



Sbírka zákonů a mezinárodních smluv

ČESKÁ REPUBLIKA

Zpřístupněna dne 2. července 2024

Nález Ústavního soudu č. 211/2024 Sb.

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/24 ve věci návrhu na zrušení § 3 odst. 3 ve slovech „2,822násobek“ 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, a čl. XXIX zákona č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů

211

NÁLEZ**Ústavního soudu
ze dne 15. května 2024**

sp. zn. Pl. ÚS 5/24 ve věci návrhu na zrušení § 3 odst. 3 ve slovech „2,822násobek“ 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, a čl. XXIX zákona č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 5/24 dne 15. května 2024 v plénu složeném z předsedy soudu Josefa Baxy a soudkyň a soudců Lucie Dolanské Bányaiové, Josefa Fialy, Milana Hulmáka (soudce zpravodaj), Jaromíra Jirsy, Veroniky Křest'ánové, Zdeňka Kühna, Tomáše Lichovníka, Kateřiny Ronovské, Jana Svatoně, Pavla Šámala, Vojtěcha Šimíčka, Davida Uhlíře, Jana Wintra a Daniely Zemanové o návrhu Okresního soudu v Ústí nad Labem na zrušení § 3 odst. 3 ve slovech „2,822násobek“ 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, a článku XXIX zákona č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů, za účasti Parlamentu jako účastníka řízení a vlády, Městského soudu v Brně, Obvodního soudu pro Prahu 4 a Okresního soudu v Ostravě jako vedlejších účastníků řízení,

takto:

I. Ustanovení § 3 odst. 3 ve slovech „2,822násobek“ 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, se ruší uplynutím dne 31. 12. 2024.

II. Návrh na zrušení článku XXIX zákona č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů, se odmítá.

Odůvodnění

I.

Vymezení věci

1. Ústavní soud se v nynějším nálezu zabývá zásahem zákonodárce do úpravy soudcovských platů. Výše platu soudců je podmíněna výší platové základny. Ta odpovídala do 31. 12. 2023 3násobku průměrné hrubé měsíční nominální mzdy na přepočtené počty zaměstnanců v národním hospodářství dosažené podle zveřejněných údajů Českého statistického úřadu za předminulý kalendářní rok. Zákonem č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů, došlo ke snížení původního koeficientu 3násobku na 2,822násobek.
2. Soudkyně Krajského soudu v Ústí nad Labem Lenka Rutová (dále jen „žalobkyně“) se žalobou podanou u Okresního soudu v Ústí nad Labem (dále jen „okresní soud“ či „navrhovatel“) domáhá vůči České republice – Krajskému soudu v Ústí nad Labem zaplacení doplatku jejího platu a doplatku náhrady výdajů za měsíc leden 2024. Napadená právní úprava je podle ní neústavní.
3. Okresní soud se tak v řízení o této žalobě (vedené pod sp. zn. 33 C 68/2024) s odkazem na rozhodovací činnost Ústavního soudu, který již v minulosti neústavnost snížení platů soudců opakovaně dovodil, obrátil na Ústavní soud podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) s návrhem na zrušení § 3 odst. 3 ohledně slov „2,822násobek“ 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, a článku XXIX zákona č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů.

II.

Argumentace navrhovatele

4. Navrhovatel namítá, že v důsledku přijetí nálezu ze dne 2. 8. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 16/11 (N 135/62 SbNU 99; 267/2011 Sb.) nabyli soudci legitimní očekávání, že k tzv. zmrazení soudcovských platů nebude zákonodárce přistupovat bez velmi závažných důvodů. Přesto k platovým restrikcím bylo přistoupeno i v letech 2021 a 2022, čímž došlo k porušení principu ochrany práv nabytých v dobré víře. Situace je přitom analogická s tou, o níž Ústavní soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 16/11 rozhodoval.
5. Podle navrhovatele napadená ustanovení neobstojí v rámci testu proporcionality. Z důvodové zprávy k zákonu č. 349/2023 Sb. vyplývá, že se navrhuje trvalé snížení výchozí veličiny pro výpočet platových základů představitelů státní moci, soudců a státních zástupců. Neobstojí pak důvodovou zprávou předvídaný dopad platových restrikcí na profese napříč státním sektorem. I podle vyjádření členů vlády má totiž docházet k navyšování platů v řadě profesí (policistů, učitelů nebo lékařů), a platové restrikce jsou tak zjevně selektivní. Stejně tak se počítá s navýšením odměn advokátů. Od roku 2020 navíc stoupla minimální mzda a výrazně stoupá míra inflace, což zakládá otázku, do jaké míry jsou soudci v nerovném postavení oproti jiným profesím.
6. Úprava zasahuje do soudcovské nezávislosti a není dán tvrzený veřejný zájem na jejím přijetí, nepadá se ani o dočasné opatření, které by mělo překlenout krizový stav. I vzhledem k platovým restrikcím v roce 2021 a v roce 2022 tak platy soudců již nejsou stabilní nesnižovatelnou veličinou. Navíc je třeba vzít v úvahu oproti předchozím letům nové skutečnosti, totiž že soudci byli v době pandemie nemoci covid-19 vystaveni rizikům spojeným s nákazou touto nemocí. V mnoha případech k nákaze došlo.

7. V kontextu jiných legislativních opatření je úspora 500 milionů zcela marginální vedle odhadovaného výpadku v příjmech státního rozpočtu ve výši přibližně 130 miliard. Za situace, kdy by mimořádné výdaje vynaložené v souvislosti s pandemií onemocnění covid-19 byly z podstatné většiny pokryty z výnosů daní z příjmu fyzických osob, pokud by nedošlo ke snížení daňové zátěže, nejsou naplněny mimořádné podmínky pro platové restrikce.
8. Navrhovatel také upozorňuje, že napadená ustanovení nebyla projednána se zástupci moci soudní, což je v rozporu s dříve vyjádřeným názorem Ústavního soudu. Platové restrikce znamenají určitou formu zásahu do jednoho z komponentů soudcovské nezávislosti a je nepřipustné, aby k takovému zásahu docházelo jednostranně [srov. náleze ze dne 10. 7. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 28/13 (N 137/74 SbNU 93; 161/2014 Sb.)]. Důvodová zpráva k zákonu č. 349/2023 Sb. navíc neobsahuje žádný komplexní ekonomický rozbor, ačkoliv i ten Ústavní soud považuje při zásazích do materiálního postavení soudců za nezbytnou součást řádného odůvodnění.
9. Na závěr navrhovatel požádal o přednostní projednání podaného návrhu. Vzhledem k předpokládané mnohosti soudních sporů, které mohou záviset na rozhodnutí v posuzované věci, a tomu, že derogační výrok nálezů Ústavního soudu nemá zpětné účinky, může délka řízení prohlubovat újmu vzniklou neústavním zásahem.

III.

Vyjádření k návrhu

10. Ústavní soud zaslal návrh k vyjádření Parlamentu jako účastníkovi řízení (§ 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu) a dále vládě a veřejnému ochránci práv jako potenciálním vedlejším účastníkům řízení (§ 69 odst. 2 a 3 zákona o Ústavním soudu). Vláda vstoupila do řízení jako vedlejší účastnice, veřejný ochránce práv sdělil Ústavnímu soudu, že tohoto oprávnění nevyužije.
11. Postavení vedlejších účastníků mají i Městský soud v Brně, Obvodní soud pro Prahu 4 a Okresní soud v Ostravě. Tyto soudy původně rovněž podaly návrhy na zrušení napadených ustanovení. Protože jejich návrhy musely být pro překážku litispendence odmítnuty jako nepřipustné (usnesení ze dne 7. 5. 2024 sp. zn. Pl. ÚS 7/24, ze dne 24. 4. 2024 sp. zn. Pl. ÚS 8/24, ze dne 24. 4. 2024 sp. zn. Pl. ÚS 9/24 a ze dne 24. 4. 2024 sp. zn. Pl. ÚS 12/24; rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <https://nalus.usoud.cz>), vzniklo těmto obecným soudům právo účastnit se tohoto řízení v postavení vedlejších účastníků (§ 35 odst. 2 zákona o Ústavním soudu). Tohoto oprávnění se výše uvedené soudy rozhodly využít, přičemž odkázaly na podání jimi učiněná ve věcech, ve kterých byly jejich návrhy shledány nepřipustnými.

III.1

Vyjádření komor Parlamentu

12. Poslanecká sněmovna ve vyjádření uvedla, že napadená ustanovení byla do právního řádu vložena zákonem č. 349/2023 Sb., a shrnula průběh projednávání a schválení jeho návrhu. První čtení proběhlo na 71. schůzi ve dnech 12. až 14. 7. 2023, ve kterém byl tisk přikázán k projednání rozpočtovému výboru jako výboru garančnímu a dále výboru pro sociální politiku, hospodářskému výboru, ústavně-právnímu výboru a výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj. Rozpočtový výbor návrh zákona projednal a vydal dne 31. 8. 2023 usnesení s pozměňovacími návrhy doručené poslancům jako tisk 488/4. Výbor pro sociální politiku návrh projednal a vydal dne 30. 8. 2023 usnesení doručené poslancům jako tisk 488/1. Hospodářský výbor návrh projednal a vydal dne 31. 8. 2023 usnesení s pozměňovacími návrhy doručené poslancům jako tisk 488/3. Ústavně-právní výbor návrh projednal a vydal dne 1. 9. 2023 usnesení doručené poslancům jako tisk 488/6. Výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj návrh projednal a vydal dne 1. 9. 2023 usnesení doručené poslancům jako tisk 488/5.

13. Druhé čtení se uskutečnilo na 75. schůzi dne 7. 9. 2023, všechny podané pozměňovací návrhy byly zpracovány jako tisk 488/7. Následné třetí čtení bylo na 77. schůzi Poslanecké sněmovny ve dnech 22. a 27. 9. 2023 a dále 11. a 13. 10. 2023. Z přítomných 194 poslanců bylo pro 108 a proti 86. Návrh byl přijat.
14. Poslanecká sněmovna návrh zákona postoupila Senátu dne 16. 10. 2023, který jej zařadil na svou 18. schůzi dne 8. 11. 2023. Senát návrh zákona schválil. Zákon byl doručen prezidentovi k podpisu dne 9. 11. 2023. Prezident zákon podepsal dne 22. 11. 2023. Zákon byl vyhlášen dne 12. 12. 2023 ve Sbírce zákonů v částce 163 pod číslem 349/2023 Sb.
15. Poslanecká sněmovna v závěru konstatovala, že zákon byl schválen potřebnou většinou poslanců Poslanecké sněmovny, podepsán příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášen. Z toho důvodu vyjádřila přesvědčení, že přijatý zákon není v rozporu s ústavním pořádkem. Rozhodnout o ústavnosti napadených ustanovení ovšem náleží Ústavnímu soudu.
16. Senát ve vyjádření předně poznamenal, že v souladu s ustálenou judikaturou Ústavního soudu nemá novela právního předpisu samostatnou normativní existenci, ale stává se součástí novelizovaného právního předpisu, a jako taková je posuzována i její ústavnost. Dále rovněž shrnul průběh projednávání návrhu zákona č. 349/2023 Sb.
17. Návrh zákona č. 349/2023 Sb. byl Senátu postoupen Poslaneckou sněmovnou dne 16. 10. 2023. V Senátu byl návrh projednáván jako tisk č. 161 čtrnáctého funkčního období. Návrh byl projednán výborem pro hospodářství, zemědělství a dopravu jako výborem garančním dne 1. 11. 2023. Napadená úprava § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů, nebyla předmětem rozpravy. S ohledem na obsah rozpravy k jiným částem návrhu výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu nepřijal k návrhu žádné usnesení. Návrh byl dále projednán dne 1. 11. 2023 výborem ústavně-právním. Ani při projednávání v tomto výboru nebyla napadená úprava tematizována a výbor usnesením č. 107 doporučil Senátu schválit návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Návrhem se dne 1. 11. 2023 zabýval i výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí. Napadená úprava nebyla v rozpravě probírána. S ohledem na průběh rozpravy k jiným částem návrhu výbor usnesením č. 59 doporučil Senátu vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Senát se návrhem zákona zabýval na své 18. schůzi ve čtrnáctém funkčním období dne 8. 11. 2023. V rámci obsáhlé obecné rozpravy vedené zejména k jiným částem návrhu zákona vystoupila k úpravě § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů, senátorka Věra Procházková. Akcentovala, že ačkoli lze v obecné rovině souhlasit s potřebou celospolečenské reakce na nepříznivou rozpočtovou situaci i platovými restrikcemi v případě platu poskytovaného za výkon funkce podle zákona č. 236/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů, nelze současně odhlížet od dřívější judikatury Ústavního soudu, která podobné zásahy státu do platu soudců označila za protiústavní. S ohledem na to avizovala případné podání pozměňovacího návrhu v podrobné rozpravě, který by zachoval koeficient pro výpočet platové základny pro soudce ve výši 3násobku.
18. Po ukončení obecné rozpravy bylo v souladu s § 108 odst. 2 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, přistoupeno k hlasování o návrhu ústavně-právního výboru schválit návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. V hlasování č. 7 se ze 74 přítomných vyslovilo pro návrh 53, proti bylo 10, zdrželo se 11. Návrh byl tedy přijat, a tím projednávání návrhu zákona bylo v Senátu ukončeno.
19. Senát v závěru konstatoval, že při projednávání návrhu postupoval v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Je však zcela na Ústavním soudu, aby posoudil soulad napadených ustanovení s ústavním pořádkem.

