



SBÍRKA ZÁKONŮ

ČESKÁ REPUBLIKA

Částka 66

Rozeslána dne 4. srpna 2014

Cena Kč 96,-

O B S A H:

161. Nález Ústavního soudu ze dne 10. července 2014 sp. zn. Pl. ÚS 28/13 ve věci návrhu na zrušení části § 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
162. Nález Ústavního soudu ze dne 10. července 2014 sp. zn. Pl. ÚS 31/13 ve věci návrhu na zrušení části § 35ba odst. 1 písm. a) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů
-

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

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 28/13 dne 10. července 2014 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Jana Filipa, Vlasty Formánkové, Ivany Janů, Vladimíra Kůrky, Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové (soudkyně zpravodajky) a Jiřího Zemánka o návrhu Městského soudu v Brně podaném podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky 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 zákona č. 11/2013 Sb., a ustanovení čl. II v části první zákona 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, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení,

takto:

I. Ustanovení obsažené v § 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., vyjádřené slovem „2,75násobek“, pokud se týká soudců okresních, krajských, vrchních soudů, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu, se ruší uplynutím dne 31. prosince 2014.

II. Ve zbývajících částech návrhu se návrh zamítá.

Odůvodnění**I.****Vymezení věci a rekapitulace návrhu**

1. Ústavnímu soudu byl dne 24. května 2013 doručen návrh Městského soudu v Brně 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 zákona č. 11/2013 Sb., a ustanovení článku II části první zákona 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, spolu s návrhem na přednostní rozhodnutí v předmětné věci podle § 39 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb.

2. Městský soud v Brně předmětný návrh podal dle § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), a to poté, co v

souvislosti se svou rozhodovací činností v souladu s čl. 95 odst. 2 ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, (dále jen „Ústava“) dospěl k závěru, že

- ustanovení § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 11/2013 Sb., ve slově „2,75násobek“ a
- ustanovení části první článku II zákona č. 11/2013 Sb.,

jichž má být při řešení věci sp. zn. 50 C 22/2012 použito, jsou v rozporu s čl. 1 odst. 1 ve spojení s čl. 81 a čl. 82 odst. 1 Ústavy, s čl. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a s čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Protokol“).

3. V uvedené věci sp. zn. 50 C 22/2012 je Městským soudem v Brně rozhodováno o žalobě, kterou se soudce Krajského soudu v Brně domáhá vůči České republice – Krajskému soudu v Brně zaplacení částky dané rozdílem mezi nárokem žalobce na plat ve smyslu § 28 až 31 zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon č. 236/1995 Sb.“, případně „zákon o platu“) a nárokem na víceúčelovou paušální náhradu výdajů (dále jen „náhrada výdajů“) ve smyslu § 32 odst. 1 písm. a) zákona č. 236/1995 Sb., a to dle původního žalobního nároku za leden 2012 a dle jeho rozšíření i za leden a únor 2013, a mezi skutečně vyplaceným platem a náhradou výdajů, jež byly ve vztahu k období leden a únor 2013 dle zákona č. 11/2013 Sb. sníženy s účinností od 1. ledna 2013.

4. S odkazem na tvrzení žalobce ve výše uvedené věci navrhovatel konkrétně uvádí, že za leden 2013 nebyl žalobci vyplacen celý plat ve výši 105 800 Kč a celá náhrada výdajů ve výši 4 100 Kč, na jaké by měl nárok nebyť snížení platu a náhrady výdajů zákonem č. 11/2013 Sb. Žalobci byl vyplacen plat pouze 90 600 Kč a náhrada výdajů pouze ve výši 3 500 Kč, rozdíl na platu a náhradě výdajů tak v součtu představuje žalovanou částku 15 800 Kč. Totéž se vztahuje k únoru 2013.

5. Navrhovatel v Ústavním soudem posuzovaném návrhu v této souvislosti dále odkazuje na ustanovení § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 11/2013 Sb., dle něhož nově činí platová základna od 1. ledna do 31. prosince kalendářního roku 2,75násobek průměrné nominální měsíční mzdy fyzických osob v nepodnikatelské sféře dosažené podle zveřejněných údajů Českého statistického úřadu (dále převážně jen „ČSÚ“) za předminulý kalendářní rok, přičemž výši platové základny pro příslušný kalendářní rok vyhláší Ministerstvo práce a sociálních věcí ve Sbírce zákonů sdělením. Toto sdělení bylo vyhlášeno ve Sbírce zákonů dne 22. 1. 2013 pod č. 18/2013 Sb. a jako platová základna soudců pro rok 2013 byla stanovena částka 62 856,75 Kč.

6. Ve vztahu k namítané protiústavnosti výše uvedených ustanovení pak navrhovatel předestřel Ústavnímu soudu následující argumenty. Předně napadl vady týkající se legislativního procesu a namítal nepřipustnou retroaktivitu zákona č. 11/2013 Sb. Následně předestřel obecnou ústavněprávní argumentaci, ústavněprávní argumentaci pro konkrétní posouzení dané věci, představil ekonomickou argumentaci a popsal vývoj platových restrikcí vůči soudcům.

7. Navrhovatel nejprve namítal, že nebyly splněny důvody pro vyhlášení stavu legislativní nouze předsedkyní Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“) uvedené v § 99 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „jednací řád“). Navrhovatel na úvod zrekapituloval, že Ústavní soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 33/11 ze dne 3. května 2012 (N 95/65 SbNU 259; 181/2012 Sb.) zrušil slovo „2,5násobek“ v § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 425/2010 Sb., uplynutím dne 31. prosince 2012, načež vláda předložila Poslanecké sněmovně novelizaci zákona č. 236/1995 Sb. jako tisk č. 763 dne 30. července 2012. Podle navrhovatele ovšem bylo možno jen stěží tento návrh považovat za vládní návrh zákona ve smyslu čl. 41 Ústavy, neboť tento návrh nemohl být bez dalšího schválen (byl předložen v pěti variantách), přičemž komplexní pozměňovací návrh k němu byl dne 12. prosince 2012 zamítnut. Vláda nato dne 14. prosince 2012 předložila Poslanecké sněmovně návrh

novelizace § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., kterým výši platové základny stanovila jako 2,75násobek průměrné mzdy v nepodnikatelské sféře (tisk č. 880). Tento návrh byl projednán ve stavu legislativní nouze a schválen Poslaneckou sněmovnou dne 18. prosince 2012 (ve Sbírce zákonů byl jako zákon č. 11/2013 Sb. publikován dne 17. ledna 2013) s účinností upravenou v části čtvrté článku V dnem 1. ledna 2013. V důvodové zprávě k tisku č. 880 vláda doslova uvedla, že tisk č. 763 „vnímala především jako legislativní nosič pro řešení vzešlé ze všeobecné politické shody“. Navrhovatel namítá, že vláda v tak závažné věci, jakou je určení výše platu soudců, nepostupovala ústavně konformně, neboť včas nepředložila řádný návrh zákona, jenž by zákonodárný sbor mohl včas projednat. Následné použití institutu legislativní nouze pak bylo jeho zneužitím vyplývajícím z nekvalitního návrhu předloženého jako tisk č. 763. Projednání návrhu zákona ve stavu legislativní nouze nemůže být nástrojem pro laxnost moci výkonné. Další navrhovatelovy námitky směřují proti skutečnosti, že přestože předmětem právní úpravy byla výše platu soudců, nebyla novelizace zákona vyhlášena pod č. 11/2013 Sb. se soudní mocí projednána, tudíž soudní moc neměla žádnou možnost v průběhu přípravy rozhodnutí vlády hájit svou pozici. V této souvislosti navrhovatel uvádí, že Ústavní soud k této otázce již jednou zaujal alarmující stanovisko, a to v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/10 ze dne 7. září 2010 (N 188/58 SbNU 663; 269/2010 Sb.), ovšem nedočkal se ze strany navrhovatele zákona žádné reflexe.

8. Navrhovatel se dále vyjádřil k otázce retroaktivity zákona č. 11/2013 Sb. Podle části čtvrté článku V zákona č. 11/2013 Sb. měl zákon nabýt účinnosti dnem 1. ledna 2013. Ve Sbírce zákonů byl zákon publikován dne 17. ledna 2013. Navrhovatel je přesvědčen, že v souladu s ustanovením § 3 odst. 3 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, nabytí zákona č. 11/2013 Sb. účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení, tj. dnem 1. února 2013. K tomuto závěru dle navrhovatele dospělo i Ministerstvo práce a sociálních věcí, které upozornilo rezort Ministerstva spravedlnosti na tuto skutečnost a potřebu odvést pojistné na sociální zabezpečení z náhrad výdajů za leden 2013. Došlo tedy k situaci, kdy k 1. lednu 2013 nebyla určena platová základna pro stanovení platu soudců. Na tuto situaci pak dopadá článek II části první zákona č. 11/2013 Sb., který stanoví, že platová základna podle tohoto zákona se použije poprvé pro určení platu a náhrady výdajů za měsíc leden 2013. Tuto úpravu nepovažuje navrhovatel za takovou, která by *in favorem* soudní moci zpětně, tedy retroaktivně přiznávala určité plnění, nýbrž má za to, že jde o úpravu restriktivní, a tedy nepřipustně retroaktivní.

9. Zdůvodnění hmotněprávní protiústavnosti napadených zákonných ustanovení odvíjí navrhovatel od rekapitulace relevantní judikatury Ústavního soudu týkající se různých aspektů materiálního zabezpečení soudců. Dle jeho názoru obsahuje následující základní teze:

- posouzení ústavnosti platových restrikcí vůči soudcům pro konkrétní období konkrétního roku spadá do rámce vymezeného principem soudcovské nezávislosti [náleze Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 55/05 ze dne 16. ledna 2007 (N 9/44 SbNU 103; 65/2007 Sb.), bod 49],
- ústavní postavení soudců na straně jedné a představitelů moci zákonodárné a výkonné, zvláště pak státní správy, na straně druhé se vzhledem k principu dělby moci a principu nezávislosti soudců odlišuje, z čehož plyne i rozdílný dispoziční prostor pro zákonodárce k platovým restrikcím vůči soudcům ve srovnání s dispozičním prostorem k takovýmto restrikcím v jiných oblastech veřejné sféry (náleze Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 55/05, bod 49),
- zásah do materiálního zabezpečení soudců garantovaného zákonem nesmí být výrazem svévole zákonodárce, nýbrž musí být, vycházející ze zásady proporcionality, odůvodněn výjimečnými okolnostmi, např. tíživou finanční situací státu, přičemž i za splnění této podmínky musí být zohledněna odlišnost funkce soudců a představitelů moci zákonodárné a výkonné, zvláště pak státní správy; takovýto zásah nesmí zavdat důvod k obavám, zda se nedotýká omezení důstojnosti soudců, např. není-li výrazem ústavně nepřipustného tlaku moci zákonodárné a moci výkonné na moc soudní (náleze Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 55/05, bod 49),
- princip nezávislého soudnictví je jednou z podstatných náležitostí demokratického právního státu ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy (náleze Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 55/05, bod 50),

- svévolný zásah zákonodárce do oblasti materiálního zajištění soudců, v tom rámci i platové restrikce, nutno do rámce chráněného principem jejich nezávislosti podřadit ze dvou důvodů. Nezávislost soudců je v první řadě podmíněna jejich morální integritou a odbornou úrovní, zároveň ale je spjata i s jejich přiměřeným materiálním zajištěním. Druhým důvodem podřazení zákazu svévolného zásahu do materiálního zajištění soudců (platových restrikcí) do rámce principu jejich nezávislosti je vyloučit možnost, eventualitu nátlaku moci zákonodárné, resp. výkonné na rozhodování soudců. Jinými slovy, vyloučit svévolné zásahy do materiálního zajištění soudců jako eventuelní formu „penalizace“ soudců ze strany legislativy a exekutivy, a tím i formy nátlaku na jejich rozhodování [náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 43/04 ze dne 14. července 2005 (N 139/38 SbNU 59; 354/2005 Sb.)],
- 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. Usilování o takovou rovnost vybočuje z kategorie ústavnosti, jde o politický cíl, který nemá oporu v ústavně chápaném principu rovnosti [náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 11/02 ze dne 11. června 2003 (N 87/30 SbNU 309; 198/2003 Sb.)],
- za další formu platové restrikce je třeba považovat i zmrazení zákonem předpokládaného růstu příjmů soudců nebo i jiných ústavních činitelů, přičemž např. „trvalé“ zmrazení platů by Ústavní soud nepochybně posuzoval jako krok ústavně nepřipustný. Platové poměry soudců v širokém smyslu mají být stabilní nesnižovatelnou veličinou, pokud nenastanou zcela výjimečné, mimořádné okolnosti státu [náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/08 ze dne 2. března 2010 (N 36/56 SbNU 405; 104/2010 Sb.)], bod 41; obdobně náleží sp. zn. Pl. ÚS 55/05, bod 55],
- za výrazný prvek záruky přiměřeného materiálního zabezpečení soudců z hlediska principu dělby státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní a požadavku jejich vzájemné vyváženosti je třeba považovat i přímou vazbu mezi platem představitelů moci zákonodárné a výkonné na straně jedné a platem soudců na straně druhé. Konstrukce zákona o platu představitelů státní moci, která s pomocí jednotné platové základny a zákonem stanovených koeficientů zaručuje, že spolu se zvýšením platů představitelů moci zákonodárné a výkonné se ve stejném poměru automaticky zvýší i platy soudců, tak představuje významnou, v právním řádu vestavěnou pojistku, že poměr v materiálním zabezpečení představitelů jednotlivých mocí bude i v budoucnu zachováván (náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 55/05, bod 59).

10. Navrhovatel dále uvádí, že uvedené teze jsou obsaženy i v mnoha dalších nálezech Ústavního soudu vztahujících se k platovým restrikcím vůči soudcům. Připomíná, že k těmto zobecňujícím tezím se Ústavní soud přihlásil rovněž ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/10 a dále ve svém posledním nálezu týkajícím se platových restrikcí soudců, tj. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/11.

11. Z uvedeného posledního nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/11 ještě vybírá následující dvě zobecňující teze:

- soudcovské platy i na rozdíl od platů ostatních služebníků státu po dlouhé období i s následující zamýšlenou perspektivou podléhají pouze restrikcím. Opatření ve vztahu k nim se pak již nejedná jako mimořádná a proporční, ale jako cílený proces směřující k tomu, aby se soudcovské platy vrátily do nižších úrovní, a tedy aby se touto cestou odstranila ze zorného úhlu moci zákonodárné a výkonné v minulosti učiněná „chyba“ při stanovení pravidel pro výpočty soudcovských platů v polovině 90. let 20. století. Taková nivelizace pak ve svých důsledcích vede zákonitě i k sestupu soudcovského stavu uvnitř středostavovské společenské vrstvy, jeho příjmové degradaci ve vztahu k ostatním právníckým povoláním a k umenšování jeho potřebné společenské prestiže,

- restrikce obsažená ve snížení koeficientu pro určení platové základny z hodnoty trojnásobku na hodnotu 2,5násobku průměrné nominální měsíční mzdy fyzických osob v nepodnikatelské sféře představuje nepřiměřený a pouze vůči soudcům zaměřený zásah, nesplňuje ty podmínky, jež pro akceptaci restrikcí platů soudců vytyčil Ústavní soud v již nastíněné judikatuře.

12. Z jiného nálezu Ústavního soudu, který se netýká platových restrikcí vůči soudcům, pak připomíná také závěry vyslovené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/09 ze dne 7. září 2010 (N 186/58 SbNU 633; 309/2010 Sb.), bodu 40:

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

13. Ve prospěch závěru o protiústavnosti napadených zákonných ustanovení Městský soud v Brně odkazuje i na řadu mezinárodních dokumentů. V první řadě poukazuje na doporučení Výboru ministrů Rady Evropy ze dne 17. listopadu 2010 o soudcích CM/Rec(2010)12 (<http://www.coe.int>), které nahradilo dřívější doporučení R (94)12. Z článků 53 až 55, které se týkají odměňování soudců, vyplývá, že:

- odměňování soudců musí vyjadřovat jejich roli a odpovědnost a být na dostatečné úrovni,
- v době nemoci a mateřství by mělo být zajištěno udržení rozumné výše jejich odměny,
- penze soudců by měla být v rozumném vztahu k dřívějšímu platu,
- měla by existovat speciální zákonná ustanovení bránící snižování platů soudců.

14. Z dalších mezinárodních dokumentů navrhovatel upozorňuje na zprávu Evropské komise pro demokracii prostřednictvím práva (Benátská komise), přijatou ve dnech 12. až 13. března 2010 (<http://www.venice.coe.int>), která v části III článku 6 uvádí: „Benátská komise je toho názoru, že finanční ohodnocení soudců musí korespondovat s důstojností jejich profese a že adekvátní ohodnocení je nezbytným předpokladem ochrany soudců před nežádoucími externími vlivy ... Výše ohodnocení by měla být stanovena s ohledem na společenské poměry v zemi a porovnána s mírou ohodnocení vyšších úředníků.“ Konečně v rámci srovnávací analýzy argumentuje i závěry Poradního výboru soudců v rámci aktivit Rady Evropy z roku 2001, který ve svém stanovisku č. 1 (Avis No 1, body č. 61 a 62) klade důraz na potřebu takových zákonných ustanovení, která budou bránit snižování platu soudců a která zajistí faktické zvyšování platů tak, aby byla udržena jejich hodnota ve vztahu k životním nákladům (<http://wcd.coe.int/>).

15. Než navrhovatel přistoupil k ústavněprávní argumentaci relevantní pro posouzení daného případu, zmínil se stručně o vývoji odměňování soudců, přičemž odkázal na odůvodnění návrhů ve věcech sp. zn. Pl. ÚS 16/11 [rozhodnuto nálesem sp. zn. Pl. ÚS 16/11 ze dne 2. srpna 2011 (N 135/62 SbNU 99; 267/2011 Sb.)] a sp. zn. Pl. ÚS 33/11, ve kterých tehdy Městský soud v Brně podrobně rozebral demontáž systému odměňování ústavních činitelů obsaženého v zákoně č. 236/1995 Sb. Tu lze dle něj charakterizovat jako snahu ve vztahu k soudcům snížit jejich platovou úroveň desítkami zásahů do složek materiálního zabezpečení. Především připomněl závěry Ústavního soudu obsažené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/11, v němž dal navrhovateli za pravdu v tom, že bylo neústavně zasaženo do práv soudce snížením platové základny z trojnásobku průměrné mzdy v nepodnikatelské sféře na 2,5násobek. K tak razantnímu zásahu do úrovně odměňování soudců neshledal Ústavní soud důvod („restrikce ... představuje nepřiměřený a pouze vůči soudcům zaměřený zásah ...“). Navrhovatel je přesvědčen, že Ústavní soud v tomto nálezu nevytvořil zákonodárci žádný prostor pro úvahu, jaká hranice platové základny je ústavně konformní. Ve věci sp. zn. Pl. ÚS 33/11 dle něj posuzoval Ústavní soud toliko dvě hranice, ke kterým směřovala veškerá argumentace navrhovatele: totiž že snížení platové základny z trojnásobku na 2,5násobek je za situace, jaká byla v oblasti odměňování ve veřejné sféře, vůči soudcům neproporcionální, a tedy i neústavní, neboť soudci požívají v tomto ohledu zvýšené ústavní ochrany. Jediným ústavně konformním opatřením tedy dle názoru navrhovatele bylo vrátit výši platové základny na trojnásobek.

16. Zákonodárce však k 1. lednu 2013 nedokázal přijmout právní úpravu, která by zaručila soudní moci realizaci práva na materiální zabezpečení; až s měsíčním odstupem zpětně snížil již dosaženou úroveň platové základny na 2,75násobek průměrné mzdy v nepodnikatelské sféře. Navrhovatel má za to, že jediným ústavně možným výkladem otázky, jaký plat náležel soudci dne 1. ledna 2013 a po celý leden 2013, je ten, který jako východisko použije nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/11 a dovodí, že soudci náležel plat odpovídající platové základně ve výši trojnásobku průměrné mzdy v nepodnikatelské sféře za rok 2011 (neboť to byla úroveň, kterou považoval Ústavní soud za konformní). Vláda jako navrhovatel snížení základny na 2,75násobek (tisk č. 880) dle Městského soudu v Brně neuvedla ničeho relevantního, toliko, že návrat k trojnásobku by kladl vysoké nároky na prostředky státního rozpočtu v roce 2013 i v letech dalších, tj. v období, kdy se uplatňují úsporná opatření prakticky u všech skupin obyvatelstva.

17. Na podporu svých tvrzení navrhovatel použil i ekonomické argumenty. Zejména uvedl, že z údajů Českého statistického úřadu lze zjistit, že průměrná mzda v nepodnikatelské sféře na tzv. přepočtené počty (tabulka 1b jako příloha k publikaci Českého statistického úřadu č. e-3106-12 s názvem „Evidenční počet zaměstnanců a jejich mzdy 4. čtvrtletí 2012“ zveřejněné dne 2. dubna 2013) nominálně v letech 2000–2012 vůbec nepoklesla (za rok 2011 se uvádí údaj 24 469 Kč, za rok 2012 údaj 25 015 Kč). Na fyzické osoby (což je údaj zkrslující, neboť nezohledňuje délku pracovních úvazků) mezi rokem 2009 a 2010 průměrná mzda v nepodnikatelské sféře poklesla o 36 Kč a mezi roky 2010 a 2011 o 42 Kč, v roce 2012 již vzrostla na 23 453 Kč (tj. růst o 455 Kč). Tyto marginální výkyvy ve směru poklesu pak právní úprava zcela reflektuje tím, že platová základna sleduje stav průměrné mzdy v nepodnikatelské sféře i směrem k poklesu, tzn. že Česká republika je patrně jednou z mála zemí, kde platy soudců klesají úměrně poklesu platů ve veřejné sféře zcela automaticky. Na tuto úpravu se přitom nebere vůbec ze strany zákonodárce zřetel. Důvody pro daleko podstatnější pokles úrovně odměňování soudců tak stále zůstávají zastřeny, respektive nesnesou ústavní světlo. Ve skutečnosti se totiž dle navrhovatele jedná o dlouholetou snahu snížit relativně odměňování soudců v zemi, jakkoli platy soudců nelze považovat ani z mezinárodního srovnání za odtržené od reality. Státní závěrečný účet za rok 2011 publikovaný na webu Ministerstva financí uvádí v části [i]. Výdaje státního rozpočtu v kapitole 3 „Čerpání mzdových prostředků v rozpočtové sféře“, že v roce 2011 došlo ke zvýšení platů pedagogických pracovníků regionálního školství ve výši 1 554,4 mil. Kč, přičemž pokud jde o počty zaměstnanců, v ústředních orgánech (tab. 52) došlo k poklesu o 676 zaměstnanců při růstu neobsazených funkčních míst z 6 209 v roce 2010 na 14 745 v roce 2011. Navrhovatel za této situace neshledává žádnou přiměřenost ve snížení platové základny soudců téměř o 12 %. Mediálně šířené zprávy dle něj ostatně svědčí o tom, že na ústředních orgánech státní správy jsou i přes proklamované úspory stále přidělovány odměny v řádech statisíců korun.

