanoveny platové základny pro období let 2016 až 2018, se návrh odmítá, neboť je podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

12. Pokud jde o část petitu návrhu, kterým se navrhuje zrušení části § 3 odst. 3 zákona o platu, je v ní opět výslovně uvedeno, že jde o znění naposledy podle zákona č. 11/2013 Sb. Ovšem vzhledem k tomu, že napadená část § 3 odst. 3 zákona o platu je totožná jak ve znění zákona č. 11/2013 Sb., tak i ve znění pozdějších předpisů, nedochází zde již k rozporu mezi petitem a obsahem návrhu, jak bylo shora uvedeno ve vztahu k napadenému § 3a zákona o platu.

13. V § 3 odst. 3 zákona o platu je však obsažena platová základna na kalendářní rok obecně, bez fixace na konkrétní období. Ustanovení § 3 odst. 3 zákona o platu je tak v posuzované věci obecným ustanovením ve vztahu k § 3a zákona o platu, jehož shora citovaný odstavec 1 se pro výpočet platu žalobce za leden 2015 aplikuje namísto § 3 odst. 3 zákona o platu, a to jako ustanovení zvláštní (jedná se o metodu *lex specialis derogat legi generali*). Proto Ústavní soud dospěl k závěru, že Obvodní soud pro Prahu 7 ve vztahu k napadené části ustanovení § 3 odst. 3 zákona o platu není oprávněným navrhovatelem, a nejsou tak v této části jeho návrhu splněny podmínky jeho aktivní legitimace v řízení o kontrole norem.

III.

Vyjádření účastníků řízení

14. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“) se k návrhu vyjádřila dne 9. 10. 2015. Ve vyjádření Poslanecké sněmovny podepsaném jejím předsedou Janem Hamáčkem se uvádí, že stávající znění ustanovení § 3a bylo do zákona o platu vloženo zákonem č. 359/2014 Sb. Návrh tohoto zákona předložila vláda České republiky (dále též jen „vláda“) Poslanecké sněmovně dne 1. srpna 2014 a byl rozeslán poslancům jako sněmovní tisk 277. Prvé čtení sněmovního tisku 277 bylo zahájeno dne 7. listopadu 2014 na 19. schůzi Poslanecké sněmovny, kde bylo projednávání návrhu přerušeno. Poslanecká sněmovna se k prvnímu čtení návrhu zákona vrátila dne 14. 11. 2014 na své 22. schůzi, kde byl tento návrh přikázán k projednání rozpočtovému výboru, ústavně právnímu výboru, výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj a výboru pro sociální politiku. Ústavně právní výbor a výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj návrh zákona neprojednaly. Rozpočtový výbor návrh zákona projednal dne 24. 11. 2014 a vydal usnesení, které bylo rozesláno poslancům jako sněmovní tisk 277/1 (komplexní pozměňovací návrh). Výbor pro sociální politiku návrh zákona projednal dne 28. 11. 2014 a vydal usnesení, které bylo rozesláno poslancům jako sněmovní tisk 277/2 (komplexní pozměňovací návrh).

15. Druhé čtení návrhu zákona proběhlo dne 2. 12. 2014, kdy návrh zákona prošel obecnou i podrobnou rozpravou a lhůta pro zahájení třetího čtení byla změněna na 48 hodin po doručení pozměňovacích, popřípadě jiných návrhů poslancům (usnesení č. 526). V podrobné rozpravě byly předloženy pozměňovací návrhy včetně poslaneckých, které byly následně rozeslány poslancům dne 2. 12. 2014 jako sněmovní tisk 277/3. Ve třetím čtení návrhu zákona, které proběhlo dne 5. 12. 2014, byl schválen poslanecký pozměňovací návrh předsedy Poslanecké sněmovny Jana Hamáčka a vzhledem k tomu se staly nehlasovatelné komplexní pozměňovací návrhy rozpočtového výboru a výboru pro sociální politiku. Poslanecká sněmovna poté závěrečným hlasováním vyslovila souhlas s vládním návrhem (ve znění komplexního pozměňovacího návrhu Jana Hamáčka) počtem hlasů 102 pro a 5 proti.

16. Poslanecká sněmovna postoupila dne 5. 12. 2014 návrh zákona (sněmovní tisk 277) Senátu Parlamentu České republiky (dále jen „Senát“), který jej projednal na své schůzi dne 18. 12. 2014 a vyjádřil vůli se návrhem zákona nezabývat. Prezident republiky zákon podepsal dne 22. 12. 2014. Dne 23. 12. 2014 byl schválený zákon doručen k podpisu předsedovi vlády a ve Sbírce zákonů byl zákon vyhlášen dne 31. 12. 2014.

17. Závěrem předseda Poslanecké sněmovny konstatoval, že návrhem obvodního soudu napadené části zákona č. 236/1995 Sb. byly přijaty po řádně provedeném zákonodárném procesu a že zákonodárný sbor jednal v přesvědčení, že tato ustanovení jsou v souladu s Ústavou a naším právním řádem. Je na Ústavním soudu, aby v souvislosti s podaným návrhem posoudil ústavnost předmětných ustanovení a vydal příslušné rozhodnutí.