III.2 Vyjádření vlády

20. Podle vlády napadená ustanovení nejsou neústavní, a proto navrhl, aby Ústavní soud návrh na jejich zrušení zamítl.
21. Z judikatury Ústavního soudu vyplývají tři podmínky, jejichž naplnění je předpokladem pro ústavně konformní zmrazení platů. Zastavení růstu platové základny na základě zákona č. 349/2023 Sb. je přitom naplňuje.
22. Za prvé nedochází ke snížení nominální výše platu. Napadenou právní úpravou nedochází ke snížení platové základny, nýbrž k jejímu zmrazení a následnému zpomalení růstu. V tomto smyslu je třeba odlišovat na jedné straně situaci, kdy dochází ke snížení existující výše platové základny, a tedy poklesu nominální výše platu soudce, a na druhé straně situaci, kdy dochází k dočasnému zastavení růstu výše platové základny, což za určitých okolností shledal v minulosti Ústavní soud ústavně konformním. Zákonem č. 349/2023 Sb. byl stanoven pokles z koeficientu 3násobku na 2,822násobek tak, aby odpovídal míře růstu průměrné mzdy mezi lety 2022 a 2023. Výsledkem tudíž je, že platová základna byla pro rok 2024 efektivně zmrazena. Tento postup byl vybrán, aby po ukončení zmrazení nenásledoval skokový nárůst platové základny. Koeficient byl určen, aby došlo k byt' jen marginálnímu růstu (a nikoliv poklesu) platové základny. Pro rok 2023 byla na základě sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí č. 391/2022 Sb. stanovena ve výši 113 709 Kč, pro rok 2024 pak na základě sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí č. 448/2023 Sb. stanovena ve výši 113 775 Kč; došlo tak k jejímu nárůstu o 66 Kč.
23. Vláda má za to, že z uvedených důvodů nemohlo dojít ani k nepřípustnému zásahu do nabytých práv soudců či jejich legitimního očekávání. Působnost zákona č. 349/2023 Sb. byla zaměřena čistě do budoucna, přičemž ochranu nabytých práv požívají podle Ústavního soudu pouze již vyplacená veřejnoprávní plnění. S odkazem na náleze ze dne 15. 5. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 17/11 (N 102/65 SbNU 367; 220/2012 Sb.) vláda upozornila, že princip právní jistoty nelze ztotožnit s požadavkem na absolutní neměnnost právní úpravy, a nedošlo tak k nepřípustnému porušení legitimního očekávání. Ani případné legitimní očekávání v části roku 2023 na očekávané navýšení platové základny v roce 2024 nemohlo mít samo o sobě za následek neústavnost napadené úpravy. Je však pochybné, zda legitimní očekávání mohlo vzniknout za situace, kdy probíhala veřejná diskuse o stavu státního rozpočtu a navrhovaných konsolidačních opatřeních. Soudcům navíc nebyla žádnou autoritativní formou garantována neměnnost právních norem upravujících výši platu soudců. Naopak zvažované úsporné opatření v oblasti soudcovských platů bylo vícekrát v průběhu roku 2023 za účasti soudců projednáváno.
24. Za druhé nedochází k trvalému snížení platové základny. Pozastavení tempa růstu platů je pouze dočasné a zmrazení platové základny zákonem č. 349/2023 Sb. je koncipováno pouze pro rok 2024. Jakkoliv lze přisvědčit návrhovateli, že v předchozích letech byly zavedeny obdobné platové restrikce (v letech 2021 a 2022), nelze přehlédnout, že se jedná o opatření zasazená do komplexních úsporných rozpočtových opatření vůči veřejným zaměstnancům, jejichž restriktivní účinek je omezen pouze na dané roky (2021, 2022 a 2024). V minulosti navíc Ústavní soud tříleté zmrazení platu z objektivních důvodů aproboval [srov. náleze ze dne 2. 3. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 13/08 (N 36/56 SbNU 405; 104/2010 Sb.)]. V roce 2023 oproti tomu došlo k výraznému růstu platové základny soudců, a to konkrétně z výše 100 872 Kč na výši 113 709 Kč.

25. Za třetí vláda uvádí, že pozastavení tempa růstu platů není svévolně zaměřeno proti soudcům. K 1. 1. 2024 totiž nedošlo k valorizaci tzv. platových tabulek dle příloh k nařízení vlády č. 341/2017 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, ve znění pozdějších předpisů, nařízení vlády č. 304/2014 Sb., o platových poměrech státních zaměstnanců, ve znění pozdějších předpisů, nařízení vlády č. 419/2022 Sb., kterým se stanoví stupnice základních tarifů pro příslušníky bezpečnostních sborů, a nařízení vlády č. 59/2015 Sb., o služebních tarifech a o zvláštním příplatku pro vojáky z povolání, ve znění pozdějších předpisů. Ústavní soud v minulosti aproboval postup zmrazení soudcovských platů za situace, kdy docházelo k růstu platů pouze u vybraných profesí, a rušil zmrazování soudcovských platů až v případech, kdy docházelo k růstu platů obecně mezi veřejnými zaměstnanci.
26. Dále není přiléhavý odkaz navrhovatele na připravovanou novelizaci vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Advokáti nejsou státními zaměstnanci a nelze je s platy soudců srovnávat. Odlišný je i způsob navyšování, který u mimosmluvní odměny podle advokátního tarifu není na základě valorizace, ale na základě nepravidelných skokových navýšení. Stejně tak je lichý argument ohledně navýšení minimální mzdy, když zaměstnanci ji pobírající nemohou být srovnáváni se soudci jakožto vysokopříjmovou skupinou. Růst minimální mzdy je navíc spojen i s otázkou valorizací povinných úhrad, které se od ní odvozují. Jakkoliv je potenciálně relevantní navýšení platu pedagogických pracovníků v regionálním školství, lékařů a příslušníků bezpečnostních sborů, jedná se o otázku dlouhodobých strategických priorit státu. Ústavní soud přitom v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/08 zmrazení platů soudců připustil, ačkoliv docházelo k růstu pouze platů pedagogických pracovníků v regionálním školství. U navýšení platů příslušníků bezpečnostních složek se pak nejedná o záměr vlády, ale příslib ministra vnitra Víta Rakušana v rámci politického mítinku. I kdyby k němu k 1. 10. 2024 došlo, bude se jednat pouze o včasnější nárůst, který by byl standardně očekáván v průběhu roku 2025.
27. Napadená právní úprava naplňuje i požadavky principu proporcionality. Nezasahuje do soudcovské nezávislosti, a to přímo ani nepřímo vytvářením personálního nátlaku na soudce. Nezasahuje ani do materiálního zabezpečení soudců, když soudcovské platy vykazují ze středně až dlouhodobého hlediska setrvalý nárůst. Nezávislost ostatně není institutem svěřičím výhradně soudcům, ale je přítomna i u dalších úředních osob.
28. Podle vlády nelze shledat úpravu nepřiměřenou ani z pohledu dopadů nemoci covid-19. Toto onemocnění dopadalo bez výjimky na celou společnost v České republice. U soudců nebyla míra expozice vyšší než u jiných zaměstnanců, přičemž platy rostly pouze vybraným skupinám veřejných zaměstnanců výrazně tímto onemocněním dotčeným.
29. Expanze veřejných výdajů v roce 2021 (tj. v době pandemie onemocnění covid-19) není relevantní pro posouzení otázky rozpočtových úspor od roku 2024. Nedosažení optimálních fiskálních úspor nezapříčiňuje bez dalšího neústavnost platových restrikcí. Takto uspořené prostředky jsou neúčelovou součástí státního rozpočtu. Nelze ani dovozovat, že menší příjem či výdaj je v celkovém počtu bagatelní, a proto zcela nepotřebný. Souhrn malých položek může být významnější než jedna větší položka. Napadená právní úprava byla navíc reakcí na nepříznivou situaci, tj. nutnost snížit tzv. strukturální schodek státního rozpočtu.
30. Podle vlády byla v souladu s judikaturou Ústavního soudu se zástupci justice napadenou právní úpravou přijatá opatření opakovaně diskutována. Dne 9. 5. 2023 proběhla porada ministra spravedlnosti s vedením obou vrchních a nejvyšších soudů, jakož i s prezidentem Soudcovské unie ohledně možnosti úsporných opatření. Snížení výpočetního koeficientu soudců na 2,82 bylo předmětem porady s těmito justičními funkcionáři dne 18. 5. 2023 a dále i 29. 5. 2023 za účasti vedení vyšších a krajských soudů. Soudcovské platy byly nadto projednány dne 6. 9. 2023 i na podvýboru pro justici, kde záměr snížit výpočetní koeficient prezentoval náměstek ministra spravedlnosti Antonín Stanislav.

31. Vláda na závěr upozornila, že zákon č. 349/2023 Sb. nevyžaduje ekonomický rozbor. Ekonomická analýza ve smyslu nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 je vyžadována v případech zásahů do materiálního postavení soudců. Zmrazení platové základny na jeden rok takovým zásahem není.

III.3

Vyjádření Městského soudu v Brně

32. Podle městského soudu je § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb. ve znění zákona č. 349/2023 Sb. v rozporu s Ústavou, a navrhl proto, aby Ústavní soud zrušil slovo „2,822násobek“ v tomto ustanovení obsažené. Podle městského soudu je rozpor s Ústavou dán dvěma relativně samostatnými okruhy, a to závažnými legislativními vadami v legislativním procesu při přijímání zákona a zároveň v obsahové stránce zákona, neboť v rozporu s čl. 1 odst. 1 ve spojení s čl. 82 odst. 1 Ústavy zasahuje do soudcovské nezávislosti.
33. Městský soud dále shrnul průběh legislativního procesu. Upozornil, že z judikatury Ústavního soudu vyplývá požadavek na zákonodárce, aby si při přistoupení k platovým restrikcím opatřil relevantní stanovisko reprezentantů soudní moci, jež by se mělo stát i součástí důvodové zprávy. Projednání vládního návrhu ale proběhlo tak, že na jednání konaném na Ministerstvu spravedlnosti dne 9. 5. 2023 byli představitelé justice obecně seznámeni s tím, že vláda zvažuje „nějakou“ restrikci platů bez konkrétního návrhu k diskusi či vyjádření. Přitom již dne 12. 5. 2023 byl na internetu publikován článek s přílohou paragrafového znění vládního návrhu snižujícího násobek průměrné mzdy z trojnásobku na 2,82násobek. Ani později žádná jednání či diskuse s představiteli justice s vládou vedeny nebyly. Na tom nic nemění ani doručení návrhu Nejvyššímu soudu a Nejvyššímu správnímu soudu v rámci zkráceného připomínkového řízení, neboť tomu nepředcházelo jeho projednání s představiteli justice.
34. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu nesplňuje ústavněprávní požadavky. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 Ústavní soud uvedl, že zásahy do postavení soudců musejí být řádně odůvodněny včetně komplexního ekonomického rozboru. Takový rozbor musí být součástí důvodové zprávy k návrhu zákona. Důvodová zpráva k zákonu č. 349/2023 Sb. takovým požadavkům nedostala, je stručná a paušální, přičemž obsahuje jen obecné proklamace. Pouze selektivně argumentuje již dávnými nálezy Ústavního soudu. Od vládou zmiňovaného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/08 se navíc následně Ústavní soud v nálezu ze dne 7. 9. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 12/10 (N 188/58 SbNU 663; 269/2010 Sb.) výslovně odklonil. S nálezem sp. zn. Pl. ÚS 28/13, jenž považoval za neústavní snížení výpočetního koeficientu z trojnásobku na 2,75násobek, se pak důvodová zpráva vůbec nevypořádává. Obě snížení od sebe přitom nominálně nejsou vzdálená.
35. Pokud jde o materiální nesoulad napadeného ustanovení s Ústavou, upozornil městský soud, že z judikatury Ústavního soudu vyplývá požadavek na platební poměry soudců v širokém smyslu jako stabilní nesnižovatelnou veličinu, nikoli pohyblivý faktor (nález sp. zn. Pl. ÚS 28/13). I jen částečné odnětí již dosažené úrovně materiálního zabezpečení by mohl Ústavní soud stěží aprobovat, zvláště pokud by současně nebyly zasaženy příjmy jiných „služebníků“ státu [nález ze dne 3. 5. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 33/11 (N 95/65 SbNU 259; 181/2012 Sb.)]. Napadenou právní úpravou k takovému snížení došlo, neboť nebyl snížen násobek z trojnásobku na 2,822násobek (tj. o 6 %), vzrostla by platová základna soudců pro rok 2024 také o 6 %. Platová základna pro rok 2024 činí 113 775 Kč (sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí č. 448/2023 Sb.), což je součin čísla 2,822 a částky 40 317 Kč coby průměrné mzdy v národním hospodářství dosažené podle zveřejněných údajů Českého statistického úřadu za předminulý kalendářní rok 2022. Bez přijetí napadeného zákona by platová základna pro rok 2024 činila 120 951 Kč (40 317 Kč coby průměrná mzda v národním hospodářství x 3). Rozdíl mezi uvedenými platovými základnami (120 951 Kč a 113 775 Kč) tak činí v roce 2024 částku 7 176 Kč, tj. 6 %. Napadená právní úprava navíc trvale činí rozdíl v platové základně mezi výše uvedenými násobky průměrné mzdy (trojnásobek a 2,822násobek) 0,178, tj. 6 %.