18. Navrhovatel proto svou hmotněprávní argumentaci uzavřel s tím, že považuje slovo 2,75násobek uvedené v ustanovení § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 11/2013 Sb., za neústavní z důvodu rozporu výše tohoto násobku s právem soudců na stabilní materiální zabezpečení. V případě navrhovaného zrušení části první článku II zákona č. 11/2013 Sb. pak k rozporu s právem soudců na materiální zabezpečení přistupuje ještě jako další důvod porušení zákazu retroaktivity zákona. Na základě výše uvedeného proto shledal daná ustanovení v rozporu s čl. 1 odst. 1 ve spojení s čl. 81 a čl. 82 odst. 1 Ústavy, s čl. 1 Listiny a s čl. 1 Protokolu.

19. Navrhovatel dodává, že z ustanovení § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu vyplývá, že dojde-li Ústavní soud k závěru, že zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení jsou v rozporu s ústavním zákonem, nálezem rozhodne, že takový zákon nebo jejich jednotlivá ustanovení se zrušují dnem, který v nálezu určí. Navrhovatel je toho názoru, že Ústavní soud by měl v případě vyhovění návrhu zákonodárci stanovit relativně krátkou lhůtu k přijetí nové úpravy, jež bude v souladu s nosnými důvody vyjádřenými v nálezu. Jinými slovy, den zrušení napadených ustanovení, který Ústavní soud musí ve smyslu § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu v nálezu určit, by měl být určen tak, aby na jedné straně měl zákonodárce určitý prostor k přijetí nové úpravy, avšak na druhé straně aby nedocházelo ke zbytečným průtahům při přijímání nové úpravy. Je obecně známo, že zákonodárce si je dlouhodobě vědom existence mnoha nálezů Ústavního soudu ohledně platových restrikcí soudců a že tato problema-

tika je mu podrobně známa. Zákonodárce je schopen novou právní úpravu přijmout v relativně velmi krátkém čase, což ostatně prokázal i v případě napadaného zákona č. 11/2013 Sb., který byl Poslanecké sněmovně předložen vládou dne 14. prosince 2012, Poslanecká sněmovna návrh schválila dne 18. prosince 2012, Senát Parlamentu České republiky (dále jen „Senát“) návrh projednal dne 28. prosince 2012 a ještě téhož dne byl schválený zákon doručen prezidentovi k podepsání. Navíc čím delší lhůta je zákonodárci k přijetí nové úpravy poskytnuta, tím déle trvá protiústavní stav.

20. Navrhovatel současně navrhl, aby Ústavní soud v souladu s § 39 zákona o Ústavním soudu rozhodl o podaném návrhu přednostně, a to s argumentem opakovaného zásahu zákonodárce ve směru restrikcí platů soudců, jeho intenzity, jakož i obecného dopadu na rozhodnutí ve věci vysokého počtu žalob soudců na doplatek platu a náhrady výdajů za leden roku 2013.

II.

Rekapitulace podstatných částí vyjádření účastníků řízení

21. Podle § 42 odst. 4 a § 69 zákona o Ústavním soudu zaslal Ústavní soud předmětný návrh k vyjádření účastníkům řízení. Ve stanovené lhůtě svá vyjádření zaslala Poslanecká sněmovna a Senát. Veřejný ochránce práv dopisem doručeným Ústavnímu soudu dne 10. června 2013 oznámil, že svého práva přistoupit do řízení nevyužije. Stejně tak dopisem doručeným Ústavnímu soudu dne 22. července 2013 učinila vláda.

22. Ve svém vyjádření ze dne 3. července 2013 předsedkyně Poslanecké sněmovny Miroslava Němcová uvedla, že návrh zákona, který byl později vyhlášen jako zákon č. 11/2013 Sb., předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 14. prosince 2012 a byl rozeslán poslancům jako tisk č. 880. Obsahem návrhu je, jak vláda v důvodové zprávě uvádí, v reakci na nález Ústavního soudu vyhlášený pod č. 181/2012 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 33/11), kterým se uplynutím dne 31. prosince 2012 ruší obecná úprava výše platové základny stanovená v § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., stanovení nové výše platové základny pro určení platu a některých náhrad výdajů, a to na úrovni 2,75násobku průměrné nominální měsíční mzdy fyzických osob v nepodnikatelské sféře dosažené podle zveřejněných údajů Českého statistického úřadu za předminulý kalendářní rok. V důvodové zprávě dále vláda uvádí, že snížení relace platové základny k průměrné mzdě v nepodnikatelské sféře z trojnásobku na 2,5násobek, k němuž došlo od 1. ledna 2011 zákonem č. 425/2010 Sb., označil Ústavní soud za platovou restrikci vůči soudcům, která je v rozporu s čl. 1 odst. 1 ve spojení s čl. 82 odst. 1 Ústavy. Návrat k trojnásobku by kladl vysoké nároky na prostředky ze státního rozpočtu v roce 2013 i v letech dalších, tj. v období, ve kterém se uplatňují úsporná opatření prakticky u všech skupin obyvatelstva. Za přiměřené řešení, zejména vzhledem k současné ekonomické situaci a možnostem státního rozpočtu, proto vláda považuje stanovení relace platové základny k průměrné mzdě v nepodnikatelské sféře ve výši 2,75násobku. Rovněž, jak vláda v důvodové zprávě uvádí, navrhované řešení vychází z předpokladu, že Ústavním soudem zrušená relace platové základny k průměrné mzdě v nepodnikatelské sféře ve výši 2,5násobku je příliš nízká, avšak současně bylo Ústavním soudem ponecháno na vůli moci zákonodárné a výkonné, v jaké úrovni ji nově stanoví. Jestliže byla Ústavním soudem platová základna vypočtená jako násobek číselky 2,5 shledána jako protiústavní a v logice pak původní platová základna vypočtená násobkem číselky 3 jako bezpečně ústavně konformní, pak za kompromisní řešení bylo zvoleno stanovení násobku číselkou 2,75, tedy v polovině krajních řešení. Pokud jde o čl. II návrhu zákona, důvodová zpráva konstatuje, že Ústavní soud zrušil uplynutím dne 31. prosince 2012 výši platové základny v obecné úpravě (tj. jak pro všechny soudce včetně soudců Ústavního soudu, tak i pro představitele moci zákonodárné a výkonné) a bez provedení příslušné změny by se ustanovení § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb. stalo neaplikovatelným. Ve zvláštní části důvodové zprávy týkající se článku II je tedy zdůrazněno, že nově stanovená výše platové základny se použije pro určení platů a náhrad výdajů za celý měsíc leden 2013, a to i pro případ, že by k vyhlášení zákona ve Sbírce zákonů došlo až v průběhu tohoto měsíce, z důvodu právní jistoty.

23. Na návrh vlády vyhlásila předsedkyně Poslanecké sněmovny stav legislativní nouze. Návrh byl přikázán k projednání rozpočtovému výboru, který jej projednal a vydal dne 18. prosince 2012

usnesení, ve kterém doporučuje Poslanecké sněmovně, aby návrh zákona předložený vládou schválila, neprojednávala jej v obecné rozpravě, pouze v rozpravě podrobné, projednávala jej do úterý 18. prosince do 19 hodin a přijala usnesení, podle kterého ve smyslu § 99 odst. 7 jednacího řádu upouští od obecné rozpravy. Téhož dne Poslanecká sněmovna při projednávání návrhu zákona počtem hlasů z přihlášených 168 poslanců 160 pro a 3 proti schválila usnesení, které konstatuje, že nadále existují podmínky pro projednávání návrhu zákona ve zkráceném jednání. Usnesení rozpočtového výboru bylo pak přijato počtem hlasů z přítomných 161 poslanců 133 pro a 2 proti. V podrobné rozpravě k návrhu zákona byly předloženy dva pozměňovací návrhy, z nichž návrh poslankyně Jany Suché, který v článku I návrhu zákona nahrazoval slovo „2,75násobek“ slovem „3násobek“ nebyl přijat počtem hlasů z přihlášených 106 poslanců 24 pro a 32 proti. Poslanecká sněmovna poté závěrečným hlasováním vyslovila souhlas s vládním návrhem počtem hlasů z přihlášených 99 poslanců 80 pro a 8 proti. Poslanecká sněmovna postoupila dne 19. prosince 2012 návrh zákona Senátu, který jej projednal na své schůzi dne 28. prosince 2012, kdy vyjádřil vůli se návrhem zákona nezabývat. Prezident republiky zákon podepsal dne 11. ledna 2013. Dne 15. ledna 2013 byl schválený zákon doručen k podpisu premiérovi a ve Sbírce zákonů byl zákon vyhlášen dne 17. ledna 2013.

24. Dle předsedkyně Poslanecké sněmovny tedy lze konstatovat, že návrhem Městského soudu v Brně napadené části zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 11/2013 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 proto na Ústavním soudu, aby v souvislosti s podaným návrhem Městského soudu v Brně posoudil ústavnost předmětných ustanovení a vydal příslušné rozhodnutí.

25. Předseda Senátu Milan Štěch zaslal k výzvě Ústavního soudu vyjádření, jež bylo Ústavnímu soudu doručeno dne 24. června 2013. Návrh zákona, který byl po jeho přijetí vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 11/2013 Sb., byl vládou předložen do Poslanecké sněmovny 14. prosince 2012 poté, co nebyl v závěrečném hlasování schválen předchozí návrh zákona, který vláda předložila na konci července 2012 a který byl projednáván jako sněmovní tisk č. 763. V Poslanecké sněmovně byl návrh zákona projednáván jako sněmovní tisk č. 880 ve stavu legislativní nouze, kterou na návrh vlády vyhlásila předsedkyně Poslanecké sněmovny na dobu od 17. prosince 2012 do 21. prosince 2012. Vládní návrh zákona byl schválen spolu s pozměňovacími návrhy, kterými byl doplněn o úpravu spočívající v tom, aby v příslušných zákonech upravujících pojistné na sociální zabezpečení a pojistné na veřejné zdravotní pojištění byly z okruhu příjmů podléhajících pojistnému vypuštěny náhrady výdajů poskytované procentem z platové základny představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců.

26. Senátu byl návrh zákona postoupen Poslaneckou sněmovnou dne 19. prosince 2012, přičemž vláda prostřednictvím svého předsedy požádala předsedu Senátu, aby Senát návrh zákona projednal ve zkráceném jednání. Návrh zákona byl projednáván jako senátní tisk č. 10, byl přikázán k projednání třem výborům, a to výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu, výboru pro zdravotnictví a sociální politiku a výboru ústavně-právnímu. Výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu jako výbor garanční návrh zákona projednal na své 3. schůzi konané dne 28. prosince 2012 a ve svém usnesení č. 18 doporučil Senátu návrhem zákona se nezabývat. Výbor pro zdravotnictví a sociální politiku návrh zákona projednal na své 3. schůzi konané dne 28. prosince 2012 a poté, co podporu nezískal návrh na schválení návrhu zákona v předloženém znění, výbor ve svém usnesení č. 6 doporučil Senátu návrh zákona zamítnout. Výbor ústavně-právní návrh zákona projednal na své 4. schůzi konané dne 27. prosince 2012 a poté, co podporu nezískal návrh nezabývat se návrhem zákona, výbor ve svém usnesení č. 14 doporučil Senátu projednávaný návrh zákona vrátit Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, které výbor přijal. Smyslem pozměňovacích návrhů byla celková změna návrhu zákona postoupeného z Poslanecké sněmovny založená na tom, aby v zákoně č. 236/1995 Sb. v ustanovení § 3 odst. 3 byla výše platové základny stanovena na úrovni trojnásobku průměrné nominální měsíční mzdy, dále šlo o změny spočívající v tom, aby se u soudců Ústavního soudu používala platová základna platná pro soudce a aby z návrhu zákona byly vypuštěny změny doplněné formou pozměňovacích návrhů vztahujících se k příjmům podléhajícím pojistnému na sociální zabezpečení a pojistnému na zdravotní pojištění.

27. Senát předložený návrh zákona projednal na své 3. schůzi dne 28. prosince 2012, přičemž v úvodu jeho projednávání vyslovil souhlas se žádostí vlády o zkrácené jednání. Po vystoupení zástupce předkladatele a zpravodajů výborů, kterým byl návrh zákona přikázán k projednání, se podle § 107 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, bez rozpravy hlasovalo o návrhu doporučeném garančním výborem, aby Senát vyjádřil vůli návrhem zákona se nezabývat. Senát s tímto návrhem vyslovil souhlas svým usnesením č. 50, přičemž pro toto usnesení ze 74 přítomných senátorů hlasovalo 57 a 11 bylo proti. K projednávání návrhu zákona ve výborech lze uvést, že k návrhu zákona proběhla poměrně obsáhlá rozprava, která vedla v příslušných výborech k rozdílným závěrům, jak vyplývá z přijatých usnesení výboru. Ze strany předkladatele bylo k navrhované úpravě výše platové základny uváděno, že podle názoru vlády je navrhovaná úprava v souladu s nálezy Ústavního soudu, což bylo uvedeno také v důvodové zprávě, a bylo poukazováno na časové aspekty vzniklé v důsledku nepřijetí předchozího vládního návrhu zákona v Poslanecké sněmovně, v důsledku kterých bylo nutné přistoupit ke zkrácenému jednání. K těmto argumentům předkladatele řada senátorů uvedla jiný názor, zejména v ústavně-právním výboru, kde byly vzneseny jednak výhrady z hlediska naplnění podmínek pro stav legislativní nouze, jednak výhrady k navrhované výši platové základny ve vztahu k soudcům, kde byly vysloveny názory, že v souladu s nálezem Ústavního soudu by pro soudce měla být v zákoně zachována původní úprava vyjádřená slovem „trojnásobek“, a výhrady byly také k úpravě, která byla do vládního návrhu doplněna formou pozměňovacích návrhů přijatých v Poslanecké sněmovně ve vztahu k pojistnému. Ve výboru pro zdravotnictví a sociální politiku výhrady některých senátorů vedly k usnesení o zamítnutí návrhu zákona, ve výboru ústavně-právním pak vedly k přijetí pozměňovacích návrhů, které by nepochybně byly v souladu s nálezem Ústavního soudu. Ve výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu, což byl výbor garanční, však získaly podporu argumenty, které byly uvedeny i v důvodové zprávě k vládnímu návrhu zákona, dovozující, že jde o kompromisní řešení, které by v budoucím možném testu ústavní konformity mohlo obstát, a na základě toho bylo všemi přítomnými senátory přijato usnesení doporučující Senátu návrhem zákona se nezabývat. Toto usnesení bylo následně přijato i Senátem, takže na plénu Senátu k návrhu zákona nebyla vedena rozprava.

III.

Upuštění od ústního jednání

28. Ústavní soud seznal, že ústní jednání by nemohlo přinést významný posun v objasnění věci, než jaké plyne z písemných úkonů účastníků řízení. S ohledem na § 44 zákona o Ústavním soudu, ve znění po novele provedené zákonem č. 404/2012 Sb., není třeba se dotazovat účastníků řízení na jejich postoj k této otázce, proto bylo možno ve věci rozhodnout bez konání ústního jednání.

IV.

Dikce napadených ustanovení

29. Ustanovení § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 11/2013 Sb., stanoví:

Platová základna činí od 1. ledna do 31. prosince kalendářního roku 2,75násobek 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.

30. Ustanovení části první čl. II zákona č. 11/2013 Sb. zní:

Přechodné ustanovení

Platová základna podle tohoto zákona se použije poprvé pro určení platu a náhrady výdajů za měsíc leden 2013.

V.

Aktivní legitimace navrhovatele

31. Návrh na zrušení části zákona č. 236/1995 Sb. a přechodného ustanovení včleněného do části první zákona č. 11/2013 Sb. spolu s návrhem na přednostní rozhodnutí věci podle § 39 zákona o Ústavním soudu byl podán Městským soudem v Brně dle ustanovení § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu.

32. Městský soud v Brně pod sp. zn. 50 C 22/2012 vede řízení, v němž se soudce Krajského soudu v Brně domáhá vůči České republice – Krajskému soudu v Brně zaplacení částky dané rozdílem mezi nárokem žalobce na plat a na paušální náhradu výdajů, podle rozšíření žalobního nároku, za leden a únor 2013 a mezi skutečně vyplaceným platem a náhradou výdajů, jež byly ve vztahu k období leden a únor 2013 sníženy zákonem č. 11/2013 Sb. Toto tvrzené snížení činí za každý měsíc částku v úhrnu 15 800 Kč.

33. Podmínkou aktivní legitimace obecného soudu dle § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu je taková pozice zákona, resp. jeho jednotlivého ustanovení, jehož zrušení je navrhováno, k předmětu řízení, jež zakládá pro posouzení věci ze strany obecného soudu rozhodovací důvody. Při posouzení nároku na doplatek platu a náhrady výdajů za měsíce leden a únor musí obecný soud aplikovat § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb. stanovící výši platové základny včetně přechodného ustanovení určujícího, kdy se poprvé změna platové základny má projevit (čl. II zákona č. 11/2013 Sb.).

34. Ústavní soud ve své ustálené judikatuře opakovaně zaujal právní názor, dle něhož novela právního předpisu nemá samostatnou normativní existenci, nýbrž se stává součástí novelizovaného právního předpisu; připustil posouzení novelizace toliko v případech námitky její protiústavnosti z důvodu neexistence normotvorné kompetence nebo nedodržení ústavně předepsaného způsobu jejího přijetí a vydání. Obdobou této situace je i případ, kdy je napadáno přechodné ustanovení [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 6/13 ze dne 2. dubna 2013 (112/2013 Sb.)], neboť toto ustanovení normativně existuje právě a jen jako součást novelizujícího zákona, součástí zákona novelizovaného se nestává.

35. Aktivní legitimace navrhovatele je tedy dána.

VI.

Ústavní konformita kompetence a legislativního procesu

36. Ústavní soud je v souladu s ustanovením § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu v řízení o kontrole norem povinen posoudit, zda napadený zákon (jeho jednotlivé ustanovení) byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

37. Ze sněmovního tisku č. 880/0 (vládní návrh zákona), těsnopiseckých zpráv, jakož i z vyjádření účastníka řízení, usnesení vlády č. 934 ze dne 14. prosince 2012 (veřejně dostupného) a rozhodnutí předsedkyně Poslanecké sněmovny č. 48 a 49 ze dne 14. prosince 2012 (dostupných v digitální knihovně Poslanecké sněmovny) bylo zjištěno, že vláda schválila předmětný návrh předložený ministryni práce a sociálních věcí dne 14. prosince 2012 usnesením č. 934, přičemž současně navrhla předsedkyni Poslanecké sněmovny, aby vyhlásila na období od 17. do 21. prosince 2012 stav legislativní nouze pro projednání tohoto vládního návrhu zákona, a požádala, aby tento vládní návrh byl projednán ve zkráceném jednání v rámci vyhlášeného stavu legislativní nouze. Současně vláda požádala předsedu Senátu, aby Senát projednal vládní návrh zákona ve zkráceném jednání.

38. Předsedkyně Poslanecké sněmovny vyhlásila rozhodnutím č. 48 ze dne 14. prosince 2012 na dobu od 17. do 21. prosince 2012 stav legislativní nouze, přičemž v rozhodnutí uvedla, že žádost odůvodňuje předseda vlády „mimořádnými okolnostmi, kdy jsou zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů“. V rozhodnutí č. 49 z téhož dne rozhodla, že sněmovní tisk č. 880 bude projednán ve zkráceném jednání (s vynecháním 1. čtení), přikázala tento tisk rozpočtovému výboru

k projednání a stanovila nepřekročitelnou lhůtu pro předložení usnesení do 18. prosince 2012 do 10.00 hodin.

39. Podle údajů digitálního repozitáře Poslanecké sněmovny byl tisk č. 880/0 rozeslán poslancům 14. prosince 2012; rozpočtový výbor k němu zaujal stanovisko ve svém usnesení (č. 880/1) z 18. prosince 2012, v němž doporučil, aby Poslanecká sněmovna návrh neprojednávala v obecné rozpravě a projednala jej do 18. prosince 2012 do 19.00 hodin.

40. Návrh zákona byl projednán na 49. schůzi Poslanecké sněmovny dne 18. prosince 2012 jako bod č. 164; v úvodu Poslanecká sněmovna (podle těsnopisecké zprávy) posoudila, zda jsou dány podmínky pro projednání ve zkráceném jednání; v rozpravě k této otázce se nikdo z poslanců nepřihlásil, v hlasování č. 241 bylo rozhodnuto, že nadále existují podmínky pro projednání vládního návrhu zákona (tisk č. 880) ve zkráceném jednání; přihlášeno bylo 168 poslanců, pro hlasovalo 160, proti 3.

41. Ministryně práce a sociálních věcí jako důvod předložení návrhu zákona uvedla, že „vláda poté, co nebyl schválen její předchozí návrh řešení ... navrhla výši platové základny ve výši 2,75násobku průměrné měsíční nominální mzdy fyzických osob v nepodnikatelské sféře ... podle této platové základny mají být od 1. ledna 2013 určovány platy pouze soudcům a zprostředkovaně též státním zástupcům ... pevně věřím, že předložený vládní návrh bude schválen, protože v opačném případě nebude stanovena pro určení platů soudců a státních zástupců žádná platová základna ...“.

42. Poté Poslanecká sněmovna hlasováním č. 242 (přihlášeno 161, pro 133, proti 2) rozhodla o upuštění od obecné rozpravy (podle § 99 odst. 7 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny).

43. V podrobné rozpravě byly vzneseny dva pozměňovací návrhy (poslanec Jan Čechlovský navrhl rozšířit vládní návrh o novelizaci předpisů o pojistném na sociální zabezpečení a na veřejné zdravotní pojištění tak, aby náhrady výdajů poskytované podle zákona č. 236/1995 Sb. nepodléhaly odvodům pojistného, a poslankyně Jana Suchá navrhla, aby namísto 2,75násobku činila platová základna 3násobek průměrného platu v nepodnikatelské sféře). Ministr spravedlnosti v rozpravě upozornil Poslaneckou sněmovnu na rizika spojená s přijetím vládního návrhu a uvedl, že by byl rád, kdyby byl přijat „ten takzvaný 3násobek“, který by byl „nepochybně ústavně konformnější“, a „možná by byl konečně v této otázce klid“. První pozměňovací návrh přijat byl (vynětí náhrad výdajů z platby pojistného), druhý – návrat platové základny na trojnásobek – přijat nebyl.

44. Návrh zákona byl přijat v hlasování č. 245 (přihlášeno bylo 99 poslanců, pro hlasovalo 80, proti 8).

45. Senát projednal vládní návrh zákona jako tisk č. 10; Poslanecká sněmovna jej postoupila Senátu dne 19. prosince 2012, Senát tisk zařadil na 3. schůzi dne 28. prosince 2012; ministryně práce a sociálních věcí při projednání v Senátu podle stenozáznamu uvedla, že „předložený návrh zákona Poslanecká sněmovna projednala ve stavu legislativní nouze, a shledala tedy, že jde o mimořádnou okolnost, kdy jsou zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů, zejména tedy právo občanů na spravedlivou odměnu za práci, proto také ten důvod legislativní nouze“. Ústavně-právní výbor Senátu ve svém usnesení navrhl vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně; odmítl ústy svého předsedy, který informoval o obsahu usnesení výboru, interpretaci, že 2,75násobek určující platovou základnu znamená zvýšení platů soudců, a s poukazem na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/11 uvedl, že podle závazného nálezu Ústavního soudu mají být platy soudců odvozeny od platové základny, která bude trojnásobkem průměrného platu v nepodnikatelské sféře. Také upozornil na problematický stav legislativní nouze vyhlášený podle jeho názoru jen proto, že vláda nestíhá předložit zákony tak, jak má. Garančním výborem byl výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu, který navrhl nezabývat se návrhem zákona. Tento návrh byl Senátem v hlasování č. 4 přijat (usnesení č. 50, registrováno 74 senátorů, pro návrh 57, proti 11).