18. Senát se k návrhu vyjádřil dne 13. 10. 2015. Ve vyjádření Senátu podepsaném jeho předsedou Milanem Štěchem se uvádí, že pokud se jedná o úpravu obsaženou v § 3a zákona č. 236/1995 Sb., tato úprava nebyla nijak dotčena zákonem č. 11/2013 Sb., jak uvedl navrhovatel, ale současné znění bylo přijato až při novelizaci provedené zákonem č. 359/2014 Sb. Jednalo se o úpravu, která byla v Poslanecké sněmovně po jejím předložení vládou projednána jako sněmovní tisk 277, s tím, že

vládní návrh byl po poměrně velmi složitém projednání v Poslanecké sněmovně komplexně přepracován, když na 23. schůzi konané dne 5. 12. 2014 byl přijat tzv. komplexní pozměňovací návrh předložený poslancem Janem Hamáčkem týkající se doplnění § 3 odst. 3 o úpravu platové základny ve vztahu k soudcům a nové znění § 3a s úpravou postupného zvyšování koeficientu v průběhu let 2015 až 2018 ve vztahu k představitelům státní moci.

19. Návrh zákona byl po jeho schválení v Poslanecké sněmovně téhož dne doručen Senátu, kde byl projednáván jako senátní tisk č. 2 v 10. funkčním období. Návrh zákona byl přikázán k projednání výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu, který jej projednal na své 3. schůzi konané dne 16. 12. 2014 a ve svém usnesení č. 23 doporučil Senátu schválit návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Senát návrh zákona projednal na své 4. schůzi dne 18. 12. 2014. Po vystoupení zpravodaje výboru byl na základě postupu podle § 107 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, podán senátorem Petrem Víchou návrh, aby Senát vyjádřil vůli se návrhem zákona nezábývat, což bylo odůvodněno tím, že k dané záležitosti bylo v předchozí době v zásadě vše sděleno, a také s ohledem na potřebu přijetí novely zákona do konce roku 2014. Tento návrh, který byl podpořen též zástupci dalších senátorských klubů, byl následně přijat – v hlasování s pořadovým číslem 27 se z 66 přítomných senátorek a senátorů vyslovilo 52 pro návrh, 3 proti návrhu a 11 se jich zdrželo. Za daného stavu tedy při projednávání zmíněného návrhu zákona na schůzi Senátu neproběhla rozprava, o jejímž obsahu by bylo možno uvést případně bližší údaje.

IV.

Vyjádření vlády České republiky

20. Dne 16. 10. 2015 obdržel Ústavní soud sdělení ministra Jiřího Dienstbiera, že vláda na svém jednání dne 12. 10. 2015 projednala návrh na svůj vstup do řízení vedeného před Ústavním soudem pod sp. zn. Pl. ÚS 14/15 a přijala k němu usnesení č. 818, kterým schválila svůj vstup do uvedeného řízení.

21. Dne 1. 12. 2015 obdržel Ústavní soud vyjádření vlády zaslané pověřenou ministryní práce a sociálních věcí Mgr. Michaelou Marksovou. Vláda na prvním místě uvádí důvody, na základě kterých by měl Ústavní soud návrh Obvodního soudu pro Prahu 7 odmítnout. Jednak je tímto důvodem překážka věci rozhodnuté, která je procesním důvodem pro vyslovení nepřijatelnosti tohoto návrhu a jeho odmítnutí. Vláda má za to, že v případě předmětného návrhu je nutno za překážku věci rozhodnuté považovat nálezy Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 28/13 (viz výše). Druhým důvodem pro odmítnutí nyní posuzovaného návrhu je podle názoru vlády skutečnost, že navrhovatel petit svého návrhu, kterým je Ústavní soud vázán, formuluje tak, že fakticky požaduje od Ústavního soudu, aby překročil svou ústavně zakotvenou kompetenci „negativního“ zákonodárce a vstoupil do domény zákonodárce „pozitivního“.

22. Vláda rovněž, nedojde-li k odmítnutí předmětného návrhu, uvádí důvody, proč by měl být v takovém případě návrh Ústavním soudem zamítnut. Vláda je toho názoru, že členům Nejvyššího kontrolního úřadu nespovídá ústavně garantovaná nezávislost soudcovská, včetně Ústavním soudem judikovaného hmotného zabezpečení. Nejvyšší kontrolní úřad, na rozdíl od soudů, nerozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob (vyjma rozhodování o námitkách proti kontrolnímu protokolu a rozhodování o uložení pokuty). Výsledkem kontroly Nejvyššího kontrolního úřadu je toliko kontrolní závěr. Ve srovnání s Nejvyšším kontrolním úřadem jsou tedy pravomoci soudů specifické a jedinečné.

23. Podle vlády se argumentace navrhovatele pohybuje v kruhu v tom smyslu, že z komparace určitých – zákonodárcem již přiznaných – shodných záruk nezávislosti na straně členů Nejvyššího kontrolního úřadu i soudců navrhovatel shledává potřebu výkladem Ústavy dovodit záruky další (v tomto případě shodné výše platové základny). Jestliže však členům Nejvyššího kontrolního úřadu Ústava nepřiznává justiční charakter, šel by případný závěr o potřebě shodného rozsahu záruk nezávislosti členů Nejvyššího kontrolního úřadu a soudců zjevně nad rámec Ústavy.

