

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského, soudců Ludvíka Davida, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Jana Musila, Vladimíra Sládečka (soudce zpravodaj), Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o ústavní stížnosti **České republiky - Okresního soudu Brno-venkov**, jednajícího JUDr. Ivanou Losovou, předsedkyní soudu, zastoupené Mgr. Jaroslavem Mišingerem, advokátem se sídlem v Brně, Minská 3173/38, proti rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 29. 12. 2014 č. j. 21 Cdo 1440/2014-456 pokud jde o část výroku, že rozsudek krajského soudu se mění tak, že žalované bylo uloženo zaplacení částky 35 100 Kč s ohledem na použití násobku 3 podle § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů, za účasti Nejvyššího soudu a vedlejších účastníků 1) Mgr. Jany Lorencové a 2) Ministerstva spravedlnosti, a návrhu na přednostní projednání, **takto:**

- I. Výrokem II. rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 29. 12. 2014 č. j. 21 Cdo 1440/2014-456, kterým se rozsudek krajského soudu mění tak, že žalované bylo uloženo zaplacení částky 35 100 Kč s ohledem na použití násobku 3 podle § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů, došlo k porušení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky.**
- II. Výrok II. rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 29. 12. 2014 č. j. 21 Cdo 1440/2014-456, kterým se rozsudek krajského soudu mění tak, že žalované bylo uloženo zaplacení částky 35 100 Kč s ohledem na použití násobku 3 podle § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů, se r u š í .**

O d ů v o d n ě n í

1. Návrhem, podaným Ústavnímu soudu dne 31. března 2015, tj. ve lhůtě stanovené v § 72 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), se stěžovatelka domáhá

zrušení rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 29. 12. 2014 č. j. 21 Cdo 1440/2014-456, pokud jde o část výroku, že rozsudek krajského soudu se mění tak, že žalované (stěžovatelce) bylo uloženo zaplacení částky 35 100 Kč s ohledem na použití násobku 3 podle § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o platu představitelů“).

2. Usnesením IV. senátu Ústavního soudu ze dne 8. 9. 2015 byla ústavní stížnost, dosud vedená pod sp. zn. IV. ÚS 953/15, postoupena k projednání a rozhodnutí plénu Ústavního soudu nově pod sp. zn. Pl. ÚS 20/15.

3. Stěžovatelka zdůrazňuje, že ústavní stížností je napadena pouze ta část rozhodnutí Nejvyššího soudu, která přiznala vedlejší účastnici (žalobkyni) nárok na zpětné doplacení „zmrazeného“, respektive celkově sníženého platu z 3násobku na 2,5násobek průměrné nominální měsíční mzdy fyzických osob v nepodnikatelské sféře (tedy přiznané částky 35 100 Kč).

4. Ústavní soud uvádí, že původní návrh podal za Českou republiku - Okresní soud Brno-venkov za něj jednající jeho tehdejší předseda Mgr. Petr Jirsa. Ze sdělení doručeného Ústavnímu soudu dne 22. 2. 2016 vyplývá, že s účinností ode dne 1. 1. 2016 byla ministrem spravedlnosti jmenována předsedkyně Okresního soudu Brno-venkov JUDr. Ivana Losová.

I

Rekapitulace předchozího řízení

5. Předmětem řízení u civilních soudů byla žaloba ze dne 25. 2. 2011, již se vedlejší účastnice Mgr. Jana Lorencová, soudkyně s výkonem funkce u Okresního soudu Brno-venkov, domáhala, aby jí stěžovatelka zaplatila doplatek platu a víceúčelové paušální náhrady výdajů.

6. Městský soud v Brně (dále též jen „městský soud“) předložil Ústavnímu soudu nejprve návrh ze dne 10. 3. 2011 na zrušení „částí zákona č. 309/2002 a č. 425/2010 Sb., kterými se mění zákon č. 236/1995 Sb., pokud obsahují restriktce v odměňování soudců (§ 3 odst. 3, § 3b)“, o kterém bylo Ústavním soudem rozhodnuto nálezem ze dne 2. 8. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 16/11 tak, že „*ustanovení § 3b odst. 1 zákona č. 236/1995 Sb. se zrušuje dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů*“ a že „*ve zbývající části se návrh odmítá*“, a posléze návrh ze dne 3. 11. 2011 na zrušení „ustanovení bodu 2. Čl. I části první zákona č. 425/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 236/1995 Sb. *in eventum* na zrušení slova 2,5násobek v § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb.“ a na zrušení „ustanovení § 3b odst. 2 zákona č. 236/1995 Sb.“, o kterém bylo Ústavním soudem rozhodnuto nálezem ze dne 3. 5. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 33/11 tak, že „*ustanovení § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 425/2010 Sb., a vyjádřené slovy 2,5 násobek, se zrušuje uplynutím dne 31. prosince 2012*“, že „*ustanovení § 3b odst. 2 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 425/2010 Sb., se zrušuje dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů*“, a že „*ve zbývající části se návrh odmítá*“.

7. Městský soud v Brně - poté, co usnesením ze dne 21. 9. 2011 č. j. 35 C 35/2011-107 vyloučil k samostatnému řízení „věc týkající se zaplacení částky

5 200,- Kč“ (doplatku „platu ve výši 5 000,- Kč a náhrady výdajů ve výši 200,- Kč za leden 2011“), usnesením ze dne 12. 6. 2012 č. j. 35 C 35/2011-183, vyloučil k samostatnému řízení „věc týkající se zaplacení částky 500,- Kč“ (doplatku platu za leden 2012) a usnesením ze dne 4. 1. 2013 č. j. 35 C 35/2011-240 vyloučil k samostatnému řízení „věc týkající se zaplacení částky 18 518,20 Kč“ (doplatku „platu a víceúčelové náhrady výdajů za září 2011“) a spojil s touto věcí ke společnému řízení „věc týkající se zaplacení částky 500,- Kč“ - rozsudkem ze dne 11. 1. 2013 č. j. 35 C 35/2011-247 stěžovatele uložil, aby zaplatila vedlejší účastnici 45 700,- Kč a na náhradě nákladů řízení 1 230,- Kč.

8. K odvolání stěžovatelky Krajský soud v Brně (dále též jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 10. 12. 2013 č. j. 15 Co 103/2013-325 změnil rozsudek soudu prvního stupně tak, že zamítl žalobu o zaplacení 35 100,- Kč; ve výroku, kterým bylo žalované uloženo, aby zaplatila vedlejší účastnici 10 600,- Kč, jej potvrdil a rozhodl, že žádná z účastnic nemá právo na náhradu nákladů řízení před soudy obou stupňů.

9. K dovolání stěžovatelky a vedlejší účastnice rozhodl Nejvyšší soud rozsudkem ze dne 29. prosince 2014 č. j. 21 Cdo 1440/2014-456 takto: (I) Dovolání stěžovatelky se zamítá. (II) Rozsudek krajského soudu se mění tak, že se potvrzuje rozsudek okresního soudu také ve výroku, kterým bylo žalované uloženo, aby zaplatila žalobkyni kromě částky 10 600,- Kč dalších 35 100,- Kč, a ve výroku o náhradě nákladů řízení. (III) Žádná z účastnic nemá právo na náhradu nákladů odvolacího řízení. (IV) Žalovaná a vedlejší účastnice jsou povinny společně a nerozdílně zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů dovolacího řízení 5 000,- Kč do 3 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

10. Nejvyšší soud v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že ustanovením § 3 odst. 3 větou první (slovy „2,5násobek“) a ustanoveními § 3b odst. 1 a 2 zákona č. 236/1995 Sb. ve znění zákona č. 425/2010 Sb. (zrušenými Ústavním soudem) došlo k zásahu do práva soudce, který svou funkci vykonává v pracovním vztahu a pro jehož pracovní vztah se použijí přiměřeně zákoník práce a ostatní pracovněprávní předpisy, na spravedlivou odměnu za vykonanou práci a na odpovídající náhradu výdajů, které mu při výkonu funkce vznikly. Uvedené právo, které odpovídá jedné ze základních zásad pracovněprávních vztahů, je rovněž soudcům garantováno ustanovením čl. 28 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Odpovídající materiální (platové) zabezpečení soudců je rovněž jednou ze záruk pro nezávislý výkon soudnictví; Ústavní soud proto také ve svých nálezech sp. zn. Pl. ÚS 16/11 a Pl. ÚS 33/11 náležitě akcentoval, že platová restrikce soudců, kterou shledal v rozporu s čl. 1 odst. 1 ve spojení s čl. 82 odst. 1 Ústavy, představuje „svévolný zásah do oblasti materiálního zajištění soudců“.