46. Zákon byl doručen prezidentu republiky k podpisu 28. prosince 2012, prezident zákon podepsal 11. ledna 2013, k podpisu předsedovi vlády byl doručen 15. ledna 2013, k vyhlášení ve Sbírce zákonů došlo 17. ledna 2013 pod č. 11/2013 Sb.

47. Navrhovatel namítá, že institut legislativní nouze byl zneužit, neboť vláda byla při předkládání návrhu řešícího výši platové základny pro určení platů soudců nepřipustně liknavá, a dále zdůrazňuje, že návrh nebyl projednán před předložením Poslanecké sněmovně s mocí soudní. Nález sp. zn. Pl. ÚS 33/11 ze dne 3. května 2012 zrušil ke dni 31. prosince 2012 úpravu, podle níž měla být platová základna pro soudce odvíjena od 2,5násobku průměrné měsíční mzdy v nepodnikatelské sféře za předminulý kalendářní rok. Vláda předložila sice dne 30. července 2012 Poslanecké sněmovně návrh zákona (tisk č. 763/0), kterým měl být změněn zákon č. 236/1995 Sb., učinila tak však způsobem raritním: předložila pět variant výše platové základny (od 2,51 po 3násobek) a současně navrhla ve všech variantách zrušit zmrazení platové základny obsažené v § 3a zákona č. 236/1995 Sb. K tisku č. 763/0 byl podán komplexní pozměňovací návrh poslance Vladislava Vilímce, jenž pro výši základny určoval 2,75násobek průměrné měsíční mzdy v nepodnikatelské sféře a předpokládal pro tzv. představitele odměňované podle zákona č. 236/1995 Sb. v letech 2015 a 2016 postupné rozmrazení jejich platové základny (koeficienty 2,51 a 2,61). Byly podány rovněž některé další pozměňovací návrhy, které řešily zdaňování náhrad výdajů, prodloužení zmrazení platové základny představitelů do roku 2015, ale také návrh na řešení propadu platů soudců Ústavního soudu vůči platům soudců obecných soudů či výše platové základny odvíjející se od 3násobku průměrné mzdy v nepodnikatelské sféře. Třetí čtení návrhu proběhlo 12. prosince 2012, přičemž návrh zákona (ve znění komplexního pozměňovacího návrhu) nebyl přijat.

48. Ústavní soud nepochybuje, že napadený zákon byl přijat v rámci Ústavou stanovené kompetence Parlamentu; odpověď na otázku, zda k tomu došlo i ústavně předepsaným způsobem, již není tak nabílední.

49. Ústavní soud se v minulosti již opakovaně vadami legislativního procesu včetně vyhlášení stavu legislativní nouze a projednání návrhu zákona ve zkráceném jednání zabýval; jeho názory se vyvíjely od značné zdrženlivosti [např. nález sp. zn. Pl. ÚS 24/07 ze dne 31. ledna 2008 (N 26/48 SbNU 303; 88/2008 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 56/05 ze dne 27. března 2008 (N 60/48 SbNU 873; 257/2008 Sb.) nebo nález sp. zn. Pl. ÚS 12/10 ze dne 7. září 2010 (N 188/58 SbNU 663; 269/2010 Sb.)] k důraznému připomenutí nutnosti dodržování principů tvorby souladného, přehledného a předvídatelného práva jako jednoho z atributů materiálně chápaného právního státu [např. nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10 ze dne 1. března 2011 (N 27/60 SbNU 279; 80/2011 Sb.) nebo nález sp. zn. Pl. ÚS 53/10 ze dne 19. dubna 2011 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.)]. Třebaže je institut legislativní nouze výhradně institutem zákonným, je třeba na něj nesporně nahlížet pod zorným úhlem principů dělby moci, pluralismu, svobodné soutěže politických sil a ochrany parlamentních menšin. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10 Ústavní soud vyložil, že institut vyhlášení stavu legislativní nouze omezuje či relativizuje tyto uvedené ústavní principy, a proto musí být podmínky jeho použití vykládány restriktivně. Podmínkou vyhlášení stavu legislativní nouze je existence mimořádné okolnosti, která má potenciál ohrozit základní práva a svobody zásadním způsobem, anebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody (§ 99 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny). Závěr o existenci mimořádné okolnosti musí mít rozumný základ a musí být podložen skutkovými okolnostmi, důvodnost vyhlášení stavu legislativní nouze je pak nutno opřít rovněž o poměření intenzity důvodů pro vyhlášení stavu legislativní nouze ve vztahu k omezení dotčených ústavních principů, neboť zájem na zabránění nebo odstranění jejich důsledků by měl s ohledem na chráněné hodnoty v konkrétním případě převážet nad zájmem na řádném průběhu legislativní procedury (srov. body 84–85 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10). Nelze také odhlédnout od skutečnosti, že v praxi parlamentní je tento institut užíván – jak již Ústavní soud v minulosti také upozornil – velmi často.

50. Vyhlášení stavu legislativní nouze bylo v rozhodnutí předsedkyně Poslanecké sněmovny č. 48 ze dne 14. prosince 2012 odůvodněno v podstatě dikcí zákona („mimořádné okolnosti, kdy jsou zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů“). Skutkové okolnosti však lze spolehlivě rekonstruovat ze shora podaného přehledu legislativního procesu; důvodem vyhlášení stavu legisla-

tivní nouze byla skutečnost, že od 1. ledna 2013 neexistovalo v právním řádu ustanovení, z něhož by bylo lze konstruovat výši platu soudce (a návazně na to i státního zástupce), a Poslanecká sněmovna dne 12. prosince 2012 zamítla tisk č. 763/0, který projednávala od 31. července 2012 v návaznosti na zrušení části ustanovení o platové základně v zákoně č. 236/1995 Sb. Ústavním soudem (nález sp. zn. Pl. ÚS 33/11). Ústavní soud poskytl zákonodárci sedm měsíců na to, aby neústavní snížení platové základny a relaci platu soudce vůči průměrné mzdě v nepodnikatelské sféře vyřešil ústavně konformním způsobem. Prvého pochybení, které v zásadě s největší pravděpodobností spustilo řetěz událostí, které byly završeny zamítnutím návrhu obsaženého v tisku č. 763/0, se dopustila vláda, která v tomto tisku nepředložila v materiálním slova smyslu návrh zákona, jenž by býval mohl být Poslaneckou sněmovnou schválen, nýbrž – jak sama uvedla v důvodové zprávě k vládnímu návrhu zákona podanému 14. prosince 2012 – „nosič pro řešení vzešlé ze všeobecné politické shody“. Po zamítnutí „nosiče“ vláda během dvou dnů (během nichž jistě nestihla připomínkové řízení, natož projednání s reprezentací soudní moci, za niž nutno za současného stavu věcí považovat vrcholy soudní soustavy, totiž Nejvyšší soud a Nejvyšší správní soud) předložila Poslanecké sněmovně nový návrh (tisk č. 880/0) spojený se žádostí o vyhlášení stavu legislativní nouze. V tomto časovém „presu“ (do 31. prosince zbývalo pouhých 17 dnů) musely návrh zákona projednat dvě komory Parlamentu, přičinít podpisy prezident republiky a předseda vlády a zákon musel být vyhlášen. Není divu, že se to nepodařilo zcela, třebaže i tento čas „postačoval“ k doplnění návrhu o novelizaci předpisů upravujících odvod pojistného na sociální zabezpečení a veřejné zdravotní pojištění – tuto část zákona ovšem navrhovatel neučinil předmětem svých námitek a ani tak nejspíše učinit nemohl s ohledem na předmět řízení, a proto ji Ústavní soud ponechává stranou (zákon byl nakonec vyhlášen ve Sbírce zákonů 17. ledna 2013).

51. Poměří-li Ústavní soud intenzitu důvodů pro vyhlášení stavu legislativní nouze (zde právo soudců na odměnu za práci, jak ostatně uvedla ministryně práce a sociálních věcí při projednávání návrhu v Senátu) se zájmem na řádné a kvalitní legislativní proceduře, musí konstatovat, že v dané časové situaci to byla jediná možnost, jak se pokusit o to, aby soudci nezůstali od 1. ledna 2013 bez odměny za svou práci. Také nelze odhlédnout od faktu, že při zahájení projednání tisku č. 880 ze 168 přihlášených poslanců hlasovalo 160 (tedy více než třípětinová většina všech poslanců) pro závěr, že jsou dány podmínky pro projednání návrhu zákona ve zkráceném jednání. Jakkoli lze namítnout, že za čtyři dny nemohla Poslanecká sněmovna řádně o návrhu uvážit, nelze opomenout skutečnost, že předmětné téma Sněmovna projednávala od 31. července 2012 v podobě tisku č. 763, takže poslanci byli velmi dobře informováni o podstatě a charakteru právní úpravy, jejíž jedinou ambicí mělo být nahrazení koeficientu 2,5 koeficientem jiným, ústavně konformním, jak vyložil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/11 Ústavní soud, když koeficient 2,5 vyřadil svým rozhodnutím ze zákona. Obdobně byl v obrovském časovém stresu Senát, jenž měl na projednání návrhu 10 dnů včetně vánočních svátků.

52. Ústavní soud je nucen konstatovat, že vláda i Parlament opakovaně zachází – pokud jde o způsob přijetí zákona, jenž zásadním způsobem zasahuje materiální zabezpečení soudců – s třetí součástí státní moci, totiž mocí soudní, způsobem, jenž v evropském demokratickém a právním prostoru lze jen stěží nalézt. Ústavní soud v minulosti již několikrát apeloval, aby exekutiva i moc zákonodárná respektovaly pravidla demokratické politické kultury; v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/10 Ústavní soud (bod 25) uvedl: „Soudci se ocitli z hlediska možnosti relevantně projevit svoji vůli a bránit se v otázce platu v horší pozici než ostatní profese ... v případě výjimečných okolností, např. tíživé finanční situace státu, by napříště neměli být soudci takto znevýhodněni a k tomu, aby zákonodárce mohl přistoupit k platovým restrikcím, by si měl opatřit relevantní stanovisko reprezentantů soudní moci, jež by se mělo stát i součástí důvodové zprávy.“ V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/11 Ústavní soud připomněl s veškerou naléhavostí konstitutivní principy demokratické společnosti, s nimiž stojí a padá ústavní stát – tehdejšími slovy nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/93 ze dne 21. prosince 1993 (N 1/1 SbNU 1; 14/1994 Sb.) „... není právo a spravedlnost předmětem volné dispozice zákonodárce, a tím ani zákona, protože zákonodárce je vázán určitými základními hodnotami, jež Ústava prohlašuje za nedotknutelné“. Platové restrikce soudců vždy budou znamenat určitou formu zásahu do jednoho z komponentů soudcovské nezávislosti (jak bude znovu odůvodněno dále), proto je nepřipustné, aby k takovému zásahu docházelo jednostranně; soudci představují z pohledu osobního rozsahu zákona č. 236/1995 Sb. nejpočetnější skupinu osob, navíc skupinu, jež požívá – jak rovněž bude dále zdůrazněno – z hle-

diska ústavního zvláštní ochrany, a prostor pro zásahy do jejich postavení je užší než u skupin jiných ústavních činitelů. Moc soudní nemá v našich ústavních podmínkách reprezentaci, přesto je však soudní soustava završena dvěma nejvyššími soudy – ty musejí chtít nechtít za této situace plnit i nezbytnou roli reprezentantů moci soudní. Již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/11 bylo konstatováno, že „tento negativní stav vytváří tlak na extenzi interpretace principů plynoucích z ústavního pořádku, tlak na podřazení pravidel demokratické politické kultury pod konstitucionalistický rámec“.

53. Derogační zásah by v posuzované věci tedy byl jen prostým důsledkem setrvalého doslova přehlíživého přístupu vlády a zákonodárce k moci soudní, kterou snad i s odstupem téměř 25 let od zásadní společenské změny vnímají toliko jako skupinu státních úředníků závislých na státu a place-ných tak, jak se zachce té které politické reprezentaci; Ústavní soud však musel vážit důsledky takového postupu, rovněž s přihlédnutím k tomu, že navrhovatel, ač pregnantně formuloval výhrady k vadám legislativního procesu, formulací petitu dal zřetelně najevo, že hodlá vznést i námitky materiální a dává přednost posouzení ústavnosti napadeného zákona z hlediska materiálního. Z hlediska nároků na legislativní proces do budoucna nebude možné, aby Ústavní soud aproboval jakýkoli postup, který pomine projednání s představiteli, resp. zástupci nezávislé justice, a to jak na úrovni exekutivní, tak zákonodárné. Zásahy do materiálního postavení soudců musejí být řádně odůvodněny včetně komplexního ekonomického rozboru, z něhož budou patrný možnosti státního rozpočtu v návaznosti na hospodářskou situaci státu, a musí být poskytnuty řádné údaje o situaci v odměňování zejména vyšších státních úředníků a dalších osob s nejvyššími odměnami za práci poskytovanými ze státního rozpočtu. Nelze než připomenout, že v zemích s dlouholetou demokratickou tradicí je možnost zasáhnout do materiálního zabezpečení soudců například omezena toliko na základě závěrů komplexního stanoviska skupiny nezávislých odborníků (srov. například situaci v Kanadě).

54. Formální zrušení právní úpravy vtělené do zákona č. 11/2013 Sb. (jeho čl. I, tedy novelizace § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb.) – bez hodnocení dopadu zákona na materiální ústavnost – by za těchto okolností z hlediska principu proporcionality mělo ustoupit požadavkům efektivní ochrany ústavnosti. Tím ovšem Ústavní soud nikterak nepředjímá situace, ve kterých – jako to už učinil v minulosti – derogační zásah z důvodů neústavnosti legislativního procesu bude považovat za jediný možný. V projednávané věci dal přednost efektivní ochraně ústavnosti a v dalším kroku svého přezkumu přistoupil k posouzení ústavnosti těch ustanovení, která navrhovatel ve svém návrhu označil.

VII.

Soulad napadených ustanovení s ústavním pořádkem

VII./A

Ustanovení § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., naposledy ve znění zákona č. 11/2013 Sb.

VII./A.1

Přehled situace v odměňování soudců

55. Ústavní soud považuje za potřebné pro rozsah posouzení ústavnosti napadeného ustanovení připomenout, tak jak to učinil již několikrát (zejména v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 16/11 a sp. zn. Pl. ÚS 33/11), že zásahy do materiálního postavení soudců trvají od roku 1997 nepřetržitě. Není třeba zde opakovat obsah všech restriktivních úprav, postačí následující shrnutí reflektující zejména vývoj platové základny, která je určující pro stanovení platu soudce a paušální náhrady výdajů.

56. V souvislosti se změnou koncepce stanovení platové základny osob odměňovaných podle zákona č. 236/1995 Sb. zákonem č. 309/2002 Sb. (vazbou na průměrnou měsíční mzdu fyzických osob v nepodnikatelské sféře za předminulý kalendářní rok) došlo v roce 2003 ke zmrazení, tedy ukotvení platové základny k 31. prosinci 2002 (zákon č. 425/2002 Sb.), jež trvalo do roku 2005 a mělo za následek snížení relace průměrného výdělků v nepodnikatelské sféře a platové základny (která například v roce 1996 činila hodnotu 4,38: platová základna 31 200 Kč, průměrný plat v nepodnikatelské sféře podle údajů ČSÚ v roce 1994 činil 7 122 Kč; v roce 2002 hodnotu 3,65: platová základna 46 440 Kč,

průměrný plat v nepodnikatelské sféře podle údajů ČSÚ v roce 2000 činil 12 731 Kč) z hodnoty cca 3,33 v roce 2003 na hodnotu 3,00 v roce 2005. Model, podle něhož měla platová základna kopírovat (s posunem o dva roky) vývoj průměrných platů v nepodnikatelské sféře, byl aplikován toliko v letech 2005, 2006 a 2007 a od roku 2008 v důsledku zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, dochází k opětovnému zmrazení platové základny s ukotvením k datu 31. prosince 2007 (výše základny 56 847 Kč). Toto zmrazení trvá do roku 2010 (kdy nominální snížení bylo zrušeno nálezem sp. zn. Pl. ÚS 12/10), relace platové základny a průměrného platu v nepodnikatelské sféře za rok 2008 činila v roce 2010 hodnotu cca 2,5.

57. Toto snížení relace platové základny a platu v nepodnikatelské sféře z hodnoty 4,38 na hodnotu 2,5 mezi lety 1996–2010 bylo důsledkem změny koncepce stanovení platů ústavních činitelů v roce 2002 a dvojího zmrazení platové základny v letech 2003–2004 a 2008–2010. Počínaje rokem 2011 až do roku 2014 (zákon č. 425/2010 Sb.) měly platit ad hoc stanovené platové základny v jednotlivých letech a pouze jako „pojistka proti rozhodnutí Ústavního soudu“ byla „obecná“ platová základna snížena na hodnotu 2,5násobku, tedy na hodnotu dosaženou v důsledku zmrazení základny v letech 2008–2010, přičemž zákonodárce předpokládal, že tato základna se použije znovu až v roce 2015.

VII./A.2

Nálezy Ústavního soudu vztahující se k platové základně v období po 31. prosinci 2010

58. Ústavní soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 16/11 zrušil § 3b odst. 1 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 425/2010 Sb., dnem vyhlášení ve Sbírce zákonů (dnem 12. září 2011), tedy základnu platnou pro soudce ve výši 54 005 Kč v roce 2011 pro rozpor s čl. 1 odst. 1 ve spojení s čl. 82 odst. 1 Ústavy. S ohledem na dřívější judikaturu Ústavní soud zdůraznil, že

- 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 takovým restrikcím v jiných oblastech veřejné sféry,
- zásah do materiálního zabezpečení soudců garantovaného zákonem nesmí být výrazem svévo-le 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, případně není-li výrazem ústavně nepřipustného tlaku moci zákonodárné a moci výkonné na moc soudní. V posuzovaném případě Ústavní soud neshledal např. deficit veřejných financí v mezinárodním srovnání nikterak mimořádným, dále akcentoval dlouhodobý trend snižování a zmrazování soudcovských platů, což vyhodnotil jako opuštění racionálních relací mezi úrovní platů soudců a platů ve veřejné správě. Taková nivelizace vede k sestupu soudcovského stavu uvnitř středostavovské společenské vrstvy a ke snížení společenské prestiže. Přitom Ústavní soud poukázal na mimořádný růst platů ve veřejné sféře v roce 2010, což považoval za rozporné s deklarovaným cílem nutnosti úspor.

59. Důsledkem zrušení platové základny pro rok 2011 byla aktivizace zákonodárcem a exekutivou vytvořené „pojistky ... která by zabránila nevratnému skokovému nárůstu platů soudců, který by nastal beze změny obecné úpravy v § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 309/2002 Sb. ... Takto dosažené platy by již patrně nebylo možné vzhledem k dosavadní judikatuře Ústavního soudu v budoucnosti výrazně snížit“ (důvodová zpráva k tisku č. 133/0). Sdělením Ministerstva práce

a sociálních věcí publikovaným pod č. 271/2011 Sb. byla pak pro rok 2011 vyhlášena platová základna 57 747,50 Kč (2,5násobek průměrného platu fyzických osob v nepodnikatelské sféře za rok 2009).

60. Nálezem sp. zn. Pl. ÚS 33/11 Ústavní soud zrušil jednak *ad hoc* stanovenou platovou základnu pro roky 2012 až 2014 (§ 3b odst. 2 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 425/2010 Sb.) dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů, tj. 1. června 2012, jednak zrušil slovo „2,5násobek“ v § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., naposledy ve znění zákona č. 425/2010 Sb., uplynutím dne 31. prosince 2012.

61. Poukázal přitom na již dříve vymezené zobecňující teze stanovící hranice možných restrikcí v materiálním zabezpečení soudců, dále na komparaci s judikaturou evropských ústavních soudů a zdůraznil a objasnil princip nezávislého soudnictví jako jedné 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 odděleným 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 inkopatibility). Z hlediska obsahového je pak soudcovská nezávislost zajištěna vázaností soudců toliko zákonem, tj. vyloučením jakýchkoli prvků subordinace v soudcovském rozhodování. Základními komponenty principu nezávislosti soudnictví se Ústavní soud komplexně zabýval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/02 ze dne 18. června 2002 (N 78/26 SbNU 273; 349/2002 Sb.).

62. Ústavní soud na okraj ustanovení § 3 odst. 3 a § 3b odst. 2 zákona č. 236/1995 Sb. v citovaném nálezu zopakoval konstatování, jež vyslovil již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/10: „... soudcovské platy i na rozdíl od platů ostatních ‚služebníků státu‘ po dlouhé období i s následující zamýšlenou perspektivou podléhají pouze restrikcím. Opatření ve vztahu k nim se pak již nejeví jako mimořádná a proporční, ale jako cílený proces směřující k tomu, aby se soudcovské platy vrátily do nižších úrovní, a tedy aby se touto cestou odstranila ze zorného úhlu moci zákonodárné a výkonné v minulosti učiněná ‚chyba‘ při stanovení pravidel pro výpočty soudcovských platů v polovině 90. let 20. století. Taková nivelizace pak ve svých důsledcích vede zákonitě i k sestupu soudcovského stavu uvnitř středostavovské společenské vrstvy, jeho příjmové degradaci ve vztahu k ostatním právníckým povoláním a k umenšování jeho potřebné společenské prestiže.“ Na této skutečnosti nic nemění ani tvrzení předkladatele zákona, dle něhož úprava obsažená v § 3b odst. 2 zákona o platu vrací platovou základnu „cca“ na úroveň roků 2007 až 2009.

63. Naopak, restrikce obsažená ve snížení koeficientu pro určení platové základny z hodnoty trojnásobku na hodnotu 2,5násobku průměrné nominální měsíční mzdy fyzických osob v nepodnikatelské sféře (§ 3 odst. 3 zákona o platu, ve znění zákona č. 425/2010 Sb.) představuje nepřiměřený a pouze vůči soudcům zaměřený zásah a nesplňuje ty podmínky, jež pro akceptaci restrikcí platů soudců vytyčil Ústavní soud v již nastíněné judikatuře.

64. Důsledkem nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/11 bylo, že Ministerstvo práce a sociálních věcí toliko pro období od 1. června 2012 do 31. prosince 2012 vyhlásilo sdělením č. 183/2012 Sb. výši platové základny ve výši 2,5násobku v relaci k dosaženému průměrnému platu v nepodnikatelské sféře v roce 2010 ve výši 57 222,50 Kč (soudci tak v období 1. ledna až 31. května 2012 měli plat stanovený ze základny „zmrazené“ ve výši 56 849 Kč, tedy platové základny oproti roku 2011 téměř o 1 000 Kč nominálně snížené).

65. Ústavní soud nepovažuje za referenční kritéria závěry, které Ústavní soud vyslovil v nálezech vážících se ke „zmrazení“ platové základny v letech 2003–2010, neboť tyto závěry byly vývojem a judikatorní praxí po 31. prosinci 2010 v podstatné míře překonány.

VII./A.3

Stanovení platové základny pro soudce 2,75násobkem průměrné mzdy fyzických osob v nepodnikatelské sféře

66. Ústavní soud především poukazuje na výchozí maximy, které označil za relevantní v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 33/11 a sp. zn. Pl. ÚS 16/11, jimiž hodlá poměřovat i navrhovatelem napadenou právní úpravu.