24. Dále podle názoru vlády byl zákon o platu koncipován a přijat tak, aby i v otázkách platů za výkon funkce vyjádřil rovnost všech tří státních mocí. Proto byla stanovena jednotná platová základna s tím, že význam, náročnost a odpovědnost výkonu jednotlivých funkcí jsou vyjádřeny platovými koeficienty. Soudci obecných soudů byli do základního schématu zákona o platu doplněni až dodatečně a jsou také cizorodým prvkem v tomto systému, zejména pro mimořádnou ústavní ochranu výkonu funkce, opakovaně deklarovanou Ústavním soudem, kterou žádají z uvedených představitelů státní moci nepožívají. To byl také důvod pro stanovení zvláštní, vyšší platové základny pouze pro soudce, a to bez ohledu na ekonomickou situaci státu a případnou nezbytnost úsporných opatření. Proto se samozřejmě platy soudců reálně pohybují vysoko nad platy představitelů. Se stanovením shodné platové základny pro členy Nejvyššího kontrolního úřadu a pro soudce zásadně nelze souhlasit, neboť by se dosud jednotný systém odměňování představitelů rozmělnil a zákon o platu by naprosto ztratil svoji vnitřní logiku.

25. Závěrem svého vyjádření vláda navrhuje, aby Ústavní soud návrh Obvodního soudu pro Prahu 7 odmítl, nebo v plném rozsahu zamítl.

V.

Postoj veřejné ochránkyně práv k návrhu

26. V souladu s ustanovením § 69 odst. 2 a 3 zákona o Ústavním soudu upozornil přípisem ze dne 16. 9. 2015 Ústavní soud veřejnou ochránkyni práv na probíhající řízení, přičemž připomenul, v jaké lhůtě může do řízení vstoupit jako vedlejší účastnice a případně se též k návrhu vyjádřit. Veřejná ochránkyně práv přípisem ze dne 29. 9. 2015 oznámila Ústavnímu soudu bez dalšího vyjádření, že svého práva na vstup do řízení nevyužije.

VI.

Vyjádření Nejvyššího kontrolního úřadu

27. Obvodní soud pro Prahu 7 ke svému návrhu připojil jako přílohu rovněž vyjádření Nejvyššího kontrolního úřadu ze dne 13. 5. 2015 sp. zn. 121/15-NKU45/81/15, které Nejvyšší kontrolní úřad podal Obvodnímu soudu pro Prahu 7 jako vyjádření žalovaného ve věci vedené pod sp. zn. 29 C 81/2015. Citované vyjádření Nejvyššího kontrolního úřadu bez vyžádání obdržel Ústavní soud rovněž od advokáta zastupujícího Nejvyšší kontrolní úřad ve věci vedené pod sp. zn. 29 C 81/2015.

28. V uvedeném vyjádření Nejvyššího kontrolního úřadu, podepsaném jeho prezidentem Ing. Miloslavem Kalou, je mimo jiné uvedeno, že Ústavní soud v nálezu ze dne 10. 7. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 28/13 jednak stanovil parametry, za kterých je případně možné přikročit k úpravě platů, a dále platnost napadeného ustanovení zrušil jen pro určitou skupinu osob, tedy soudce. V tomto nálezu se jeho závěry odůvodňují zejména s ohledem na ústavní požadavek nezávislosti soudů a soudců. Ve shodě s navrhovatelem má Nejvyšší kontrolní úřad za to, že takové odůvodnění je použitelné a příznačné i ve vztahu k ústavně zakotvené nezávislosti Nejvyššího kontrolního úřadu a jeho představitelů. Rozhodl-li Ústavní soud v citovaném nálezu ve vztahu k soudcům tak, jak rozhodl, založil tím prostor pro podání žalob ve vztahu k dalším představitelům státní moci, jejichž platy a další náležitosti spojené s výkonem jejich funkce upravuje zákon č. 236/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a zejména pak ve vztahu k představitelům Nejvyššího kontrolního úřadu, jehož nezávislost je taktéž zakotvena v Ústavě.

29. Nejvyšší kontrolní úřad je přesvědčen o tom, že žalobě (ve věci vedené u Obvodního soudu pro Prahu 7 pod sp. zn. 29 C 81/2015) nelze nevyhovět především z toho důvodu, že nálezu Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 28/13 je svou podstatou založen na tom, že nezbytnost zachování trojnásobku průměrné nominální měsíční mzdy fyzických osob v nepodnikatelské sféře vyvolává ústavně zakotvený požadavek nezávislosti soudů a soudců. Tato podstata tedy musí platit

i pro Nejvyšší kontrolní úřad a jeho představitele, neboť i ve vztahu k nim Ústava vznáší úplně stejný požadavek jejich nezávislosti. Nelze tedy poukazovat na formální odlišnosti ve výstupech soudů a Nejvyššího kontrolního úřadu, a to například v tom, že soudy v individuálních věcech rozhodují, zatímco výstupy Nejvyššího kontrolního úřadu spočívají v přijímání kontrolních závěrů, které jsou podkladem pro další postup orgánů státní moci.

VII.

Upuštění od ústního jednání

30. Po shora rekapitulovaném průběhu řízení dospěl Ústavní soud k závěru, že není třeba ve věci konat ústní jednání, neboť by nepřineslo další, resp. lepší a jasnější objasnění věci, než jak se s ní seznámil zejména z písemných úkonů navrhovatele, účastníků a vedlejšího účastníka řízení. S ohledem na znění § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl Ústavní soud bez konání ústního jednání.

VIII.

Ústavní konformita legislativního procesu

31. Ústavní soud se v souladu s ustanovením § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., v dalších krocích nejdříve zabýval otázkou, zda zákon, protiústavnost jehož ustanovení je namítána, byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

32. Jak Ústavní soud zjistil z příslušných sněmovních tisků, z údajů o průběhu hlasování a z vyjádření komor Parlamentu, návrh zákona č. 359/2014 Sb. Poslanecká sněmovna řádně schválila na své schůzi konané dne 5. 12. 2014 (usnesení č. 543). Senát poté na své schůzi konané dne 18. 12. 2014 vyjádřil vůli se návrhem zákona nezabývat (usnesení č. 64). Prezident republiky návrh zákona podepsal dne 22. 12. 2014. Po podpisu předsedou vlády byl zákon vyhlášen ve Sbírce zákonů v části 143 pod číslem 359/2014 Sb.