11. Za přihlídnutí k tomu, že v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 16/11 a Pl. ÚS 33/11 Ústavní soud neshledal „právněpolitické“ nebo „politické“ důvody, které by bránily „zpětnému doplacení platu a náhrad“, jakož i k okolnostem, za jakých dochází k opakovaným svévolným zásahům do materiálního zabezpečení soudců (vícekrát konstatovaným Ústavním soudem), je podle názoru dovolacího soudu nepochybné, že v projednávané věci jde o takový zásah do ústavně garantovaných základních práv jednotlivce takové intenzity, který by - pokud by žalobkyně podala ve stejné věci ústavní stížnost - odůvodňoval zrušení rozhodnutí obecných soudů, jímž by její požadavky byly (s poukazem na ustanovení § 3 odst. 3 a § 3b odst. 1 a 2 zákona č. 236/1995 Sb. ve znění zákona č. 425/2010 Sb.) zamítnuty. Podání ústavní stížností žalobkyní by

samozřejmě přicházelo v úvahu jen tehdy, jestliže by soud prvního stupně nenavrhl zrušení příslušných ustanovení zákona o platu představitelů, a proto by soudy její nároky posoudily podle ustanovení § 3 odst. 3 a § 3b odst. 1 a 2 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 425/2010 Sb.

II

Argumentace stěžovatelky

12. Stěžovatelka s ohledem na stávající praxi Ústavního soudu, která potvrzuje, že stát se může dovolávat porušení základních práv a svobod, pokud jde o vztahy, v nichž vystupuje jako právnická osoba (§ 21 občanského zákoníku a § 6 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích), dovozuje, že podání ústavní stížnosti je přípustné, neboť se jedná o řešení otázky plynoucí ze vztahu, který je v praxi řazen do soukromoprávní větve právního řádu, a stát zde vystupuje jako právnická osoba.

13. Stěžovatelka s částí výroku II., ve které bylo rozhodnuto, že rozsudek Krajského soudu v Brně se mění tak, že žalované (stěžovatelce) bylo uloženo zaplacení částky 35 100 Kč s ohledem na použití násobku 3 podle § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů, nesouhlasí a považuje tuto část rozhodnutí za zásah do svého základního práva podle čl. 36 odst. 1 a čl. 11 odst. 1 Listiny, čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.

14. Namítá, že zpětně přiznané nároky se jeví jako rozporné se závěry nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 ze dne 10. 7. 2014, o nichž se stěžovatelka domnívá, že materiálně dopadají nejen na platové nároky soudců založené v letech 2013 a 2014 (které byly předmětem posouzení ve věci sp. zn. Pl. ÚS 28/13), nýbrž se vztahují rovněž na nároky eventuálně založené v letech 2011 a 2012, které byly předmětem napadeného rozsudku Nejvyššího soudu, neboť materiální podmínky pro jejich aplikaci jsou v obou uvedených obdobích naplněny v zásadě totožným způsobem. Z uvedeného lze usuzovat, že pokud Nejvyšší soud obecné závěry Ústavního soudu nezohlednil a přiznal svým výrokem zpětně nároky založené v letech 2011 a 2012, a to za principiálně totožné situace, jakou posuzoval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13, porušil tím základní práva stěžovatelky. Obě posuzovaná období se totiž liší formálně toliko v zákonem původně stanovené výši tzv. násobku (2,5 násobek, resp. 2,75 násobek), nikoliv však v aspektech, které byly pro citované závěry nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 rozhodné.

15. Podle názoru stěžovatelky se Nejvyšší soud dostatečně a ústavně konformním způsobem nevypořádal s námitkami, které argumentaci o (zpětných) nárocích soudce na doplacení platu zpochybňovaly. Jedná se především o obecnou námitku ve vztahu k (ne)aplikovatelnosti a dalších účinků zákona, který byl později zrušen jako protiústavní. Obecně nelze říci, že by derogační nález Ústavního soudu s účinky *ex nunc* bez dalšího umožňoval na skutečnosti nastalé před vykonatelností nálezu aplikovat (hmotně) právní úpravu, která objektivně aplikovatelnou nebyla (tato právní úprava pro rozhodné období „neobživne“), a že by samotné zrušení ustanovení zákona bylo způsobilé zpětně založit individuální majetkový nárok v určité konkrétní výši. Nejvyšší

soud se podle názoru stěžovatelky dostatečně nevypořádal ani s její námitkou převažujícího veřejného zájmu na zpětném nepřiznání platových nároků, přičemž tento veřejný zájem má stejný charakter a intenzitu jako v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13.

16. Stěžovatelka ve své podrobnější argumentaci, pokud jde o zpětnou účinnost derogačního nálezu, poukazuje na stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 31/10, kde Ústavní soud citoval zásadu, že derogační účinky nálezu se odvíjejí *pro futuro*, tj. teprve ode dne, v němž byl nález vyhlášen ve Sbírce zákonů, pokud tento nález výslovně nestanovil jinak (§ 58 odst. 1 *in fine* zákona o Ústavním soudu). Dále odkazuje na nález sp. zn. Pl. ÚS 5/98, kde Ústavní soud zmínil, že právní úprava ústavního soudnictví v České republice stanovuje právní účinky derogačních nálezů Ústavního soudu při kontrole norem *pro futuro* a nikoli *ex tunc* (§ 70 a 71 zákona o Ústavním soudu). Poukazuje i na nález sp. zn. Pl. ÚS 38/06, v němž Ústavní soud princip zpětného účinku derogačních nálezů rozvádí a nuancuje výše uvedený princip účinků *ex nunc*.

17. Pokud jde o konkrétní kontrolu norem, v minulosti dal Ústavní soud přednost právní jistotě, a nikoliv zpětným účinkům nálezu. V nálezu sp. zn. IV. ÚS 1572/11 Ústavní soud připomíná, že i v případě konkrétní kontroly norem Ústavní soud nezpochybil další aplikaci zrušených ustanovení ani v případě těch právních vztahů, jež vznikly za jejich účinnosti a na které přímo dopadal derogační důvod. Jako příklady pak uvádí věc zrušení právní úpravy správního soudnictví nálezem ze dne 27. června 2001 sp. zn. Pl. ÚS 16/99 nebo zrušení redukční hranice pro výpočet procentní výměry důchodu nálezem ze dne 23. března 2010 sp. zn. Pl. ÚS 8/07. V těchto případech se zrušení předpisu aplikovalo pouze *pro futuro*.

18. Podle názoru stěžovatelky je případ zpětného doplacení platu soudců v tomto ohledu podobný. Ústavní soud totiž v nálezu sp. zn. IV. ÚS 1572/11 dodává, že není náhodou, že v obou těchto případech byl zákonodárci poskytnut dostatečný časový prostor pro přijetí ústavně konformní úpravy, neboť (přinejmenším) srovnatelné důsledky, jaké Ústavní soud vytkl zrušeným právním úpravám, by ve vztahu k dotčeným jednotlivcům bývala měla i být krátkodobá absence jakékoliv právní úpravy předmětných právních vztahů.

19. I ve věci platů soudců se jedná o individuální nárok, který je založen pouze zákonem. Koeficient výpočtu platu soudců postavený na 3násobku průměrné nominální měsíční mzdy fyzických osob v nepodnikatelské sféře není ústavním pořádkem danou veličinou. Ústava a judikatura Ústavního soudu staví na potřebě stabilního dostatečného materiálního zabezpečení soudců, kdy chráněnou hodnotou je zejména objektivní nezávislost soudní moci a teprve sekundárně individuální nárok soudce na plat. Z ústavního pořádku nelze dovozovat ani určit individuální nárok jednotlivých soudců na určitou výši platu (a proto ji nelze ani zpětně doplatit), nepochybně však se jeví objektivní ústavní zárukou, že do platové stability a nastavené úrovně nebude jiná moc (exekutiva, legislativa) svévolně zasahovat.

20. Je nutné odlišit případy, kdy nárok bez zákonného podkladu není možné určit, a proto je v takových případech většinou vhodné odložit účinky nálezu (např. výpočet důchodů - sp. zn. Pl. ÚS 8/07, nebo právě plat soudců), a případy, kdy by (i zpětně) bylo možné nárok dovést bez ohledu na zákon (např. „přiznání“ nároků na doplacení regulovaného nájemného podle stanoviska sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09 opírající se o přímo aplikovatelné ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny). Ochranu právní jistoty a zachování

původní výše majetkových nároků Ústavní soud upřednostnil i v případě zrušení tzv. přísudkové vyhlášky (sp. zn. Pl. ÚS 25/12). Zpětnou úpravu již jednou vzniklých majetkových nároků Ústavní soud nepřipustil (viz Sdělení Org. 23/13, publikované pod č. 117/2013 Sb.).