67. Postup exekutivy i Poslanecké sněmovny poté, co Ústavní soud vyhlásil nález sp. zn. Pl. ÚS 33/11, je popsán v části VI tohoto nálezu. Výkonná moc předložila návrh zákona v pěti variantách a Poslanecká sněmovna nemohla najít potřebnou většinu pro názor, jak upravit platovou základnu pro soudce, třebaže při přečtení nálezu Ústavního soudu nebylo třeba váhat a třebaže v průběhu projednávání zazněly upomínky na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/11 z úst samotného ministra spravedlnosti a v Senátu z úst předsedy ústavně-právního výboru, přičemž v tomto směru byly podány i návrhy ze strany poslanců na vrácení příslušné relace na trojnásobek.

68. Ústavní soud pod sp. zn. Pl. ÚS 33/11 posuzoval snížení platové základny, která určuje relaci mezi průměrnou mzdou v nepodnikatelské sféře a základnou pro plat soudce od 1. ledna 2011 z 3násobku na 2,5násobek, a konstatoval shora uvedené závěry. Pokud exekutivní i zákonodárná moc neuměla či nechtěla závěry Ústavního soudu pochopit, nezbyvá než zcela přímočaře konstatovat: snížení relativních hodnot v systému odměňování soudců bylo důsledkem dlouholetého zmrazení platové základny v prvním desetiletí po roce 2000, o čemž exekutiva i zákonodárná moc měla dobře vědět, včetně toho, že „odmrazení“ po delší době musí být spojeno s jistým „skokovým navýšením“, má-li jít toliko o zmrazení, a ne o cílený postup směřující k trvalému snížení relativních poměrů, nadto šlo o důsledek cíleného tlaku (dokumentovatelného citacemi z důvodových zpráv v řadě nálezů Ústavního soudu) na snížení platů soudců a jejich sblížení s platy úřednictva (ovšem nebylo nikdy řečeno které jeho skupiny).

69. Ústavní soud nepovažuje relativní poměr mezi základnou pro platy soudců a průměrnou mzdou v nepodnikatelské sféře za ústavně nedotknutelný parametr; v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/11 však bylo zdůvodněno, proč Ústavní soud snížení o cca 16 % považoval za neproporcionální vzhledem ke všem skutečnostem, k nimž přihlédl.

70. Důvodová zpráva k tisku č. 880/0 obsahuje toliko jediný údaj odůvodňující hranici 2,75násobku, totiž „návrat k trojnásobku by kladl vysoké nároky na prostředky ze státního rozpočtu v roce 2013 i v letech dalších, tj. v období, ve kterém se uplatňují úsporná opatření prakticky u všech skupin obyvatelstva. Za přiměřené řešení, zejména vzhledem k současné ekonomické situaci a možností státního rozpočtu, se považuje stanovení relace ... ve výši 2,75násobku“.

71. Není rolí Ústavního soudu, aby ve svém rozhodnutí formuloval rozsáhlé ekonomické analýzy a zkoumal možnosti státního rozpočtu; to mělo být součástí důvodové zprávy k návrhu zákona. Nebylo tomu tak ani v zákoně č. 425/2010 Sb. ani v zákoně č. 11/2013 Sb. Pokud jde o úsporná opatření vůči obyvatelstvu v důsledku finanční a hospodářské krize, je potřeba, aby exekutiva i zákonodárná moc nepoužívaly populistická obecná vyjádření: platy soudců podlely významnému reálnému poklesu své hodnoty (patrně jako žádné skupině zaměstnanců odměňovaných ze státního rozpočtu) v důsledku zásahů v letech 2002–2010, kdy se v oblasti odměňování ve veřejné sféře neuplatnila žádná úsporná opatření, jež by se projevila v údajích o průměrné mzdě v nepodnikatelské sféře. Podle údajů ČSÚ veřejně dostupných (publikace e-3106-13 zveřejněná 25. března 2014) průměrná hrubá měsíční mzda v nepodnikatelské sféře – přepočtené počty – v letech 2000–2013 (příloha 1b) ani v jednom roce neklesla, a to ani v letech deklarovaných jako období krize; do roku 2009 je vykázován růst 4,2 až 9,5 %, v roce 2010 a 2011 stagnace (růst 0,2 %), v roce 2012 růst 2,2 % a v roce 2013 růst 0,9 %.

72. Tento vývoj pak platy soudců reflektují jen se zpožděním v čase (klesne-li průměrný plat, klesne i plat soudců toliko s časovou prodlevou – to plyne z úpravy obsažené v § 3 odst. 3 zákona

č. 236/1995 Sb.). Solidarita soudců s ostatními zaměstnanci v nepodnikatelské sféře je tedy v systému zabudována velmi pevně.

73. Tvrzená úsporná opatření (jak je v důvodové zprávě k tisku č. 880/0 uvedeno „prakticky u všech skupin obyvatelstva“) tak nenalezla svůj výraz ve výši průměrné mzdy v nepodnikatelské sféře. Zákonodárce nijak analyticky neargumentoval strukturálními změnami zaměstnanosti ve veřejné sféře ani poklesem platů zaměstnanců v nejvyšší hierarchii státní správy. Podle dostupných veřejně přístupných údajů (informační systém o průměrném výděлку publikovaný na www.mpsv.cz) medián hrubého měsíčního platu nejvyšších státních úředníků ústředních státních orgánů vzrostl mezi lety 2012 a 2013 z 80 271 (revidované výsledky ke dni 26. března 2014) na 84 139 Kč (výsledky ke dni 26. března 2014; průměr činil v roce 2013 hodnotu 91 398 Kč). Makroekonomické predikce (např. Ministerstva financí zpřesněné 11. dubna 2014) říkají, že pozvolné ožívování ekonomické aktivity by mělo pokračovat, HDP by v letošním roce mohl vzrůst o 1,7 %, v roce 2015 by se růst mohl zrychlit na 2 %; jiné prognózy publikované ve veřejně dostupných zdrojích uvádějí možnost až 3% růstu, analytický konsenzus počítá s letošním růstem české ekonomiky od 2,5 do 3 %.

74. Ústavní soud tedy shledává, že ani snížení relace mezi platovou základnou a průměrnou mzdou v nepodnikatelské sféře z 3násobku na 2,75násobek není opřeno o analytický rozbor, jenž by svědčil tomu, že jde o zásah přiměřený, pohybující se v mezích ústavně vymezeného prostoru pro zásahy do materiálního zabezpečení soudců. Z citovaných veřejných zdrojů lze naopak usuzovat, že platová základna snížená od roku 2013 z trojnásobku na 2,75násobek, tedy o 8,3 %, se vymyká růstu – byť mírnému – průměrné mzdy v nepodnikatelské sféře (přepočtené počty) podle údajů ČSÚ v tomtéž období, a už vůbec není v korelaci k cca 4,6% růstu mediánu průměrného platu nejvyšších státních úředníků mezi lety 2012 a 2013. Platy soudců jsou navíc stanoveny fixní částkou a na rozdíl od státních úředníků je nelze navyšovat přiznáváním žádných odměn.

75. Zmrazení platů soudců v desetiletí mezi roky 2002–2011 již přineslo úspory státnímu rozpočtu v řádech miliard Kč; úsporu na platu jednoho soudce okresního soudu na počátku jeho kariéry v důsledku zmrazení platu lze jen v letech 2007–2011 odhadovat na více než 400 000 Kč. Další značné úspory (v řádech miliard) státní rozpočet zaznamenal „díky“ zvolené metodě regulace platů, tzn. *ad hoc* stanovovaným základnám pro léta 2011–2014, patrně při vědomí, že rozhodnutí Ústavního soudu v zásadě působí *ex nunc*. K temporálním otázkám se však Ústavní soud vyjádří později.

76. Lze proto shrnout, že při stanovení relace mezi průměrnou mzdou v nepodnikatelské sféře a platovou základnou soudců nebyly zohledněny maximy, které ve své judikatuře k této otázce vytyčil v minulosti Ústavní soud; nebyl nijak reflektován zúžený dispoziční prostor, který zákonodárce v této oblasti má. Po letech zmrazení platů soudci legitimně očekávali v roce 2011 obnovení systému pravidelné vazby na dosaženou průměrnou mzdu v nepodnikatelské sféře. Tíživá hospodářská situace mohla zavdat příčinu k určitým restrikcím, ovšem právě s ohledem na minulost již tento prostor byl maximálně zúžen, ne-li vyčerpán za situace, kdy nebylo a není možno hodnotit hospodářskou situaci v naší zemi jako stav před úpadkem (naštěstí). Ústavní soud, jsa vystaven sérii návrhů soudů, se opakovaně seznámil i s postojem soudcovské veřejnosti, která nesporně chápe a musí chápat, že v případě hospodářských těžkostí se ve vymezeném ústavním prostoru mohou restrikce dotknout i moci soudní. Taková restrikce však musí v rámci pro ni vyhrazeného prostoru být vždy přiměřená a nesmí vyvolávat nerovnosti. Pokud by se každého zaměstnance (nebo alespoň většiny z nich) ve veřejné sféře dotklo takové reálné snížení hodnoty jeho odměny za práci v rozmezí let 2002–2013, jako tomu bylo u soudců, pak by restriktivní opatření, byť v ústavně vymezeném dispozičním prostoru, mohla teoreticky zasáhnout i soudce. Nelze ovšem nevidět, že i v období snižování objemu mezd ve veřejné sféře byly vyčleňovány oblasti, v nichž ani k těmto restrikcím nedošlo (např. školství, zdravotnictví). K tomu ovšem přistupují i restriktivní zásahy v minulosti do oblasti zabezpečení soudců v nemoci či danění náhrad výdajů; přestože Ústavní soud nemínil následovat závěry, které vyslovil v minulosti v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/08, v němž se odvolal na čistý příjem soudce, částečně zvýšený v důsledku změny daně z příjmů, lze poukázat na fakt, že v letech 2010 a 2011 byly zvýšeny tzv. stropy pojistného na sociální zabezpečení, kterážto úprava vedla k poklesu příjmu části soudcovského sboru. Nadto se soudci odlišují od ostatních ústavních činitelů podstatným omezením jakékoli možnosti získat další

příjem např. z titulu výkonu další funkce, pracovního vztahu anebo dokonce podnikání, výpadek příjmu si tedy soudce nemůže nijak nahradit jinou pracovní činností (ty povolené většinou nejsou s to výpadek nahradit – pedagogická či vědecká činnost). Nadto je povolání soudce většinou celoživotní volbou, která by neměla být ovlivňována neustálými zásahy do materiálního zabezpečení. V tomto ohledu je soudní moc nejstabilnějším pilířem státní moci, neboť nepodléhá volebním cyklům, jejichž zákonitosti patrně mohou vést u představitelů zákonodárné moci a exekutivy ke snaze vyjít vstříc náladě veřejnosti i v oblasti odměn za výkon poslaneckého mandátu. Tento přístup ovšem ve vztahu k soudní moci není aplikovatelný a vede k poruchám v hierarchii vztahů jednotlivých součástí státní moci, pokud jde o úroveň materiálního zabezpečení, jak byly nastoleny při zavedení systému jednotné platové základny představitelů státní moci a soudců.

77. Zákonodárná moc a exekutiva se ve vztahu k regulaci materiálního zabezpečení soudců dopustily strategické chyby: na rozdíl od některých okolních států rovněž zasažených finanční a hospodářskou krizí nepřijaly obecná a dlouhodobá zásadní opatření ve vztahu k zaměstnancům veřejné správy a dílčí a časově omezené opatření vůči soudcům, leč postup zcela opačný. Například polský ústavní soud mohl v rozhodnutí sp. zn. K 1/12, P 35/12 vyslovit, že zmrazení platů soudců v roce 2012 nebylo protiústavní; svůj závěr přitom opřel o zjištění, že od roku 2008 bylo odměňování všech zaměstnanců a funkcionářů státních institucí zmrazeno a obecný mechanismus zvýšení platů soudců zůstal nezměněn – jednalo se toliko o příležitostné jednorozhodnutí přizpůsobení finanční situaci státu. Současně ovšem dodal, že dlouhodobě by plat soudce měl vykazovat vzestupný trend, který by neměl být nižší než obdobný trend týkající se průměrné odměny ve veřejném sektoru. Jinak mezinárodní komparace rozhodování evropských ústavních soudů ukazuje, že tyto orgány ochrany ústavnosti dbají o to, aby se ústava nevzdálila ekonomické realitě země, nicméně zdůrazňují, že ústava je nadána specifickou normativní autonomií, která brání tomu, aby ekonomické cíle neomezeně převládly nad rovností, popř. komplexně chápanou nezávislostí soudní moci, již ústavní principy chrání (např. portugalský ústavní tribunál v rozhodnutí č. 353/12 ze dne 5. července 2012, Ústavní soud Slovenské republiky v nálezu sp. zn. PL. ÚS 99/2011 ze dne 11. prosince 2013).

78. Nezbyvá než opakovaně poukázat na to, co Ústavní soud vyslovil již v roce 2003 (nález sp. zn. Pl. ÚS 11/02): „Platové poměry soudců v širokém smyslu mají být stabilní nesnižovatelnou veličinou, nikoliv pohyblivým faktorem, s nímž kalkuluje to či ono vládní uskupení například proto, že se mu zdají platy soudců příliš vysoké ve srovnání s platy státních zaměstnanců nebo ve srovnání s jinou profesní skupinou.“ A znovu opakovat to, co řekl Ústavní soud v roce 2012 (nález sp. zn. Pl. ÚS 33/11): „Opuštění jakýchkoli racionálních relací mezi úrovní platu soudců a úrovní platů ve veřejné správě se v úpravě zákona o platu promítlo ve svých absurdních důsledcích i vůči platům soudců Ústavního soudu“ – v důsledku čehož mají nejen předsedové senátů a funkcionáři obou nejvyšších soudů, předsedové senátů vrchních soudů s 30letou praxí a jejich funkcionáři, ale od 1. ledna 2014 dokonce již i předsedové senátů krajských soudů a jejich funkcionáři vyšší plat než soudci Ústavního soudu.

79. Za těchto okolností nelze akceptovat tezi o omezených možnostech státního rozpočtu, přičemž nebyl v zákonné úpravě předložen žádný argument, jenž by mohl být hodnocen jako „výjimečná okolnost“ odůvodňující prioritu rovnosti v oblasti restrikcí v odměňování státních zaměstnanců, ústavních činitelů a soudců před principem komplexně chápané nezávislosti soudců. Nadto, jak bylo shora uvedeno, Ústavní soud neshledává ani argumenty, které by svědčily pro rovné zacházení v oblasti odměňování státních zaměstnanců a soudců (ve smyslu rovných restrikcí – snížení objemu mezd ve veřejné sféře nemusí vést ke snížení či zmrazení platu každému jednotlivci, na rozdíl od každého soudce).

80. Platová restrikce obsažená v § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., naposledy ve znění zákona č. 11/2013 Sb., ve slově „2,75násobek“ je v rozporu s čl. 1 odst. 1 ve spojení s čl. 82 odst. 1 Ústavy, a proto plénium Ústavního soudu rozhodlo podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu o derogaci předmětného ustanovení, jak je uvedeno ve výroku nálezu sub I. S ohledem na shora uvedené důvody tak není v současné době již prostor pro restriktivní zásahy do relativního poměru zakotveného v § 3 odst. 3 zákona o platu, jak byl založen zákonem č. 309/2002 Sb. (na úrovni 3násobku). Pro přijetí ústavně konformní relace mezi průměrnou mzdou v nepodnikatelské sféře a platovou základnou soud-

ců stanovil Ústavní soud odklad vykonatelnosti nálezu po přiměřenou dobu, která postačuje k řádnému zákonodárnému procesu této legislativně jednoduché změny.

VII./B

Soulad čl. II zákona č. 11/2013 Sb. s ústavním pořádkem

81. Ustanovení čl. II zákona č. 11/2013 Sb. představuje přechodné ustanovení, v jehož důsledku se snížená platová základna podle čl. I použije poprvé pro plat soudce za leden 2013. Toto ustanovení nutno číst současně s ustanovením čl. V o účinnosti, podle něhož tento zákon nabyl účinnosti dnem 1. ledna 2013. Ve Sbírce zákonů byl publikován 17. ledna 2013. Podle důvodové zprávy k tisku č. 880/0 je přechodné ustanovení odůvodněno takto: „Z důvodu právní jistoty se zdůrazňuje, že nově stanovená výše platové základny se použije pro určení platů a náhrad výdajů za celý měsíc leden 2013, a to i pro případ, že by k vyhlášení zákona ve Sbírce zákonů došlo až v průběhu tohoto měsíce.“ K účinnosti zákona bylo uvedeno: „Účinnost navrhovaného řešení musí nastat bezprostředně po zrušení výše platové základny Ústavním soudem, tj. po 31. 12. 2012.“

82. Navrhovatel dovozuje, že se jedná o právní úpravu nepřipustně zpětně retroaktivní.

83. Podle čl. 52 odst. 1 Ústavy je k platnosti zákona třeba, aby byl vyhlášen, podle odstavce 2 způsob vyhlášení stanoví zákon. Tímto zákonem je zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů. Podle § 3 odst. 1 zákona č. 309/1999 Sb. právní předpisy nabývají platnosti dnem jejich vyhlášení ve Sbírce zákonů. Podle § 3 odst. 2 tohoto zákona je dnem vyhlášení právního předpisu den rozeslání příslušné částky Sbírky zákonů, uvedený v jejím záhlaví, a podle odstavce 3, pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení (obecná *vacatio legis*). Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení. Uvedená ustanovení Ústavy a zákona č. 309/1999 Sb. vylučují, aby přijatý právní předpis působil zamýšlené účinky dříve, než byl vyhlášen.

84. Zákon č. 11/2013 Sb. byl publikován v částce 7 Sbírky zákonů, která byla rozeslána dne 17. ledna 2013. Jestliže je tedy v čl. V uvedeno, že zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2013, pak je zcela zjevné, že účinnost zákona je stanovena v rozporu s čl. 52 odst. 1 Ústavy a § 3 odst. 3 zákona č. 309/1999 Sb. Pokud tedy zákon č. 11/2013 Sb. stanovil prostřednictvím čl. II a V, že jeho účinky nastávají již přede dnem publikace, tedy dříve, než byl vyhlášen, působí se zpětnou účinností. Účinnost tohoto právního předpisu tak předchází jeho platnosti a právní předpis stanoví závazné pravidlo spočívající ve snížení platové základny z 3násobku na 2,75násobek zpětně k době, kdy zákon nebyl publikován. Pro úplnost je třeba dodat, že navrhovatel Ústavnímu soudu předložil k přezkumu toliko přechodné ustanovení, nikoli ustanovení o účinnosti zákona.

85. Ústava neobsahuje explicitní zákaz retroaktivity právních norem pro všechny oblasti práva, ten však vyplývá z principu právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, k jehož znakům patří i princip právní jistoty a ochrany důvěry v právo. Tento zákaz se zásadně vztahuje na případy pravé retroaktivity; obsahem zákazu jako ústavního principu není vyloučení jakéhokoliv zpětného působení právní normy, nýbrž pouze takového, jež současně představuje zásah do principu ochrany důvěry v právo, právní jistoty, resp. nabytých práv. Ústavní soud již v minulosti formuloval rozsah přípustných výjimek ze zákazu pravé retroaktivity [srov. bod 146 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10 ze dne 19. dubna 2011 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.)]: takovou je situace, kdy subjekt musel s retroaktivní regulací počítat, dále působení právní normy stojící v příkrém rozporu se zásadními, obecně uznanými principy humanity a morálky, v občanskoprávních vztazích by mohl být užit též poukaz na „*ordre public*“, veřejný pořádek, jestliže by byly dotčeny předpisy absolutně kogentní, jež byly vydány v důsledku určité mezní situace přerodu hodnot ve společnosti.

86. Ustanovení čl. II zákona č. 11/2013 Sb. (který nemohl – navzdory ustanovení o účinnosti směřující k 1. lednu 2013 – nabýt účinnosti dříve jak 1. února 2013) proto nese znaky pravé retroaktivity

a v okolnostech jeho přijetí nelze shledat důvod pro připuštění některé z výjimek dříve Ústavním soudem vymezených pro průlom do zákazu právě retroaktivity. Nejde ani o úpravu *in favorem*, ve prospěch soudců obecných soudů; po derogaci „2,5násobku“ Ústavním soudem k 31. prosinci 2012 nelze na novou úpravu pohlížet jinak než jako na snížení dosažené úrovně dlouhodobě v právní úpravě obsažené („trojnásobku“). Shora citovaný obsah rozpravy v obou komorách Parlamentu jen dokládá, že někteří členové zákonodárského sboru upozorňovali na přehlednost a jasnost posledního nálezu Ústavního soudu, tím spíše adresáti této normy nemohli očekávat, že zákonodárce bude opětovně s výši základny licitovat. Jak uvedl Ústavní soud již v roce 2002 [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 33/01 ze dne 12. března 2002 (N 28/25 SbNU 215; 145/2002 Sb.)]: „... práva retroaktivita nemá v právním státu místo tam, kde zákonodárce se již dříve mohl ‚dostat ke slovu‘, nicméně tak neučinil.“

87. V posuzované věci se zákonodárce z hlediska běhu času mohl dostat ke slovu (Ústavní soud poskytl v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/11 časový prostor cca 7 měsíců) a jen v důsledku postupu vlády a neshody na řešení zasáhl do materiálního zabezpečení soudců retroaktivně. Soudce, jenž započal výkon funkce 1. ledna 2013, nevěděl, zda a jak bude odměňován, v rozporu s ustanovením § 34 odst. 1 zákona č. 236/1995 Sb., jež stanoví, že soudci náleží plat ode dne, v němž splnil zákonné podmínky pro výkon funkce. Dokonce takovému soudci nebylo možno v souvislosti se začátkem výkonu funkce vyhotovit platový výměr (ač pro všechny ostatní zaměstnance tak zaměstnavatel podle § 136 odst. 1 zákoníku práce musí učinit v den nástupu do práce). Na tom nic nemění skutečnost, že plat za leden 2013 byl splatný nejpozději v kalendářním měsíci následujícím po měsíci, ve kterém vzniklo právo na plat (§ 37 odst. 1 poslední věta zákona č. 236/1995 Sb. ve spojení s § 141 odst. 1 zákoníku práce).

88. Jakkoli Ústavní soud shledává napadené ustanovení čl. II zákona č. 11/2013 Sb. normou protiústavní, jeho absence v důsledku derogace by vedla k ještě většímu zásahu do ústavním pořádkem chráněné hodnoty nezávislosti soudce, totiž k absenci právního základu pro materiální zabezpečení soudců v období měsíce ledna 2013. Nemůže-li zásah Ústavního soudu vést k ústavně konformnímu stavu, bylo by proti principu efektivity ochrany ústavnosti aplikovat derogaci mechanicky bez přihlédnutí k jejím důsledkům. Běh času v minulosti nelze zvrátit ani rozhodnutím Ústavního soudu, právní následky s posuzovaným ustanovením spojené nastaly k 1. únoru 2013, vyhovující nález Ústavního soudu mající účinky *ex nunc* by s ohledem na § 71 odst. 4 zákona o Ústavním soudu neměl schopnost ničeho změnit; Ústavní soud proto podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu ve zbývajících částech návrh zamítl [srov. též například obdobné závěry nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/03 ze dne 9. července 2003 (N 109/30 SbNU 499; 211/2003 Sb.)].

VIII.