33. Předmětný zákon byl tedy přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

IX.

Dikce napadeného ustanovení

34. Napadené ustanovení zákona o platu zní:

„§ 3a

Platová základna představitelů v letech 2015 až 2018

(1) Od 1. ledna 2015 do 31. prosince 2015 činí platová základna pro představitele 2,25násobek průměrné nominální měsíční mzdy fyzických osob v podnikatelské sféře dosažené podle zveřejněných údajů Českého statistického úřadu za předminulý kalendářní rok.“

X.

Právní hodnocení Ústavního soudu

35. Návrh je, pokud jde o tvrzenou protiústavnost obsahu napadeného ustanovení, nedůvodný.

36. Podstatou argumentace návrhu Obvodního soudu pro Prahu 7 je, že závěry učiněné Ústavním soudem v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 ze dne 10. 7. 2014 (N 137/74 SbNU 93; 161/2014 Sb.) ohledně platových restrikcí vůči soudcům dopadají rovněž na platové restrikce vůči členům Nejvyššího kontrolního úřadu.

37. V úvodu úvah Ústavního soudu je nutno zdůraznit, že Nejvyšší kontrolní úřad nevykonává soudní moc, a tudíž jsou možnosti aplikace dřívějších závěrů Ústavního soudu vztahujících se toliko a pouze k soudní moci značně omezené. Jestliže navrhovatel ve své argumentaci 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 členů Nejvyššího kontrolního úřadu představovaly základ souměřitelnému postavení se soudci, jak bude vysvětleno dále [srov. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/10 ze dne 28. 6. 2011 (N 123/61 SbNU 767; 232/2011 Sb.)].

38. Závěry obsažené v derogačním nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 vycházejí ze zúženého dispozičního prostoru, který má zákonodárce v oblasti platových restrikcí soudců. Uvedené omezení zákonodárce spočívá v tom, že zásah zákonodárce do oblasti materiálního zajištění soudců (jinými slovy, platová restrikce) je nutno podřadit do rámce chráněného principem jejich nezávislosti garantované čl. 82 odst. 1 Ústavy. Jinak řečeno, podle nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13, kterého se navrhovatel v nyní posuzované věci dovolává, byla platová restrikce provedená zákonem č. 11/2013 Sb. porušením čl. 82 odst. 1 Ústavy, a tedy ústavně nepřipustným zásahem do nezávislosti soudců. Navrhovatel v této souvislosti namítá, že platová restrikce provedená zákonem č. 359/2014 Sb. je obdobným porušením čl. 97 odst. 1 Ústavy, který garantuje nezávislost Nejvyššího kontrolního úřadu.

39. S ohledem na shora uvedené proto Ústavní soud považuje pro posouzení projednávané věci za podstatné vzájemné porovnání nezávislosti soudců a nezávislosti Nejvyššího kontrolního úřadu a jeho členů.

X. a)

K charakteru nezávislosti soudců podle čl. 82 odst. 1 Ústavy

40. Ustanovení čl. 82 odst. 1 Ústavy stanoví, že soudci jsou při výkonu své funkce nezávislí a jejich nestrannost nesmí nikdo ohrožovat. Tato nezávislost soudce je zaručena vedle trvalosti funkce soudce (čl. 93 odst. 1 Ústavy), jeho zásadní neodvolatelnosti a nepřeložitelnosti (čl. 82 odst. 2 Ústavy), neslučitelnosti výkonu funkce soudce s jinými funkcemi (čl. 82 odst. 3 Ústavy) také jeho materiálním zabezpečením. Podle § 75 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), stát zabezpečuje nezávislost soudců též jejich hmotným zabezpečením. Právě skrze posledně uvedený komponent nezávislosti soudců lze platové restrikce zákonodárce podřadit do rámce chráněného principem nezávislosti soudců.

41. Tuto osobní nezávislost soudců, zahrnující i komponent jejich materiálního zabezpečení, garantovanou čl. 82 odst. 1 Ústavy je nutno odlišovat od institucionální nezávislosti soudů garantované čl. 81 Ústavy, který stanoví, že soudní moc vykonávají jménem republiky nezávislé soudy. Zatímco institucionální nezávislost soudů znamená jejich nezávislost ve vztahu k ostatním mocenským složkám (princip dělby moci), osobní nezávislost soudců znamená jejich psychický (vědomý a nevědomý) stav jako subjektu, jehož pravomoc se sestává především z rozhodovací činnosti. Přitom nezávislost soudu, kterou lze v tomto ohledu označit za nezávislost objektivní, a nezávislost soudce, kterou lze označit za nezávislost subjektivní, spolu souvisí a jsou ve vztahu vzájemné podmíněnosti. Nejedná se však o pojmy totožné a jejich rozlišování není bez významu.

42. Pokud by měla být porušena zásada nezávislosti soudů, jde o problematiku institucionálního vytváření soudu jako orgánu soudní moci, v němž by hrozilo převážení vlivu některé z obou zbývajících základních mocí, a tudíž porušení rovnováhy mezi nimi, která je základním principem dělby moci zakotvené v čl. 2 odst. 1 Ústavy. Naopak pokud by měla být porušena nezávislost soudců, šlo by

o porušení nezávislosti vlastní rozhodovací činnosti soudu [srov. nálezn sp. zn. Pl. ÚS 60/04 ze dne 28. 4. 2005 (N 96/37 SbNU 297; 264/2005 Sb.)].