21. Na problematiku eventuálních zpětných účinků nálezu - a to zvláště v kontextu legislativně technických konstrukcí platových restrikcí v zákoně o platu představitelů - je podle stěžovatelky nutno nahlížet principiálně. Na uvedených závěrech by neměla nic měnit situace, kdy po zrušení ustanovení zákona je právní úprava *pro futuro* aplikovatelná bez další novelizace (v kontrastu k situaci, kdy derogace způsobí objektivní mezeru v právu). Navození takové situace je totiž legislativně-technickou nahodilostí, z níž by žádné důsledky stran zpětných účinků dovozovány být neměly. Jedná se typicky o případy, kdy vůle zákonodárce není vyjádřena prostřednictvím nahrazení starého pravidla v zákoně pravidlem novým, nýbrž prostřednictvím nové výjimky ze starého pravidla. V prvním případě vypuštěním nového pravidla zůstává v zákoně od vykonatelnosti nálezu *pro futuro* mezera, ve druhém případě je po zrušení nové výjimky *pro futuro* aplikovatelnou úprava v původním znění. Tento fakt však nic nevyovídá o tom, jaká právní úprava by měla být aplikována na skutečnosti nastalé v době před vykonatelností nálezu, neboť při respektu k účinkům nálezu *ex nunc* je situace mezery v právu pro právní posouzení nastalé skutečnosti stejná jako situace, kdy v právním řádu existuje neaplikovatelná právní úprava (neaplikovatelnou je proto, že v rozhodné době byla účinnou jiná, byť protiústavní právní úprava). Je určitou notorií, že právní skutečnosti se posuzují podle právní úpravy účinné v době jejich vzniku.

22. Doktrína účinků nálezů *ex nunc* by byla zásadně zpochybněna, pokud by nebyla vztahována i na případy, kdy právní úprava po částečné derogaci Ústavním soudem nepotřebuje další novelizaci (např. odstranění platové restrikce ve formě výjimky z obecného pravidla).

23. Lze proto považovat za sporné, pokud Nejvyšší soud neaplikoval právo ve znění účinném v rozhodné době, které jednoznačně určovalo výši individuálního nároku, nýbrž fakticky podle § 3 odst. 3 zákona o platu představitelů ve znění účinném až od 1. 1. 2015 (resp. ve znění účinném od 1. 1. 2004).

24. Pokud jde o otázku závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu, stěžovatelka namítá, že Nejvyšší soud v napadeném rozhodnutí nebral v potaz tzv. precedenční závaznost rozhodnutí Ústavního soudu. Nález sp. zn. Pl. ÚS 28/13 byl publikován ve Sbírce zákonů před napadeným rozhodnutím Nejvyššího soudu, a proto mu musel (měl) být znám.

25. Jestliže důvodem Ústavního soudu pro závěr o nepřipustnosti zpětného doplacení sníženého koeficientu bylo zklidnění atmosféry a zachování důvěry soudní moci v očích veřejnosti, pak tento důvod platí pro všechny zpětné nároky plynoucí z protiústavně stanovené výše platu, jinak by zklidnění atmosféry nemohlo nastat a záměr rozhodnutí sp. zn. Pl. ÚS 28/13 by se nemohl naplnit. Rovněž argument o ekonomické situaci (která zesiluje vnímání platových otázek a zvyšuje narušení atmosféry) platí stejně pro období let 2013-2014 jako pro léta 2011-2012.

26. V celkovém kontextu také nelze pominout faktor dohody vlády se soudci ohledně platových nároků (usnesení vlády č. 90 ze dne 9. února 2015), který však

nemohl Nejvyšší soud zohlednit. Usnesení obsahuje zásady dohody o narovnání, která má být kompromisem vedoucím k rychlému řešení, jež v zásadě umožní ukončení kontinuální debaty o platech soudců a naplní volání po „zklidnění celkové atmosféry“. Existence prostoru pro další soudní spory o domnělé nároky plynoucí z dřívějšího zmrazení platů soudce resp. snížení koeficientu z let 2011-2012 by atmosféru nejen narušilo, ale svým způsobem by odstranilo pozitivní efekt v tomto případě jistě žádoucího dialogu mezi mocí výkonnou a soudní.

III

Vyjádření účastníka řízení a vedlejších účastníků řízení

a) Vyjádření Nejvyššího soudu

27. Nejvyšší soud navrhl, aby Ústavní soud ústavní stížnost zamítl. Ve vyjádření k ústavní stížnosti zejména uvádí, že časovou působnost nálezu, projevující se určením dne, kterým se zákon nebo jednotlivá ustanovení zrušují, nelze zaměňovat s retroaktivitou (nově přijatých) právních předpisů. Nález Ústavního soudu není zákonodárným a ani jiným legislativním aktem a již z tohoto důvodu nelze dost dobře hovořit o jeho „pravé“ či „nepravé“ retroaktivitě; to, že se jím zrušují zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení do budoucna, vyplývá z povahy věci a nemůže odpovídat na otázku, jaký má vliv na právní vztahy, které na jejich základě vznikly, změnily se nebo zanikly přede dnem, kdy byly zrušeny.

28. Závěr, že zrušení zákona nebo jeho jednotlivého ustanovení nemá v probíhajícím soudním řízení žádné právní následky, neboť působí jen „do budoucna“ a nemůže se dotýkat právních vztahů do té doby vzniklých, změněných nebo zaniklých, je zřejmě nepřijatelný. Znamenal by totiž, že zrušení zákona nebo jeho jednotlivého ustanovení by pro rozhodování soudů v občanském soudním řízení mohlo mít význam jen tehdy, mělo-li by konstitutivní povahu a při rozhodování jen deklaratorní povahy by se nemohlo prosadit.

29. Rozhodnutí soudu, které by nereflektovalo zrušení zákona nebo jeho jednotlivého ustanovení, jehož by jinak mělo být použito na právní vztahy účastníků řízení,

by - zejména, bylo-li zrušení zákona iniciováno některým z nich - sotva mohlo být považováno za skutečný akt spravedlnosti, ať už by důvody pro takový postup soudu byly jakékoli. Uvedený postup nemůže být odůvodněn ani atmosférou panující na politické scéně a (za přispění sdělovacích prostředků) v širší veřejnosti, neboť soudy jsou podle Ústavy nezávislé a nemohou k takovýmto okolnostem při svém rozhodování přihlížet a ani se jimi nechat ovlivňovat. Uvedené závěry současně neodpovídají úpravě obsažené v ustanovení § 71 zákona o Ústavním soudu.

30. Nejvyšší soud považuje za nesprávný názor stěžovatelky, že existuje veřejný zájem, který převažuje „nad právem na zpětné doplacení platu soudce z titulu protiústavně snížené platové základny“. Tomu, kdo byl „poškozen“ protiústavním zákonem nebo jeho jednotlivými ustanoveními, nelze - zejména s ohledem na jeho legitimní očekávání, že protiústavnost (a újmy mu tím vzniklé) budou odčiněny - odpírat ochranu jen v zájmu zklidnění celkové atmosféry, která ve věci platů soudců

dlouhodobě panuje na politické scéně a v širší veřejnosti, a to tím spíše, že tato atmosféra byla vyvolána opakovanými vědomě protiústavními zásahy zákonodárce.

31. Namítá-li stěžovatelka, že Nejvyšší soud „nebral v potaz tzv. precedenční závaznost“ nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 28/13, pak přehlíží, že Ústavní soud se v odůvodnění tohoto nálezu vyslovoval k právním důsledkům derogačního výroku, kterým bylo uplynutím dne 31. 12. 2014 zrušeno ustanovení obsažené v § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb. ve znění zákona č. 11/2013 Sb., vyjádřené slovem „2,75násobek“, ve vztahu k platovým a dalším nárokům soudců za období let 2013 a 2014, a nikoli k právním důsledkům derogačních výroků nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/11 a Pl. ÚS 33/11, které se vztahují k výši platové základny týkající se soudců v letech 2011 a 2012 a v nichž Ústavní soud důvody, které by bránily „zpětnému doplacení platu a náhrad“ soudců za toto období, neshledal. Závěr Ústavního soudu k právním důsledkům derogačního výroku nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 ani nepředstavuje „vyložené a aplikované nosné právní pravidlo (rozhodovací důvod)“, o něž se opírá výrok tohoto nálezu a které obecné soudy musí respektovat.

b) Vyjádření vedlejší účastnice Mgr. Jany Lorencové

32. Vedlejší účastnice Mgr. J. Lorencová se na výzvu Ústavního soudu přímo k ústavní stížnosti nevyjádřila. Ve sdělení doručeném Ústavnímu soudu dne 17. 2. 2016 uvedla, že se stěžovatelkou uzavřela dne 13. 4. 2015 dohoda o narovnání, jejímž účelem byla úprava jejich sporných práv a povinností, týkajících se nároku na plat soudkyně za dobu od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2014. Všechny sporné závazky, týkající se nároku na doplatek jejího platu, byly touto dohodou nahrazeny závazkem k výplatě částky 206 372,- Kč, jež jí byla řádně vyplacena. Dává proto Ústavnímu soudu ke zvážení, zda nadále trvají důvody pro meritorní projednání ústavní stížnosti, neboť uzavřením dohody předmět sporu mezi ní a stěžovatelkou odpadl.

c) Vyjádření Ministerstva spravedlnosti

33. Ministerstvo spravedlnosti jako vedlejší účastník zaslalo Ústavnímu soudu obsáhlé vyjádření. Vzhledem k tomu, že jeho obsah je Ústavnímu soudu i stěžovatelce znám, Ústavní soud pouze shrnuje stěžejní argumenty vyjádření.