36. Výsledné snížení násobku na přesnou hodnotu 2,822 navíc ze své podstaty nemůže být výsledkem seriózní analýzy o výši soudcovských platů do budoucna, ale je zkratkovitým výsledkem aktuální matematické hry s čísly. K trvalému snížení násobku průměrné mzdy není důvod ani z pohledu dosavadní judikatury Ústavního soudu. Konstrukci platové základny trojnásobku průměrné mzdy (v nepodnikatelské sféře) již v minulosti pozitivně hodnotil i Ústavní soud [nález ze dne 16. 1. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 55/05 (N 9/44 SbNU 103; 65/2007 Sb.)]. Ostatně i dočasnou platovou restrikcí provedenou zákonem č. 418/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 201/1997 Sb., o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců a o změně a doplnění zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů, pro rok 2010, kterou došlo k dočasnému snížení platu o 4 %, shledal Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/10 neústavní. Stejně tak považoval za neústavní platové restrikcce snížením násobku průměrné mzdy v platové základně (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 33/11 a sp. zn. Pl. ÚS 28/13).
37. Restrikcce platů soudců zavedené zákonem č. 349/2023 Sb. jsou podle městského soudu v rozporu se zásadou proporcionality. Napadené ustanovení přitom snižuje plat pouze soudcům, a to dokonce trvale. U ostatních skupin zaměstnanců k žádnému (natož trvalému) snížení platu nedošlo, u některých naopak došlo k navýšení – konkrétně u zaměstnanců státu, učitelů, lékařů, komunálních politiků a zastupitelů.
38. Zákon č. 349/2023 Sb. není odůvodněn „výjimečnými“ okolnostmi, jejichž existenci Ústavní soud podmiňuje platové restrikcce vůči soudcům. Důvodová zpráva k zákonu č. 349/2023 Sb. přitom neobsahuje ani odhad úspor. I pokud by úspora státního rozpočtu na platech soudců v důsledku napadené restrikcce hypoteticky činila částku okolo 500 mil. Kč, jedná se v předpokládaném schodku státního rozpočtu v roce 2024 ve výši 252 mld. Kč o necelé 2 promile.
39. Konstrukce platové základny jako trojnásobku průměrné mzdy přitom byla v minulosti shledána Ústavním soudem za ústavně konformní. Je postavena na solidárním principu platového automatu, který odráží vývoj mezd zaměstnanců.
40. Městský soud dále upozornil, že účinností zákona č. 587/2020 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, byla změněna konstrukce platové základny tak, že byla navázána na průměrnou mzdu v národním hospodářství, a nikoliv již na průměrnou mzdu v nepodnikatelské sféře. I tuto změnu lze považovat za platovou restrikcí vůči soudcům, která se negativně projevuje ve výši platu soudců. Nebýt změny konstrukce platové základny v důsledku přijetí zákona č. 587/2020 Sb., podle něhož se platová základna od roku 2021 odvíjí od průměrné mzdy v národním hospodářství (v roce 2019 činila 34 111 Kč), činila by platová základna soudců pro rok 2021 částku 102 333 Kč [pokud by nedošlo k platové restrikcí (také) provedené zákonem č. 587/2020 Sb. formou jednorázového stanovení platové základny na uvedenou částku]. Platy soudců se přitom v současné době stávají politickou otázkou, a to navzdory historické politické shodě na stanovení platu představitelů zákonodárné, výkonné i soudní moci prostřednictvím „platového automatu“.

41. Městský soud dále uvedl, že soudci se na úsporách státního rozpočtu v minulosti podíleli jako žádná jiná profesní skupina, na což upozornil Ústavní soud v nálezů sp. zn. Pl. ÚS 28/13. I napadená právní úprava je odůvodněna potřebou úspor na výdajové stránce státního rozpočtu. Podle městského soudu navíc platové restrikce v roce 2021 odůvodněné „nepříznivou hospodářskou situací státu umocněnou důsledky epidemie covid-19, výši schodku státního rozpočtu a z toho plynoucí potřeby úspor státu na výdajové stránce“ neodpovídají pozdějším informacím, podle kterých téměř 90 % meziročního nárůstu výdajů státu nesouviselo s výdaji vynaloženými v souvislosti s onemocněním covid-19. V těchto letech byl navíc stát mimořádně štědrý ve vyplácení odměn na ministerstvech, správních úřadech a dalších státem řízených institucích. K tomuto tvrzení městský soud připojil i tabulky vyplacených odměn za roky 2021 a 2022.
42. Napadená ustanovení navíc zasahují do principu nezávislosti soudců, protože se jedná o svévolný zásah zákonodárce do oblasti materiálního zabezpečení soudců. Nezávislost soudců je přitom podmíněna morální integritou a odbornou úrovní, zároveň je ale spjata i s jejich přiměřeným materiálním zajištěním. Zároveň je podřazení takových zásahů do rámce principu nezávislosti soudců odůvodněno vyloučením nátlaku moci zákonodárné, resp. výkonné na rozhodování soudců.
43. Neústavnost zákona č. 349/2023 Sb. se opírá také o historické okolnosti. Jeho přijetím došlo k popření důvodů a motivů, pro které soudci uzavřeli v roce 2015 se státem dohodu o vzdání se převážné části platových nároků za léta 2011 až 2014. Výsledkem sporů mezi soudci a státem po zrušovacích nálezech sp. zn. Pl. ÚS 16/11 a sp. zn. Pl. ÚS 33/11 bylo uzavření kompromisních dohod o narovnání v roce 2015, kdy se soudci vzdali svých nároků na dorovnání platů do trojnásobku průměrné mzdy, oproti povinnosti státu doplatit soudcům rozdíl platu odpovídající správnému statistickému údaji o průměrné mzdě za roky 2012 až 2014. Uzavřením těchto dohod v roce 2015 státní rozpočet ušetřil okolo 4 mld. Kč. Dohoda byla uzavřena s tím, že v budoucnu již k zásahům do platu soudců docházet nebude.
44. Závěrem městský soud uvedl, že napadený zákon č. 349/2023 Sb. představuje vrchol cílené, dlouholeté a postupné eroze materiálního zabezpečení soudců, jejichž práce je pro fungování demokratického právního státu zcela nezbytná, navzdory skutečnosti, že práce soudců je hodnocena velmi dobře.

III.4

Vyjádření Obvodního soudu pro Prahu 4

45. Obvodní soud v odkazovaných návrzích navrhuje zrušení § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů, ve slovech „2,822násobek průměrné hrubé měsíční nominální mzdy na přepočtené počty zaměstnanců v národním hospodářství dosažené podle zveřejněných údajů Českého statistického úřadu za předminulý kalendářní rok“. Uvedená právní úprava odporuje podle obvodního soudu ústavnímu pořádku, jakož i ustálené rozhodovací praxi Ústavního soudu.

46. Ústavní soud v minulosti opakovaně přistoupil ke zrušení právní úpravy zakládající restrikce platů soudců. Takovou právní úpravu přitom aproboval pouze v případech, kdy pro ni svědčily mimořádné okolnosti. Formuloval přitom obecná kritéria pro posuzování takových změn ze strany zákonodárce. Mezi ně patří zejména vytváření institucionálních předpokladů pro nezávislost soudů, které mohou být i materiální povahy [srov. nálezy ze dne 15. 9. 1999 sp. zn. Pl. ÚS 13/99 (N 125/15 SbNU 191; 233/1999 Sb.)]. Přiměřené materiální zajištění souvisí i s morální integritou a odbornou úrovní soudců. Jakkoliv se ani soudci nenacházejí v jakémsi „právním a ekonomickém vakuu“, prostor pro restrikce platů soudců ze strany zákonodárce je užší a k zásahu do jejich platů nesmí dojít v důsledku svévole nebo porušením principu právní jistoty. K zásahu může dojít pouze z vážných důvodů v souvislosti s celkovou přiměřenou úpravou v celé sféře státních zaměstnanců, musí vycházet ze zásady proporcionality a být odůvodněn výjimečnými okolnostmi. Těmto závěrům judikatury Ústavního soudu napadená úprava odporuje a představuje svévolný a nepřiměřený zásah do hmotného zabezpečení soudců. Trvale a reálně snižuje jejich platy, není odůvodněna mimořádnými okolnostmi a je již několikrátým zásahem ze strany zákonodárce do soudcovských platů za posledních několik let.
47. Podle obvodního soudu napadená úprava platy soudců vůči průměrné mzdě snižuje trvale. Ačkoliv to zákonodárce již otevřeně v důvodové zprávě nevyjádřil, byla právní úprava opět přijata se záměrem „napravit“ z pohledu zákonodárce příliš vysoké soudcovské platy. V minulosti obdobné platové restrikce Ústavní soud shledal neústavními. Podle obvodního soudu navíc rozhodovací praxe Ústavního soudu připouští za výjimečných okolností pouze dočasné „zmrazení“ soudcovských platů. Možnost trvale snížit soudcovské platy navíc vytváří do budoucna potenciální prostor pro nepřipustný vliv moci výkonné a zákonodárce. Stejně tak neobstojí názor vyjádřený v důvodové zprávě k zákonu č. 349/2023 Sb., že platové restrikce dopadají i na představitele ostatních složek státní moci. Zákonodárce se novelizací provedenou zákonem č. 587/2020 Sb. rozhodl navázat platy soudců a jiných představitelů na průměrnou mzdu v národním hospodářství, nikoliv již na průměrnou mzdu v nepodnikatelské sféře. Po této změně však již dále nelze platovou restrikci vůči soudcům odůvodňovat stagnací růstu ve většině veřejné správy v roce 2024. Zásah je o to závažnější, když k navýšení příjmů soudců nemohou sloužit jakékoliv další nárokové či nenárokové odměny. Pevný zákonný mechanismus výpočtu soudcovských platů navíc neznamená zajištění „věčného růstu“ platů, ale odráží stav odměňování v ekonomice, a tím zajišťuje i nutnou solidaritu soudců s aktuálními rozpočtovými potřebami. K restrikci zavedené napadenou právní úpravou navíc došlo za situace, kdy průměrná roční inflace v České republice za rok 2023 činila 10,7 %, a soudci tak reálně výrazně „zchudnou“.
48. Podle obvodního soudu platové restrikce nejsou odůvodněny ani výjimečnými okolnostmi. Napadená právní úprava představuje širší konsolidační balíček s cílem snížení strukturálního deficitu státního rozpočtu. Z důvodové zprávy ani z jiných okolností nelze dovozovat, že by tato potřeba byla vyvolána nečekanými mimořádnými událostmi. Jakkoliv aktuální či nedávné události význam mají, nejedná se o události mimořádného významu. Konsolidačním balíčkem mají být provedena dlouhodobá, systémová opatření. Způsob realizace úspor ve státním rozpočtu, jakkoliv je věcí politické úvahy zákonodárce, musí respektovat ústavní limity, včetně nezávislosti soudců a dělby moci.
49. Obvodní soud postup zákonodárce považuje za svévolný v kontextu opakovaných zásahů do materiálního zabezpečení soudců. Již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 Ústavní soud vytkl zákonodárci, že zásahy do materiálního postavení soudců trvají od roku 1997 nepřetržitě, přičemž zvýšený tlak se projevil i v nedávné době v letech 2021 a 2022. V této době byla změněna ustanovení § 3b a 4 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a platová základna soudců byla od 1. 1. 2021 do 31. 12. 2021 a od 1. 2. 2022 do 31. 12. 2022 pevně stanovena částkou 100 872 Kč. Opakované zásahy do odměňování soudců vyvolávají stav nejistoty, což je z hlediska nezávislosti soudců a dělby moci zcela neakceptovatelné.

III.5

Vyjádření Okresního soudu v Ostravě

50. Okresní soud uvedl, že již není udržitelná klasická normativistická představa, podle které je soudce jen mechanický nástroj aplikace zákonných norem, jejichž význam je předem jednoznačně stanoven zákonodárcem. Při nalézání práva jeho obsah dotváří *in concreto* principiální hodnotovou argumentací. Pokud má nezávislý soudce plnit řádně svou ústavní roli, pak musí být eliminován jakýkoliv nátlak na jeho rozhodování ze strany moci zákonodárné a výkonné. I podle čl. 82 Ústavy jsou soudci při výkonu funkce nezávislí a jejich nestrannost nesmí nikdo ohrožovat. Z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/05 vyplývá, že posouzení ústavnosti platových restrikcí spadá do rámce vymezeného principem soudcovské nezávislosti. Napadenou právní úpravou dochází k trvalému snížení dosažené úrovně platu soudců. Výše takto zavedeného násobku je v rozporu s právem soudců na stabilní materiální zabezpečení, svévolně zasahuje do soudcovské nezávislosti, a je proto neústavní. Nezměnitelnost materiálního zabezpečení plyne i z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/11 a je složkou jednoho ze základních stavebních kamenů demokratického právního státu – nezávislosti soudců a soudnictví jako celku.
51. Okresní soud dále upozornil, že jakkoliv je cíl zákonodárce, aby se i vyšší vrstvy podílely na snižování státního dluhu, legitimní, musí tak činit v souladu s ústavním pořádkem. K dispozici se nabízelá celá řada jiných nástrojů vedoucí ke snížení státního zadlužení. V souladu s principem proporcionality měl zákonodárce vybrat alternativní normativní prostředek, který omezuje ústavně chráněnou hodnotu v nejmenší míře.
52. Podle okresního soudu vyvstávají pochybnosti i o tom, zda platovými restrikcemi pro rok 2024 byly sledovány legitimní cíle. K platovým restrikcím došlo i v letech 2021 a 2022. Napadená právní úprava již trvale snižuje soudcovský plat a může vést k postupnému snížení významu a prestiže soudcovské profese.
53. V této souvislosti poukázal okresní soud i na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Kubát a ostatní proti České republice* ze dne 22. června 2023 č. 61721/19, ve kterém soud považoval za znepokojivé, jakým způsobem dlouhodobě český zákonodárce posupuje v otázce platů soudců, neboť vědomě jednal protiústavně a překračoval hranice plynoucí z judikatury Ústavního soudu.

IV.