43. Uvedené rozlišování institucionální a osobní nezávislosti má význam i v nyní posuzované otázce, neboť s ohledem na shora uvedené mohou být platové restrikce zásahem toliko do osobní, subjektivní nezávislosti soudců, resp. do jednoho z jejich komponentů, a nikoliv již zásahem do nezávislosti soudů, jakožto nezávislosti objektivní.

44. Ve světle shora uvedeného je klíčovou otázkou, kterou musí Ústavní soud za účelem posouzení návrhu podaného Obvodním soudem pro Prahu 7 zodpovědět, zda nezávislost Nejvyššího kontrolního úřadu garantovaná čl. 97 odst. 1 Ústavy zahrnuje rovněž osobní nezávislost členů Nejvyššího kontrolního úřadu, nebo jde „toliko“ o garanci nezávislosti institucionální, do jejíhož rámce platové restrikce zákonodárce, s ohledem na shora uvedené, nespádají.

X. b)

K charakteru nezávislosti Nejvyššího kontrolního úřadu podle čl. 97 odst. 1 Ústavy

45. Existence Nejvyššího kontrolního úřadu je v Ústavě zakotvena v samostatné hlavě paté odděleně od klasických tří složek státní moci, a není tak ani orgánem soudní moci. Nejvyšší kontrolní úřad současně není nositelem samostatné složky státní moci, a nezaujímá proto v soustavě orgánů státní moci s orgány moci zákonodárné, výkonné a soudní srovnatelné postavení. Uvedená systematika Ústavy odpovídá tomu, že Nejvyšší kontrolní úřad má být nezávislý na ostatních orgánech státní moci (viz Gerloch, A., Tryzna, J. O postavení Nejvyššího kontrolního úřadu v soustavě státních orgánů a ke změně jeho kompetencí. Správní právo. Praha : Ministerstvo vnitra, 2014, č. 5, s. 281).

46. V souladu s tím čl. 97 odst. 1 Ústavy stanoví, že Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislý orgán. Nejvyššímu kontrolnímu úřadu je tímto ústavně garantována nezávislost jak na moci zákonodárné (Parlamentu), tak i na moci výkonné (vládě a ostatních vykonavatelích exekutivy) tak, aby byly eliminovány politické vlivy na jeho činnost [nálezn Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 15/10 (N 6/60 SbNU 51; 39/2011 Sb.)]. Nejvyšší kontrolní úřad tak plní svoji funkci samostatně, aniž by existoval orgán, který by vůči Nejvyššímu kontrolnímu úřadu měl oprávnění nadřízeného udělovat závazné pokyny (Pouperová, O. in Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy. Olomouc : Periplum, 2009, s. 199).

47. Tato ústavní úprava nezávislosti Nejvyššího kontrolního úřadu představuje institucionální záruku jeho existence, nasvědčující ochraně nezávislé kontroly Nejvyšším kontrolním úřadem nejen před exekutivou, nýbrž i zákonodárcem (Filip, J., Bahýřová, L., Molek, P., Podhrázký, M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyhnánek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha, 2010, s. 1327). Objektem garance čl. 97 odst. 1 Ústavy je tedy Nejvyšší kontrolní úřad jako celek, jeho organizační a institucionální zakotvení ve vztahu k ostatním složkám veřejné moci.

48. Garanci takové nezávislosti pro nejvyšší kontrolní instituce („Supreme Audit Institution“) požaduje ve své preambuli také Lidská deklarace směrnic o principech auditu (Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts) přijatá v roce 1977 devátým kongresem Mezinárodní organizace nejvyšších kontrolních institucí (INTOSAI), mezi jejíž členy patří mimo jiné většina evropských států, včetně České republiky.

49. Podle Ústavního soudu lze tedy učinit dílčí závěr, že čl. 97 odst. 1 Ústavy garantuje institucionální nezávislost Nejvyššího kontrolního úřadu ve vztahu k ostatním mocenským složkám (systémová, nebo také vnější organizační nezávislost) podobně, jak to činí čl. 81 Ústavy ve vztahu k soudům. Nejde však o garanci osobní nezávislosti členů Nejvyššího kontrolního úřadu, která by byla podobná garanci osobní nezávislosti soudců podle čl. 82 odst. 1 Ústavy. Ústava tedy členům Nejvyššího kontrolního úřadu osobní, resp. soudcovskou nezávislost negarantuje, a to na rozdíl například od německé ústavy (Základního zákona), která členům Spolkového účetního dvora (Bundesrechnungshof)

soudcovskou nezávislost (richterliche Unabhängigkeit – čl. 97 německého Základního zákona) výslovně garantuje v čl. 114 odst. 2.

50. Postavení nejvyšších kontrolních institucí se stejně jako jejich pravomoci v jednotlivých evropských státech liší v návaznosti na strukturu právního systému daného státu a historický vývoj jeho kontrolních institucí (viz Cupalová, M., Kavěna, M. Srovnávací studie č. 1.202. Odpovědnost nejvyšších kontrolních institucí vůči parlamentům ve vybraných státech Evropské unie a srovnání s Českou republikou. Parlamentní institut. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2011, s. 3). Jestliže český ústavodárce neposkytl členům Nejvyššího kontrolního úřadu ústavněprávní garanci jejich osobní nezávislosti, resp. jim nepřidělil soudcovskou nezávislost, do jisté míry to odpovídá povaze činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu jako instituce nesoudního typu, která nemá příkazovací oprávnění, a to na rozdíl od nejvyšších kontrolních institucí tzv. francouzského typu, jejichž charakteristickým rysem je naopak soudcovská kontrola, resp. rozhodování formou soudcovského rozhodnutí (nalézání práva) o předložených účetních závěrkách (např. rozhodnutí francouzského Cour des comptes jsou přímo vykonatelná – srov. www.ccomptes.fr).