Právní důsledky derogačního výroku sub I pro zákonodárce a soudy

89. Zrušení zákona podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy zásadně nevyvolává zpětné účinky, a pokud derogační výrok není spojen s odkladem vykonatelnosti, působí s účinky *ex nunc*. K pozbytí platnosti zrušeného zákonného ustanovení tak dochází až k datu vykonatelnosti nálezu. Zrušení protiústavní zákonné úpravy samo o sobě neznamená revizi individuálních právních aktů založených na její aplikaci. Proto také podle ustanovení § 71 odst. 4 zákona o Ústavním soudu platí, že „práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením právního předpisu zůstávají nedotčena“. Na druhé straně nelze přehlédnout, že jestliže Ústavní soud ve svém nálezu konstatuje, že zákon nebo jiný právní předpis je v rozporu s ústavním pořádkem, pak tento rozpor byl dán i po dosavadní dobu jeho účinnosti. Zejména v případech, kdy je derogačním důvodem zjištění, že aplikace zrušeného právního předpisu působí porušení základních práv jednotlivců, je proto přirozeným důsledkem, že se dotčeným jednotlivcům poskytne ochrana jejich základních práv a svobod právě tím, že se předmětný právní předpis v rozsahu, na který dopadá derogační důvod vyslovený v nálezu Ústavního soudu, zpětně neaplikuje. Poskytnutí této ochrany je nakonec, jak bude potvrzeno i níže, hlavní smysl oprávnění soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy (s přihlédnutím k čl. 4 Ústavy). Platí to však pouze za předpokladu, že poskytnutí této ochrany nebrání jiné základní právo nebo důležitý veřejný zájem, jemuž je v případě vzájemné kolize třeba dát přednost. Jestliže by například v právních vztazích mezi jednotlivci znamenalo zpětné neaplikování protiústavního zákona sice ochranu základních práv jednoho účastníka toho-

to právního vztahu, avšak současně negativní zásah do základních práv jiného účastníka, jenž v minulosti jednal v důvěře v zákon, byl by takovýto následek derogace s ohledem na princip právní jistoty zásadně (s výjimkou některých extrémních případů zásahů do základních práv) vyloučen. Naopak v případě vertikálních právních vztahů mezi státem a jednotlivcem má zásadně přednost ochrana základních práv a svobod jednotlivce. I zde je ovšem třeba brát zřetel na to, že zpětné neaplikování protiústavního zákona by mohlo za určitých okolností vést k ohrožení schopnosti státu plnit své funkce (např. s ohledem na dopad na státní rozpočet) či k ohrožení jiného důležitého veřejného zájmu, v důsledku čehož bude naopak třeba dát přednost právě právní jistotě a zachování současného stavu [blíže k výše uvedenému výkladu např. nález sp. zn. Pl. ÚS 38/06 ze dne 6. února 2007 (N 23/44 SbNU 279; 84/2007 Sb.) ve znění opravného usnesení sp. zn. Pl. ÚS 38/06 ze dne 3. dubna 2007; nález sp. zn. IV. ÚS 1777/07 ze dne 18. prosince 2007 (N 228/47 SbNU 983); nález sp. zn. Pl. ÚS 16/09 ze dne 19. ledna 2010 (N 8/56 SbNU 69; 48/2010 Sb.); nález sp. zn. Pl. ÚS 15/09 ze dne 8. července 2010 (N 139/58 SbNU 141; 244/2010 Sb.), bod 53; nález sp. zn. IV. ÚS 1572/11 ze dne 6. března 2012 (N 45/64 SbNU 551), body 25 až 28; nález sp. zn. III. ÚS 3489/12 ze dne 23. května 2013 (dostupný na <http://nalus.usoud.cz>), body 12 a 13].

90. Uvedený následek se uplatní obdobně v případě derogačního nálezu Ústavního soudu jak v abstraktní, tak i konkrétní kontrole norem. Nakonec samotný § 71 odst. 2 zákona o Ústavním soudu předpokládá nevykonatelnost rozhodnutí vydaných na základě protiústavního zákona (za předpokladu, že na tuto aplikaci dopadá příslušný derogační důvod, srov. nález sp. zn. IV. ÚS 1777/07), což nepochybně nelze vykládat v tom smyslu, že obecné soudy nebo jiné orgány veřejné moci mají nadále vydávat rozhodnutí, u nichž bude předem zřejmé, že nebudou vykonatelná. V těchto případech je však třeba odlišovat abstraktní a konkrétní kontrolu norem. Jestliže totiž pro abstraktní kontrolu norem platí shora uvedené prakticky bezvýjimečně, je třeba u konkrétní kontroly norem pečlivě vážit presumpci ústavnosti napadeného zákona a zájem na právní jistotě na straně jedné a zájem toho, kdo svým jednáním inicioval řízení o kontrole norem u Ústavního soudu, na straně druhé. Lapidárně řečeno, nedávalo by žádný rozumný smysl, pakliže by se vyhovující nález Ústavního soudu ohledně návrhu na zrušení aplikovaného zákonného ustanovení nemohl pozitivně projevit v právní sféře toho účastníka řízení, který buď sám podal tento návrh na zrušení zákonného ustanovení spolu s ústavní stížností (§ 74 zákona o Ústavním soudu), anebo byl účastníkem řízení u obecného soudu, který podle čl. 95 odst. 2 Ústavy předložil Ústavnímu soudu návrh na zrušení zákona, který má při řešení věci použít [srov. též stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 31/10 ze dne 14. prosince 2010 (ST 31/59 SbNU 607; 426/2010 Sb.)]. Ani toto pravidlo ovšem nemusí platit bezvýjimečně, a to právě s ohledem na nezbytnost poměrování základních práv tohoto účastníka řízení na straně jedné a požadavku právní jistoty, ochrany základních práv jiných účastníků řízení či jiných ústavně chráněných hodnot na straně druhé (viz výše). Výsledek tohoto poměrování přitom nemusí být z pohledu obecného soudu, jenž věc předkládá Ústavnímu soudu, zřejmý, přičemž pro její posouzení budou klíčovým východiskem právě závěry obsažené v případném derogačním nálezu.

91. Podle ustanovení § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu platí, že ke zrušení napadeného právního předpisu dojde „dnem, který v nálezu určí“. Podle ustanovení § 58 odst. 1 stejného zákona nálezy vydávané v řízení o kontrole norem „jsou vykonatelné dnem jejich vyhlášení ve Sbírce zákonů, pokud nerozhodne Ústavní soud jinak“. Z toho podle konstantní judikatury Ústavního soudu plyne, že Ústavnímu soudu je dána možnost v odůvodněných případech odložit vykonatelnost zrušovacího nálezu v řízení o kontrole norem. Tímto důvodem je zejména situace, kdy by okamžité zrušení právního předpisu vyvolalo více negativní důsledky než jeho dočasná tolerance. Proto i v nyní projednávané věci Ústavní soud k odkladu vykonatelnosti přistoupil (viz bod 80).

92. Protože se však v daném případě jedná o případ tzv. konkrétní kontroly norem, je třeba vážit, jaké dopady bude mít tento odklad vykonatelnosti na řízení, které vedlo k vydání tohoto nálezu, resp. i na řízení ve věcech dalších soudců, jež byla z důvodu podání tohoto návrhu Městským soudem v Brně přerušena a v nichž by tento nález mohl být zohledněn při rozhodování.

93. K tomu Ústavní soud uvádí, že stanovení časových účinků zrušení protiústavního právního předpisu je do určité míry otázkou, při níž se nelze omezit na čistě ústavněprávní argumentaci. Pokud

by totiž Ústavní soud nemohl zohledňovat i argumenty, zájmy a hodnoty další, pak by k odkladu vykonatelnosti neměl vlastně vůbec přistupovat. Při hodnocení toho, zda k odkladu vykonatelnosti přistoupit a na jakou dobu, totiž nutně zohledňuje např. náročnost právní úpravy, která by měla nahradit úpravu zrušenou, anebo délku legislativního procesu, a nemůže odhlédnout ani od takových aspektů, jako je třeba termín voleb do Poslanecké sněmovny. Pokud by tak totiž nečinil, nebylo by stanovení odkladu vykonatelnosti takového nálezu účelné. Není proto nahodilé, že v minulosti stanovoval Ústavní soud odklad vykonatelnosti v délce jak několika málo měsíců, tak i přesahující jeden rok.

94. V nyní projednávané věci Ústavní soud konstatuje, že jakkoliv obecně platí, že by se i při stanovení odkladu vykonatelnosti zrušovacího nálezu toto zrušení mělo reálně projevit v právní sféře těch účastníků, jejichž řízení vedlo k vydání vyhovujícího nálezu, v projednávané věci jsou splněny podmínky pro závěr, že se toto pravidlo neuplatní. Při úvaze o právních účincích derogačního nálezu v řízení o kontrole norem je totiž třeba zvažovat i jiné aspekty než čistě procesněprávní, což ostatně činí i ústavní soudy jiných evropských zemí. Ústavní soud má přitom za to, že tyto aspekty ve svém souhrnu vedou k závěru, že účinky tohoto nálezu mohou být aplikovány i na případy těchto účastníků teprve od okamžiku jeho vykonatelnosti a že tento nálezní nezakládá nárok na zpětné doplacení rozdílu na platu a dalších náležitostech plynoucího z výše základny ve výši 2,75 násobku průměrné mzdy v nepodnikatelské sféře za předminulý kalendářní rok a ústavně konformního trojnásobku, jenž měl být do zákonné úpravy vložen již k datu 1. ledna 2013.

95. K tomuto závěru vede Ústavní soud především zájem na zklidnění celkové atmosféry, která ve věci platů soudců dlouhodobě panuje jak na politické scéně, tak zejména v širší veřejnosti. Jakkoliv Ústavní soud trvá na tom, že zákonodárce v této věci dlouhodobě postupuje vědomě protiústavním, a tedy neomluvitelným způsobem, je třeba současně vidět, že zpětné doplacení těchto částek by znamenalo významný a zejména též nepředvídaný zásah do státního rozpočtu, který by nutně vedl k dalšímu růstu zmíněného napětí mezi společností a soudci. Ústavní soud přitom nemohl přehlédnout, že zpětné doplacení požadovaných částek by se týkalo i období, kdy se Česká republika nacházela ve finanční krizi, resp. teprve se z této krize pomalu zotavovala. Toto řešení by proto zřejmě vedlo k nepochopení ze strany společnosti a bylo by i způsobilo oslabit pozici soudců a znevážit jejich funkci. Ústavní soud se totiž ani nedomnívá, že by aplikovaný koeficient 2,75násobku průměrné mzdy v nepodnikatelské sféře u soudců vyvolával situaci, již by bylo možno označit za natolik neúnosnou, že by bezpodmínečně vyžadovala nápravu nejen do budoucna, nýbrž i zpět. Ve svých úvahách vycházel rovněž z toho, že funkce soudce by měla být vnímána nejen v rovině profesní, nýbrž také osobnostní. Jednoduše řečeno, od soudce se neočekává pouze odbornost a vysoké pracovní nasazení, nýbrž také bezúhonnost a nadprůměrná osobní integrita [viz např. § 80 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích)]. Proto má Ústavní soud za to, že od této skupiny, která by měla představovat skutečnou elitu společnosti, lze požadovat i větší míru velkorysosti a vstřícnosti než od skupin jiných.

IX.

Obiter dictum

96. Ústavní soud vydal tento nálezní v pomyslném „průběžném číslování“ pod pořadovým číslem XIV. Již čtrnáctkrát se v uplynulých letech musel zabírat zásahy do materiálního zabezpečení soudců. Několikrát také již vyjádřil naději, že je to snad naposled a že zákonodárce bude vnímat meze možných zásahů prizmatem ústavních principů platných pro nezávislost moci soudní.

97. Právní úprava materiálního zabezpečení soudců vystavěná na relaci trojnásobku průměrné mzdy v nepodnikatelské sféře s dvouletým časovým zpožděním reflektující vývoj v nepodnikatelské sféře by mohla soudce řadit do vyšší středostavovské vrstvy. Je to úprava, jež se nevymyká evropským standardům a představuje v zásadě průměr postavení soudce například v členských zemích Rady Evropy. Obsahuje rovněž raritní možnost nominálního snížení platu, pokud se sníží průměrný plat v nepodnikatelské sféře – v řadě zemí je plat soudce před takovýmto poklesem chráněn. V opakovaných řízeních před Ústavním soudem se zásahy zákonodárce ukázaly arbitrárními, ba podle

důvodových zpráv lze usuzovat na záměr vytvořit tlak na snížení relace průměrného platu a platové základny platné pro soudce. Takový tlak nelze prostě odůvodnit rozpočtovými náklady na platy soudců; na druhé straně soudní moc neexistuje mimo ekonomickou realitu státu a uvedená relace není ústavně nedotknutelnou veličinou. Pro zásah do ní by však musely být velmi pádné argumenty doložené řádnými analýzami odměňování ve veřejné sféře za situace značně omezených možností státu při respektování ústavních garancí nezávislosti soudní moci. Ústavní soud nezaložil svým rozhodnutím nárok na zpětné doplatky za období, kdy soudci byli neústavně poškozeni snížením úrovně jejich materiálního zabezpečení, což neznamená jednou provždy, že protiústavní zásahy nemohou mít i velmi citelný dopad na státní rozpočet. Předpokládá, že zákonodárce k datu vykonatelnosti tohoto nálezu do právní úpravy vloží úpravu vážící platovou základnu na ústavně konformní úroveň trojnásobku průměrného platu v nepodnikatelské sféře, a na druhé straně by Ústavní soud nepřekvapilo, pokud by soudci od započatých sporů ustoupili a po několikaletém období sporů bylo nastoleno období pochopení a vzájemné úcty, která přináleží činitelům představujícím pilíře státní moci.

X.

98. Ústavní soud nemohl vyhovět navrhovateli v jeho žádosti o přednostní projednání návrhu (§ 39 zákona o Ústavním soudu) s ohledem na personální obměnu většiny pléna Ústavního soudu v roce 2013.

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

Odlišná stanoviska podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujali k výroku I rozhodnutí pléna soudci Jan Musil a Radovan Suchánek a k části výroku I rozhodnutí pléna soudce Vladimír Sládeček.

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

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 31/13 dne 10. července 2014 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského (soudce zpravodaj) a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Jana Filipa, Vlasty Formánkové, Ivany Janů, Vladimíra Kůrky, Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimička, Milady Tomkové a Jiřího Zemánka o návrhu skupiny 19 senátorů Senátu Parlamentu České republiky, zastoupených prof. JUDr. Alešem Gerlochem, CSc., advokátem se sídlem Praha 2, Botičská 4, na zrušení § 35ba odst. 1 písm. a) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona č. 500/2012 Sb., ve slovech „; daň se nesnižuje u poplatníka, který k 1. lednu zdaňovacího období pobírá starobní důchod z důchodového pojištění nebo ze zahraničního povinného pojištění stejného druhu“, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a Ing. Marie Adámkové, právně zastoupené JUDr. Ondřejem Moravcem, Ph.D., advokátem se sídlem Hradec Králové, Resslova 1253, jako vedlejší účastnice řízení,

takto:

Ustanovení § 35ba odst. 1 písm. a) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona č. 500/2012 Sb., se ve slovech „; daň se nesnižuje u poplatníka, který k 1. lednu zdaňovacího období pobírá starobní důchod z důchodového pojištění nebo ze zahraničního povinného pojištění stejného druhu“ ruší dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.

Odůvodnění**I.
Shrnutí návrhu**

1. Ústavní soud obdržel dne 12. června 2013 návrh skupiny 19 senátorů Senátu Parlamentu České republiky, za kterou jedná senátor JUDr. Miroslav Antl, (dále jen „navrhovatel“) na zrušení ustanovení § 35ba odst. 1 písm. a) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona č. 500/2012 Sb., ve slovech „; daň se nesnižuje u poplatníka, který k 1. lednu zdaňovacího období pobírá starobní důchod z důchodového pojištění nebo ze zahraničního povinného pojištění stejného druhu“ (dále též jen „napadené ustanovení“). Podle navrhovatele je toto ustanovení, v jehož důsledku se na osoby v něm uvedené nevztahuje sleva na dani z příjmů fyzických osob na poplatníka (tj. snížení této daňové povinnosti) ve výši 24 840 Kč, v rozporu s čl. 1, čl. 3 odst. 1, čl. 11 odst. 1 a 5 a čl. 26 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a s čl. 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (dále jen „Pakt“).

2. Navrhovatel považuje předmětné opatření za nepřipustně diskriminační, protože staví osoby, jež mají vedle starobního důchodu i jiný příjem ve smyslu zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, do nevýhodného postavení ve srovnání s ostatními poplatníky této daně,

kteří starobní důchod nepobírají. Jakkoliv souhlasí, že ukládání daní ve smyslu čl. 11 odst. 5 Listiny představuje legitimní zásah do vlastnického práva, tato legitimita není dána jen veřejným zájmem na shromažďování finančních prostředků na zabezpečení různých veřejných statků, nýbrž i požadavkem na rovnoměrné rozdělování daňového břemene. Právě v tomto směru ovšem napadené ustanovení neobstojí z hlediska kritérií, která formuloval Ústavní soud ve své judikatuře k přezkumu ústavnosti zákonné úpravy daní [konkrétně v nálezu ze dne 21. dubna 2009 sp. zn. Pl. ÚS 29/08 (N 89/53 SbNU 125; 181/2009 Sb.)], a to z hledisek extrémní disproportionality (tzv. rdousícího efektu) a neakcesorické a akcesorické rovnosti.

3. Pokud jde o první z uvedených hledisek, extrémní disproportionality má napadené ustanovení vykazovat tím, že jím dochází ke zpochybnění základního smyslu slevy na dani na poplatníka, jímž je vynětí určitého životního minima (byť nikoliv striktně ve smyslu zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů) ze zdanění. Takto vymezený princip odpovídá požadavkům vyplývajícím z judikatury Ústavního soudu, resp. judikatury vrcholných soudů jiných států (zejména německého Spolkového ústavního soudu), podle nichž nesmí být právní úpravou daní dotčena samotná podstata statku, který je dani podroben. Až doposud byl přitom zákonodárcem vždy respektován. Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2012 Sb., o změně daňových, pojistných a dalších zákonů v souvislosti se snižováním schodků veřejných rozpočtů, kterým byl zákon o daních z příjmů doplněn o napadené ustanovení, sice obhájí přípustnost napadeného opatření právě tím, že životní minimum je pracujícím poživatelům starobního důchodu garantováno prostřednictvím nezdaněného starobního důchodu, takovéto zdůvodnění však podle navrhovatele nemůže obstát. Dotčeným osobám je totiž odňata část výtěžku z jejich výdělečné činnosti, tedy příjmu, který nemá žádnou věcnou souvislost s jím zároveň vypláceným starobním důchodem, pro jehož výplatu splnily zákonné podmínky. Navrhovatel netvrdí, že se tzv. rdousící efekt musí projevit u všech dotčených daňových poplatníků (tedy těch, již jsou současně poživateli starobního důchodu) stejným způsobem; k tomu, aby byla dána protiústavnost napadeného ustanovení, však stačí i potenciální dopady do postavení některých těchto osob. Ostatně významná část poživatelů starobního důchodu je výdělečně činná právě kvůli nutnosti doplnit své příjmy, resp. kompenzovat snížení životní úrovně, k němuž by došlo v případě, že by zanechali svých ekonomických aktivit.

4. Předmětná disproportionality je umocněna i časovým faktorem, neboť pro uplatnění slevy na dani je rozhodující 1. leden příslušného kalendářního roku. Naopak je nerozhodné, jaká je situace v průběhu zbytku kalendářního roku, což podle navrhovatele zakládá nerovné postavení dotčených poplatníků, mj. ve srovnání s dalšími zákonnými slevami na dani uvedenými v § 35ba odst. 1 písm. b) až f) zákona o daních z příjmů, jež jsou uplatnitelné po jednotlivých kalendářních měsících, v nichž k tomu byly splněny podmínky. Důsledkem je tak stav, kdy i poživatel starobního důchodu, jenž byl zaměstnán jen několik měsíců v roce, přichází o možnost odpočtu celé slevy na dani, a nikoliv pouze o možnost jejího odpočtu v poměru odpovídajícím počtu měsíců, po které vykonával výdělečnou činnost.

5. Nesoulad napadené úpravy shledává navrhovatel i s principem neakcesorické rovnosti ve smyslu čl. 1 Listiny (ve spojení s čl. 26 Paktu), protože zákonodárce napadeným opatřením znevýhodnil osoby pobírající starobní důchod. Bez ohledu na to, jak velký příjem takový poplatník má za kalendářní rok, jež totiž připravil o částku až 24 840 Kč ročně. Učinil tak přitom svévolně, bez jakéhokoli rozumného zdůvodnění. Současná právní úprava starobních důchodů nejenže není postavena na vyloučení souběhu příjmů z výdělečné činnosti se starobním důchodem, nýbrž naopak na jejich apriorní slučitelnosti. To je patrné z § 34 odst. 4 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, který tento souběh podporuje tím, že se v jeho důsledku zvyšuje procentní výměra starobního důchodu. Naopak neexistuje žádný právní předpis, který by (na rozdíl od dřívější právní úpravy) takovýto souběh zakazoval. Dosažení věku pro přiznání nároku na starobní důchod není ani důvodem výpovědi z pracovního poměru ani důvodem pro ukončení samostatné výdělečné činnosti, tudíž není žádného důvodu, pro který by výdělečně činní starobní důchodci měli být z hlediska daňového v horším postavení než ostatní daňoví poplatníci. Napadené ustanovení je z těchto důvodů nelogicky nesystémové. Zatímco zákon o důchodovém pojištění souběžný výkon výdělečné činnosti

s pobíráním starobního důchodu vlastně odměňuje, zákon o daních z příjmů tutéž situaci daňově sankcionuje.

6. Navrhovatel za účelem srovnání upozorňuje, že dřívější právní úprava omezovala nárok na starobní důchod při souběhu s výdělečnou činností v závislosti na tom, jaký z ní měla dotčená osoba příjem, resp. v závislosti na formě, ve které byla výdělečná činnost vykonávána (srov. § 37 zákona o důchodovém pojištění, ve znění účinném v jednotlivých časových úsecích před 1. lednem 2010). I napadená právní úprava by mohla být ústavně konformní, jestliže by podmínky pro výkon výdělečné činnosti a její souběh se starobním důchodem byly stanoveny komplementárně. Za situace, kdy zákon o důchodovém pojištění v tomto směru nijak neomezuje výkon výdělečné činnosti (např. tím, že by omezil výši důchodu), však nelze považovat za legitimní, aby předmětný souběh sankcionoval zákon o daních z příjmů prostřednictvím vyššího zdanění.

7. Napadená právní úprava fakticky zvyšuje daňovou zátěž pracujících starobních důchodců, takto provedený výběr cílové skupiny tohoto opatření je nicméně svévolný, neracionální a nelegitimní. K tomuto závěru vede navrhovatele úvaha ohledně toho, co vlastně je v tomto případě předmětem daně. Obecně se akceptuje, že daň představuje obecnou zátěž, která zavazuje všechny tuzemce podle jejich příjmů, majetku a kupní síly k financování všeobecných úkolů státu. V případě napadaného ustanovení je však fakticky předmětem zdanění nikoliv příjem z výdělečné činnosti, nýbrž skutečnost, že poplatník je poživatelem starobního důchodu. Jinak řečeno, reálně není předmětem daně příjem z výdělečné činnosti, nýbrž je daňově postiženo to, že poplatník je starobním důchodcem. Zdaňován je tedy určitý osobní stav daňového poplatníka ve spojení s příjmy z výdělečné činnosti. Takovéto kritérium pro zdanění považuje navrhovatel za neakceptovatelné, přičemž jeho iracionalita je dána již tím, že jedinou možností, jak se předmětnému vyššímu daňovému zatížení vyhnout, je upuštění od výkonu výdělečné činnosti. Je-li právo na práci, resp. právo opatřovat si prostředky na své životní potřeby prací ve smyslu čl. 26 odst. 1 Listiny, právem ústavně zaručeným, pak není možné, aby tímto způsobem zákonodárce „motivoval“ starobní důchodce k zanechání výdělečné činnosti. Lze totiž předpokládat, že právě vyšší míra zdanění bude pro řadu z nich důvodem pro zanechání výdělečné činnosti.