Replika navrhovatele

54. Ústavní soud zaslal vyjádření obou komor Parlamentu a vlády k replice navrhovatele. Podle navrhovatele je nepřipadný odkaz vlády na nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/08. V tomto nálezu Ústavní soud přihlédl k okolnosti, že v důsledku daňové reformy a snížení daní došlo navzdory snížení hrubého platu soudců k růstu jejich čistého platu. V posuzované věci je situace opačná, kdy se přes drobný nominální růst hrubého platu čistý plat soudců snížil. Navrhovatel dále odkázal na nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/05, ve kterém Ústavní soud zdůraznil omezený dispoziční prostor pro zákonodárce v oblasti odměňování soudců a jako výrazný prvek záruky přiměřeného zabezpečení soudců vyzdvihl přímou vazbu mezi platem představitelů moci zákonodárné a výkonné na straně jedné a platem soudců na straně druhé. Tato garance byla pokřivena, když platy politiků byly navázány pevným poměrem na platy soudců způsobem, aby při zrušení platové restrikce Ústavním soudem došlo k zvýšení platů politiků.

55. Argument vlády, že zásahy nejsou zacíleny pouze na soudce, neodpovídají podle navrhovatele statistickým datům. Vzhledem k navázání platové základny na mzdu v národním hospodářství by se případná stagnace růstu mezd v národním hospodářství promítla do platu soudců a nebyl by důvod do mechanismu výpočtu zasahovat. V letech 2022 a 2023 však průměrná hrubá mzda vzrostla. Nelze souhlasit ani s názorem vlády, že navýšení odměn dle advokátního tarifu nepovede k růstu příjmů advokátů. Navýšení obrátu při nezměněných nákladech vede k navýšení zisku, což v případě ustanovení advokáta soudem povede k výraznému navýšení nákladů státu. Pokud vláda zdůvodňuje navyšování platů lékařů a pedagogických pracovníků strategickou prioritou, implicitně tím říká, že justice takovou prioritou není.
56. Navrhovatel dále upozornil, že prostřednictvím platových restrikcí dochází k tlaku na rozhodování soudců. Ostatně i kandidáti na soudce Ústavního soudu jsou pravidelně v senátních výborech dotazováni, jakým způsobem by rozhodovali o platových žalobách soudců. V České republice má navíc ministr spravedlnosti silná oprávnění vůči soudcům, což by mělo být provázáno s nezasahováním do nezávislosti justice.
57. Vládou tvrzené projednání s představiteli justice proběhlo pouze tak, že dne 9. 5. 2023 byli představitelé obecně seznámeni se záměrem „nějaké“ restrikce platů, přičemž již dne 12. 5. 2023 byl na internetu článek s paragrafovým zněním vládního návrhu zákona, včetně snížení násobku průměrné mzdy z trojnásobku na 2,82násobek. Navrhovatel navíc nerozumí argumentaci vlády, podle které nebylo při přijetí napadené právní úpravy třeba vypracovat ekonomickou analýzu, když se nejedná o zásah do materiálního zabezpečení soudců. O takový zásah se jedná, přičemž ten není bagatelní. Kumulativní účinek platových restrikcí v letech 2021, 2022 a 2023 představuje řádově stovky tisíc korun. Soudci navíc mají, oproti jiným profesím, omezené možnosti přivýdělku. V důsledku vysoké inflace a restriktivních opatření jsou jejich možnosti spoření na důchod omezené.
58. Na závěr navrhovatel uvedl, že kontext a způsob přijetí aktuální platové restrikce představují důvod pro odchýlení se od judikatury Ústavního soudu [srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 28/13 a sp. zn. Pl. ÚS 20/15 ze dne 19. 7. 2016 (N 127/82 SbNU 61)], která založila nemožnost zpětného doplacení platu po zrušení protiústavní restrikce. Ústavní soud při přijetí těchto nálezů vycházel z teze o ochraně státního rozpočtu nepředvídaným zásahem, který by vedl k dalšímu růstu napětí mezi společností a soudci. Opakované přijetí těchto tezí však ponechává zákonodárci možnost „ušetřit“ a přenášet odpovědnost za selhání při hospodaření se státním rozpočtem na moc soudní.

V.

Vyjádření Městského soudu v Brně k vyjádření vlády

59. Ústavní soud zaslal vyjádření obou komor Parlamentu a vlády Městskému soudu v Brně, Obvodnímu soudu pro Prahu 4 a Okresnímu soudu v Ostravě v postavení vedlejších účastníků. V Ústavním soudem určené lhůtě se vyjádřil pouze Městský soud v Brně.
60. Podle městského soudu vláda nesprávně vyhodnocuje důsledky, které přijetím zákona č. 349/2023 Sb. nastaly. Jedná se o trvalé snížení dosažené úrovně platu soudců, protože nebyť snížení násobku z 3násobku na 2,822 (tj. o 6 %), vzrostla by platová základna soudců pro rok 2024 také o 6 %. Z judikatury Ústavního soudu přitom vyplývá, že platové poměry soudců v širokém smyslu mají být stabilní nesnižovatelnou veličinou, nikoli pohyblivým faktorem. V minulosti Ústavní soud opakovaně rušil platové restrikce, a to jak v případě procentuálního trvalého snížení platů o 4 % na jeden kalendářní rok (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 12/10), tak v případech snížení násobku průměrné mzdy v platové základně (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 33/11 a sp. zn. Pl. ÚS 28/13).

61. Městský soud považuje informace vlády o „výrazném“ růstu platové základny soudců v roce 2023 za zavádějící a účelové. Ke zvýšení platové základny pro rok 2023 došlo po téměř 3 letech jejího zmrazení na úroveň roku 2020, a je proto logické, že po tak dlouhé době muselo dojít k jejímu skokovému navýšení. Podle městského soudu ze samotné konstrukce platové základny soudců jasně vyplývá systémová solidarita platu soudců. Pro hodnocení vývoje platu soudců je navíc třeba porovnávat výši platové základny, a nikoli plat konkrétního soudce při zohlednění platového koeficientu podle počtu let započtené doby.
62. Městský soud dále připomněl zásadu proporcionality, která znamená, že platová restrikce nesmí postihovat toliko nebo především soudce. Napadená ustanovení jsou v přímém rozporu s touto zásadou. Snižují totiž plat pouze soudcům [a ještě nepočtené skupině: státním zástupcům a představitelům ve smyslu § 1 písm. a) až f) zákona č. 236/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů]. U žádné jiné skupiny zaměstnanců, jejichž příjmy jsou hrazeny ze státního rozpočtu, resp. z veřejných rozpočtů, ke snížení platu nedošlo, naopak u některých skupin došlo k jeho zvýšení.
63. Napadený zákon považuje městský soud za výraz svévole zákonodárce, přičemž je v rozporu se zásadou proporcionality, není odůvodněn výjimečnými okolnostmi, a ve svých důsledcích tak porušuje princip nezávislosti soudců. Z vyjádření vlády je navíc zřetelné, že vláda soudce vnímá jako „veřejného zaměstnance“ či „státního zaměstnance“. Je však přehlíženo, že soudce není zaměstnancem (státním ani veřejným). Oproti zaměstnanci, který vykonává závislou práci podle pokynů zaměstnavatele, není soudce v podřízeném postavení k zaměstnavateli, ke státu ani jinému subjektu (čl. 82 Ústavy) a není vázán jejich pokyny. Soudce a moc soudní nejsou podřízeni moci výkonné ani zákonodárné (čl. 81 a 82 Ústavy), což se projevuje v určité limitaci možnosti zásahů do postavení soudců.
64. Městský soud dále zdůraznil, že nedošlo k projednání vládního návrhu zákona s mocí soudní. Platové restrikce soudců budou vždy znamenat určitou formu zásahu do soudcovské nezávislosti, k čemuž nesmí docházet jednostranně. Důvodová zpráva k napadené právní úpravě neobsahuje komplexní ekonomický rozbor ani stanovisko představitelů moci soudní, ačkoliv tyto požadavky Ústavní soud na důvodové zprávy k návrhům zákonů zasahujících do materiálního postavení soudců klade.

VI.

Upuštění od ústního jednání

65. Ústavní soud dospěl k závěru, že od ústního jednání nelze očekávat další objasnění věci a že není potřebné ani provést dokazování. Proto podle § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl ve věci bez nařízení ústního jednání.

VII.

Znění napadených ustanovení

66. Ustanovení § 3 – z něhož je napaden odst. 3 ve slovech „2,822násobek“ – zákona č. 236/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zní:

„§ 3

Plat

- (1) Plat je peněžité plnění poskytované měsíčně ve výši a za podmínek dále stanovených.
- (2) Plat se určí jako součin platové základny a platového koeficientu stanoveného v závislosti na odpovědnosti a náročnosti vykonávané funkce. Plat se zaokrouhluje na 100 Kč nahoru.
- (3) Platová základna pro soudce činí od 1. ledna do 31. prosince kalendářního roku 2,822násobek průměrné hrubé měsíční nominální mzdy na přepočtené počty zaměstnanců v národním hospodářství dosažené podle zveřejněných údajů Českého statistického úřadu za předminulý kalendářní rok; platová základna pro představitele činí od 1. ledna do 31. prosince kalendářního roku 83,3 % platové základny pro soudce. Platová základna se zaokrouhluje na celé koruny nahoru. Výši platové základny pro příslušný kalendářní rok vyhláší Ministerstvo práce a sociálních věcí ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv sdělením¹⁾.“

67. Ustanovení čl. XXIX zákona č. 349/2023 Sb. zní:

„Čl. XXIX

V § 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. 309/2002 Sb., zákona č. 425/2010 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 181/2012 Sb., zákona č. 11/2013 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 161/2014 Sb., zákona č. 359/2014 Sb., zákona č. 316/2018 Sb., zákona č. 277/2019 Sb., zákona č. 587/2020 Sb. a zákona č. 18/2022 Sb., odstavec 3 zní:

„(3) Platová základna pro soudce činí od 1. ledna do 31. prosince kalendářního roku 2,822násobek průměrné hrubé měsíční nominální mzdy na přepočtené počty zaměstnanců v národním hospodářství dosažené podle zveřejněných údajů Českého statistického úřadu za předminulý kalendářní rok; platová základna pro představitele činí od 1. ledna do 31. prosince kalendářního roku 83,3 % platové základny pro soudce. Platová základna se zaokrouhluje na celé koruny nahoru. Výši platové základny pro příslušný kalendářní rok vyhláší Ministerstvo práce a sociálních věcí ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv sdělením¹⁾.“

VIII.

Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

68. Ústavní soud nejprve hodnotil, zda jsou naplněny procesní předpoklady řízení.
69. Podle § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu je soud oprávněn podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení v souvislosti se svou rozhodovací činností podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Podle tohoto ustanovení soud předloží věc Ústavnímu soudu, dojde-li k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem.
70. Tuto úpravu Ústavní soud ustáleně vykládá tak, že soud je oprávněn navrhnout zrušení takového zákona či jeho ustanovení, jehož použití v dané věci je bezprostřední a nevyhnutelné. Zákon (jeho ustanovení) musí bránit tomu, aby bylo dosaženo ústavně konformního výsledku řízení. Nepostačuje tedy hypotetická možnost použití či jiné širší souvislosti zákona (jeho ustanovení) s věcí řešenou obecným soudem [usnesení ze dne 23. 10. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 39/2000 (U 39/20 SbNU 353) a nález ze dne 6. 3. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 3/06 (N 41/44 SbNU 517; 149/2007 Sb.), bod 26; nález ze dne 28. 1. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 49/10 (N 10/72 SbNU 111; 44/2014 Sb.), bod 17; nález ze dne 16. 5. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 15/16 (N 95/89 SbNU 409; 116/2018 Sb.), bod 32].

71. Okresní soud rozhoduje o tom, zda má žalobkyně – soudkyně krajského soudu – nárok na doplatek platu a paušální náhrady výdajů za měsíc leden 2024. Výše platu a náhrad se odvíjí od platové základny, kterou pro dané období určuje napadený § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů, jako 2,822násobek průměrné hrubé měsíční mzdy za předminulý rok (zjednodušeně řečeno). Použití tohoto ustanovení je tedy bezprostřední a nevyhnutelné. Toto ustanovení brání tomu, aby okresní soud vycházel z platové základny ve výši 3násobku průměrné hrubé měsíční mzdy za předminulý rok, tedy z dřívější úpravy platové základny soudcovských platů, kterou okresní soud pokládá za ústavně konformní. V případě tohoto ustanovení jsou tudíž procesní předpoklady řízení naplněny.
72. Dále se Ústavní soud zabýval tím, zda okresní soud může přímo napadnout také čl. XXIX jakožto ustanovení novelizujícího zákona č. 349/2023 Sb.
73. Podle judikatury Ústavního soudu zpravidla není možné domáhat se zrušení novelizujícího právního předpisu či jeho jednotlivých ustanovení, neboť takový předpis a jeho ustanovení obecně nemají samostatnou právní existenci. Tu získávají až jako součást právního předpisu novelizovaného, a právě proti němu tak musí návrh na zrušení směřovat. I z tohoto pravidla však existují výjimky. Novelu či její ustanovení lze přímo napadnout, je-li namítáno, že nebyly přijaty v mezích Ústavou stanovené kompetence nebo ústavně předepsaným způsobem. Přímou napadnout lze i ta ustanovení novely, která se nestávají součástí novelizovaného předpisu, typicky například přechodná ustanovení [viz podrobněji nálezy ze dne 2. 4. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 6/13 (N 49/69 SbNU 31; 112/2013 Sb.), body 15 až 16 a tam citovanou judikaturu].
74. Napadený čl. XXIX zákona č. 349/2023 Sb. má povahu novelizujícího ustanovení, které se stalo součástí novelizovaného zákona. Navrhovatel a spolu s ním i část vedlejších účastníků namítají, že napadené ustanovení nebylo přijato ústavně předepsaným způsobem, neboť nebylo projednáno s mocí soudní. Jak ale bude vyloženo níže, tato námitka sama o sobě nikdy nemůže vést ke zrušení napadené úpravy z procesních důvodů. Ani tato námitka tudíž neotevřívá prostor k přezkumu novelizujícího ustanovení. Ve vztahu k napadenému čl. XXIX zákona č. 349/2023 Sb. se proto uplatní obecné pravidlo, že samo novelizující ustanovení přezkoumat nelze, a proto musí být návrh v této části odmítnut.
75. Ústavní soud uzavírá, že jsou dány procesní předpoklady toliko pro přezkum § 3 odst. 3 ve slovech „2,822násobek“ zákona č. 236/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

IX.