51. Nejvyšší kontrolní úřad případně zjištěná pochybení při nakládání s veřejnými prostředky „pouze“ konstatuje, není však oprávněn jejich nápravu veřejně mocensky naříditi či za taková pochybení ukládat sankce. Výsledkem kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu jsou kontrolní závěry, kterými se neukládají žádné povinnosti, ale mají povahu signalizační, resp. upozorňující a doporučující či případně jen informativní. Kontrolní závěry Nejvyššího kontrolního úřadu mohou být následně použity jako podklady pro rozhodovací činnost jiného orgánu veřejné moci jako jeden z důkazních prostředků (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2008 sp. zn. 9 Aps 3/2008), nicméně Nejvyšší kontrolní úřad nemá oprávnění takové řízení na základě svého úkonu (v návaznosti na provedenou kontrolu) zahájit. Jak konstatoval Ústavní soud ve svém usnesení ze dne 16. 1. 2001 sp. zn. II. ÚS 451/2000 (dostupné na <http://nalus.usoud.cz>), Nejvyšší kontrolní úřad „nedisponuje exekutivními, příp. soudními pravomocemi; plní pouze funkci kontrolní s tím, že je oprávněn a povinen výsledky provedených kontrol zveřejnit, a tak upozornit příslušné orgány státní moci na nedostatky zjištěné při kontrole. Nemá však oprávnění ukládat sankce (odhlédnuto od sankcí za porušení procesních předpisů) nebo opatření k odstranění nedostatků. Závěry NKÚ se stávají toliko podnětem, případně podkladem pro další postup orgánů státní moci.“

52. Navrhovateli přitom lze přisvědčit, že zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, stanoví pro členy Nejvyššího kontrolního úřadu některé záruky osobní nezávislosti, podobné zárukám, které náleží soudcům, např. neslučitelnost s některými funkcemi (§ 12 odst. 7), omezení jiné výdělečné činnosti (§ 12 odst. 8) či podmínky předčasného ukončení funkce (§ 12 odst. 9). Tyto zákonem stanovené prvky osobní nezávislosti členů Nejvyššího kontrolního úřadu respektují institucionálně nezávislé postavení Nejvyššího kontrolního úřadu garantované čl. 97 odst. 1 Ústavy, resp. ústavně zakotvenou systémovou nezávislost Nejvyššího kontrolního úřadu doplňují. Nezakládají však členům Nejvyššího kontrolního úřadu postavení totožné s postavením soudců, resp. nezakládají jim soudcovskou nezávislost, tak jak se jí navrhovatel dovolává.

53. Obdobný závěr učinil Ústavní soud již v souvislosti s otázkou platových restrikcí vůči státním zástupcům, kdy i přes shledání některých zákonných záruk jejich nezávislosti, srovnatelných s těmi, které náleží soudcům (předpoklady a způsob vzniku funkce, omezení možnosti přeložení, taxativně vymezené důvody zániku funkce, úprava kárného řízení, nemožnost vykonávat jinou výdělečnou činnost apod.), dospěl Ústavní soud k závěru, že státním zástupcům nesvědčí ústavně garantovaná nezávislost soudcovská [nález sp. zn. Pl. ÚS 17/10 ze dne 28. 6. 2011 (N 123/61 SbNU 767; 232/2011 Sb.)], ze které je omezení platových restrikcí dovozováno. K uvedenému srovnání je možno navíc doplnit, že zatímco státní zástupci rozhodují o tom, zda jsou splněny podmínky pro zahájení trestního stíhání, odpovídají za jeho zákonný průběh a (spolu) ochranu lidských práv, rozhodují o opravných prostředcích proti rozhodnutí policejních orgánů nebo státních zástupců nižšího stupně, posuzují, zda jsou dány důvody k podání obžaloby či nikoliv, a jsou výlučným žalobcem v trestním řízení, jako strana vystupují v řízení před soudem, mají právo podávat opravné prostředky proti rozhodnutím, a proto mají dokonce velmi podobné záruky nezávislosti jako soudci (viz § 12e, § 18 odst. 2, § 19, 24, 31

zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, a k tomu podrobněji např. Fenyk J. Veřejná žaloba, díl I. Ministerstvo spravedlnosti ČR, 2001, sv. 62, str. 149–158), členové Nejvyššího kontrolního úřadu v oblasti své působnosti ani taková oprávnění, povinnosti a garance, jak je výše uvedeno, nemají.

54. Nelze samozřejmě vyloučit, že zákonodárce do budoucna rozšíří pravomoci Nejvyššího kontrolního úřadu i na oprávnění podobným způsobem iniciovat nápravu zjištěných nedostatků, ve smyslu doporučení čl. 11 odst. 2 Limské deklarace, podle kterého pokud auditní zjištění nejvyšší kontrolní instituce nemají podobu právně závazných a vynutitelných rozsudků, má být nejvyšší kontrolní instituce oprávněna obrátit se na orgán, který je odpovědný za přijetí nezbytných opatření, a požadovat, aby strana skládající účty přijala svou odpovědnost. Nelze dále vyloučit, že v budoucnu může, v návaznosti na aktivity Mezinárodní organizace nejvyšších kontrolních institucí, postupně dojít i k takovým změnám zákonné a ústavní úpravy, které členy Nejvyššího kontrolního úřadu budou stavět do srovnatelného postavení, jaké mají soudci. Za současného stavu však členové Nejvyššího kontrolního úřadu takové postavení nemají.