34. Pokud jde o otázku aktivní legitimace stěžovatelky, vedlejší účastník poukázal na rozsáhlou dosavadní judikaturu Ústavního soudu, z níž vyplývá, že nevystupuje-li stát z pozice subjektu veřejného práva, může být subjektem základních práv a svobod, jejichž ochrany se může domáhat prostřednictvím institutu ústavní stížnosti. Zejména připomněl stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 9/99 a nálezu sp. zn. I. ÚS 182/05, kde byla připuštěna ústavní stížnost České republiky zastoupené okresní státní zástupkyní v pracovníprávním sporu se státním zástupcem. Dále zdůraznil, že podle jeho názoru nejsou ve smyslu závěrů formulovaných v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 11/02 dány objektivní důvody pro judikatorní odklon od dosavadní judikatury. I v případě, že by v budoucnu v této otázce k judikatornímu odklonu došlo, nemohla by tato změna na již podanou ústavní stížnost dopadnout a stěžovatelku by bylo třeba považovat za oprávněnou navrhovatelku (viz závěry vyplývající z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/14), neboť řízení před Ústavním soudem iniciovala na základě četné a ustálené judikatury, z níž vyplývá, že jí aktivní legitimace svědčí. Podle přesvědčení vedlejšího účastníka je tak dána aktivní legitimace stěžovatelky jako státu vystupujícího v horizontálních soukromoprávních vztazích, a nikoliv ve vztazích vertikálních.

35. K napadenému rozhodnutí Nejvyššího soudu vedlejší účastník zejména uvedl, že vadně aplikuje judikaturu Ústavního soudu týkající se určování platů soudců. Ústavní soud v příslušných nálezech jednoznačně vyjádřil, že k derogačním zásahům přistupuje toliko za účelem ochrany objektivního ústavního principu soudcovské nezávislosti, a nikoliv k ochraně subjektivních základních práv jednotlivých soudců. Proto byly tyto nálezy vykonatelné pouze do budoucna (tj. až po vydání nálezu) a v případě § 3 odst. 3 zákona o platu (2,5násobek průměrného platu) byla vykonatelnost dokonce odložena do konce roku 2012. Ústavní soud tím vytvořil provizorní a s ústavním pořádkem dočasně souladný stav, kdy zpětně soudcům nároky na dorovnání platů nevznikly, zatímco v období po vyhlášení nálezů sp. zn. Pl. ÚS 16/11 (12. 9. 2011-31. 12. 2011) a Pl. ÚS 33/1 I (1. 6. 2012-31. 12. 2012) se uplatnil výpočet platové základny podle § 3 odst. 3 v tehdy platném znění (2,5násobek). Nejvyšší soud se této jednoznačné konstrukce v napadeném rozhodnutí nedržel a nadto „automaticky“ aplikoval právní úpravu, kterou nelze ve smyslu intertemporálních účinků považovat za „obživlou“. Tento postup Nejvyšší soud dostatečně neodůvodnil, a učinil tak své rozhodnutí nepřezkoumatelným. Uvedeným postupem Nejvyšší soud zasáhl do práva stěžovatelky na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny a do práva na ochranu majetku podle čl. 11 Listiny.

36. Vedlejší účastník zmínil i to, že z faktu uzavírání dohod o narovnání se soudci ve smyslu bodu II usnesení vlády ze dne 9. února 2015 č. 90 nelze učinit závěr, že by se ztotožnil s právními závěry vyslovenými v napadeném rozsudku a že by tak byl nárok na zpětný doplatek platu uznán. Podstatou dohod uzavíraných se soudci je skutečnost, že se vzdají (sporných) nároků plynoucích z eventuální aplikace rozsudku Nejvyššího soudu, za což bude bez dalšího ze strany vedlejšího účastníka vyplacena částka dohodnutá (výrazně nižší). Ke dni 31. 12. 2015 je vedlejší účastník stranou celkem 3 277 dohod, které jsou již také vypořádány, z celkového počtu možných (navržených) 3 397 dohod, což činí 96,47 %. Ze zbytku soudců, kteří k dohodě nepřistoupili, vedlejší účastník eviduje celkem 107 podaných žalob s nárokem na doplatek platu v intencích závěrů Nejvyššího soudu.

37. Napadený rozsudek pro svůj „pilotní“ charakter představoval zcela mimořádný tlak na ukončení tehdy běžících soudních sporů, které měly hromadný charakter. Nelze pak ani přehlédnout přesah napadeného rozhodnutí do již uvedených stále běžících soudních sporů, jež jsou založeny na obdobném právním základě a dotýkají se vedlejšího účastníka (resp. České republiky jako žalované) stejným způsobem.

38. Pokud by právní názor Nejvyššího soudu byl plně realizován skrze rozhodovací praxi obecných soudů o podaných žalobách soudců a státních zástupců, celkové finanční dopady na státní rozpočet by byly na počátku roku 2015 pro soudce a státní zástupce vyčísleny na částku 4,82 mld. Kč (částka sestává ze samotných doplatků, odhadu nákladů řízení a odhadu úroků z prodlení; zahrnuje roky 2014, 2013, 2012; rok 2011 je zahrnut pouze v rozsahu tehdy podaných více než 1 300 žalob s ohledem na běh promlčení u nároků nežalovaných). Nad rámec uvedeného je třeba zmínit, že v důsledku napadeného rozsudku Nejvyššího soudu jsou konstruovány další nároky různých skupin státních zaměstnanců či členů ústavních orgánů a o těchto nárocích jsou vedeny aktuální soudní spory.

39. Vedlejší účastník rovněž poukázal na to, že rozhodování Ústavního soudu se týká období, ve kterém byla česká ekonomika v recesi, saldo státního rozpočtu bylo

výrazně nízké a průměrné platy v nepodnikatelské sféře téměř neměnné a státní správa, včetně ústředních orgánů státní správy, podstoupila personální restrikce.

40. S ohledem na ekonomické důsledky právního názoru vyjádřeného v napadeném rozsudku Nejvyššího soudu, přičemž je nerozhodné, že tyto důsledky se následně podařilo snížit, je i pro období let 2011 a 2012 naplněna podmínka vyslovená v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13, tedy že při eventuální (ne)aplikaci protiústavního zákona je třeba vážit schopnost státu plnit své funkce (např. s ohledem na dopad na státní rozpočet) či možné ohrožení jiného důležitého veřejného zájmu, v důsledku čehož je nyní naopak třeba dát přednost právě právní jistotě.

IV

Replika a návrhy na připuštění postavení vedlejších účastníků

41. Stěžovatelka nevyužila možnosti repliky k vyjádření Nejvyššího soudu a Ministerstva spravedlnosti. Předsedkyně okresního soudu pouze ke sdělení vedlejší účastnice ze dne 17. 2. 2016 uvedla, že další postup ve věci ústavní stížnosti podané jejím předchůdcem předsedou soudu Mgr. Petrem Jirsou ponechává na Ústavním soudu.

42. V průběhu řízení uplatnili soudci Mgr. Jindřich Mařík, JUDr. Josef Pelcner a JUDr. Ing. Jan Veselý, všichni zastoupeni advokátem Mgr. Radkem Vachtlem, návrh, aby jim Ústavní soud přiznal postavení vedlejšího účastníka řízení, a to na straně soudkyně Okresního soudu Brno-venkov (žalobkyně v původním řízení). Ústavní soud jejich návrhům rozhodnutími ze dne 16. února 2016 č. j. Pl. ÚS/15-86, Pl. ÚS/15-88 a Pl. ÚS/15-90 nevyhověl a postavení vedlejších účastníků řízení jim nepřiznal.