Přezkum procedury přijetí napadeného ustanovení

76. Ústavní soud se dále zabýval tím, zda napadené ustanovení bylo přijato v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem (§ 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb.).
77. Napadené ustanovení je výsledkem novelizace, která byla provedena zákonem č. 349/2023 Sb. Údaje o proceduře přijetí tohoto zákona obsažené ve vyjádřeních Poslanecké sněmovny a Senátu odpovídají veřejně přístupným dokumentům vztahujícím se k legislativnímu procesu. Z hlediska procedury je mezi účastníky spor toliko ohledně toho, zda byl návrh zákona předem projednán s mocí soudní.

IX.1

Neprojednání návrhu s mocí soudní

78. Podle navrhovatele a části vedlejších účastníků nebyly dodrženy požadavky judikatury Ústavního soudu a návrh nebyl projednán s mocí soudní. Vláda naopak tvrdí, že návrh dostatečně projednán byl. Dne 9. 5. 2023 totiž proběhla porada ministra spravedlnosti s vedením obou vrchních a nejvyšších soudů, jakož i s prezidentem Soudcovské unie ohledně možnosti úsporných opatření. Snížení výpočetního koeficientu soudců na 2,82 bylo předmětem porady s těmito justičními funkcionáři dne 18. 5. 2023 a dále i 29. 5. 2023 za účasti vedení vyšších a krajských soudů. Soudcovské platy byly projednány dne 6. 9. 2023 i na podvýboru pro justici, kde záměr snížit výpočetní koeficient prezentoval náměstek ministra spravedlnosti Antonín Stanislav.

IX.1.a)

Obecná východiska

79. Dosavadní judikatura Ústavního soudu opakovaně zdůraznila, že soudní moc má dostat příležitost se vyjádřit k návrhu zákona týkajícího se restrikcí soudcovských platů. Ústavní soud již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/10, bodě 25, uvedl, že než zákonodárce přistoupí k platovým restrikcím soudcovských platů, měl by si „opatřit relevantní stanovisko reprezentantů soudní moci, jež by se mělo stát i součástí důvodové zprávy“. V nálezech sp. zn. Pl. ÚS 16/11 a sp. zn. Pl. ÚS 33/11 označil nedodržení tohoto požadavku za „porušení pravidel demokratické politické kultury“ a upozornil, že v budoucnu by takové porušení „v kumulaci s dalšími okolnostmi, ocitajícími se v rozporu s principy ústavního pořádku“ mohlo vést k derogačnímu zásahu. Na tyto závěry navázal nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13, v bodech 52 až 53, podle něhož „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“.
80. Ústavní soud upřesnil, jakým způsobem mají být platové restrikce předem projednány s mocí soudní, jakož i to, jaké důsledky se pojí s nedodržením tohoto požadavku, v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/22, bodech 123 až 133. Na jeho závěry proto v podrobnostech odkazuje a v posuzované věci je jen stručně rekapituluje.
81. Porušení požadavku na projednání s mocí soudní není samo o sobě důvodem pro zrušení zákona a může se stát derogačním důvodem teprve ve spojení (kumulaci) s dalšími okolnostmi (shodně nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/11 a nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/11). Opomenutí projednat návrh zákona s mocí soudní ovšem nelze aprobovat (shodně nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13, bod 53). Nedodržení požadavku projednat návrh zákona s mocí soudní se proto promítne do obsahového hodnocení, zda je platová restrikce souladná s ústavním pořádkem. Nebyl-li návrh zákona projednán s mocí soudní vůbec nebo zůstalo-li její stanovisko bez reakce, jde o přitěžující faktor nasvědčující tomu, že restrikce je nepřiměřená. Projednání s mocí soudní totiž neznamená pouze to, že moc soudní má být vyslechnuta, ale též to, že se jí dostane určité odpovědi na přednesené argumenty. Bylo-li naopak na stanovisko soudní moci reagováno – tedy připomínkám bylo plně či zčásti vyhověno nebo byly vypořádány argumentací, která není mimoběžná – může jít dokonce o polehčující faktor svědčící ve prospěch závěru, že přijatá restrikce je přiměřená. Ústavní soud poznamenává, že představitelé moci soudní v minulosti vyslovili s některými platovými restrikcemi souhlas, takže neplatí teze, že při projednání s mocí soudní nelze nikdy získat kladné stanovisko k platové restrikci.

82. Za dostačující Ústavní soud pokládá, je-li návrh zákona ve výše uvedeném smyslu projednán s předsedy Nejvyššího soudu, Nejvyššího správního soudu, vrchních soudů a krajských soudů a dále se zájmovými organizacemi soudců [srov. obdobně § 175 zákona č. 6/2002 Sb. o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích)], na jejichž vnitřních organizačních pravidlech je, koho pověří formulováním svého stanoviska. O platových restrikcích soudcovských platů rozhoduje Parlament, který je musí přijmout ve formě zákona. Aby byl požadavek na projednání s mocí soudní splněn, musí mít již poslanci možnost se seznámit se stanoviskem moci soudní a s tím, jak bylo vypořádáno. Tuto možnost musí samozřejmě dostat dříve, než o návrhu zákona rozhodnou, ideálně již v okamžiku předložení návrhu zákona Poslanecké sněmovně. I když je vhodné, aby stanovisko soudní moci a jeho vypořádání byly součástí důvodové zprávy (nález sp. zn. Pl. ÚS 12/10, bod 25), zcela nezbytné to není.
83. U vládního návrhu zákona lze využít zavedeného procesu připomínkového řízení. Ostatně i podle nynějších pravidel se věcný záměr zákona a následně i návrh zákona zasílá k připomínkám též Nejvyššímu soudu a Nejvyššímu správnímu soudu, „pokud se jich jako organizačních složek státu, nebo jejich působnosti, anebo procesních pravidel, jimiž se řídí, [...] týká“ [čl. 5 odst. 1 písm. e) ve spojení s čl. 8 odst. 1 legislativních pravidel vlády]. V případě restrikcí soudcovských platů by toliko bylo zapotřebí rozšířit okruh připomínkových míst o další reprezentanty soudní moci.
84. Ústavní soud závěrem doplňuje, že projednání s mocí soudní by mělo představovat dialog vedený snahou nalézt řešení. Soudní moc nesmí být jen objektem v politické hře moci výkonné, potažmo zákonodárné. Téma soudcovských platů nemůže být jen prostředkem k získání politických bodů, a tak k manipulaci veřejnosti směřující k narušení důvěry v justici a oslabení moci soudní.

IX.1.b)

Posouzení věci

85. Z tvrzení vlády vyplývá, že se moc výkonná do určité míry pokusila platovou restrikcí s mocí soudní projednat. Podle vlády totiž ministr spravedlnosti dne 9. 5. 2023 diskutoval o možných platových restrikcích s vedením obou nejvyšších soudů a vrchních soudů a prezidentem Soudcovské unie. Konkrétní formu restrikce, tedy snížení koeficientu z 3násobku na 2,82násobek, s nimi ministr spravedlnosti projednal na poradě dne 18. 5. 2023 a na poradě dne 29. 5. 2023 za účasti vedení vyšších a krajských soudů.
86. Vyvinula-li vláda určitou snahu předem projednat platovou restrikcí s mocí soudní, jde jistě o krok správným směrem. Způsob projednání, který vláda zvolila, však Ústavní soud nemůže hodnotit jako dostatečný.
87. O platových restrikcích rozhoduje Parlament. Judikatura Ústavního soudu proto od počátku vycházela z toho, že než zákonodárce přistoupí k platovým restrikcím, měl by si opatřit „stanovisko reprezentantů soudní moci, jež by se mělo stát i součástí důvodové zprávy“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 12/10, bod 25). Jak Ústavní soud vyložil, není zcela nezbytné, aby stanovisko reprezentantů soudní moci bylo součástí důvodové zprávy. Nutné však je, aby poslanci měli možnost seznámit se s tímto stanoviskem a s tím, jak bylo vypořádáno.
88. Vláda nijak nedoložila, že by poslanci tuto možnost měli. Vládou tvrzené projednání dne 6. 9. 2023 na podvýboru pro justici, na němž platovou restrikcí prezentoval náměstek ministra spravedlnosti Antonín Stanislav, je zcela nepostačující. Není totiž zřejmé, zda a jak bylo prezentováno stanovisko představitelů soudní moci, především je však třeba, aby se s tímto stanoviskem měli možnost seznámit všichni poslanci, a nikoliv jen členové jednoho podvýboru.
89. Ani připomínkové řízení k návrhu zákona nezajistilo projednání s mocí soudní. V jeho rámci se totiž k platové restrikci mohl vyjádřit toliko Nejvyšší soud a Nejvyšší správní soud, tedy nikoliv dostatečně široký okruh reprezentantů soudní moci.

90. Průběh připomínkového řízení navíc dokládá, že vláda nepřistoupila k požadavku na projednání s mocí soudní s dostatečnou vážností. K uplatnění připomínek byla stanovena mimořádně krátká lhůta činící pouhých 5 pracovních dnů. Přesto i v takto krátké lhůtě stihl k návrhu uplatnit připomínku Nejvyšší soud, který uvedl, že navržená platová restrikce odporuje ústavnímu pořádku a nebyla reálně projednána s představiteli moci soudní (viz eKLEP pro veřejnost, <https://odok.cz/portal/veklep/material/pripominky/KORNCS3JLKC2/>). Ve vypořádání připomínek nejenže tato připomínka není věcně vypořádána, ale dokonce není vůbec zmíněna (viz eKLEP pro veřejnost, <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCS3JLKC2/KORNCSSKLARY>).
91. Ústavní soud si je vědom, že podrobné požadavky na projednání s mocí soudní upřesnil až v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/22. Moc výkonná a zákonodárná ovšem nedodržely ani ten požadavek, který byl zřejmý už z předchozí judikatury Ústavního soudu – tedy že poslanci musí mít možnost se seznámit se stanoviskem soudní moci a způsobem, jakým bylo vypořádáno. Proto je v posuzované věci nutné uzavřít, že vláda a Parlament vědomě nerespektovaly judikaturu Ústavního soudu a nezajistily řádné projednání návrhu platové restrikce s mocí soudní. Vláda jistě nepotřebuje získat souhlas moci soudní s tím, že navrhne platovou restrikci, a Parlament nepotřebuje souhlas moci soudní k tomu, aby ji přijal. Vláda a Parlament se ovšem nemohou rozhodnout, že si stanovisko moci soudní ani neopatří.
92. Neprojednání platové restrikce s mocí soudní samo o sobě pro zrušení zákona nepostačuje. Jde však o přitěžující faktor svědčící pro závěr, že přijatá platová restrikce je nepřiměřená, což Ústavní soud zohlední při věcném přezkumu.

IX.2 Shrnutí

93. Napadené ustanovení, které je výsledkem novelizace provedené zákonem č. 349/2023 Sb., vede k restrikci soudcovských platů (viz podrobněji bod 113 a násl. níže), která však v rozporu s judikaturou Ústavního soudu nebyla předem projednána s mocí soudní, a to ani Parlamentem, ani vládou, přestože k novelizaci došlo na základě vládního návrhu zákona. I když tato vada sama o sobě není důvodem pro zrušení napadené úpravy, jde o přitěžující faktor svědčící pro závěr, že není přiměřená.
94. Jiné nedostatky legislativního procesu nikdo z účastníků ani vedlejších účastníků nenamítá a nezjistil je ani Ústavní soud. Jelikož Ústavní soud neshledal žádnou vadu legislativního procesu, která by mohla vést ke zrušení napadeného ustanovení, přistoupil k přezkumu jeho obsahu.

X. Věcný přezkum napadeného ustanovení

95. Platová základna pro výpočet soudcovských platů se podle původních pravidel měla určovat jako „3násobek průměrné hrubé měsíční nominální mzdy na přepočtené počty zaměstnanců v národním hospodářství dosažené podle zveřejněných údajů Českého statistického úřadu za předminulý kalendářní rok“ (§ 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2023). Novelizace provedená zákonem č. 349/2023 Sb. ale uvedený výpočet změnila. Podle napadeného ustanovení se tak od roku 2024 platová základna soudcovských platů určuje jako „2,822násobek“ průměrné hrubé měsíční mzdy stanovené výše uvedeným způsobem.