55. Ústavní soud tímto nijak nezpochybnuje význam stávající nezávislosti členů Nejvyššího kontrolního úřadu při výkonu jejich činnosti, vyplývající ze specifického poslání Nejvyššího kontrolního úřadu vymezeného v čl. 97 odst. 1 Ústavy, resp. specifických cílů jím prováděného auditu, kterými jsou řádné a účelné používání veřejných prostředků a rozvoj zdravého finančního řízení (srov. preambuli Limské deklarace). V souvislosti s uvedeným proto jak z Ústavy, tak ze zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu plyne požadavek nezávislého a nestranného výkonu funkce členů Nejvyššího kontrolního úřadu, resp. objektivitu kontrolní činnosti a jejích závěrů, které jsou nezbytné pro to, aby zdroje státu nebyly využívány neúčelně a nehospodárně a tím byla ohrožena stabilita a rozvoj demokratického státu.

56. Nicméně postavení soudců na straně jedné a členů Nejvyššího kontrolního úřadu na straně druhé se vzhledem k ústavně garantované nezávislosti soudců odlišuje, z čehož plyne i rozdílný, resp. užší dispoziční prostor pro zákonodárce k platovým restrikcím vůči soudcům ve srovnání s dispozičním prostorem k takovým restrikcím vůči členům Nejvyššího kontrolního úřadu [srov. náleze z dne 16. 1. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 55/05 (N 9/44 SbNU 103; 65/2007 Sb.)].

57. Jinak řečeno, nesvědčí-li členům Nejvyššího kontrolního úřadu ústavně garantovaná osobní nezávislost srovnatelná s nezávislostí soudcovskou, nelze se dovolávat ani těch záruk, které tuto soudcovskou nezávislost zabezpečují, včetně Ústavním soudem judikované relativní neměnnosti platového postavení. Ačkoliv i členům Nejvyššího kontrolního úřadu zákonodárce přiznává některé záruky nezávislosti podobné těm, které náleží také soudcům, nelze v uvedeném shledávat potřebu dovodit výkladem Ústavy existenci dalších společných záruk nezávislosti (nyní platových poměrů). Jestliže totiž členům Nejvyššího kontrolního úřadu Ústava osobní nezávislost negarantuje, šel by případný závěr o potřebě shodného rozsahu záruk jejich nezávislosti a ústavně zakotvené soudcovské nezávislosti zjevně nad rámec Ústavy (srov. náleze sp. zn. Pl. ÚS 17/10).

XI. Závěr

58. Klíčovou ústavní hodnotou, kterou Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 (viz výše), ale i v jemu předcházející judikatuře k platovým restrikcím na straně soudců [zejména sp. zn. Pl. ÚS 33/03 ze dne 20. 10. 2004 (N 151/35 SbNU 109; 584/2004 Sb.), Pl. ÚS 13/99 ze dne 15. 9. 1999 (N 125/15 SbNU 191; 233/1999 Sb.), Pl. ÚS 18/99 ze dne 3. 7. 2000 (N 104/19 SbNU 3; 320/2000 Sb.), Pl. ÚS 16/2000 ze dne 3. 7. 2000 (N 105/19 SbNU 23; 321/2000 Sb.), Pl. ÚS 11/02 ze dne 11. 6. 2003 (N 87/30 SbNU 309; 198/2003 Sb.), Pl. ÚS 34/04 ze dne 14. 7. 2005 (N 138/38 SbNU 31; 355/2005 Sb.), Pl. ÚS 43/04 ze dne 14. 7. 2005 (N 139/38 SbNU 59; 354/2005 Sb.), Pl. ÚS 9/05 ze dne 14. 7. 2005 (N 140/38 SbNU 81; 356/2005 Sb.), Pl. ÚS 55/05 (viz výše); Pl. ÚS 13/08 ze dne 2. 3. 2010 (N 36/56 SbNU 405; 104/2010 Sb.), Pl. ÚS 12/10 ze dne 7. 9. 2010 (N 188/58 SbNU 663;

269/2010 Sb.)] hájil, byla v Ústavě explicitně formulovaná soudcovská nezávislost jakožto hodnota, která zcela specificky kolidovala se zásahy do platových poměrů soudců. Jak je však vysvětleno výše, postavení členů Nejvyššího kontrolního úřadu není, co do rámce vymezeného principem soudcovské nezávislosti, srovnatelné s postavením soudců. Ústavní soud ve shora uvedené judikatuře opakovaně upozornil na to, že zásady odměňování v různých orgánech veřejné moci jsou nerovnoměrné, ale odstranění této disproporce je v rukou zákonodárce.

59. Důsledkem uvedeného je závěr, že dosavadní judikatura Ústavního soudu, včetně nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13, neobsahuje takový výklad ústavního pořádku, který by členům Nejvyššího kontrolního úřadu poskytoval v platových otázkách postavení obdobné nezávislosti soudcovské.

60. Ústavní soud dospěl k závěru, že úprava platů členů Nejvyššího kontrolního úřadu není zásahem do ústavněprávní garance nezávislosti Nejvyššího kontrolního úřadu podle čl. 97 odst. 1 Ústavy. I s přihlédnutím k výše naznačené roli členů Nejvyššího kontrolního úřadu a stávajícímu postavení Nejvyššího kontrolního úřadu v rámci struktury státních orgánů neshledal Ústavní soud, že by napadené ustanovení zákona představovalo porušení ústavního pořádku opravňující Ústavní soud k využití derogační pravomoci, která mu přísluší.