V

Upuštění od ústního jednání

43. Ústavní soud v souladu s ustanovením § 44 zákona o Ústavním soudu uvážil, že ve věci není třeba konat ústní jednání, neboť by to nepřispělo k dalšímu, resp. hlubšímu objasnění věci, než jak se s ní seznámil z vyžádaného spisu a z písemných úkonů stěžovatelky a účastníků řízení. Nekonání ústního jednání odůvodňuje také skutečnost, že Ústavní soud nepovažoval za potřebné provádět dokazování.

VI

Posouzení aktivní legitimace stěžovatelky

44. Dříve než mohl Ústavní soud přistoupit k věcnému posouzení ústavní stížnosti, zkoumal, zda návrh naplňuje všechny zákonem o Ústavním soudu požadované podmínky a náležitosti, tedy zda lze vůbec návrh Ústavním soudem projednat a meritorně rozhodnout. Ústavní soud se tak nejprve zabýval odpovědí na otázku, zda je stěžovatelka osobou oprávněnou podat ústavní stížnost ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu. V posuzované věci se jedná posouzení skutečnosti, zda stěžovatelka (Česká republika - Okresní soud Brno-venkov) vystupuje jako orgán veřejné moci nebo jako (běžná) právnická osoba.

a) Dosavadní judikatura Ústavního soudu

45. Ústavní soud se aktivní legitimací státu k podání ústavní stížnosti zabýval v řadě případů a v jeho judikatuře se ustálily principy, z nichž při posuzování legitimacy státu k podání ústavní stížnosti vychází. V první řadě je třeba konstatovat, že při posuzování postavení státu jako subjektu oprávněného podat ústavní stížnost se Ústavní soud neomezuje pouze na hodnocení tohoto subjektu jako orgánu veřejné moci, ale vždy zkoumá jeho právní postavení s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem projednávaného případu. Při tomto postupu Ústavní soud ve své judikatuře především rozlišuje, zda stát vystupuje v právních vztazích v pozici subjektu veřejného práva, tedy jako nositel veřejné moci či nikoli. K obsahu pojmu veřejné moci se vyjádřil již Ústavní soud České a Slovenské Federativní Republiky, který konstatoval, že „*veřejnou mocí je taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať už přímo, nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech orgán veřejné moci rozhoduje, se nenachází v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí na vůli subjektů.*“ (usnesení Ústavního soudu ČSFR sp. zn. I. ÚS 191/92). Ústavní soud ČR na tuto koncepci veřejné moci výslovně navázal (srov. např. usnesení sp. zn. II. ÚS 75/93, nález sp. zn. I. ÚS 182/05 a další).

46. Jestliže stát, resp. státní orgán za něj jednající vystupuje jako nositel veřejné moci, není a z povahy věci ani nemůže být nositelem (subjektem) základních práv. Tento přístup se projevil v některých rozhodnutích (např. usnesení sp. zn. II. ÚS 416/97 a IV. ÚS 458/97), aby jej Ústavní soud posléze stvrdil ve svém stanovisku sp. zn. Pl. ÚS-st. 9/99. Uvedený náhled pak respektuje i rozsáhlá další judikatura: srov. např. usnesení sp. zn. II. ÚS 416/97, IV. ÚS 458/97, III. ÚS 254/99, I. ÚS 449/99, IV. ÚS 436/2000, II. ÚS 18/02, II. ÚS 28/02, II. ÚS 516/03, IV. ÚS 352/03, III. ÚS 555/05, IV. ÚS 127/06, I. ÚS 1359/08, I. ÚS 2695/08, I. ÚS 3374/10, IV. ÚS 753/11, II. ÚS 338/12, IV. ÚS 2278/14, III. ÚS 3547/14). V takových případech tedy stát nemůže být aktivně legitimován k podání ústavní stížnosti.

47. Pokud ovšem stát (prostřednictvím státního orgánu) v právních vztazích nevystupuje ve „vrchnostenské“ pozici nositele veřejné moci, ale jako subjekt právního vztahu (jako „pouhá“ právnická osoba, byť veřejného práva), v němž má rovnoprávné postavení s ostatními subjekty, může být nositelem (některých) základních práv a svobod. Může tak tvrdit a osvědčovat porušení ústavně zaručeného práva nebo svobody, které lze státu přičítat jako každé jiné právnické osobě, a napadat rozhodnutí orgánu veřejné moci ústavní stížností (srov. např. nálezy sp. zn. II. ÚS 93/99, IV. ÚS 367/03, I. ÚS 182/05, III. ÚS 1255/13, I. ÚS 3443/13, II. ÚS 2050/14, usnesení sp. zn. I. ÚS 1925/07, I. ÚS 1893/08, IV. ÚS 1343/10, I. ÚS 3414/13, I. ÚS 3398/14). Nicméně je třeba připustit, že přijetím (a nabytím účinnosti!) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, tedy se změnou právního režimu pracovního vztahu (z pracovního poměru na poměr služební) u většiny zaměstnanců ve správních úřadech, budou některé judikáty *pro futuro* použitelné jen omezeně.

48. Nikoliv jen pro úplnost je třeba připomenout, že před Ústavním soudem se již vícekrát objevily spory o platy soudců. Jednání Ústavního soudu předcházelo řízení před civilními soudy, které tím, že návrhy projednávat neodmítly, tak *tacite* považovaly tyto sporné nároky za vzniklé ze soukromoprávního (pracovněprávního) vztahu. Nebyla to však řízení ukončená (v posledním stupni) meritorními rozhodnutími, která by bylo

možné napadnout ústavní stížností, příslušný soud v každém z projednávaných případů podal návrh na zrušení ustanovení (příp. části ustanovení) zákona, které upravovalo platy soudců (jež měl v dané věci aplikovat). V těchto tzv. platových nálezech šlo tedy o konkrétní kontrolu ústavnosti norem. Ústavní soud prozatím řešil patnáct takových případů, ve většině (celkem devět případů) bylo návrhu (alespoň zčásti) vyhověno. V počátcích - než byla tato úprava zrušena - šlo o odebrání či snížení dalšího platu (tedy tzv. 13. nebo 14. platu), později se judikatura týkala tzv. zmrazování platů soudců odůvodňovaného nepříznivým vývojem ekonomiky, recentní rozhodnutí se pak zabývala stanovením platové základny, resp. koeficientu pro výpočet platů soudců. V chronologickém přehledu se jednalo o následující rozhodnutí: nálezy sp. zn. Pl. ÚS 13/99, Pl. ÚS 18/99, Pl. ÚS 16/2000, Pl. ÚS 11/02, Pl. ÚS 34/04, Pl. ÚS 43/04, Pl. ÚS 9/05, Pl. ÚS 55/05, usnesení sp. zn. Pl. ÚS 27/07, nálezy sp. zn. Pl. ÚS 13/08, Pl. ÚS 12/10, Pl. ÚS 16/11, Pl. ÚS 33/11, Pl. ÚS 23/09 a Pl. ÚS 28/13. Ústavní soud také jednou - opět v rámci konkrétní kontroly ústavnosti norem - rozhodoval o platech státních zástupců (nález sp. zn. Pl. ÚS 17/10). Nedávno byl nálezem sp. zn. Pl. ÚS 14/15 také zamítnut návrh Obvodního soudu pro Prahu 7 na zrušení slova „2,75násobek“ v ustanovení § 3 odst. 3 a na zrušení ustanovení § 3a platového zákona, pokud se týká prezidenta, viceprezidenta a členů Nejvyššího kontrolního úřadu.

b) Právní úprava pracovního vztahu soudců

49. Pokud jde o ústavní úpravu problematiky, Ústava vcelku nepřekvapivě k právnímu charakteru pracovního vztahu soudce nic jednoznačného neuvádí, řeší pouze určité dílčí - byť významné - otázky, které se týkají pracovního vztahu soudce. Z čl. 63 odst. 1 písm. i) ve spojení s čl. 93 odst. 1 Ústavy vyplývá, že soudce jmenuje do funkce prezident republiky „bez časového omezení“, přičemž soudce se své funkce ujímá složením slibu; postup při jmenování stanoví (běžný) zákon. Skutečnost, že soudce při výkonu funkce nepodléhá žádnému nadřízenému orgánu, resp. je nezávislý (a nestranný) potvrzuje čl. 82 odst. 1 Ústavy. Ústava dále obsahuje pravidlo, že soudce v zásadě nelze přeložit k jinému soudu ani z funkce „odvolat“, čímž se má zřejmě na mysli zánik (skončení) funkce soudce; výjimky z tohoto pravidla „vyplývající zejména z kárné odpovědnosti“ má stanovit běžný zákon (čl. 82 odst. 2 Ústavy). V čl. 82 odst. 3 Ústavy se pak stanoví neslučitelnost výkonu funkce s některými dalšími funkcemi. Čl. 93 odst. 2 Ústavy upravuje některé základní (obligatorní) požadavky, kterým musí vyhovávat osoba, jež se uchází o výkon funkce soudce, tj. české státní občanství, bezúhonnost a vysokoškolské právnické vzdělání, přičemž další předpoklady pro výkon funkce stanoví zákon. Listina základních práv a svobod pak v čl. 44 stanoví, že zákon může soudcům omezit právo na podnikání a jinou hospodářskou činnost a právo obsažené v čl. 20 odst. 2 Listiny, tj. právo zakládat politické strany a politická hnutí a sdružovat se v nich.