96. Bezprostřední důsledek této změny byl následující. V roce 2023 činila platová základna určená podle původních pravidel (využívajících 3násobek) 113 709 Kč (sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí č. 391/2022 Sb.). V roce 2024 měla podle původních pravidel (3násobek) dosáhnout výše 120 951 Kč. Podle napadeného ustanovení (využívajícího 2,822násobek) ale její výše činí 113 775 Kč. Oproti roku 2023 tedy platová základna v roce 2024 narostla o 66 Kč, zároveň je ale o 7 176 Kč nižší, než by byla podle původních pravidel.
97. Podle navrhovatele a vedlejších účastníků z řad obecných soudů představuje změna výpočtu platové základny trvalou platovou restrikci, která není v souladu s ústavním pořádkem. Tato platová restrikce totiž nebyla řádně odůvodněna, není proporcionální a neopírá se o komplexní ekonomický rozbor, který by dokládal její potřebnost, jak to vyžaduje judikatura Ústavního soudu.
98. Vláda naopak argumentuje, že napadené ustanovení vyhovuje požadavkům plynoucím z ústavního pořádku a judikatury Ústavního soudu. Napadené ustanovení nevede podle vlády k trvalému snížení soudcovských platů, ale toliko k dočasnému faktickému zmrazení výše platové základny pro rok 2024. Poté platová základna opět v návaznosti na vývoj mezd poroste. Tato platová restrikce přitom nebyla zaměřena pouze proti moci soudní, ale vztahuje se též na představitele moci zákonodárné a výkonné. Podle vlády je platová restrikce rovněž proporcionální. Této restrikci přitom podle vlády nemusel předcházet ekonomický rozbor, neboť ten je podle nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 vyžadován pouze v případě zásahu do materiálního postavení soudců. Zmrazení platové základny na jeden rok takovým zásahem není.

X.1

Obecná východiska

99. Ústavní soud se zabýval v minulosti restrikcemi soudcovských platů opakovaně. Základní principy, z nichž jeho judikatura vychází, shrnul v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 16/11, sp. zn. Pl. ÚS 33/11 a sp. zn. Pl. ÚS 28/13 takto:
- 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 zúžený dispoziční prostor 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 musí být odůvodněn výjimečnými okolnostmi, např. tíživou finanční situací státu, vycházet ze zásady proporcionality a zohledňovat odlišnost funkce soudců od představitelů moci zákonodárné a výkonné.
100. Ani dřívější nálezy Ústavního soudu zcela nepozbyly relevanci. Jejich precedenční působení je však oslabené, neboť jak plyne z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13, bodu 65, jejich závěry byly „vývojem a judikатурní praxí [...] v podstatné míře překonány“.
101. Ústavní soud shrnul a upřesnil závěry své dosavadní judikatury v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/22, bodech 147 až 200. Na jeho odůvodnění proto v podrobnostech znovu odkazuje a dále shrnuje jen principy relevantní pro posuzovanou věc.

X.1.a)

Nezávislost soudní moci a dělba moci

102. Podle čl. 81 Ústavy vykonávají soudní moc nezávislé soudy. Podle čl. 82 odst. 1 Ústavy jsou soudci při výkonu své funkce nezávislí. Nezávislost soudní moci patří k důležitým principům právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy) a je třeba ji vnímat ve světle principu dělby moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy).
103. Aby soudní moc mohla fungovat jako nezávislá složka státní moci, musí disponovat odpovídajícím materiálním zajištěním. Požadavek odpovídajícího materiálního zabezpečení se nevztahuje jen k soudní moci jako celku, ale též k jejím představitelům, tedy soudkyním a soudcům. V konečném důsledku vykonávají soudní moc právě jednotlivé soudkyně a soudci, a proto požadavek na odpovídající materiální zajištění dopadá zejména na ně v jejich postavení ústavních činitelů. Nezávislost soudců je sice „v první řadě podmíněna jejich morální integritou a odbornou úrovní, zároveň ale je spjata i s jejich přiměřeným materiálním zajištěním“ [viz např. náleze ze dne 14. 7. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 34/04 (N 138/38 SbNU 31; 355/2005 Sb.); náleze sp. zn. Pl. ÚS 55/05, bod 51; náleze sp. zn. Pl. ÚS 16/11]. Přiměřené materiální zajištění chrání soudkyně a soudce před tlakem moci zákonodárné a výkonné, ale i třetích osob, který by směřoval „k ovlivnění jejich rozhodnutí a všeobecně k ovlivnění jejich chování při nalézání práva“ (viz tamtéž). Záruka přiměřeného materiálního zajištění soudní moci tedy sleduje – jako jiné záruky nezávislosti – především následující účel: „zabezpečit takové postavení soudce, které vyžaduje jeho role v procesu nestranného, spravedlivého soudního rozhodování, při němž je soudce ve smyslu svého slibu vázán toliko právním řádem a svým nejlepším vědomím a svědomím“ [náleze sp. zn. Pl. ÚS 7/02 ze dne 18. 6. 2002 (N 78/26 SbNU 273; 349/2002 Sb.)]. Jde tedy o jednu z pojistek toho, aby se jednotlivci mohli domáhat ochrany svých práv u nezávislého a nestranného soudu (podrobněji k nezávislosti soudní moci viz náleze sp. zn. Pl. ÚS 15/22, body 147 až 152).

X.1.b)

Určování soudcovských platů (tzv. platový automat)

104. Výpočet platu jednotlivých soudkyň a soudců upravuje zákon č. 236/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Plat soudce se určuje z platové základny. Ta zhruba vyjadřuje plat začínajícího soudce. Tato základna se dále násobí koeficienty závislými na délce praxe konkrétního soudce a na tom, na jaké pozici v rámci soudní soustavy působí.
105. Způsob, jakým se určí samotná platová základna, prošel od přijetí zákona č. 236/1995 Sb. podstatnými proměnami. Původně se platová základna odvozovala (zjednodušeně řečeno) od „nejvyššího platu státního úředníka“. Od novelizace provedené zákonem č. 309/2002 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), se platová základna určovala jako „trojnásobek průměrné nominální měsíční mzdy fyzických osob v nepodnikatelské sféře“, zjednodušeně řečeno tedy od průměru platů hrazených z veřejných rozpočtů. Obě konstrukce byly svého času předmětem kritiky jako neobjektivní.
106. Od novelizace provedené zákonem č. 587/2020 Sb. se platová základna určovala jako „3násobek průměrné hrubé měsíční nominální mzdy na přepočtené počty zaměstnanců v národním hospodářství dosažené podle zveřejněných údajů Českého statistického úřadu za předminulý kalendářní rok“. Neodvívá se tedy již od platů hrazených z veřejných rozpočtů, ale od úrovně mezd v národním hospodářství. Jde o údaj objektivně zjistitelný a obecně známý. Změna koeficientu z 3násobku na 2,822násobek je předmětem posouzení v této věci (viz níže).
107. Jelikož jsou soudcovské platy provázány se mzdami v národním hospodářství, odráží se v jejich výši i ekonomická situace státu a poměry jednotlivců. Soudcovské platy tedy reflektují ekonomický vývoj, pouze se tak děje s časovým zpožděním, které plyne z vázanosti na poměry v předminulém roce.

108. Pokud by klesly mzdy, s časovým odstupem by klesly i soudcovské platy. Z tohoto systému tedy plyne „raritní možnost nominálního snížení platu“ – klesnou-li mzdy, „klesne i plat soudců toliko s časovou prodlevou [...] Solidarita soudců s ostatními zaměstnanci [...] je tedy v systému zabudována velmi pevně“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 28/13, body 72 a 97). Výše platu soudce tedy může nominálně poklesnout a v tomto ohledu byly překonány závěry nálezu ze dne 15. 9. 1999 sp. zn. Pl. ÚS 13/99, který (s odkazem například na Ústavu Spojených států amerických) dovozoval, že takové snížení možné není.
109. Výše soudcovských platů se díky tomuto nastavení mění automaticky a „dýchá“ společně s ekonomickým vývojem společnosti. Odpovídají-li komponenty tohoto pomyslného platového automatu požadavkům ústavního pořádku, platí, že jeho uplatnění nepředstavuje restrikcí soudcovského platu. Jinak vyjádřeno, i kdyby na základě platového automatu došlo k nominálnímu snížení soudcovského platu, nepůjde o platovou restrikcí a takto určený plat nebude ústavnímu pořádku odporovat.
110. Uplatněním tohoto mechanismu může plat soudců růst rychlejším či pomalejším tempem, může stagnovat či klesat; to vše v závislosti na stavu ekonomiky. Soudci tedy skutečně nemají „trvalý a nezpochybnitelný nárok na každoroční růst platů“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 55/05, bod 57). Platový automat navázaný na stav ekonomiky nemůže ze své povahy takový růst garantovat. Využívání tohoto nástroje pro určování soudcovských platů přitom je souladné s ústavním pořádkem.
111. Rozhodování o platech bylo, je a zůstane předmětem kritické pozornosti veřejnosti, neboť je svěřeno (také) těm, o jejichž platy se jedná. Tím spíše bylo důležité nalezení mechanismu, který bude působit „automaticky“ všemi směry v závislosti na možnostech společnosti v dobách klidných i složitých a bude odolný vůči takřka permanentním snahám o zásahy do jeho konstrukce, často s účelovou motivací či zdůvodněním.

X.1.c)

Restrikce soudcovských platů

112. Za platovou restrikcí pokládá Ústavní soud každé opatření, jež modifikuje výše uvedená pravidla určování platu soudců („platový automat“) a v jehož důsledku je plat nižší, než by byl podle těchto pravidel.
113. Protože restrikcí zasahují do materiálního zajištění soudní moci, dopadají na ně požadavky plynoucí z principu nezávislosti soudní moci, vykládané ve světle principu dělby moci.
114. Z hlediska času lze rozlišit dva základní druhy restrikcí – dočasné a trvalé.
115. Dočasné restrikcí nemění platový automat, ale na omezenou dobu jej nahrazují zvláštními pravidly. Protože jde o dočasnou výjimku z obecných pravidel pro určování soudcovských platů, musí být v prvé řadě odůvodněna výjimečnými okolnostmi. Soudcovské platy nejsou nedotknutelné. Představitelé moci soudní nežijí „v jakémsi ‚právním a ekonomickém vakuu‘, které by je zcela izolovalo od okolní hospodářské a sociální reality“ [nález sp. zn. Pl. ÚS 18/99 ze dne 3. 7. 2000 (N 104/19 SbNU 3; 320/2000 Sb.)]. Ústavní soud proto připouští a připouští, že výjimečné okolnosti, jako je tíživá finanční situace státu, mohou být důvodem pro dočasné restrikcí (nález sp. zn. Pl. ÚS 16/11; nález sp. zn. Pl. ÚS 28/13, body 58 a 76).
116. Trvalé restrikcí oproti tomu mění parametry platového automatu, aby jím určované soudcovské platy byly nižší.

117. Judikatura Ústavního soudu vychází z toho, že „platové poměry soudců v širokém smyslu mají být stabilní nesnižovatelnou veličinou“ [viz již náleze ze dne 11. 6. 2003 sp. zn. Pl. ÚS 11/02 (N 87/30 SbNU 309; 198/2003 Sb.)]. Obdobně Ústavní soud vyložil, že pokud by došlo k „byť i jen částečnému odnětí již dosažené úrovně [...] materiálního zabezpečení [...] stěžejší by mohl Ústavní soud z hlediska principů demokratického právního státu aprobovat. Zvláště to platí, pokud by se ukázalo, že takováto zásadně nepřipustná restrikce zasahuje toliko nebo především příjmové poměry soudců, a nikoliv současně příjmy jiných služebníků státu“ (náleze sp. zn. Pl. ÚS 16/11 a náleze sp. zn. Pl. ÚS 33/11). To ale neznamená, že by parametry platového automatu nebylo možné změnit nikdy. Ostatně i citovaná judikatura hovoří o stabilitě platových poměrů „v širokém smyslu“ a ve vztahu k odnětí dosažené úrovně materiálního zabezpečení hovoří o „zásadní nepřipustnosti“, nikoliv nepřipustnosti bez dalšího.
118. Trvalé snížení úrovně soudcovských platů je ovšem nepochybně nejzávažnějším typem restrikce. Proto se na ni vztahují ty nejprísnejší požadavky.
119. Typickým příkladem této restrikce je snížení „násobku“ průměrné mzdy, z níž se vychází při určování platové základny. Změna tohoto koeficientu není z ústavněprávního pohledu vyloučena, vztahují se však na ni velmi přísné nároky. Příslušný násobek „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“ (náleze sp. zn. Pl. ÚS 28/13, bod 97).
120. Dalším příkladem trvalé restrikce by bylo trvalé zmrazení soudcovských platů, tedy zrušení platového automatu a vyloučení růstu platu. To by Ústavní soud „nepochybně posuzoval jako krok ústavně nepřipustný“ (náleze sp. zn. Pl. ÚS 55/05, bod 55).
121. Platí rovněž, že trvalá restrikce by – jako každá jiná – musela splňovat kritérium proporcionality. Aby trvalá restrikce mohla obstát, musela by sledovat legitimní cíl, jehož by nebylo možné dosáhnout jinými prostředky, a nesměla by nepřiměřeně omezit materiální zabezpečení soudní moci – musela by tedy zohledňovat specifika jejího fungování a nesměla by její postavení nepřiměřeně oslabit ve srovnání se zbylými složkami státní moci. Legitimním důvodem pro modifikaci platového automatu není samo o sobě to, že se určitému vládnímu uskupení „zdají platy soudců příliš vysoké ve srovnání s platy státních zaměstnanců nebo ve srovnání s jinou profesní skupinou“ (náleze sp. zn. Pl. ÚS 11/02). Trvalou restrikci nelze odůvodnit ani samostatně uvažovanými „rozpočtovými náklady na platy soudců“ (náleze sp. zn. Pl. ÚS 28/13, bod 97).
122. Aby mohla být přezkoumána proporcionalita trvalé platové restrikce, je třeba, aby byla řádně odůvodněna, a to „včetně komplexního ekonomického rozboru, z něhož budou patrné možnosti státního rozpočtu v návaznosti na hospodářskou situaci státu“ (náleze sp. zn. Pl. ÚS 28/13, bod 53). Úlohou Ústavního soudu není formulovat ve svém rozhodnutí rozsáhlé ekonomické analýzy zkoumající možnosti státního rozpočtu; ty by měly být součástí důvodové zprávy (tamtéž, bod 71). Ekonomická analýza musí umožnit rovněž srovnání s platovými poměry v moci zákonodárné a výkonné. Proto Ústavní soud v minulosti například zdůraznil, že v rámci ekonomické analýzy „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“ (tamtéž, bod 53).
123. Zbývá dodat, že výše shrnutým požadavkům nedostala ani jedna ze dvou dosud posuzovaných restrikcí spočívajících ve změnách „násobku“ (viz podrobněji náleze sp. zn. Pl. ÚS 33/11 a náleze sp. zn. Pl. ÚS 28/13).