8. Konečně má navrhovatel za to, že došlo i k porušení principu akcesorické rovnosti, tedy k porušení čl. 3 odst. 1 ve spojení s čl. 11 odst. 1 a 5 a čl. 26 Listiny. Prvně uvedeným ustanovením se zakazuje diskriminace v základních právech a svobodách z řady důvodů, mezi něž patří i jiné postavení, včetně např. postavení starobního důchodce. Porušeným základním právem v důsledku předmětného diskriminačního závěru je přitom právě čl. 11 Listiny, neboť starobním důchodcům není poskytována stejná míra ochrany jejich výdělků (majetku) ve srovnání s jinými osobami výdělečně činnými. Navrhovatel si je vědom toho, že ani v případě ústavně zaručené rovnosti se nejedná o rovnost absolutní, nýbrž o rovnost relativní, a tedy že i v postavení kategorií osob podle čl. 3 odst. 1 Listiny mohou existovat určité odůvodněné rozdíly. V projednávané věci je však zvolené rozlišovací kritérium nelegitimní z důvodu jeho iracionality, v důsledku čehož je nelegitimní i vzniklá nerovnost, pokud jde o rozdílnou míru zásahu do vlastnického práva u jednotlivých poplatníků. Racionálními rozlišovacími kritérii totiž s ohledem na předmět daně z příjmů mohou být pouze okolnosti, jež se vztahují k výdělečné činnosti jako takové, např. zda jde o příjmy ze závislé činnosti, podnikání, z pronájmu majetku apod. Mezi starobním důchodem a zdaněním příjmů ale žádná racionální souvislost není.

II.

Průběh řízení před Ústavním soudem

9. Ústavní soud podle § 69 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaslal návrh Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníkům řízení a vládě a veřejnému ochránci práv, kteří jsou oprávněni vstoupit do řízení jako vedlejší účastníci řízení. Na základě § 48 odst. 2 zákona o Ústavním soudu bylo o vyjádření požádáno i Ministerstvo práce a sociálních věcí a Ministerstvo financí.

10. Usnesením ze dne 31. října 2013 sp. zn. I. ÚS 2340/13 přerušil I. senát Ústavního soudu řízení ve věci ústavní stížnosti stěžovatelky Ing. Marie Adámkové proti rozhodnutí Finančního úřadu pro Středočeský kraj ze dne 31. května 2013 č. j. 2430469/13/2122-20300-203234 (výrok I), se kterou byl spojen návrh na zrušení § 35ba odst. 1 písm. a) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, v části věty za středníkem znějící „daň se nesnižuje u poplatníka, který k 1. lednu zdaňovacího období pobírá starobní důchod z důchodového pojištění nebo ze zahraničního povinného pojištění stejného druhu“. Současně postoupil uvedený návrh plénu Ústavního soudu (výrok II), které jej usnesením ze dne 28. listopadu 2013 sp. zn. Pl. ÚS 51/13 podle § 35 odst. 2 zákona o Ústavním soudu odmítlo jako nepřipustný z důvodu litispendence. Tím získala uvedená stěžovatelka právo účastnit se tohoto řízení jako vedlejší účastnice.

11. Ze statistické ročenky z oblasti důchodového pojištění za rok 2012 a důchodové statistiky za rok 2013 vydaných Českou správou sociálního zabezpečení získal Ústavní soud statistické údaje ohledně průměrné výše vyplácených starobních důchodů v letech 1992 až 2012, přehled rozložení souboru důchodců podle výše důchodů v kvantilovém vyjádření od roku 2001, přehled o počtu vyplácených důchodů podle měsíční výše důchodu a přehled o počtu důchodců a průměrném důchodu za rok 2013.

II./a

Vyjádření Poslanecké sněmovny a Senátu

12. Předsedkyně Poslanecké sněmovny Miroslava Němcová ve svém vyjádření ze 17. července 2013 a předseda Senátu Milan Štěch ve svém vyjádření z 24. července 2013 shrnuli průběh legislativního procesu v obou komorách Parlamentu.

II./b

Vyjádření vlády a veřejného ochránce práv

13. Předseda vlády Ing. Jiří Rusnok ve svém vyjádření ze dne 26. července 2013 Ústavnímu soudu sdělil, že vláda České republiky nevyužije svého práva podle § 69 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, a nevstoupí do tohoto řízení. Obdobné sdělení obdržel Ústavní soud dne 2. července 2013 i od tehdejšího veřejného ochránce práv JUDr. Pavla Varvařovského, jemuž právo vstoupit do tohoto řízení vyplývalo z § 69 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 404/2012 Sb.

II./c

Vyjádření Ministerstva práce a sociálních věcí

14. Ministr práce a sociálních věcí Ing. František Koníček ve svém vyjádření z 9. srpna 2013 poukázal na to, že z věcného hlediska oblast daně z příjmů, kam napadené ustanovení dopadá, nepatří do gesce jeho ministerstva. Z tohoto důvodu se omezil na konstatování, že otázkou neomezeného souběhu pobírání starobního důchodu a výdělku se zabýval již poradní expertní sbor ministra financí a ministra práce a sociálních věcí v letech 2009 a 2010, který ve své závěrečné zprávě k této problematice doporučil řešit otázku neomezeného souběhu důchodu a pracovního příjmu nepřímo, tedy prostřednictvím daňové soustavy, nežli drahými a neefektivními administrativními zásahy (např. krácením důchodu dle výše příjmu). Využit lze vhodné nastavení systému daně z příjmů fyzických osob pro oblast důchodů (bez dopadů na ty důchodce, pro něž je důchod jediným příjmem). Na tento výstup navázalo i programové prohlášení tehdejší vlády, v němž se uvádí, že vláda bude respektovat v co nejvyšší možné míře závěry uvedeného poradního expertního sboru k reformě důchodového systému. Uvedená doporučení byla realizována právě přijetím tohoto zákona.

15. K některým argumentům předkladatelů návrhu na zrušení předmětného ustanovení zákona o daních z příjmů uvedl, že co se týče srovnávání s dřívějšími právními úpravami, v minulosti provedené úpravy, které ve větší míře umožňovaly úpravu výše důchodu při souběžné výdělečné činnosti, byly vždy spojeny se snahou narovnat podmínky ve vazbě na povinnost platit pojistné na důchodové pojištění, a nikoliv tedy ve vazbě na platbu daně z příjmů či ve snaze podporovat či zvýhodnit výdělečnou činnost poživatelů důchodů. Není pravda, že jedinou možností, jak se vyhnout zmiňované vyšší daňové povinnosti, je ukončit výdělečnou činnost. Existuje totiž i možnost přerušit výplatu starobního důchodu po dobu takto vykonávané výdělečné činnosti, v důsledku čehož bude docházet ke zvyšování procentní výměry starobního důchodu na základě § 34 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění.

II./d

Vyjádření Ministerstva financí

16. Ministerstvo financí ve svém vyjádření ze dne 13. prosince 2013 uvedlo, že napadené ustanovení bylo přijato jako součást opatření, jejichž cílem bylo udržení schodku státního rozpočtu v letech 2013 až 2015 pod třemi procenty hrubého domácího produktu. Z tohoto důvodu jej nelze posuzovat izolovaně bez vzájemné souvislosti s ostatními dočasnými nebo trvalými opatřeními, jež jsou tvořena především úsporami na výdajové straně a jen v menší míře také navýšením příjmové strany rozpočtu zvýšením daní. Skladba úsporných opatření byla vytvořena tak, aby se na úsporách podílely všechny skupiny obyvatel. Příjem starobních důchodců je s dvěma výjimkami zdaněn stejně jako příjem ostatních poplatníků daně z příjmů. Za prvé, podle § 4 odst. 1 písm. h) zákona o daních z příjmů je od této daně osvobozen příjem v podobě dávky z důchodového pojištění do výše 36násobku minimální mzdy ročně. A za druhé, v letech 2013 až 2015 se podle § 35ba odst. 1 písm. a) věty za středníkem zákona o daních z příjmů u poplatníků, kteří jsou k 1. lednu příslušného zdaňovacího období poživateli starobního důchodu z důchodového pojištění nebo ze zahraničního povinného pojištění stejného druhu, nesnižuje daň z příjmů o základní slevu ve výši 24 840 Kč.

17. Ve vztahu k námitce rozporu s principem akcesorické rovnosti poukazuje Ministerstvo financí na navrhovatelem zmíněný nálezný sp. zn. Pl. ÚS 29/08, z něhož dovozuje širokou pravomoc zákonodárce rozhodnout, který okruh osob bude zdaněn a jakým způsobem. Při posuzování, zda určitá daň narušuje princip rovnosti, je třeba vycházet z komplexního zatížení osoby touto daní s ohledem na celou její majetkovou podstatu, a nikoliv odtrženě po jednotlivých dílčích konstrukčních prvcích daně. Zároveň je třeba přihlídnout k ostatním pravidlům upravujícím zdanění příjmů starobních důchodců. Dočasným omezením možnosti uplatnit základní slevu na dani zákonodárce kompenzuje skutečnost, že poplatník, který je starobním důchodcem, má osvobozen jeden ze svých příjmů, čímž je oproti ostatním poplatníkům daňově zvýhodněn. Z tohoto důvodu toto opatření není znevýhodněním, ale narovnáním právního postavení skupiny subjektů vůči ostatním.

18. Dočasné vyloučení možnosti uplatnit základní slevu na dani se sice negativně projevuje ve snížení příjmů poplatníka, jenž je jednak poživatelem starobního důchodu, jednak má další příjmy, tato skutečnost ovšem ještě neznamená, že by uvedené opatření mělo ve vztahu k těmto osobám likvidační dopady. Nadále jim je zajištěn minimálně příjem starobního důchodu a teprve jejich případný další příjem podléhá zdanění. Předmětné opatření nadto není ani svévolné ani iracionální. Smysl existence základní slevy na dani spočívá v nezdanění určitého životního minima, přičemž tuto funkci u starobních důchodců plní starobní důchod, který je od daně z příjmů osvobozen. U poplatníků s příjmy ve formě dávek z důchodového pojištění tak plní funkci životního minima osvobození této dávky od daně z příjmů, a nikoliv základní sleva na dani.

19. Závěrem Ministerstvo financí poznamenává, že využívání časového testu je v daňových předpisech obvyklé, a to na roční bázi pro uplatnění této slevy, z čehož plyne nutnost stanovení 1. ledna zdaňovacího období jako rozhodného dne pro možnost uplatnění základní slevy na dani z příjmů. Obdobně jako pravomoc rozhodnout se, které subjekty budou podléhat té které dani, náleží i právo posoudit, od kterého okamžiku tomu tak bude, zákonodárci. Tato úprava je navíc pro velkou část poplatníků výhodná.

II./e

Vyjádření vedlejší účastnice

20. Podáním ze dne 6. září 2013 sdělila vedlejší účastnice Ústavnímu soudu, že ve smyslu § 35 odst. 2 zákona o Ústavním soudu bude uplatňovat práva vedlejšího účastníka v tomto řízení. V následném vyjádření ze dne 1. listopadu 2013 odkázala na svou argumentaci obsaženou v ústavní stížnosti ze dne 30. července 2013, o níž je před Ústavním soudem vedeno řízení pod sp. zn. I. ÚS 2340/13. Z jejího obsahu vyplývá, že sleva na poplatníka není daňovou úlevou zvýhodňující určitou skupinu osob zvolenou na základě politického klíče, nýbrž konstrukčním prvkem daně, který do daňového systému založeného na konceptu tzv. rovné daně zavádí prvek daňové progresse. U nízkopříjmových osob tak právě jeho prostřednictvím dochází k jejímu zásadnímu snížení, což umožňuje dosáhnout nezbytné (a to i v ústavněprávní rovině) solidarity bohatších s chudými. Má-li proto být tato sleva ve vztahu k některým poplatníkům odňata, musí k tomu existovat legitimní a dostatečně intenzivní důvody, jež však v případě napadeného ustanovení konstatovat nelze. V žádném případě přitom za takovýto důvod nemůže být považován starobní důchod, tedy plnění čerpané ze systému důchodového pojištění, které není zdanitelným příjmem.

21. Rozpor napadeného ustanovení s ústavním pořádkem spatřuje vedlejší účastnice v tom, že určité předem dané skupině poplatníků daně z příjmů fyzických osob je bez legitimního důvodu odňato právo na slevu na dani, která obecně náleží všem poplatníkům bez rozdílu. Tím je narušena zásada rovnosti v právech a povinnostech a v rovině ústavněprávní porušen čl. 11 odst. 1 věta druhá ve spojení s čl. 11 odst. 5 Listiny, a to z důvodu věku, na němž je pobírání starobního důchodu závislé. V důsledku takto vzniklého nerovnoměrného daňového zatížení za totožnou práci zároveň tito poplatníci pobírají za totožnou práci nižší mzdu než jiné osoby ve srovnatelném postavení, čímž je v rovině ústavněprávní porušeno právo na spravedlivou odměnu za práci podle čl. 28 Listiny. Poslední důvod protiústavnosti spatřuje vedlejší účastnice v tom, že jednotlivci, kterým vzniklo právo na starobní důchod, jsou zákonodárcem demotivováni od ekonomické činnosti, resp. jejich ekonomická aktivita je zákonem vnímána spíše jako zájmová činnost, v čemž je třeba spatřovat porušení lidské důstojnosti dotčených osob, jakož i práva získávat prostředky pro své životní potřeby prací ve smyslu čl. 26 odst. 3 Listiny.

22. V rámci svého vyjádření ze dne 1. listopadu 2013 vedlejší účastnice poukazuje i na nález Ústavního soudu České a Slovenské Federativní Republiky ze dne 8. října 1992 sp. zn. Pl. ÚS 22/92 (publikován pod č. 11 ve Sbírce usnesení a nálezů Ústavního soudu České a Slovenské Federativní Republiky), z něhož vyvozuje jednak požadavek objektivního a racionálního odůvodnění daňové právní úpravy, jednak nepřipustnost směšování práva na hmotné zabezpečení ve stáří a povinnosti platit daně. Nadto je na napadenou zákonnou úpravu třeba nahlížet i prizmatem základních principů demokratického právního státu. Podle vedlejší účastnice je protiústavní i taková úprava, která procedurou svého vzniku či svým obsahem nereflexuje princip ochrany menšin proti vůli většiny [čl. 6 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“)], protože je nutno zabývat se též otázkou, zda napadeným ustanovením není dotčena určitá skupina osob tvořící relevantní menšinu, která nemá reálnou možnost dosáhnout ochrany svých práv v soutěži politických sil (resp. „nemá žádné zastání v zastupitelských orgánech“), ať už z důvodu, že je nějakým způsobem znevýhodněna, nebo že způsob utváření zastupitelských sborů neumožňuje efektivní reprezentaci této skupiny. Právě sleva na dani, jež se vztahovala na všechny poplatníky daně z příjmů fyzických osob, byla prezentována jako nástroj, kterým je sociálně znevýhodněným poplatníkům kompenzováno odstranění daňové progresse. Tím bylo usilováno o ospravedlnění zaváděných opatření, přičemž tyto doprovodné aspekty byly nepochybně brány v potaz i při ústavním přezkumu tehdy zavedených opatření. Není proto přípustné, aby s odstupem několika let bylo toto kompenzační opatření bez dalšího odstraněno.

23. Vedlejší účastnice ve své replice ze dne 3. února 2014 vyjádřila nesouhlas s tvrzeními Ministerstva financí, přičemž zdůraznila charakter starobního důchodu jako nárokového plnění ze strany státu na základě prostředků odváděných do systému důchodového pojištění z celoživotního příjmu

jednotlivce podléhajícího zdanění daní z příjmů. K jednotlivým jeho argumentům uvedla, že tzv. rdousící efekt nemusí nastat plošně. Byl to zákonodárce, kdo ke zrušení slevy na dani přistoupil bez jakéhokoli respektu k individuálním odlišnostem, a proto je na něm, aby prokázal, že napadené ustanovení zákona nebude mít rdousící efekt v žádném konkrétním případě. V tomto případě je za dotčenou skupinu třeba považovat pouze pracující starobní důchodce, tedy skupinu bez adekvátního voličského potenciálu. Současně je třeba přihlídnout k její povaze jakožto sociální skupiny silně znevýhodněné, mj. ve vztahu ke stavu a změnám systému důchodového zabezpečení. V této souvislosti odkazuje též na nález Ústavního soudu ze dne 23. března 2010 sp. zn. Pl. ÚS 8/07 (N 61/56 SbNU 653; 135/2010 Sb.). V souvislosti s argumentací Ministerstva financí vedlejší účastnice poukazuje na skutečnost, že starobní důchod, přinejmenším ve své průměrné výši, nedosahuje hodnoty základní slevy na dani z příjmů, v důsledku čehož nemůže ani účinně plnit její roli. Vzhledem k tuzemské politické a právní kultuře nelze považovat za postačující ani ujištění o údajné dočasné povaze opatření zavedeného napadeným ustanovením. Závěrem vedlejší účastnice rozporovala tvrzení Ministerstva práce a sociálních věcí ohledně zamýšleného legitimního cíle napadeného ustanovení.

II./f

Replika navrhovatele

24. Na výše uvedená vyjádření replikoval navrhovatel ve svých vyjádřeních z 25. listopadu 2013 a z 14. února 2014, v nichž kromě rekapitulace jednotlivých podání opakovaně odkázal na svůj návrh na zrušení napadeného ustanovení. K vyjádření Ministerstva práce a sociálních věcí dodal, že terčem jeho kritiky není skutečnost, že pracující důchodci nejsou podporováni či zvýhodňováni při své výdělečné činnosti, nýbrž to, že jsou bez legitimního důvodu nadměrně daňově zatěžováni ve srovnání s ostatními zaměstnanci. Za absurdní pak považuje poukaz na možnost požádat o pozastavení výplaty důchodu, která nijak nezduodňuje, z jakého důvodu by měli být pracující důchodci více daňově zatíženi. Takovýto krok je navíc v úplném rozporu s explicitně připuštěnou možností souběžného výkonu pracovního poměru a pobírání starobního důchodu.

25. Obšírně pak navrhovatel polemizuje s vyjádřením Ministerstva financí. Předně uvádí, že proti návrhu na zrušení napadeného ustanovení zákona o daních z příjmů z důvodu jeho diskriminační povahy neobstojí argumentace jinými ustanoveními tohoto zákona nebo právní úpravou starobních důchodů. Rozdílné postavení je dáno mezi zaměstnanci nepobírajícími starobní důchod s možností uplatnit slevu na dani na straně jedné a „pracujícími starobními důchodci“ bez této možnosti na straně druhé. Rozdíl přitom nespočívá v tom, že jde o „důchodce“ a „nedůchodce“, ale v tom, že určitá skupina zaměstnanců si nemůže uplatnit slevu na dani. Další nelogičnost uvedeného vyjádření lze spatřovat v tom, že Ministerstvo financí spojuje dvě nesouvisející skutečnosti – tedy to, že starobní důchodci pracují a že současně (kromě výjimek) pobírají nezdaněný důchod, v důsledku čehož prý musí legitimně strpět krácení svých příjmů. Navrhovatel možnost takového narovnávání odmítá, přičemž argumentuje zejména rozdílným charakterem příjmu ze zaměstnání a starobního důchodu. Zatímco příjem ze zaměstnání je bezprostřední odměnou za vykonanou práci, starobní důchod je nárokem plynoucím z účasti v průběžném systému důchodového pojištění, který pobírají ti, kteří do něj po celou dobu svého ekonomicky aktivního života přispívali. Oba zdroje příjmů spolu věcně nesouvisí. Platí přitom, že jakkoliv může zákonodárce zakotvit odlišné daňové režimy pro jednotlivé skupiny osob, musí tak činit nediskriminačním způsobem, tj. nesmí vytvářet nedůvodné rozdíly na základě nelegitimních a neracionálních kritérií. Navrhovatel je nadále přesvědčen, že je dán prostor pro přezkum napadeného ustanovení Ústavním soudem z hledisek případného „porušení zákazu extrémní disproportionality ve spojení s kritérii, která vyplývají z ústavního principu rovnosti ...“ (sp. zn. Pl. ÚS 29/08).

26. Za zjevně protiústavní považuje navrhovatel zásadní nepoměr, který vzniká v důsledku toho, že uplatnění základní slevy na dani závisí od prvního dne kalendářního roku. Samotné Ministerstvo financí přitom uvádí řadu příkladů slev na dani, jež se aplikují na měsíční bázi. Závěrem své repliky shrnuje, že vnitřní obsahová rozporuplnost vyjádření Ministerstva financí jen potvrzuje jeho přesvědčení o protiústavnosti napadeného ustanovení zákona o daních z příjmů. Je totiž zjevné, že obhájit toto

ustanovení z hlediska požadavku na výběr legitimního a racionálního kritéria rozlišování prostě není možné. Pokud jde o vyjádření vedlejší účastnice, navrhovatel považuje její argumenty za relevantní.

II./g Ústní jednání

27. Ve smyslu § 44 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, rozhodl Ústavní soud ve věci bez konání ústního jednání, neboť od něj nebylo lze očekávat další objasnění věci.

II./h Změna soudce zpravodaje

28. Soudcem zpravodajem v projednávané věci byl původně v souladu s platným rozvrhem práce určen soudce Vladimír Sládeček. Poté, co byl místo jeho návrhu na neveřejném jednání pléna dne 10. července 2014 přijat odlišný návrh jiného soudce, který se podstatně liší od návrhu soudce zpravodaje, určil předseda Ústavního soudu Pavel Rychetský podle § 55 zákona o Ústavním soudu soudcem, který vypracuje znění přijatého nálezu, sebe.

III. Posouzení kompetence a ústavní konformity legislativního procesu

29. Ústavní soud konstatuje, že je příslušný k projednání předmětného návrhu, který byl podán k tomu oprávněným navrhovatelem [§ 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu], je přípustný a splňuje všechny zákonem stanovené náležitosti. Mohl tedy přistoupit k věcnému přezkumu napadeného ustanovení, přičemž v souladu s § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., se nejdříve zabýval otázkou, zda bylo přijato a vydáno ústavně konformním způsobem a v mezích Ústavou stanovené kompetence.