50. Kromě ústavního rámce je pro další charakteristiku právního charakteru výkonu funkce soudce důležitý především zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích (dále jen „zákon o soudech a soudcích“), a zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce (dále jen „zákoník práce“), doplňkový význam pak mají ještě některé další zákony.

51. V zákoně o soudech a soudcích lze považovat za významný oddíl 3. dílu 2. hlavy II., výslovně nazvaný *Pracovní vztah soudců* (§ 84 - 85).

52. Pro účely posouzení právního charakteru pracovního vztahu soudců má nepochybně rozhodující význam ustanovení § 84 odst. 4 zákona o soudech a soudcích, které stanoví přiměřené podpůrné použití zvláštních předpisů, zákoníku práce a jiných pracovněprávních předpisů. Zbýlé odstavce § 84 a § 85 pak stanoví „jinak“, tedy již upravují některé odchylky od běžného pracovněprávního vztahu. Kromě těchto a výše popsanych odchylek, které vyplývají z ústavních předpisů, obsahuje zákon o soudech a soudcích řadu dalších ustanovení, která lze (v některých případech *cum grano salis*) považovat za zvláštní úpravu: předpoklady pro výkon funkce a funkční období (§ 60), slib (§ 62), jmenování do funkce (§ 63, což je opakováním Ústavy), přidělování soudce k soudu (§ 67), dočasné přidělení soudce k jinému soudu (§ 68, § 69), překládání soudce na jiný soud (§ 71-73), charakteristika funkce soudce jako funkce veřejné (§ 74), hmotné zabezpečení (§ 75), podmíněnost trestního stíhání (§ 76), odpovědnost za škodu (§ 78), práva a povinnosti soudce (§ 79-83), kárná odpovědnost soudce (§ 86-90), nezpůsobilost k výkonu funkce (§ 91-92), zánik funkce soudce (§ 94-95), dočasné zproštění výkonu funkce soudce (§ 99-100a).

53. Podle § 75 zákona o soudech a soudcích stát zabezpečuje nezávislost soudců též jejich hmotným zabezpečením, přičemž platové poměry soudců upravuje zvláštní právní předpis. Tím je zákon o platu představitelů.

54. Na ustanovení § 74 zákona o soudech a soudcích, které stanoví, že výkon funkce soudce je veřejnou funkcí, navazuje ustanovení § 5 odst. 1 zákoníku práce, podle kterého platí, že na vztahy vyplývající z výkonu veřejné funkce se tento zákon vztahuje, pokud to výslovně stanoví (sám) nebo pokud to stanoví zvláštní právní předpisy. Pokud je veřejná funkce vykonávána v pracovním poměru, řídí se tento pracovní poměr tímto zákonem (§ 5 odst. 2 zákoníku práce). Podle § 201 odst. 1 zákoníku práce se výkonem veřejné funkce pro účely tohoto zákona rozumí plnění povinností vyplývajících z funkce, která je vymezena funkčním nebo časovým obdobím a je obsazována na základě přímé nebo nepřímé volby nebo jmenováním podle zvláštních právních předpisů.

55. Ze zákoníku práce dále vyplývá, že za Českou republiku v pracovněprávních vztazích jedná a práva a povinnosti z pracovněprávních vztahů vykonává organizační složka státu, která jménem státu v základním pracovněprávním vztahu (§ 3) zaměstnance zaměstnává (ustanovení § 9).

56. Podle § 21 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, se stát v oblasti soukromého práva považuje za právnickou osobu, jiný právní předpis pak stanoví, jak stát právně jedná. Za tento jiný právní předpis je patrně třeba považovat především zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (dále jen „zákon č. 219/2000 Sb.“).

57. Podle § 3 zákona č. 219/2000 Sb. jsou organizačními složkami státu ministerstva a jiné správní úřady státu, Ústavní soud, soudy, státní zastupitelství, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář prezidenta republiky, Úřad vlády České republiky, Kancelář Veřejného ochránce práv, Akademie věd České republiky, Grantová agentura České republiky a jiná zařízení, o kterých to stanoví zvláštní právní předpis anebo tento zákon; obdobné postavení jako organizační složka státu má Kancelář Poslanecké sněmovny a Kancelář Senátu. Podle § 6 zákona č. 219/2000 Sb. platí, že pokud stát vystupuje jako účastník právních vztahů, je právnickou osobou. Jménem státu činí právní úkony vedoucí

organizační složky, jíž se tyto právní úkony týkají, pokud zvláštní právní předpis nebo tento zákon nestanoví jinak (§ 7 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb.). Vedoucí organizační složky může pro určité právní úkony písemně pověřit jednáním jiného vedoucího zaměstnance této organizační složky. Další zaměstnanci organizační složky mohou jménem státu činit právní úkony pouze v rozsahu stanoveném vnitřním předpisem organizační složky (§ 7 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb.).

58. Pokud jde o zákonnou úpravu, sluší se ještě uvést, že pro některé okruhy osob platí speciální úpravy pracovního vztahu - jde o služební (veřejnoprávní) poměr. Takovou regulaci obsahuje zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, a zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě. Jak je zřejmé, první dva zákony se vztahují toliko na služební vztah vojáků z povolání, resp. příslušníků bezpečnostních sborů. Nicméně ani obecnější úprava obsažená v naposledy uvedeném zákonu se pracovního vztahu soudců nedotýká, neboť se - s určitými výjimkami - vztahuje na právní poměry státních zaměstnanců vykonávajících ve správních úřadech státní správu (srov. § 1). Ponecháváme stranou zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků, neboť jde jen o specifickou, (nijak rozsáhle) modifikovanou regulaci pracovního poměru.

59. Právní úpravě pracovního vztahu soudců by se mohla zdát relativně blízká úprava pracovního vztahu státních zástupců, obsažená v zákoně č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství (dále jen „zákon č. 283/1993 Sb.“). Nicméně zákon výslovně mluví o pracovním poměru, který se řídí zákoníkem práce, pokud tento zákon nestanoví jinak (§ 18 odst. 6 zákona č. 283/1993 Sb.). I tento zákon stanoví některé odchylky: funkce státního zástupce vzniká jmenováním (§ 18 odst. 1 zákona č. 283/1993 Sb.), pracovní poměr státního zástupce se zakládá k České republice jmenováním do funkce státního zástupce a vzniká po složení slibu dnem, který je stanoven k nástupu výkonu této funkce. Nestanoví-li tento zákon jinak, vykonává práva a povinnosti z pracovního poměru státního zastupitelství, k němuž je státní zástupce přidělen k výkonu funkce (§ 18 odst. 4 zákona č. 283/1993 Sb.). Pracovní poměr státního zástupce končí dnem zániku funkce státního zástupce (§ 18 odst. 5 zákona č. 283/1993 Sb.). Platové poměry státních zástupců upravuje zvláštní právní předpis (§ 18 odst. 7 zákona č. 283/1993 Sb.).

c) **Závěry**

60. Dosavadní judikatura Ústavního soudu prozatím nedává jednoznačnou odpověď na otázku, jaký právní charakter má pracovní vztah soudců, resp. jaká je právní povaha nároků z něho vyplývajících. Na tom nic nemění ani skutečnost, že v rámci řízení o konkrétní kontrole norem (o návrzích na zrušení ustanovení zákona) se Ústavní soud několikrát věnoval posouzení ústavnosti ustanovení některých zákonů, které upravovaly platy či určitá opatření týkající se platů soudců. Nelze však přehlédnout, že v těchto věcech civilní soudy (včetně Nejvyššího soudu) v řízeních předcházejících podání návrhu k Ústavnímu soudu posuzovaly tyto spory o platy jako nároky soukromoprávní (kde stěžovatelka vystupovala jako účastník řízení), a vědomě tak nevyužily postupu umožněného jim ustanovením § 104b odst. 1. o. s. ř. Z tohoto ustanovení vyplývá, že náleží-li věc do věcné příslušnosti soudu, který rozhoduje podle soudního řádu správního, tedy v zásadě o věcech veřejnoprávních, soud řízení usnesením zastaví a návrhatele poučí o možnosti podat žalobu proti rozhodnutí ve správním soudnictví. Postavení státu jako právnické osoby jednající (prostřednictvím své organizační složky,

resp. jejího představitele) v oblasti soukromého práva tak nebylo civilními soudy zpochybňováno. Ústavní soud přitom ve své rozhodovací praxi ponechává na obecných soudech, aby samy posoudily, zda věc spadá do oblasti správního nebo civilního soudnictví (usnesení sp. zn. IV. ÚS 349/03, I. ÚS 1393/07, Pl. ÚS 2/09), příp. respektuje rozhodnutí tzv. zvláštního senátu (usnesení sp. zn. Pl. ÚS 14/06).