X.2

Posouzení věci

124. Podle napadeného ustanovení se platová základna soudcovských platů počínaje rokem 2024 neurčuje jako 3násobek, nýbrž jako 2,822násobek průměrné hrubé měsíční nominální mzdy na přepočtené počty zaměstnanců v národním hospodářství dosažené podle zveřejněných údajů Českého statistického úřadu za předminulý kalendářní rok.
125. Napadené ustanovení vede k tomu, že platová základna a na ni navázané soudcovské platy jsou počínaje rokem 2024 nižší, než by byly podle původních pravidel. Napadeným ustanovením tedy došlo k platové restrikci.
126. Účastníci se ovšem neshodnou, zda má napadené ustanovení povahu trvalé, nebo dočasné restrikce. Podle navrhovatele a vedlejších účastníků z řad obecných soudů jde o trvalou platovou restrikci, podle vlády naopak o dočasnou restrikci spočívající ve faktickém zmrazení platové základny v roce 2024.
127. Jak Ústavní soud vyložil, dočasné restrikce na časově omezenou dobu stanoví pravidla odchylná od „platového automatu“, zatímco trvalé restrikce mění parametry platového automatu na neomezenou dobu.
128. Napadené ustanovení mění jeden z parametrů platového automatu – snižuje koeficient, jímž se násobí průměrná hrubá mzda, z 3násobku na 2,822násobek – a jeho působnost není nijak časově omezena. Smyslem napadeného ustanovení tedy nebylo dočasně stanovit pravidla odchylná od platového automatu, nýbrž bez časového omezení snížit platy určované platovým automatem. Přijetím napadeného ustanovení tedy zákonodárce na návrh vlády přistoupil k trvalé restrikci soudcovských platů.
129. Argumentaci vlády, že jde toliko o dočasnou restrikci, nelze přijmout. Předně se tato argumentace rozchází s tím, co vláda uvedla v důvodové zprávě (sněmovní tisk 488/0). Důvodová zpráva v části věnující se souladu platové restrikce s ústavním pořádkem skutečně poukazuje na „dočasnost“ restrikce (s. 255 až 256). Ve zbylých částech důvodové zprávy však vláda výslovně uvádí, že navrhuje „trvalé snížení platových základen“ (s. 240) či „trvalé snížení výchozí veličiny pro výpočet platových základen“ (s. 432) a že vývoj platových základen i po roce 2024 bude „natrvalo probíhat s tímto snížením“ (s. 241). Vládní argumentace o dočasnosti restrikce tím značně ztrácí na věrohodnosti. Přesto je vhodné se s ní vypořádat.
130. Je pravda, jak tvrdí vláda, že v roce 2024 napadené ustanovení vedlo k faktickému zmrazení platové základny, neboť ta oproti minulému roku narostla toliko o 66 Kč. To ovšem není jediný důsledek napadeného ustanovení. Mnohem podstatnější je, že i ve všech dalších letech napadené ustanovení způsobí snížení platové základny oproti původním pravidlům. Vláda fakticky požaduje, aby Ústavní soud přehlížel tento dlouhodobý důsledek napadeného ustanovení a soustředil se jen na jeho dopad v prvním roce účinnosti. Takový přístup by ale byl absurdní. Změny trvalého charakteru je naopak třeba hodnotit především z dlouhodobého hlediska, a nikoliv jen podle působení v prvním roce po zavedení.
131. Trvalá restrikce představuje nejzávažnější druh restrikce. Ve srovnání s jinými druhy restrikcí jsou na ni tudíž kladeny nejpřísnější požadavky.
132. I trvalá restrikce v první řadě musí – jako každá jiná restrikce – sledovat legitimní cíl. V posuzované věci by tedy muselo legitimní cíl sledovat trvalé snížení platové základny na 2,822násobek.

133. Podle důvodové zprávy byla platová restrikce navržena v souvislosti s dalšími opatřeními, jejichž cílem bylo „stabilizovat veřejné rozpočty“ (s. 240). Důvodová zpráva dále odkazuje již jen „na potřebu celospolečenské reakce na nepříznivou rozpočtovou situaci a všeobecnou politickou shodu na vhodnosti realizace platových restrikcí v případě platu poskytovaného za výkon funkce podle zákona č. 236/1995 Sb.“ (s. 241). Restrikce tedy měla jednak snížit náklady na financování soudcovských platů, jednak měla být projevem politické shody na potřebě provést restrikce (nejen) soudcovských platů. Na žádný jiný cíl restrikce nepoukázala vláda ani ve svém vyjádření.
134. Oba sledované cíle jsou rozporné s předchozí judikaturou Ústavního soudu a nelze je hodnotit jako legitimní. Nezbyvá než zopakovat, že trvalou restrikci nelze odůvodnit samostatně uvažovanými „rozpočtovými náklady na platy soudců“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 28/13, bod 97) a že trvalou restrikci neospravedlňuje samo o sobě ani to, že se určitému vládnímu uskupení „zdají platy soudců příliš vysoké ve srovnání s platy státních zaměstnanců nebo ve srovnání s jinou profesní skupinou“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 11/02). Platová restrikce tedy nesleduje legitimní cíl a již toto zjištění by postačovalo k jejímu zrušení. Přesto je namístě poukázat na to, že restrikce je i v jiných ohledech neústavní.
135. Trvalá platová restrikce by dále musela být potřebná a přiměřená. To lze však přezkoumat pouze u řádně odůvodněné restrikce. Judikatura Ústavního soudu proto vyžaduje, aby součástí odůvodnění byl komplexní ekonomický rozbor, z něhož budou patrný možnosti státního rozpočtu v návaznosti na hospodářskou situaci státu (nález sp. zn. Pl. ÚS 28/13, bod 53).
136. Žádný takový komplexní ekonomický rozbor, proč je potřebné trvale snížit platovou základnu na 2,822násobek, proveden nebyl, jak ostatně připouští vláda ve svém vyjádření. Důvodová zpráva uvádí (s. 220), že ekonomické aspekty novelizace jsou vyhodnoceny v závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace (RIA) (obsažena rovněž ve sněmovním tisku 488/0). Tato zpráva ale pouze obecně odůvodňuje konsolidační opatření, a specifickému tématu restrikce soudcovských platů se nevěnuje.
137. Námitka vlády, že komplexní ekonomický rozbor nebyl potřebný, neboť jej nález sp. zn. Pl. ÚS 28/13 vyžaduje jen v případě „zásahů do materiálního postavení soudců“, je neudržitelná a nedůvodná. Trvalá platová restrikce, která byla napadeným ustanovením provedena, představuje zásah do materiálního zabezpečení soudců. I podle vládou tvrzeného rozlišovacího kritéria tedy mělo napadené ustanovení být doprovázeno komplexním ekonomickým rozбором. Především však Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 formuloval požadavek komplexního ekonomického rozboru při přezkumu snížení koeficientu pro výpočet platové základny na 2,75násobek. Jednalo se tedy o typově stejnou restrikci, jako je nyní posuzované snížení koeficientu na 2,822násobek. Nález sp. zn. Pl. ÚS 28/13 tak neposkytoval ani vládě, ani Parlamentu žádnou oporu pro závěr, že trvalá platová restrikce provedená napadeným ustanovením se obejde bez předchozího komplexního ekonomického rozboru. Vláda tím, že navrhla restrikci bez provedení takového rozboru, a Parlament tím, že restrikci bez takového rozboru přijal, postupovaly ve vědomém rozporu s judikaturou Ústavního soudu. Potřebnost a přiměřenost restrikce se tedy vláda a Parlament ani nepokusily doložit.
138. Ačkoliv šlo povahou o trvalou restrikci (změnu) soudcovských platů, nebyla doprovázena žádnými koncepčními úvahami. Naopak vznikla čistě účelově – mechanickou matematickou operací, která měla výši platové základny pro rok 2024 fakticky zmrazit na úrovni předchozího roku, a to ve zjevné snaze formalisticky dostat požadavkům judikatury Ústavního soudu.
139. Konečně je přitěžujícím faktorem, který svědčí o nepřiměřenosti restrikce, i skutečnost, že restrikce nebyla řádně projednána s mocí soudní.

140. Ústavní soud shrnuje, že snížení koeficientu pro výpočet platové základny soudcovských platů z 3násobku průměrné měsíční hrubé mzdy na 2,822násobek představuje trvalou platovou restrikci. Trojnásobek „není ústavně nedotknutelnou veličinou. Pro zásah do ní by však musely být velmi pádné argumenty doložené řádnými analýzami“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 28/13, bod 97). Takové přesvědčivé důvody v posuzované věci doloženy nebyly. Trvalá restrikce naopak sledovala cíle rozporné s předchozí judikaturou Ústavního soudu. Vláda a Parlament se ani nepokusily potřebnost a přiměřenost restrikce odůvodnit provedením komplexního ekonomického rozboru, a tím jednaly ve vědomém rozporu s judikaturou Ústavního soudu. Navíc platovou restrikci ani předem neprojednaly s mocí soudní, a tím opět porušily judikaturu Ústavního soudu. Stejně tak, jako v minulosti neobstálo snížení koeficientu pro výpočet platové základny na 2,5násobek (nález sp. zn. Pl. ÚS 33/11) a na 2,75násobek (nález sp. zn. Pl. ÚS 28/13), tedy ani snížení na 2,822násobek nevyhovělo požadavkům plynoucím z ústavního pořádku.
141. Provedená platová restrikce je neústavní. Napadené ustanovení je v rozporu s čl. 81 a čl. 82 odst. 1 Ústavy ve spojení s čl. 2 odst. 1 Ústavy, a proto musí být tímto nálezem zrušeno.

XI.

Podoba zrušujícího výroku a odklad vykonatelnosti

142. Napadené ustanovení, respektive celá část věty první před středníkem § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb. výslovně reguluje toliko platovou základnu „pro soudce“. V takovém případě je třeba toto ustanovení v příslušné části zrušit „bez dalšího“, tedy bez využití rozsahového výroku (srov. obdobné nálezy sp. zn. Pl. ÚS 16/11 a sp. zn. Pl. ÚS 33/11, v nichž nebyly rozsahové výroky využity). Užití rozsahového výroku by bylo namístě pouze tehdy, pokud by se napadené ustanovení výslovně nezmiňovalo o soudcovských platech (platové základně „pro soudce“), takže jediný způsob, jak ho ve vztahu k soudcovským platům zrušit, by bylo právě jeho zrušení rozsahovým výrokiem [srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 34/04, sp. zn. Pl. ÚS 43/04 ze dne 14. 7. 2005 (N 139/38 SbNU 59; 354/2005 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 28/13].
143. I když napadené ustanovení reguluje pouze soudcovské platy, v důsledku systematických souvislostí se promítá i do výše platů jiných veřejných činitelů. Například podle § 3 odst. 3 části věty první za středníkem zákona č. 236/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů, totiž platová základna jiných představitelů než soudců činí „83,3 % platové základny pro soudce“. Kdyby Ústavní soud zrušil napadené ustanovení dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, vedlo by to v konečném důsledku nejen k navrácení soudcovských platů na ústavně konformní úroveň (k tomu viz níže), ale též ke zvýšení platů dalších veřejných činitelů. Pro takové zvýšení již ale nosné důvody tohoto nálezu neposkytují žádnou oporu.
144. Ústavní soud proto přistoupil k odkladu vykonatelnosti derogačního výroku, aby poskytl zákonodárci prostor platy jiných veřejných činitelů vhodně upravit. Ke zrušení napadeného ustanovení tak dojde až uplynutím dne 31. 12. 2024. Do tohoto okamžiku se všechny platy s výjimkou soudcovských budou řídit napadeným ustanovením – důvody neústavnosti napadeného ustanovení se totiž těchto veřejných činitelů netýkají.
145. Ve vztahu k soudcovským platům dospěl Ústavní soud k závěru, že je třeba časové účinky nálezu stanovit odlišně.

XII.

Časové účinky nálezu

146. Ústavní soud se v minulých nálezech výslovně zabýval tím, zda neústavnost úpravy soudcovských platů založila soudkyním a soudcům nárok, aby jim byly plat a další náležitosti zpětně doplacený (nález sp. zn. Pl. ÚS 28/13, body 89 až 95; nález sp. zn. Pl. ÚS 20/15). S touto otázkou se musí vypořádat i nyní.

XII.1

Obecná východiska

147. Rozhodne-li Ústavní soud o zrušení zákona nebo jeho jednotlivého ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy, pozbývá zákon či příslušné ustanovení platnosti dnem vykonatelnosti nálezu. Tím je buď den vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, nebo jiný den, který Ústavní soud v nálezu určil [čl. 89 odst. 1 Ústavy ve spojení s § 58 odst. 1, § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu a stanovisko pléna ze dne 29. 11. 2022 sp. zn. Pl. ÚS-st. 57/22 (4/2023 Sb.), bod 26]. V rovině objektivního práva tedy působí zrušení zákona ode dne, kdy se nález stal vykonatelným (*ex nunc*); nejde o deklarování neplatnosti zrušeného zákona od počátku (*ex tunc*) (citované stanovisko, bod 27). Obecně proto platí, že práva a povinnosti vzniklé na základě zrušeného zákona zůstávají nedotčeny (§ 71 odst. 4 zákona o Ústavním soudu).
148. Důvod, pro který Ústavní soud shledal neústavnost zákona, ovšem může v některých případech bránit jeho použití i ve vztahu ke skutečnostem nastalým v době jeho účinnosti (citované stanovisko, bod 28). Obecné soudy se ostatně obrací na Ústavní soud s návrhem na zrušení zákona podle čl. 95 odst. 2 Ústavy právě proto, aby v souzených věcech nemusely použít zákon, který pokládají za neústavní (citované stanovisko, bod 29).