30. Podle § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., sestává posouzení ústavnosti zákona s ústavním pořádkem ze zodpovězení tří otázek: zda byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence, zda byl přijat ústavně předepsaným způsobem a zda jeho obsah je v souladu s ústavními zákony a v případě jiného právního předpisu i se zákony. V případě napadeného ustanovení je mimo jakoukoliv pochybnost, že Parlament měl ve smyslu čl. 15 odst. 1 Ústavy kompetenci k jeho přijetí. Kromě toho Ústavní soud zjistil z vyjádření účastníků řízení, jakož i dalších veřejně přístupných dokumentů vztahujících se k legislativnímu procesu následující skutečnosti: část ustanovení § 35ba odst. 1 písm. a) zákona o daních z příjmů, jejíž zrušení navrhuje navrhovatel, byla do tohoto ustanovení vložena zákonem č. 500/2012 Sb., o změně daňových, pojistných a dalších zákonů v souvislosti se snižováním schodků veřejných rozpočtů. Návrh tohoto zákona (sněmovní tisk č. 801, 6. volební období, 2010–2013) předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 6. září 2012. Poslanecká sněmovna jej schválila ve třetím čtení dne 7. listopadu 2012 na své 47. schůzi (usnesení č. 1354), kdy pro něj hlasovalo 101 z přítomných 195 poslanců, 93 z nich bylo proti a 1 poslanec se zdržel. Senát projednal a zamítl návrh zákona (senátní tisk č. 442, 8. funkční období, 2010–2012) dne 5. prosince 2012 na své 2. schůzi (usnesení č. 32, 9. funkční období, 2012–2014). Z přítomných 67 senátorů hlasovalo pro jeho zamítnutí 50, 7 bylo proti a 10 se hlasování zdrželo. Následně Poslanecká sněmovna setrvala na původním návrhu zákona (usnesení č. 1444), přičemž pro jeho opětovné schválení hlasovalo dne 19. prosince 2012 na její 49. schůzi 102 ze 193 přítomných poslanců a 88 bylo proti, 3 se hlasování zdrželi. Zákon byl doručen prezidentu republiky dne 19. prosince 2012. Podepsán jím byl 21. prosince 2012. K jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů došlo 27. prosince 2012 v částce 187 pod č. 500/2012 Sb., účinnost nabyl dne 1. ledna 2013.

31. Uvedená zjištění považoval Ústavní soud za postačující pro závěr, že ustanovení § 35ba odst. 1 písm. a) zákona o daních z příjmů bylo do tohoto zákona v napadené části doplněno zákonem, jenž byl přijat ústavně předepsaným způsobem. Vzal přitom v úvahu, že navrhovatel ani vedlejší účastníci nezpochybňovali ústavnost přijetí a vydání tohoto zákona. Nic mu tedy nebránilo, aby mohl přistoupit k věcnému posouzení ústavnosti napadeného ustanovení.

IV.

Znění a obsah napadeného ustanovení a další relevantní skutečnosti

32. Ustanovení § 35ba zákona o daních z příjmů je „sběrným ustanovením“, které vymezuje různé druhy slevy na dani pro poplatníky daně z příjmů fyzických osob. Uvedenou slevou se rozumí částka, o kterou se poplatníkovi sníží jeho daňová povinnost. Odstavec 1 písm. a) tohoto ustanovení upravuje tu nejobecnější z nich, která se (s jedinou výjimkou, jejíž ústavnost je posuzována v tomto řízení) vztahuje obecně na všechny poplatníky této daně a činí 24 840 Kč ročně. Přesné znění tohoto ustanovení, účinné ke dni přijetí tohoto nálezu, je následující:

„§ 35ba

Slevy na dani pro poplatníky daně z příjmů fyzických osob

(1) Poplatníkům uvedeným v § 2 se daň vypočtená podle § 16, případně snížená podle § 35, 35a nebo § 35b za zdaňovací období snižuje o

a) základní slevu ve výši 24 840 Kč na poplatníka; daň se nesnižuje u poplatníka, který k 1. lednu zdaňovacího období pobírá starobní důchod z důchodového pojištění nebo ze zahraničního povinného pojištění stejného druhu,“;

napadena je přitom pouze jeho část uvedená za středníkem.

33. Posouzení ústavnosti napadeného ustanovení, tedy části ustanovení § 35ba odst. 1 písm. a) odst. 1 za středníkem, předpokládá v první řadě přiblížení smyslu zákonné konstrukce předmětné slevy na dani. Součástí zákonné úpravy daně z příjmů fyzických osob je po celou dobu účinnosti platného zákona o daních z příjmů sleva či snížení celkové daňové povinnosti pro její poplatníky. Tím se v oblasti daňového práva vytváří určitá garance, že osoby, které jsou schopny získávat prostředky pro své životní potřeby samostatně, nebude stát zatěžovat daňovou povinností ve vztahu k určité minimální části příjmů, jejíž zdanění by se do jejich poměrů mohlo promítnout nepřiměřeně tíživě. V krajním případě by dokonce mohlo být dotčeno i jejich právo na důstojný život, a tedy s ohledem na čl. 30 odst. 2 Listiny, podle něhož má každý, kdo je v hmotné nouzi, právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních potřeb, by tento zásah stejně musel být kompenzován v rámci sociálního zabezpečení. Výše této částky samozřejmě není vázána na životní minimum (ve smyslu zákona o životním a existenčním minimu), nýbrž je zpravidla vyšší a odvíjí se od politického rozhodnutí zákonodárce.

34. Zákon o daních z příjmů původně (k 1. lednu 1993, kdy nabyl účinnosti) ve svém § 15 odst. 1 písm. a) předpokládal u poplatníků daně z příjmů fyzických osob snížení základu této daně o částku představující 20 400 Kč ročně. Tato částka pak v důsledku jednotlivých novelizací postupně vzrostla až do výše 38 040 Kč, ve které zůstala do 31. prosince 2005. Problémem takto nastaveného odpočtu byl jeho vliv na konečnou výši daně z příjmů fyzických osob, jejíž sazba byla tehdy stanovena jako progresivně klouzavá. To znamená, že základ daně se nezdaňoval jedinou sazbou, nýbrž nad určitou částku se zdaňoval sazbou vyšší, přičemž těchto úrovní mohlo být i více (např. v roce 2005 byl roční příjem od 0 do 109 200 Kč zdaňován sazbou 15 %, část ročního příjmu nad 109 200 Kč sazbou 20 %, nad 218 400 Kč sazbou 25 % a nad 331 200 Kč sazbou 32 %). Vzhledem k tomu, že snížení daňového základu o 38 040 Kč se vždy dotklo části příjmů zdaňované nejvyšší sazbou, měl tento odpočet u jednotlivých poplatníků rozdílný účinek na výši jejich daňové povinnosti, neboť částka, o kterou se jim snížila daň, rostla s výší příjmů [např. byl-li roční příjem poplatníka 100 000 Kč, po uvedeném

odpočtu představoval základ jeho daně 61 960 Kč, což znamená, že tento poplatník na dani zaplatil místo 15 000 Kč pouze 9 294 Kč, tedy o 5 706 Kč (tj. 15 % z 38 040 Kč) méně; naopak, byl-li jeho roční příjem 400 000 Kč, po provedení uvedeného odpočtu představoval základ jeho daně 361 960 Kč, v důsledku čehož poplatník zaplatil místo 88 436 Kč bez zaokrouhlení pouze 76 263,20 Kč, tedy o 12 172,80 Kč (tj. 32 % z 38 040 Kč) méně]. Právě za účelem odstranění tohoto progresivního účinku, v jehož důsledku se s vyšším příjmem zvyšovala i částka, o kterou poplatník zaplatil na daních méně, došlo zákonem č. 545/2005 Sb. k novelizaci zákona o daních z příjmů a k nahrazení uvedeného odpočtu institutem slevy na dani. Do budoucna se tak již všem poplatníkům neměl o jednotnou částku snižovat daňový základ, nýbrž až z něho vyměřená daň. Každý si tak mohl uplatnit nominálně stejnou daňovou výhodu, bez ohledu na výši příjmu, resp. výši základu daně pro výpočet daně z příjmů fyzických osob (srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 545/2005 Sb., sněmovní tisk č. 1040, 4. volební období, 2002–2006).

35. Snížení základu daně podle § 15 odst. 1 písm. a) zákona o daních z příjmů bylo po dobu právní úpravy platné v letech 1993 až 2005 možné pouze v případě, že poplatník nepobíral ve stejné výši starobní důchod z důchodového pojištění podle zákona o důchodovém pojištění nebo ze zahraničního povinného pojištění stejného druhu (srov. § 15 odst. 2 zákona o daních z příjmů). Pokud jej pobíral ve výši menší než té, ve které bylo možné uvedený odpočet provést, docházelo u něho ke snížení základu daně pouze o částku, jež představovala jejich rozdíl. To znamená, že jestliže se daňový základ snižoval podle uvedeného ustanovení o částku 38 040 Kč na poplatníka ročně a výše starobního důchodu, který poplatník pobíral, činila 30 000 Kč ročně, pak došlo v případě tohoto poplatníka ke snížení daňového základu jen o rozdíl ve výši 8 040 Kč ročně. Uvedené omezení snížení základu daně bylo možné pouze za předpokladu, že poplatník daně nebyl požívatelem starobního důchodu na počátku zdaňovacího období a tento starobní důchod mu nebyl přiznán ani zpětně k počátku zdaňovacího období (poslední věta § 15 odst. 2 zákona o daních z příjmů).

36. Ustanovení § 35ba bylo do zákona o daních z příjmů vloženo právě již zmíněným zákonem č. 545/2005 Sb., jenž nabyl účinnosti dne 1. ledna 2006. Původní výše slevy na dani na poplatníka jím byla stanovena na 7 200 Kč, což je částka v zásadě odpovídající průměrné úrovni, v jaké do té doby docházelo ke snížení výše daně v důsledku snížení jejího základu. Ani podle této právní úpravy nebyla přiznána sleva poplatníkům, kteří pobírali starobní důchod z důchodového pojištění podle zákona o důchodovém pojištění nebo ze zahraničního povinného pojištění stejného druhu ve výši převyšující 38 040 Kč. Pokud však jejich starobní důchod tuto částku nepřevyšoval, uplatnila se u nich (na rozdíl od minulosti) celá sleva na dani, a nikoliv jen její adekvátní část. I v tomto případě se uvedené omezení vztahovalo jen na poplatníky, kteří byli požívateli starobního důchodu na počátku zdaňovacího období a tento starobní důchod jim nebyl přiznán ani zpětně k počátku zdaňovacího období (§ 35ba odst. 2 zákona o daních z příjmů, účinný od 1. ledna 2006 do 31. prosince 2007).

37. K zásadnímu zvýšení slevy na dani na poplatníka z částky 7 200 Kč na 24 840 Kč došlo s účinností od 1. ledna 2008 zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, který mimo jiné novelizoval i § 35ba zákona o daních z příjmů. V jeho důsledku došlo ke zrušení odstavce 2 tohoto ustanovení, pročež si nově mohli uvedenou slevu uplatnit bez omezení i poplatníci, kteří byli požívateli starobního důchodu. Uvedené změny byly součástí balíku zásadních změn v oblasti daňového práva, přičemž jejich smysl měl spočívat v kompenzaci negativních dopadů daně z příjmů fyzických osob, pro kterou byla nově stanovena jednotná sazba, do postavení osob s nižšími příjmy, jež byly do té doby zdaňovány sazbou nižší (k 31. prosinci 2007 činily jednotlivé daňové sazby 12 %, 20 %, 25 % a 32 %). Tato jednotná sazba byla stanovena ve výši 15 %. V případě příjmů ze závislé činnosti se ovšem počítala a doposud počítá z tzv. superhrubé mzdy [to znamená, že základem daně jsou příjmy ze závislé činnosti zvýšené o částku odpovídající pojistnému na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a pojistnému na všeobecné zdravotní pojištění, které je z těchto příjmů podle zvláštních právních předpisů povinen platit zaměstnavatel, srov. § 6 odst. 13 zákona o daních z příjmů, ve znění od 1. ledna 2008 do 31. prosince 2013, resp. § 6 odst. 12 téhož zákona od 1. ledna 2014 do 31. prosince 2014], v důsledku čehož reálně činí 20,1 % [tedy 15 % z částky, která tvoří 1,34násobek hrubé mzdy, tj. součet hrubé mzdy a odvodů placených zaměstnavatelem na zdravotní (9 %) a sociální pojištění (25 %)].

38. V dalším období zůstala právní úprava slevy na dani na poplatníka zachována, přičemž pouze v důsledku novely provedené zákonem č. 346/2010 Sb. došlo ke snížení její výše z 24 840 na 23 640 Kč pro zdaňovací období roku 2011. Další změna pak byla provedena až zákonem č. 500/2012 Sb., který doplnil ustanovení § 35ba odst. 1 písm. a) zákona o daních z příjmů v tom smyslu, že se na jeho základě nesnižuje daň u poplatníka, který k 1. lednu zdaňovacího období pobírá starobní důchod z důchodového pojištění nebo ze zahraničního povinného pojištění stejného druhu. Toto ustanovení se uplatní ve vztahu ke zdaňovacím obdobím let 2013, 2014 a 2015, přičemž by mělo pozbyt platnosti uplynutím dne 31. prosince 2015 [srov. čl. XVII bod 2 a čl. XXII písm. c) zákona č. 500/2012 Sb.].

39. Z napadeného ustanovení plyne, že pro rozsah daňové povinnosti poplatníka je podstatné to, zda pobíral starobní důchod právě k 1. lednu zdaňovacího období. Jestliže by jej k tomuto dni nepobíral a začal by jej pobírat teprve dodatečně (např. 1. února), tato skutečnost by na možnost uplatnit si předmětnou slevu na dani pro toto zdaňovací období neměla žádný vliv. V této souvislosti je namístě uvést, že osoba, které vznikl nárok na starobní důchod, jej není povinna uplatnit ihned, nýbrž den, ke kterému tak učiní, závisí pouze na jejím rozhodnutí. Zákon jí navíc přiznává právo žádat o tento důchod zpětně, a to ve vztahu k období 5 let (§ 55 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění). Pakliže tak proto učiní až v průběhu zdaňovacího období (tedy po jeho 1. lednu) nebo dokonce po jeho uplynutí, zůstane mu předmětná sleva pro toto zdaňovací období v celém rozsahu zachována. Zákon totiž pro tento případ nic jiného nestanoví. Uvedené znamená, že požádá-li si osoba, které vznikl nárok na výplatu starobního důchodu k 1. říjnu, o jeho výplatu zpětně až 1. února následujícího roku, bude mít pro tento rok zachovánu celou slevu na dani a zároveň obdrží starobní důchod za období počínaje již 1. říjnem. Naopak osoba, která jej pobírala již k 1. lednu stejného roku, si předmětnou slevu na dani nebude moci uplatnit vůbec. Výplata starobního důchodu může být k žádosti jeho poživatele rovněž pozastavena. Důvodem tohoto kroku je zpravidla skutečnost, že výdělečná činnost osoby, která má nárok na starobní důchod, avšak není jeho příjemcem, má za následek zvýšení výše procentní výměry starobního důchodu. Pozastavení jeho výplaty je však možné i z jakéhokoli jiného důvodu.

V.

Vlastní přezkum

40. Ze shrnutí obsahu napadené zákonné úpravy vyplývá, že v projednávané věci je předmětem kontroly ústavnosti daňová povinnost, a to konkrétně daň z příjmů těch fyzických osob, jež k 1. lednu zdaňovacího období pobíraly starobní důchod. Navrhovatel nikterak nezpochybňuje samotnou existenci daně z příjmů fyzických osob, jakož ani většinu jejich náležitostí, nesoulad s ústavním pořádkem ovšem spatřuje v tom, že na rozdíl od všech ostatních poplatníků této daně se v případě uvedené skupiny osob daň vypočtená na základě stanovené procentuální sazby nesnižuje o částku 24 840 Kč, představující slevu na dani na poplatníka. Podle jeho názoru proto takto vymezená daň jednak nepřiměřeným způsobem dopadá do jejich majetkové sféry, jednak zakládá rozpor s ústavní zásadou rovnosti.

V./a

Východiska přezkumu napadeného ustanovení

41. Ústavní soud při posuzování otázky, zda k zásahu do základního práva vlastnit majetek došlo v souladu s čl. 11 odst. 1 Listiny, standardně posuzuje v první řadě to, zda se tak stalo na základě zákona a v jeho mezích [srov. náleze ze dne 11. října 1995 sp. zn. Pl. ÚS 3/95 (N 59/4 SbNU 91; 265/1995 Sb.) nebo náleze ze dne 22. března 2005 sp. zn. Pl. ÚS 63/04 (N 61/36 SbNU 663; 210/2005 Sb.)]. Pakliže jsou tyto podmínky splněny, zkoumá, zda předmětné opatření sleduje legitimní (ústavně aprobovaný) cíl jeho omezení, a pokud ano, zda je toto opatření k dosažení tohoto cíle vhodné (požadavek vhodnosti), dále, zda tohoto cíle nelze dosáhnout jiným způsobem, jenž by byl k dotčenému základnímu právu šetrnější (požadavek potřebnosti), a nakonec, zda zájem na dosažení tohoto cíle v rámci určitého právního vztahu převáží nad dotčeným základním právem (proporcionality v užším smyslu).

42. Daněmi a poplatky se rozumí veřejnoprávní povinnost peněžní platby státu (daňová a poplatková povinnost). Ustanovení čl. 11 odst. 5 Listiny obsahuje ústavní zmocnění Parlamentu ke stanovení daní a poplatků, v jehož rámci je současně aprobován zásah do vlastnického práva, k němuž v souvislosti s jejich stanovením, vyměřením a výběrem dochází [srov. nález ze dne 1. června 2005 sp. zn. IV. ÚS 29/05 (N 113/37 SbNU 463)]. Daň je ukládána ve veřejném zájmu, kterým je především získání příjmů státního rozpočtu za účely spojenými s naplňováním funkcí státu [nález sp. zn. Pl. ÚS 29/08, body 40 a 41; nález ze dne 19. dubna 2011 sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.), bod 170], přičemž není pochyb o tom, že jde o prostředek způsobilý dosáhnout tohoto cíle. Pokud však jde o otázku potřebnosti daně právě v určité výši, takového posouzení již soudním výkladem provést nelze, neboť jde o otázku politického charakteru, jejíž řešení je ve výlučné kompetenci zákonodárce. Pouze Parlament je oprávněn rozhodnout, zda je stanovení určité daně potřebné a v jaké výši, přičemž v tomto směru je oprávněn zohlednit nejrůznější kritéria. Ústavní soud tak může k přezkumu tohoto jeho rozhodnutí přistoupit jen v rámci posouzení proporcionality v užším smyslu, které v případě daní (obdobně jako např. v případě stanovení horní hranice peněžitých sankcí) spočívá ve vyloučení jejich extrémní disproportionality. Zásah do vlastnického práva prostě nesmí vést k takové zásadní změně majetkových poměrů dotčeného subjektu, že by jím došlo ke „zmaření samé podstaty majetku“, tj. „ke zničení majetkové základny“ poplatníka [srov. nález ze dne 13. srpna 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.)], resp. že by „hranice veřejnoprávního povinného peněžitého plnění jednotlivcem vůči státu nabyla škrtícího (rdousícího) působení“ [nález ze dne 18. srpna 2004 sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.)]. V takovém případě je založen nesoulad s ústavním pořádkem i tehdy, jestliže se tento účinek projeví jen u části poplatníků daně.

43. Daňová povinnost musí obstát nejen z hlediska vyloučení extrémní disproportionality, nýbrž také ústavního principu rovnosti, a to jak akcesorické, plynoucí z požadavku vyloučení svévole při odlišování subjektů a práv podle čl. 1 Listiny, tak i akcesorické v rozsahu vymezeném v čl. 3 odst. 1 Listiny (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 7/03 a sp. zn. Pl. ÚS 29/08, bod 43). Obsahem principu rovnosti v právech ve smyslu čl. 1 Listiny se ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/92 zabýval již Ústavní soud České a Slovenské Federativní Republiky, který v této souvislosti vyslovil závěr, že rovnost je třeba chápat jako kategorii relativní, nikoliv absolutní. Na jeho pojetí následně navázal v řadě svých rozhodnutí i Ústavní soud, který v obecné rovině připustil zákonem založenou nerovnost, avšak pouze za předpokladu, že ji lze odůvodnit na základě ústavně akceptovaných hledisek. O takovýto případ se přitom nejedná tehdy, pokud je tato založena na libovůli (nerovnost neakcesorická) nebo je jejím důsledkem porušení některého ze základních práv a svobod (nerovnost akcesorická) – srov. např. nález ze dne 4. června 1997 sp. zn. Pl. ÚS 33/96 (N 67/8 SbNU 163; 185/1997 Sb.), nález ze dne 25. června 2002 sp. zn. Pl. ÚS 36/01 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (viz výše), nebo nález ze dne 15. května 2012 sp. zn. Pl. ÚS 17/11 (N 102/65 SbNU 367; 220/2012 Sb.).

44. Je namístě zdůraznit, že „ne každé nerovné zacházení s různými subjekty lze kvalifikovat jako porušení principu rovnosti, tedy jako protiprávní diskriminaci jedněch subjektů ve srovnání se subjekty jinými. Aby k porušení došlo, musí být splněno několik podmínek: s různými subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, se zachází rozdílným způsobem, aniž by existovaly objektivní a rozumné důvody pro uplatněný rozdílný přístup“ [nález ze dne 21. ledna 2003 sp. zn. Pl. ÚS 15/02 (N 11/29 SbNU 79; 40/2003 Sb.)].

45. Ústavní soud ve své ustálené judikatuře aplikuje za účelem posouzení, zda napadeným opatřením nedošlo k nerovnému zacházení mezi stejnými nebo srovnatelnými jednotlivci nebo skupinami, test přímé diskriminace, jenž sestává ze zodpovězení následujících otázek: 1. Jde o srovnatelného jednotlivce nebo skupiny?; 2. Je s nimi nakládáno odlišně na základě některého ze zakázaných důvodů?; 3. Je odlišné zacházení dotčenému jednotlivci k tíži (uložením břemene nebo odepřením dobra)?; 4. Je toto odlišné zacházení ospravedlnitelné, tj. a) sleduje legitimní zájem a b) je přiměřené? [srov. nález ze dne 16. října 2007 sp. zn. Pl. ÚS 53/04 (N 160/47 SbNU 111; 341/2007 Sb.), bod 29; nález ze dne 30. dubna 2009 sp. zn. II. ÚS 1609/08 (N 105/53 SbNU 313) ve znění opravného usnesení ze dne 9. července 2009 sp. zn. II. ÚS 1609/08; nález ze dne 1. prosince 2009 sp. zn. Pl. ÚS 4/07 (N 249/55 SbNU 397; 10/2010 Sb.); nález ze dne 28. ledna 2014 sp. zn. Pl. ÚS 49/10 (44/2014 Sb.), dostupný též

na <http://nalus.usoud.cz>, bod 34; rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. listopadu 2007 ve věci stížnosti č. 57325/00 – D. H. proti České republice, § 75; rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 16. března 2010 ve věci stížnosti č. 42184/05 – Carson proti Spojenému království, § 61]. Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva k zákazu diskriminace rovněž plyne, že ospravedlnitelnost určitého odlišného zacházení se odvíjí i od jeho důvodu. Zatímco pro odlišné zacházení z důvodu rasy či etnického původu, pohlaví, sexuální orientace, národnosti či původu dítěte je třeba předložit velmi pádné ospravedlnění [srov. např. rozsudek ze dne 21. června 2011 ve věci stížnosti č. 5335/05 – Ponomaryov a další proti Bulharsku (národnost); již citovaný rozsudek D. H. proti České republice (rasa) či rozsudek ze dne 16. listopadu 2004 ve věci stížnosti č. 29865/96 – Ünal Tekeli proti Turecku, § 53 (pohlaví)], u ostatních důvodů odlišného zacházení je přezkum ze strany Evropského soudu pro lidská práva méně intenzivní. V této souvislosti lze jako pátý krok testu přímé diskriminace rozlišit i míru „podezřelosti“ důvodu pro odlišné zacházení, od které se posléze odvíjí intenzita přezkumu ze strany soudu (nález sp. zn. Pl. ÚS 49/10, bod 34).