61. V projednávaném případě však jde o rozhodování o ústavní stížnosti směřující proti rozhodnutí Nejvyššího soudu o „dorovnání“ platu jedné soudkyně. Výše [sub a)] byla také uvedena judikatura, ve které se Ústavní soud zabýval některými příbuznými otázkami, resp. kdy šlo primárně o zjištění, zda existuje aktivní legitimace k podání ústavní stížnosti orgánu veřejné moci (státu) proti konkrétnímu rozhodnutí.

62. Z předloženého přehledu judikatury lze toliko dovodit, že orgán veřejné moci (jako orgán jednající jménem státu) může nejen vykonávat veřejnou moc, ale v některých případech může vystupovat za stát jako právnická osoba ve vztazích soukromoprávního charakteru. Jinými slovy: orgán veřejné moci může jak vykonávat veřejnou moc (*imperium*), tak nejen provádět nevrchnostenské úkony jako jiné formy zejména správní činnosti (nález sp. zn. II. ÚS 623/02), ale také může být účastníkem právního vztahu soukromoprávního charakteru (*dominium*).

63. Lze souhlasit s Ministerstvem spravedlnosti, že při posuzování právního charakteru pracovního vztahu soudců si jistou pozornost zasluhují některé partie z odůvodnění nálezu sp. zn. I. ÚS 182/05, byť současný Ústavní soud považuje vlastní výrok rozhodnutí (a významnou část argumentace) za problematický. V tomto rozhodnutí Ústavní soud poukázal na prolnutí soukromoprávních a veřejnoprávních aspektů pracovněprávních vztahů státních zástupců s tím, že nelze jednoznačně tvrdit, že se jedná pouze o vztahy soukromoprávní. Na druhé straně Ústavní soud konstatoval, že pouze z existence určitých veřejnoprávních prvků v právních vztazích nelze dovozovat, že dotyčné vztahy pracovněprávními nejsou, resp. že pouhou přítomností určitých veřejnoprávních prvků nelze považovat za dostatečný důvod k závěru, že se o vztah pracovněprávní nejedná. Ústavní soud zde hodnotil pracovní poměr státních zástupců jako „*pracovněprávní vztah v jistém smyslu modifikovaný, se zastoupením větší míry prvků veřejnoprávních. Nicméně se stále jedná o vztah pracovněprávní; opačný výklad by ad absurdum musel vést k závěru, že stát nemůže být v postavení zaměstnavatele ve vztahu ke státním zástupcům.*“ Ústavní soud dovodil, že „*zákonodárce v právním řádu rozlišuje postavení státu jako „státu“ - nositele veřejné moci a postavení státu jako „právnické osoby“; zákon o Ústavním soudu explicitně uznal, že právnické osoby mají právo podat ústavní stížnost [ustanovení § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. Pokud měl tedy stát status právnické osoby v dané věci (ustanovení § 8b odst. 1 zákoníku práce), neshledal Ústavní soud důvod, proč takové jeho postavení nesubsumovat pod ustanovení § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu (jehož dikce ani nerozlišuje mezi „právníkou osobou“ a „právníkou osobou - státem“).*“

64. Za povšimnutí stojí i usnesení sp. zn. IV. ÚS 367/03, kdy při řešení otázky aktivní legitimace České republiky - Ministerstva zahraničních věcí Ústavní soud konstatoval, že „*i když je stěžovatel jako organizační složka státu orgánem veřejné moci, v případě pracovněprávních vztahů vystupuje jako subjekt právních vztahů soukromoprávního charakteru, a stává se proto nositelem (subjektem) základních práv a svobod. V dané právní věci je tedy stěžovatel aktivně legitimován k podání ústavní*

stížnosti, neboť je navíc zřejmé, že v pracovněprávních vztazích nevystupuje v pozici „vrchnostenské“, nýbrž v postavení rovném...“.

65. Při hodnocení otázky, zda stěžovatelka vystupovala jako nositel veřejné moci či nikoli, je třeba vycházet z charakteru proběhlého soudního řízení. V posuzované věci byla předmětem řízení žaloba, kterou se žalobkyně (soudkyně Okresního soudu Brno-venkov) domáhala, aby jí stěžovatelka zaplatila doplatek platu a víceúčelové paušální náhrady výdajů soudce obecného soudu. Jednalo se tedy o spor mezi žalobkyní - soudkyní, která svou funkci vykonává v pracovním vztahu ke stěžovateli, a stěžovatelkou, která je jejím zaměstnavatelem.

66. K posouzení dané problematiky není příliš nápomocná ani odborná literatura, neboť zčásti toliko tautologicky konstatuje, že „funkce soudce není vykonávána v pracovním poměru, ale v pracovním vztahu“ (*Kocourek, J. Zákon soudců a soudců. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 216*). Ústavní soud vnímá spojení „pracovní vztah“ jako střešový termín, který zahrnuje různé formy právních vztahů osoby a jejího zaměstnavatele (spadá tam tedy, mj., jak pracovní, tak služební poměr).

67. Ústavní soud s přihlédnutím k dosavadní judikatuře a zejména na základě podaného přehledu ústavní a zákonné úpravy dovozuje, že funkce soudce je veřejnou funkcí (§ 74 odst. 1 zákona o soudech a soudcích), již soudce fakticky vykonává v pracovním vztahu (resp. jejíž součástí je pracovní vztah), který vykazuje znaky pracovního poměru, jenž je modifikován zvláštními způsoby úpravy některých institutů obsažených v Ústavě a v zákoně o soudech a soudcích.

68. Pracovní vztah soudce se řídí zákonem o soudech a soudcích a zvláštními právními předpisy; nestanoví-li zákon o soudech a soudcích nebo zvláštní právní předpisy jinak, použijí se na pracovní vztah soudce (subsidiárně) přiměřeně ustanovení zákoníku práce a jiných pracovněprávních předpisů (§ 84 odst. 4 zákona o soudech a soudcích). Zvláštním právním předpisem, který upravuje plat soudce (peněžitě plnění poskytované soudci za práci vykonanou v jeho pracovním vztahu), je zákon o platu představitelů. Soudci náleží plat ode dne, v němž splnil „zákonné podmínky pro výkon funkce“ (tj. ode dne, jenž byl stanoven jako den nástupu do funkce), do dne ukončení pracovního vztahu.

69. Uvedené právní předpisy upravují i základní náležitosti vlastního pracovního vztahu soudce ke státu. Pracovní vztah je založen jmenováním, jehož důsledkem je vznik vlastní funkce, která však může být vykonávána pouze na tomto základě. Pracovní vztah vzniká až dnem, jenž byl stanoven jako den nástupu do funkce soudce, a zaniká dnem zániku funkce soudce. Pracovní vztah soudce přitom nemůže vzniknout proti jeho vůli, neboť soudce může být jmenován do funkce jen se svým souhlasem; souhlas soudce je pak výslovně vyžadován pro přidělení soudce ministrem spravedlnosti k určitému soudu a stanovení dne nástupu do funkce (§ 67 odst. 1 a 3 zákona o soudech a soudcích). I ze skutečnosti, že tento vztah - včetně jeho esenciálních náležitostí - nemůže vzniknout bez soudcova souhlasu (soudce nemůže být bez dalšího jmenován nějakým mocenským aktem veřejné moci), lze dovodit, že pracovní vztah soudce je svojí povahou poměrem *sui generis*, výrazně se však v některých aspektech blíží právnímu poměru soukromoprávnímu, jehož účastníci mají rovné postavení. Důsledkem této povahy vzájemného vztahu soudce a státu potom je, že se na pracovní vztah soudce, nestanoví-li zvláštní právní předpisy jinak, subsidiárně použijí

pracovněprávní předpisy. Zvláště to platí pro event. spory o plat, neboť v takovém případě nejde o vlastní výkon veřejné funkce soudce.

70. Přestože komplexní právní úprava pracovního vztahu tak, jak vyplývá z příslušných ustanovení zákona o soudech a soudcích, zahrnuje i některé relevantní prvky vztahů veřejnoprávních (např. možnost dočasného přidělení k jinému soudu a přeložení soudce z důvodu změny v organizaci, příslušnosti, působnosti soudů), tato okolnost nemůže ještě sama o sobě mít za následek popření skutečnosti, že daný spor o plat, jenž byl předmětem řízení u civilních soudů, je vztahem majícím soukromoprávní charakter.