61. Na základě důvodů vyložených v částech X. a) a b) Ústavní soud proto návrh Obvodního soudu pro Prahu 7 na zrušení ustanovení § 3a odst. 1 zákona o platu, pokud se týká členů Nejvyššího kontrolního úřadu, zamítl (§ 70 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu), a pokud se týká prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu, byl návrh na zrušení § 3a odst. 1 zákona o platu odmítnut jako podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou. V části požadující vyslovení protiústavnosti části ustanovení § 3 odst. 3 a § 3a odst. 2, 3 a 4, pokud se týkají prezidenta, viceprezidenta a členů Nejvyššího kontrolního úřadu, byl návrh Obvodního soudu pro Prahu 7 odmítnut z důvodu nedostatku aktivní procesní legitimace navrhovatele [§ 43 odst. 1 písm. c) ve spojení s ustanovením § 43 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu].

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Rychetský** v. r.



ISSN 1211-1244

Vydává a tiskne: Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůňkova 4, pošt. schr. 10, 149 01 Praha 415, telefon: 272 927 011, fax: 974 887 395 – **Redakce:** Ministerstvo vnitra, nám. Hrdinů 1634/3, pošt. schr. 155/SB, 140 21 Praha 4, telefon: 974 817 289, fax: 974 816 871 – **Administrace:** písemné objednávky předplatného, změny adres a počtu odebíraných výtisků – MORAVIAPRESS s. r. o., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, tel.: 516 205 175, e-mail: sbirky@moraviapress.cz. **Roční předplatné** se stanovuje za dodávku kompletního ročníku včetně rejstříku z předcházejícího roku a je od předplatitelů vybíráno formou záloh ve výši oznámené ve Sbírce zákonů. Závěrečné vyúčtování se provádí po dodání kompletního ročníku na základě počtu skutečně vydaných částek (první záloha na rok 2016 činí 6 000,- Kč) – Vychází podle potřeby – **Distribuce:** MORAVIAPRESS s. r. o., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, celoroční předplatné a objednávky jednotlivých částek (dobírky) – 516 205 175, objednávky – knihkupci – 516 205 175, e-mail – sbirky@moraviapress.cz, zelená linka – 800 100 314. **Internetová prodejna:** www.sbirkyzakonu.cz – **Drobný prodej – Brno:** Ing. Jiří Hrazdil, Vranovská 16, SEVT, a. s., Česká 14; **České Budějovice:** SEVT, a. s., Česká 3, tel.: 387 319 045; **Cheb:** EFREX, s. r. o., Karlova 31; **Chomutov:** DDD Knihkupectví – Antikvariát, Ruská 85; **Kadaň:** Knihárství – Příbíkova, J. Švermy 14; **Liberec:** Podještědské knihkupectví, Moskevská 28; **Olomouc:** Zdeněk Chumchal – Knihkupectví Tycho, Ostružnická 3; **Ostrava:** Nakladatelství Sagit a. s., Horní 457/1; **Otrokovice:** Ing. Kučeřík, Jungmannova 1165; **Pardubice:** ABONO s. r. o., Sportovců 1121, LEJHANEK, s. r. o., třída Míru 65; **Plzeň:** Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, nám. Českých bratří 8; **Praha 3:** Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, K Červenému dvoru 24; **Praha 4:** Tiskárna Ministerstva vnitra, Bartůňkova 4; **Praha 6:** PERIODIKA, Komornická 6; **Praha 9:** Abonentní tiskový servis-Ing. Urban, Jablonecká 362, po – pá 7–12 hod., tel.: 286 888 382, e-mail: tiskovy.servis@top-dodavatel.cz, DOVOZ TISKU SUWECO CZ, Klečákova 347; **Praha 10:** BMSS START, s. r. o., Vinohradská 190, MONITOR CZ, s. r. o., Třebostická 5, tel.: 283 872 605; **Přerov:** Jana Honková-YAHO-i-centrum, Komenského 38; **Ústí nad Labem:** PNS Grosso s. r. o., Havířská 327, tel.: 475 259 032, fax: 475 259 029, KARTOON, s. r. o., Klášská 3392/37 – vazby sbírek tel. a fax: 475 501 773, e-mail: kartoon@kartoon.cz; **Zábřeh:** Mgr. Ivana Patková, Žižkova 45; **Žatec:** Jindřich Procházka, Bezděkov 89 – Vazby Sbírek, tel.: 415 712 904. **Distribuční podmínky předplatného:** jednotlivé částky jsou expedovány neprodleně po dodání z tiskárny. Objednávky nového předplatného jsou vyřizovány do 15 dnů a pravidelné dodávky jsou zahajovány od nejbližší částky po ověření úhrady předplatného nebo jeho zálohy. Částky vyšlé v době od zaevidování předplatného do jeho úhrady jsou doposílány jednorázově. Změny adres a počtu odebíraných výtisků jsou prováděny do 15 dnů. **Reklamacce:** informace na tel. čísle 516 205 175. V písemném styku vždy uvádějte IČO (právnícká osoba), rodné číslo (fyzická osoba). **Podávání novinových zásilek** povoleno Českou poštou, s. p., Odštěpný závod Jižní Morava Ředitelství v Brně č. j. P/2-4463/95 ze dne 8. 11. 1995.