46. Pro stanovení daňové povinnosti se bez dalšího uplatní požadavky vyplývající ze zásady právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, jež se obecně vztahují na tvorbu právních předpisů, a to především požadavky určitosti a předvídatelnosti práva či principy právní jistoty a zákaz retroaktivity (srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 172). Zdůraznění nezbytnosti, aby zákonné vymezení daně nebo poplatku bylo určité a jednoznačné, lze odůvodnit ochranou jednotlivce, do jehož vlastnického práva má být touto formou zasazeno. Účelem daně nebo poplatku je v první řadě zabezpečení příjmů státního rozpočtu, což je však účel natolik obecný, že je jím možno odůvodnit v podstatě jakoukoliv daň nebo poplatek. Právě z tohoto důvodu, že jejich náležitosti nelze vyvodit, nýbrž pouze určit, je k jejich stanovení oprávněn výlučně zákonodárce, přičemž jeho rozhodnutí nesmí vytvářet prostor pro dvojitý výklad, v jehož důsledku by dotčený poplatník nemohl s jistotou zjistit, zda a v jakém rozsahu mu vznikla daňová nebo poplatková povinnost. Jen stěží je naopak představitelné, aby předmětné náležitosti dotvářel svou rozhodovací činností soud či správní orgán, v důsledku čehož by jednotliví poplatníci mohli být následně sankcionováni za nesplnění své daňové povinnosti pouze z toho důvodu, že zaujali jiný výklad neurčitého zákonného ustanovení, než k jakému se přiklonila dodatečně utvářená praxe. Jinými slovy, „nelze připustit, aby se vlivem interpretace zákona stalo předmětem zdanění něco, co zákon za předmět daně s žádoucí mírou určitosti nepředpokládá“ [nález ze dne 2. prosince 2008 sp. zn. I. ÚS 1611/07 (N 211/51 SbNU 639), bod 18; srov. též nález ze dne 6. února 2007 sp. zn. I. ÚS 531/05 (N 24/44 SbNU 293), bod 30, nebo nález Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 11. července 2012 sp. zn. PL. ÚS 109/2011, zejména body 49 a 50].

47. Pro úplnost je třeba zdůraznit i další (již zmíněné) relevantní hledisko, a to požadavek předvídatelnosti zákona, které kromě jiného předpokládá, že rozhodne-li se zákonodárce za situace, kdy má jednatel podle dosavadního zákona možnost jednat určitým způsobem, toto jednání regulovat jinak, pak musí takto dotčenému jednotlivci poskytnout dostatečný časový prostor k tomu, aby mohl nové regulaci přizpůsobit své chování. Tento nezbytný časový prostor bude vždy záviset na konkrétních okolnostech, tedy zejména na tom, čeho se daná právní úprava týká, kdo jsou její adresáti a zda je respektováno jejich legitimní očekávání. Určitý standard v tomto smyslu nakonec vymezil sám zákonodárce v § 3 odst. 3 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, podle něhož v případě, že není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení, přičemž vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem jejich vyhlášení.

V./b

K námitce tzv. rdousícího efektu

48. Na základě těchto východisek posoudil Ústavní soud jednotlivé námitky navrhovatele, načež dospěl k následujícím závěrům. Předně neshledal, že by napadená úprava měla vůči poplatníkům daně z příjmů fyzických osob, kteří jsou zároveň poživateli starobního důchodu, rdousící neboli konfiskační dopad ve vztahu k jejich majetku. Zdanění jejich příjmů sazbou 15 %, byť počítanou z tzv. superhrubé mzdy, zcela zjevně nezasahuje do jejich ekonomické aktivity způsobem, v jehož důsledku by pozbyla

své základní opodstatnění. Pakliže lze připustit její intenzivnější dopad v případech, kdy výše takto zdanitelného příjmu je menší, ani zde nelze přehlédnout, že dotčené osoby jsou současně poživateli starobního důchodu. Případné krajní případy, kdy by s ohledem na nízkou výši tohoto důchodu mohlo být uvažováno o tom, že celková výše příjmu poplatníka neumožňuje jeho důstojný život nebo jej dokonce staví do situace hmotné nouze, jsou řešitelné v oblasti sociálního zabezpečení. Předmětná námitka proto neodůvodňuje závěr o nesouladu napadeného ustanovení s ústavně zaručeným právem vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny.

V./c

Posouzení kritéria, od něhož se odvíjí uplatnění základní slevy na dani,
z hlediska námitky neakcesorické nerovnosti

49. Dále se Ústavní soud zabýval samotným kritériem, od něhož se odvíjí to, zda se ve vztahu ke konkrétnímu poplatníkovi uplatní nebo neuplatní základní sleva na dani ve výši 24 840 Kč ročně. Podle napadeného ustanovení se tato sleva neuplatní v případě, kdy poplatník byl poživatelem starobního důchodu k 1. lednu zdaňovacího období. Rozhodující z tohoto hlediska tak byl stav k tomuto dni, přičemž jakékoliv jiné časové hledisko bylo nepodstatné.

50. Jakkoliv lze připustit, že původní intencí předkladatele novely zákona o daních z příjmů, kterou došlo k doplnění napadeného ustanovení, mělo být zamezení tomu, aby se na poplatníky, již jsou zároveň poživateli starobního důchodu, vztahovala v rámci zdaňovacího období v podstatě dvě srovnatelná daňová opatření (tj. sleva na dani na poplatníka a osvobození starobního důchodu od daně), napadené ustanovení tohoto cíle dosahuje pouze částečně. Nejenže dopadá jen na část uvedených poplatníků, nýbrž současně zřejmě umožňuje těmto poplatníkům přizpůsobit své chování tak, aby si v důsledku splnění uvedeného časového kritéria zachovali bez ohledu na to, že pobírají starobní důchod, i slevu na dani.

51. Nerovnost mezi poplatníky, kteří jsou ve zdaňovacím období poživateli starobního důchodu, se projevuje již v tom, že ti, co mají toto postavení k 1. lednu zdaňovacího období, přichází vždy o celou základní slevu na dani, zatímco ti, kteří se v tomto postavení ocitnou kdykoliv později, třeba i jen následující den (tedy 2. ledna), mají tuto slevu zachovanou v plné výši. Není přitom podstatné, zda po celou dobu, po kterou vykonávají výdělečnou činnost, pobírají také starobní důchod. Důsledkem uvedené právní úpravy je významný rozdíl v postavení obou těchto skupin poplatníků, protože ti, v jejichž případě se sleva na dani uplatní, budou mít bez ohledu na pobíraný starobní důchod daň ze zdanitelných příjmů o 24 840 Kč ročně nižší. V případě příjmů ze závislé činnosti to znamená, že se jim s ohledem na daňovou sazbu nezdaní roční příjem odpovídající hrubé mzdě ve výši 123 582 Kč, resp. tzv. superhrubé mzdě ve výši 165 600 Kč (viz bod 37), tedy pro většinu lidí nepochybně nikoliv zanedbatelná částka. Kritérium, na němž je toto rozlišení založeno, je přitom ryze formální a zákon navíc vytváří procesní možnosti, jak si mohou jednotlivé osoby zachovat i nadále obě výhody. V případě těch, co starobní důchod dosud nepobírají, jde o odložení počátku jeho přiznání tak, aby k němu došlo až po 1. lednu příslušného zdaňovacího období. Těmto osobám je totiž nadále zachována možnost žádat zpětně o vyplácení důchodu bez toho, aby uplatnění tohoto nároku mělo dodatečně jakýkoliv vliv na uplatnění slevy na dani. V případě těch, co jej již pobírají, jde zas zřejmě o zastavení jeho výplaty pro období, jež bude uvedený den zahrnovat.

52. Za této situace vyvstává otázka, jaký účel lze vlastně reálně přisuzovat napadenému ustanovení. Je zřejmé, že v důsledku uvedeného opatření ztrácí slevu na dani pouze část poplatníků pobírajících starobní důchod, jejíž odlišení od ostatních poplatníků je problematické ze dvou důvodů. Jednak není dán žádný rozumný důvod, pro který by se na poplatníka, jenž pobíral starobní důchod po celý kalendářní rok, neměla vztahovat předmětná sleva na dani vůbec, zatímco u toho, jenž jej začal pobírat teprve od 2. ledna nebo pozdějšího dne, by měla být zachována v celém rozsahu. Na kritérium dne 1. ledna nelze v této souvislosti hledět ani jako na nezbytné administrativní opatření za účelem provádění srážek daně, neboť jak jednoznačně plyne z § 35ba odst. 3 zákona o daních z příjmů, možnost uplatnění předmětné slevy by mohla být bez jakýchkoliv technických obtíží vázána i jen na některé

měsíce. Nadto je vzniklá nerovnost umocněna relativně vysokou částkou, o kterou jde, což již samo o sobě představuje důvod, pro který tomuto rozdílu nelze upřít ústavněprávní relevanci (jde o nerovnost extrémní). Druhý důvod pak spočívá v tom, že jednotliví poplatníci mohli dosáhnout zachování slevy na dani tím, že se vyhnuli pobírání důchodu právě dne 1. ledna zdaňovacího období.

53. Tyto skutečnosti zjevně neumožňují pojmenovat žádný rozumný důvod, pro který má mít v příslušném zdaňovacím období jedna z takto vymezených skupin poplatníků pobírajících starobní důchod určitou významnou daňovou výhodu, zatímco druhá z nich nikoliv. Rozlišení obou skupin má naopak arbitrární povahu. Ústavní soud proto považuje napadené ustanovení za jsoucí v rozporu se zásadou neakcesorické rovnosti, jež vyplývá z čl. 1 Listiny.

V./d

Posouzení napadeného ustanovení z hlediska akcesorické rovnosti

54. Důsledkem napadeného ustanovení není jen nerovnost mezi dvěma skupinami poplatníků daně z příjmů fyzických osob, kteří pobírají starobní důchod, nýbrž také mezi dotčenými příslušníky této skupiny a všemi dalšími poplatníky této daně. Její důvod je třeba spatřovat v tom, že jim zákon o daních z příjmů nezaručuje ve shodném nebo srovnatelném rozsahu určitou minimální částku příjmu, u které se s ohledem na její potřebnost k zajištění důstojného života nepředpokládá její zdanění. Zatímco totiž v případě prvně uvedené skupiny má tuto funkci plnit starobní důchod, jehož výše se u jednotlivých poplatníků liší, v případě druhé ji plní sleva na dani na poplatníka, která u všech činí 24 840 Kč ročně. Vzhledem k tomu, že předmětná nerovnost by byla dána i tehdy, pokud by zákon jako rozhodující kritérium stanovil pobírání starobního důchodu ke kterémukoliv dni tohoto zdaňovacího období, bude další výklad pro zjednodušení vycházet právě z rozlišení poplatníků podle toho, zda v tomto období pobírali nebo nepobírali starobní důchod.

55. Zmíněná nerovnost je zapříčiněna tím, že na rozdíl od výše předmětné slevy na dani je výše starobního důchodu u jednotlivých jeho poživatelů rozdílná, v důsledku čehož je rozdílná i jejich část příjmů, na kterou daňová povinnost nedopadá. Ze statistických údajů, které měl Ústavní soud k dispozici (viz bod 11), vyplývá, že v roce 2012 byla průměrná výše starobního důchodu 10 788 Kč měsíčně, přičemž 10 % ze starobních důchodců pobíralo důchod nižší než 8 192 Kč. Starobní důchod nižší než 8 500 Kč pobíralo přibližně 250 000 z celkového počtu 1 726 523 důchodců. U 4 858 osob jeho výše činila dokonce méně než 3 000 Kč. Vyjde-li se z teze prezentované Ministerstvem financí, že starobní důchod plní obdobnou funkci jako sleva na dani na poplatníka, tedy že garantuje jednotlivým poplatníkům určitou minimální částku, která nebude zdaňována, pak se tato teze uplatní pouze za předpokladu, že obě tyto částky budou srovnatelné. Již výše bylo uvedeno, že sleva na dani na poplatníka ve výši 24 840 Kč ročně odpovídá nezdanitelnému příjmu (hrubé mzdě) ve výši 123 582 Kč ročně, tedy přibližně 10 300 Kč měsíčně, což je částka v zásadě odpovídající průměrné výši důchodu. Protože je však u významné části starobních důchodců výše důchodů nižší, je třeba u nich z hlediska logiky tohoto srovnání uvažovat tak, že se na ně vlastně fakticky vztahuje nižší daňová výhoda. Například pobírají-li starobní důchodci důchod ve výši 8 192 Kč měsíčně (98 304 Kč ročně), jde o srovnatelnou situaci s postavením poplatníka, který není příjemcem starobního důchodu a který by měl slevu na dani ve výši 19 759 Kč ročně, tedy o přibližně 20 % méně, než činí předmětná sleva podle § 35ba odst. 1 písm. a) zákona o daních z příjmů. V případě, že tyto osoby pobírají důchod ve výši 4 000 Kč (tedy 48 000 Kč ročně, což se týká přibližně 15 000 osob), jde zas o srovnatelnou situaci s postavením poplatníka, který není příjemcem starobního důchodu a který by měl slevu na dani ve výši 9 648 Kč ročně, tedy o přibližně 60 % méně.

56. Uvedené údaje lze shrnout tak, že ve vztahu k poplatníkovi daně z příjmů fyzických osob, jenž není příjemcem starobního důchodu, se uplatní sleva na dani ve výši 24 840 Kč ročně. V případě poplatníka, u něhož však pobírání starobního důchodu vylučuje uplatnění této slevy, bude z hlediska svého účelu srovnatelná daňová výhoda jiná, odvíjející se od výše důchodu. Jestliže přitom bude přiznaný důchod nižší, bude nižší i výše příjmu těchto osob, která nepodléhá předmětné dani, což lze opět ilustrovat na příkladu. Kupříkladu bude-li mít poplatník, který není příjemcem starobního důcho-

du, měsíční příjem ve výši 9 000 Kč, pak s ohledem na slevu na dani ve výši 24 840 Kč ročně (2 070 Kč měsíčně) neodvede z tohoto příjmu žádnou daň. V případě, že bude mít poplatník, jenž je příjemcem starobního důchodu a na něhož se v důsledku této skutečnosti sleva na dani nevztahuje, starobní důchod ve výši 4 000 Kč a k tomu další příjem (např. ze závislé činnosti, kterou si přivydělává) ve výši 5 000 Kč měsíčně, se mu však těchto 5 000 Kč zdaní sazbou 15 % z tzv. superhrubé mzdy, tj. 20,1 % z hrubé mzdy, v důsledku čehož mu z celkového měsíčního příjmu 9 000 Kč zůstane po zdanění pouze 7 995 Kč.

57. Je namístě dodat, že posledně uvedený příklad vypovídá o určité nekonceptnosti celého opatření, neboť napadená právní úprava, pokud jde o celkovou výši zdanění, fakticky postihuje právě ty osoby, jež patří mezi nejzranitelnější daňové poplatníky. Tento stav je o to více nežádoucí, že základním cílem našeho demokratického právního státu musí být zachování lidské důstojnosti, která se odráží i v tom, že člověk je schopen se o sebe postarat díky svým příjmům, jichž se domohl vlastní prací – tedy příjmem ze zaměstnání a příjmem z důchodového pojištění.

58. Vycházejí z těchto zjištění, aplikoval Ústavní soud v projednávané věci test přímé diskriminace (viz bod 45), v jehož rámci srovnal postavení dvou skupin poplatníků daně z příjmů fyzických osob – té, u níž se uplatní sleva na dani na poplatníka podle § 35ba odst. 1 písm. a) zákona o daních z příjmů, a té, u níž se v důsledku pobírání starobního důchodu tato sleva naopak neuplatní. Aniž by Ústavní soud zastával názor, že v oblasti daňového práva mají osoby vykonávající výdělečnou činnost vždy srovnatelné postavení s osobami, jež kromě výkonu této činnosti pobírají starobní důchod, v tomto konkrétním případě má za to, že tomu tak je (krok 1). Srovnatelnost jejich postavení je přitom dána s ohledem na ten aspekt, že u příslušníků obou těchto skupin se shodně uplatní požadavek ponechat určitou část jejich příjmů, která slouží k zajištění jejich důstojného života, nedotčenou daní z příjmů (viz bod 33). Kromě toho lze konstatovat, že předmětné kritérium rozlišení (jímž je pobírání starobního důchodu, a nikoliv věk, jak nesprávně tvrdí vedlejší účastnice) není zakázané (krok 2) a že toto rozlišení jde k tíži dotčených poplatníků pobírajících starobní důchod (krok 3). Zbývá tedy zodpovězení otázky, zda je toto rozlišení ospravedlnitelné (krok 4).

59. Úvaha, podle níž může k naplnění účelu základní slevy na dani dojít i prostřednictvím starobního důchodu, má rozumný základ. Historicky nejstarší funkcí důchodového systému je právě funkce ochranná, zajišťující lidem hmotné zabezpečení pro případ stáří, kdy si již tito nemohou sami zajistit prostředky pro své živobytí. Jde přitom svým způsobem o obdobnou funkci, jakou plní (byť nikoliv nezbytně výlučně) sleva na dani u všech poplatníků tím, že vylučuje zdanění určité minimální částky sloužící pro zajišťování životních potřeb, u níž by účinek zdanění byl podle názoru zákonodárce nepřiměřeně tíživý. Sleduje-li proto napadené ustanovení omezení daňové výhody v případech, kdy je její účel zajištěn již starobním důchodem, lze v obecné rovině považovat tento účel za legitimní zájem, který může opodstatňovat vzniklou nerovnost [krok 4 písmeno a)]. K tomu, aby toto opatření mohlo v rámci předmětného testu obstát, by ale muselo být zároveň přiměřené [krok 4 písmeno b)], což je závěr, jemuž Ústavní soud přisvědčit nemůže. Důvodem jsou právě popsané zásadní (extrémní) rozdíly ve výši přiznaných starobních důchodů, které v případě nižších z nich brání tomu, aby jejich vyplácení mohlo naplňovat výše uvedený účel srovnatelným způsobem jako sleva na dani na poplatníka ve výši 24 840 Kč ročně. Důsledkem napadeného ustanovení je pouze to, že čím nižší starobní důchod jednotliví poplatníci pobírají, tím větší na ně doléhá daňové břemeno. Napadené ustanovení proto s ohledem na nepřiměřenost této nerovnosti neobstojí v předmětném testu, v důsledku čehož je třeba jej považovat za jsoucí v rozporu s čl. 3 odst. 1 ve spojení s čl. 11 odst. 1 a 5 Listiny.

60. Ústavní soud zdůrazňuje, že výše uvedené závěry se dotýkají toliko otázky rovnosti uvedených skupin poplatníků daně z příjmů fyzických osob, přičemž z nich nelze vyvozovat ani neměnnost platné konstrukce slevy na dani na poplatníka, včetně její výše, ani požadavek na zákonodárce, aby jakýmkoliv způsobem upravoval (zvyšoval) současnou výši důchodů.

61. Závěrem tohoto nálezu se nelze nepozastavit nad tím, že zákon č. 500/2012 Sb., jímž bylo do zákona o daních z příjmů vloženo napadené ustanovení, nabyl účinnosti dne 1. ledna 2013, tedy pouhých čtyři dny po svém vyhlášení dne 27. prosince 2012. Formálně vzato je sice pro právní úpravu dostačující

jící, pokud nabude platnosti, tedy je publikována ve Sbírce zákonů, dříve, než má nabýt účinnosti, materiálně, tedy pohledem ústavního požadavku předvídatelnosti právní úpravy je však třeba vždy zohlednit i to, čeho se daná právní úprava týká, kdo jsou její adresáti a zda respektuje jejich legitimní očekávání (srov. bod 47). Ústavní soud zastává názor, že míra zdanění je jedním z klíčových aspektů, jimiž se řídí rozhodování daňových poplatníků o tom, kam nasměrují svou ekonomickou aktivitu, neboť rozhodnutí, které při určité míře zdanění může být výhodné, se může stát nevýhodným při míře zdanění jiné. Rychlé a nekoncepční změny daňové legislativy jsou obecně jednou z největších slabin nejen české právní úpravy, ale i národního hospodářství. Prakticky totiž všem ekonomickým subjektům znemožňují dlouhodobé plánování. U řady subjektů sice lze tento stav kritizovat z pohledu ekonomického, což pochopitelně není úkolem Ústavního soudu. Způsob, jakým tato nekoncepčnost a rychlost změny dopadla v nyní posuzovaném případě na pracující důchodce, však začíná vyvolávat přinejmenším určité pochybnosti, zda po stránce materiální skutečně došlo k naplnění požadavku předvídatelnosti práva.

62. Člověk v důchodovém věku má v zásadě tři možnosti: požívat starobní důchod nebo požívat starobní důchod a přitom nadále zůstat ekonomicky aktivní nebo odložit požívání starobního důchodu a nadále ekonomickou aktivitou přispívat do důchodového systému. Řada důchodců přitom pracuje právě z toho důvodu, aby si zachovala důstojnou životní úroveň, na jejíž udržení by jim státem vyplácený důchod – jak vyplývá právě ze statistik získaných Ústavním soudem – nestačil. Při rozhodování, kterou z uvedených strategií zvolit, je jistě zvažována řada hledisek, přičemž míra zdanění případné ekonomické aktivity patří nepochybně k těm nejdůležitějším. Nelze proto zůstat nekritický vůči tomu, že stát nechal osoby v důchodovém věku tuto volbu – při vědomí určitého legislativního nastavení podmínek – učinit a následně tyto podmínky změnil s účinností nastávající o pouhé čtyři dny později. V této konkrétní situaci změny daňového předpisu vůči tomuto typu adresátů (pracující starobní důchodci) tak došlo již nedodržením zákonem předepsané legisvakance lhůty bez toho, aby bylo možné dovodit naléhavý obecný zájem, pro který by tato lhůta neměla být dodržena, k zásahu do zásad demokratického právního státu.

VI. Závěr

63. Vzhledem k tomu, že napadené ustanovení je v rozporu s čl. 1 a čl. 3 odst. 1 ve spojení s čl. 11 odst. 1 a 5 Listiny, vyhověl Ústavní soud podle § 70 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., návrhu skupiny senátorů a rozhodl, že se toto ustanovení ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů. Protože k tomuto zrušení dochází v průběhu zdaňovacího období, uplatní se v jeho rámci sleva na dani na poplatníka podle § 35ba odst. 1 písm. a) zákona o daních z příjmů na všechny poplatníky, včetně těch, již k 1. lednu tohoto roku pobírali starobní důchod z důchodového pojištění nebo ze zahraničního povinného pojištění stejného druhu.

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

Odlišná stanoviska podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujali k rozhodnutí pléna soudci Vlasta Formánková, Ivana Janů, Vladimír Kůrka a Vladimír Sládeček.



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, a. s., 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 2014 činí 6 000,- Kč) – Vychází podle potřeby – **Distribuce:** MORAVIAPRESS, a. s., 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:** Knihařství – Přibíková, J. Švermy 14; **Liberec:** Podještědské knihkupectví, Moskevská 28; **Olomouc:** Zdeněk Chumchal – Knihkupectví Tycho, Ostružnická 3; **Ostrava:** LIBREX, Nádražní 14; **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., Třebohostická 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., Klíšská 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. **Reklamace:** 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.