XII.1.a)

Vztah k odkladu vykonatelnosti

149. Zda bude zrušený zákon použitelný ve vztahu k již nastalým skutečnostem, Ústavní soud posuzuje i při rozhodování o odkladu vykonatelnosti svého nálezu. Přistoupí-li Ústavní soud k odkladu vykonatelnosti, obecně platí, že zákon bude až do dne vykonatelnosti nálezu platnou a účinnou součástí právního řádu, která bude také použitelná (citované stanovisko, bod 35). Judikatura Ústavního soudu ale připouští z tohoto pravidla výjimku. Pokud se důvody neústavnosti týkají pouze některých situací, na něž ustanovení dopadá, avšak napadené ustanovení nelze vzhledem k jeho znění zrušit pouze částečně a jeho úplné okamžité zrušení by mělo neúnosné důsledky, lze odložit vykonatelnost nálezu a současně určit, že v mezidobí se ustanovení nepoužije ve vztahu k situacím, u nichž byla shledána neústavnost tohoto ustanovení (citované stanovisko, bod 35). Ústavní soud tak například v nálezu ze dne 19. 1. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 16/09 (N 8/56 SbNU 69; 48/2010 Sb.) odložil zrušení § 220 odst. 3 občanského soudního řádu, ale zároveň rozhodl, že navzdory tomu jsou i v mezidobí obecné soudy „oprávněny neaplikovat“ toto ustanovení v případech, kterých se týkala shledaná neústavnost (body 39 až 40 citovaného nálezu). Obdobně Ústavní soud v nálezu ze dne 8. 7. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 15/09 (N 139/58 SbNU 141; 244/2010 Sb.) odložil okamžik zrušení § 57 odst. 1 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině, ale zároveň dovedl, že obecné soudy jsou i v mezidobí „povinny neaplikovat“ toto ustanovení v případech, kterých se týkala shledaná neústavnost tohoto ustanovení (body 53 až 55 citovaného nálezu).
150. Tato judikatura je uplatnitelná i nyní. Tyto situace lze sice řešit „také formou rozsahového výroku“ (citované stanovisko, bod 35 *in fine*), ne vždy však lze rozsahový výrok využít.

151. I v případě odložené vykonatelnosti nálezu tedy Ústavní soud může rozhodnout, že se napadené ustanovení neuplatní ve vztahu ke skutečnostem nastalým před okamžikem jeho zrušení, a to v případech, kterých se týká shledaný důvod neústavnosti. Takový závěr však musí být v nálezu výslovně uveden.

XII.1.b)

Rozlišení horizontálních a vertikálních vztahů

152. V základu se časové účinky nálezu odvozují od toho, zda se neústavní úprava vztahovala na „právní vztahy vertikální, jejichž účastníky jsou stát jako nositel veřejné moci a jednotlivci, nebo [...] právní vztahy horizontální, jejichž účastníky jsou jednotlivci navzájem“ (citované stanovisko, bod 33). U vertikálních vztahů „zásadně (nikoliv však bezvýjimečně)“ platí, že neústavní úprava se nepoužije ani na okolnosti nastalé v době před jejím zrušením; naopak u horizontálních vztahů „zásadně (i když znovu nikoliv bezvýjimečně)“ platí, že neústavní úprava se použije ve vztahu k okolnostem nastalým před jejím zrušením, a to z důvodu ochrany právní jistoty jednotlivců (citované stanovisko, bod 33).

XII.1.c)

Dosavadní judikatura k soudcovským platům

153. Pracovní vztahy soudkyň a soudců jsou podle judikatury „založeny na vzájemném prolnutí soukromoprávních a veřejnoprávních prvků, přičemž u jeho platové složky soukromoprávní charakter vztahů převažuje“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 20/15, bod 71). Posouzení, zda v případě soudcovských platů převažují veřejnoprávní, nebo soukromoprávní prvky, tedy zda jde o vertikální, či horizontální vztah, však samo o sobě není rozhodující. I u vertikálních vztahů totiž mohou převážít důvody svědčící pro to, aby byla zachována použitelnost neústavní úpravy ve vztahu ke všem skutečnostem nastalým před jejím zrušením (obdobně nálezy sp. zn. Pl. ÚS 28/13, bod 89, a sp. zn. Pl. ÚS 20/15, bod 79).
154. V případě neústavních restrikcí soudcovských platů se podle dosavadní judikatury hodnotí, zda zpětnému doplacení platů nebrání důležitý veřejný zájem nebo jiné důležité okolnosti. V těchto úvahách se totiž „nelze omezit na čistě ústavněprávní argumentaci“ a je třeba „zvažovat i jiné aspekty než čistě procesněprávní“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 28/13, body 93 a 94).
155. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 dospěl na základě těchto úvah Ústavní soud k závěru, že neústavní restrikce soudcovských platů nezaložila nárok na zpětné doplacení. I když restrikce (snížení koeficientu pro výpočet platové základny na 2,75násobek) byla přijata „vědomě protiústavním, a tudíž neomluvitelným způsobem“, nebyla „natolik neúnosnou, že by bezpodmínečně vyžadovala nápravu nejen do budoucna, nýbrž i zpět“. Zpětné doplacení „by znamenalo významný a [...] nepředvídaný zásah do státního rozpočtu“, týkalo by se „i období, kdy se Česká republika nacházela ve finanční krizi, resp. teprve se z této krize pomalu zotavovala“, a vedlo by „k nepochopení ze strany společnosti a bylo by i způsobilé oslabit pozici soudců a znevážit jejich funkci“ (citovaný nález, bod 95).
156. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/15 Ústavní soud na tyto závěry navázal. Dovodil, že ani v souvislosti s neústavními restrikcemi platů v letech 2011 a 2012 nevznikl nárok na zpětné doplacení.

XII.2

Posouzení věci

157. V posuzovaném případě přijal Parlament na návrh vlády trvalou restrikcí soudcovských platů. Vláda při návržení a Parlament při přijetí této restrikce porušily požadavky výslovně formulované v předchozí judikatuře Ústavního soudu, a jednaly tedy vědomě protiústavním, a tudíž neomluvitelným způsobem.
158. Posuzovaná platová restrikce se týká období od ledna 2024. Ústavní soud neshledává žádné výjimečné okolnosti, kterým by Česká republika v této době čelila, a kvůli kterým by bylo namísto nepožadovat i zpětnou nápravu neústavní restrikce. Zpětné dorovnání platů počínaje lednem 2024 nelze hodnotit ani jako významný a nepředvídatelný zásah do státního rozpočtu. Posuzovaná situace je tedy odlišná od té, kterou Ústavní soud řešil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13.
159. Ústavní soud v případě soudcovských platů nemůže vycházet z obecného pravidla, že zrušení neústavního zákona má účinky směřující výlučně do budoucna (*ex nunc*). Takový přístup by totiž nemístně podporoval přijímání dalších neústavních restrikcí. Neústavní restrikce by totiž byla vždy uplatnitelná až do okamžiku svého zrušení Ústavním soudem. Pro moc výkonnou a zákonodárnu by v takovém případě mohlo být výhodné zavádět i vědomě neústavní platové restrikce, neboť by měly jistotu, že vždy alespoň na určitou dobu neústavní restrikci fakticky prosadí. Takový postup, který podporuje neústavní jednání, Ústavní soud aprobovat nemůže. Jedině vědomí, že se protiústavně zavedené restrikce nemohou ekonomicky vyplatit, sníží riziko jejich budoucího opakování.
160. Ústavní soud navíc musel vzít v úvahu, že k neústavní restrikci soudcovských platů zákonodárce na návrh vlády přistoupil již v roce 2022. V tomto případě nakonec Ústavní soud dospěl k závěru, že nejsou dány podmínky pro zpětné dorovnání soudcovských platů, a to kvůli výjimečným okolnostem, které v daném roce nastaly (nález sp. zn. Pl. ÚS 15/22, body 228 až 237 a 242). V posuzované věci ovšem žádné takové výjimečné okolnosti nepanují. Předchozí mírný přístup Ústavního soudu ještě více posiluje důvody pro to, aby v posuzované věci Ústavní soud trval i na zpětné nápravě neústavní restrikce.
161. Z těchto důvodů Ústavní soud dospěl k závěru, že i když bude napadené ustanovení zrušeno až dnem 31. 12. 2024, obecné soudy jsou oprávněny a povinny jej neaplikovat v případě soudcovských platů již ode dne 1. 1. 2024 (srov. obdobně již citované nálezy sp. zn. Pl. ÚS 16/09, body 39 až 40, a sp. zn. Pl. ÚS 15/09, body 53 až 55).
162. V důsledku neaplikování napadeného ustanovení na soudcovské platy vznikla počínaje dnem 1. 1. 2024 v právní úpravě soudcovských platů mezera spočívající v absenci výslovného určení násobku průměrné hrubé měsíční mzdy, od něhož se odvíjí platová základna soudcovských platů. Uvedenou mezeru je třeba vyplnit ústavně konformním způsobem. Protože až do 31. 12. 2023 se platová základna určovala jako 3násobek průměrné hrubé měsíční mzdy a protože zákonodárce (ani vláda) ústavně souladným způsobem nedoložil nutnost změny této úpravy materiálního zabezpečení, platí, že z 3násobku je namísto vycházet i v období od 1. 1. 2024. Tento nález tedy zakládá nárok na doplacení soudcovských platů a souvisejících náhrad do výše platové základny, která bude určena ústavně konformním způsobem jako 3násobek průměrné hrubé měsíční mzdy, a to za období počínající dnem 1. 1. 2024.
163. V této souvislosti Ústavní soud podotýká, že by pokládal za krajně nešťastné, pokud by se soudkyně a soudci museli svých platových nároků vzniklých od 1. 1. 2024 domáhat soudní cestou.
164. Nosné důvody tohoto nálezu, včetně jeho časových účinků, jsou podle čl. 89 odst. 2 Ústavy závazné pro všechny orgány a osoby. Úlohou moci výkonné a zákonodárné je při respektování požadavků plynoucích z ústavního pořádku, judikatury a tohoto nálezu vypořádat se s platovými nároky soudkyň a soudců od 1. 1. 2024 a do budoucna přijmout ústavně konformní úpravu soudcovských platů.

XIII.
Závěr

165. Zákodárce na návrh vlády snížil koeficient pro výpočet platové základny soudcovských platů z 3násobku průměrné měsíční hrubé mzdy na 2,822násobek. I když „3násobek“ není ústavně nedotknutelnou veličinou, pádné argumenty o nutnosti jejího snížení Ústavnímu soudu nebyly předloženy.
166. Vláda a Parlament naopak tuto trvalou platovou restrikci odůvodnily způsobem rozporným s předchozí judikaturou, nepokusily se doložit její potřebnost a přiměřenost provedením komplexní ekonomické analýzy, jak to vyžaduje judikatura Ústavního soudu, a restrikci ani předem neprojednaly s mocí soudní, a to opět v rozporu s předchozí judikaturou. Ústavní soud proto dospěl k závěru, že platová restrikce je v rozporu s čl. 81 a čl. 82 odst. 1 Ústavy (nezávislost soudní moci) ve spojení s čl. 2 odst. 1 Ústavy (dělba moci).
167. Vzhledem k protiústavnosti platové restrikce Ústavní soud podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., rozhodl o zrušení § 3 odst. 3 ve slovech „2,822násobek“ zákona č. 236/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a to uplynutím dne 31. 12. 2024. Ve vztahu k soudkyním a soudcům ovšem toto ustanovení nelze použít již ode dne 1. 1. 2024.
168. Návrh na zrušení čl. XXIX zákona č. 349/2023 Sb. Ústavní soud odmítl jako zjevně neopodstatněný podle § 43 odst. 2 písm. a) a b) zákona o Ústavním soudu.
169. O návrhu na přednostní projednání věci (§ 39 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb.) Ústavní soud samostatně nerozhodoval. Ve věci totiž rozhodl v nejkratší možné době.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. Baxa v. r.

Odlišné stanovisko podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujali k rozhodnutí pléna soudci Josef Fiala a Jan Wintr.

ISSN 3029-5092

Vydavatel: Ministerstvo vnitra, Nad Štolou 3, poštovní schránka 21, 170 34 Praha 7 • **Redakce Sbírky zákonů a mezinárodních smluv:** Ministerstvo vnitra, nám. Hrdinů 1634/3, poštovní schránka 155/SB, 140 21, Praha 4, telefon: 974 817 289, e-mail: sbirka@mvcz.cz • Sazba: Tiskárna Ministerstva vnitra, Bartůňkova 1159/4, poštovní schránka 10, 149 00 Praha 11-Chodov • **Právně závazná elektronická verze Sbírky zákonů a mezinárodních smluv je k dispozici na www.e-sbirka.cz** • Tištěnou verzi částky Sbírky zákonů a mezinárodních smluv lze objednat u Tiskárny Ministerstva vnitra, telefon: 974 887 312, e-mail: info@tmv.cz, www.tmv.cz • Předplatné je od 1. 1. 2024 ukončeno.