71. Ze specifické úpravy pracovních vztahů soudců vyplývá, že jsou založeny na vzájemném prolnutí soukromoprávních a veřejnoprávních prvků, přičemž u jeho platové složky soukromoprávní charakter vztahů převažuje.

72. V dané právní věci má tak Ústavní soud za to, že je stěžovatelka aktivně legitimována k podání ústavní stížnosti, neboť i když organizační složka za stát jednající má povahu orgánu veřejné moci, v případě předmětného sporu vystupuje jako subjekt právního vztahu soukromoprávního charakteru, na nějž se - stejně jako na jiné zaměstnavatele - mají aplikovat soukromoprávní předpisy. V předmětném vztahu stát (jednající prostřednictvím své organizační složky, resp. jejím představitelem) nevystupuje v pozici „vrchnostenské“, nýbrž v postavení rovném, resp. srovnatelném s jiným zaměstnavatelem, a stává se proto nositelem (subjektem) základních práv a svobod.

VII

Rekapitulace judikatury Ústavního soudu k platům soudců v posuzovaném období (po 31. 12. 2010)

73. Nálezem sp. zn. Pl. ÚS 16/11 ze dne 2. 8. 2011 Ústavní soud zrušil § 3b odst. 1 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 425/2010 Sb., dnem vyhlášení ve Sbírce zákonů (dnem 12. 9. 2011), tedy základnu platnou pro soudce ve výši 54 005 Kč v roce 2011 pro rozpor s čl. 1 odst. 1 ve spojení s čl. 82 odst. 1 Ústavy.

74. S ohledem na dřívější judikaturu Ústavní soud zdůraznil, že posouzení ústavnosti platových restrikcí vůči soudcům pro konkrétní období konkrétního roku spadá do rámce vymezeného principem soudcovské nezávislosti. Ústavní postavení soudců na straně jedné a představitelů moci zákonodárné a výkonné, zvláště pak státní správy, na straně druhé, se vzhledem k principu dělby moci a principu nezávislosti soudců odlišuje, z čehož plyne i rozdílný dispoziční prostor pro zákonodárce k platovým restrikcím vůči soudcům ve srovnání s jinými oblastmi veřejné sféry. Zásah do materiálního zabezpečení soudců garantovaného zákonem nesmí být výrazem svévole zákonodárce, nýbrž musí být, vycházející ze zásady proporcionality, odůvodněn výjimečnými okolnostmi. Např. tíživou finanční situací státu, přičemž i za splnění této podmínky musí být zohledněna odlišnost funkce soudců a představitelů moci zákonodárné a výkonné, zvláště pak státní správy; takovýto zásah nesmí zavdat důvod k obavám, nedotýká-li se omezení důstojnosti soudců, případně není-li výrazem ústavně nepřijatelného tlaku moci zákonodárné a moci výkonné na moc soudní. V posuzovaném

případě Ústavní soud neshledal např. deficit veřejných financí v mezinárodním srovnání nikterak mimořádným, dále akcentoval dlouhodobý trend snižování a zmrazování soudcovských platů, což vyhodnotil jako opuštění racionálních relací mezi úrovní platů soudců a platů ve veřejné správě. Přitom Ústavní soud poukázal na mimořádný růst platů ve veřejné sféře v roce 2010, což považoval za rozporné s deklarovaným cílem nutnosti úspor.

75. Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 pak k závěrům uvedeným v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/11 uvedl, že „*Důsledkem zrušení platové základny pro rok 2011 byla aktivizace zákonodárcem a exekutivou vytvořené „pojistky (...) která by zabránila nevratnému skokovému nárůstu platů soudců, který by nastal beze změny obecné úpravy v § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 309/2002 Sb. (...) Takto dosažené platy by již patrně nebylo možné vzhledem k dosavadní judikatuře Ústavního soudu v budoucnosti výrazně snížit (Důvodová zpráva k tisku č. 133/0). Sdělením Ministerstva práce a sociálních věcí publikovaným pod č. 271/2011 Sb. byla pak pro rok 2011 vyhlášena platová základna 57 747,59 Kč (2,5násobek průměrného platu fyzických osob v nepodnikatelské sféře za rok 2009).*“

76. Nálezem sp. zn. Pl. ÚS 33/11 ze dne 3. 5. 2012 Ústavní soud zrušil *ad hoc* stanovenou platovou základnu pro rok 2012 až 2014 (§ 3b odst. 2 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 425/2010 Sb.) dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů, tj. dnem 1. června 2012, dále zrušil slovo „2,5násobek“ v § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., naposledy ve znění zákona č. 425/2010 Sb., uplynutím dne 31. prosince 2012. Poukázal na již dříve vymezené zobecňující teze stanovící hranice možných restrikcí v materiálním zabezpečení soudců, na komparaci s judikaturou evropských ústavních soudů a zdůraznil a objasnil princip nezávislého soudnictví jako jedné z podstatných náležitostí demokratického právního státu ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy. Základními komponenty principu nezávislosti soudnictví se Ústavní soud komplexně zabýval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/02 ze dne 18. 6. 2002. Na okraj ustanovení § 3 odst. 3 a § 3b odst. 2 zákona č. 236/1995 Sb. Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/11 zopakoval, co již vyslovil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/10: „*soudcovské platy i na rozdíl od platů ostatních „služebníků státu“ po dlouhé období i s následující zamýšlenou perspektivou podléhají pouze restrikcím. Opatření ve vztahu k nim se pak již nejví jako mimořádná a proporční, ale jako cílený proces směřující k tomu, aby se soudcovské platy vrátily do nižších úrovní, a tedy aby se touto cestou odstranila ze zorného úhlu moci zákonodárné a výkonné v minulosti učiněná „chyba“ při stanovení pravidel pro výpočty soudcovských platů v polovině 90. let 20. století.*“ Dále uvedl, že „*na této skutečnosti nic nemění ani tvrzení předkladatele zákona, dle něhož úprava obsažená v § 3b odst. 2 zákona o platu představitelů vrací platovou základnu „cca“ na úroveň roku 2007 až 2009. Naopak, restrikce obsažená ve snížení koeficientu pro určení platové základny z hodnoty trojnásobku na hodnotu 2,5násobku průměrné nominální měsíční mzdy fyzických osob v nepodnikatelské sféře (§ 3 odst. 3 zákona o platu, ve znění zákona č. 425/2010 Sb.) představuje nepřiměřený a pouze vůči soudcům zaměřený zásah a nesplňuje ty podmínky, jež pro akceptaci restrikcí platů soudců vytyčil Ústavní soud v již nastíněné judikatuře.*“

77. Na základě nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/11 Ministerstvo práce a sociálních věcí (pouze pro období od 1. června 2012 do 31. prosince 2012) vyhlásilo sdělením č. 183/2012 Sb. platovou základnu ve výši 2,5násobku v relaci k dosaženému průměrnému platu v nepodnikatelské sféře v roce 2010, a to ve výši 57 222,50 Kč.

Soudci tak v období od 1. ledna 2012 do 31. května 2012 měli pobírat plat stanovený ze základny „zmrazené“ ve výši 56 849 Kč, tedy platovou základnu oproti roku 2011 téměř o 1 000 Kč nominálně sníženou.

78. V nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 ze dne 10. 7. 2014 plénum vyhovělo návrhu Městského soudu v Brně na zrušení slova „2,75násobek“ v ustanovení § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., o platu představitelů, ve znění zákona č. 11/2013 Sb., a to pokud se týká soudců okresních, krajských, vrchních soudů, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu. Ústavní soud shledal, že napadená část ustanovení je v rozporu s čl. 1 odst. 1 ve spojení s čl. 82 odst. 1 Ústavy, a ke dni 31. 12. 2014 ji zrušil. V části týkající se zrušení ustanovení čl. II zákona č. 11/2013 Sb., kterým se mění zákon o platu, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, Ústavní soud návrh zamítl. V odůvodnění rozhodnutí Ústavní soud navázal na předchozí rozhodnutí, v němž posuzoval snížení platové základny z trojnásobku na 2,5násobek, a z nějž plynulo, že s ohledem na dlouhodobé legislativní zmrazení a faktické snížení platů soudců obecných soudů je nezbytné vrátit právní úpravu platové základny soudců na původní trojnásobek. Za těchto okolností tak byl prostor pro zákonodárce omezen, byť v obecné rovině Ústavní soud konstatoval, že soudní moc neexistuje mimo ekonomickou realitu státu a uvedená relace není ústavně nedotknutelnou veličinou. Zásah do platové základny by však musel být podpořen velmi pádnými argumenty, jež však Ústavní soud v daném případě neshledal, když neakceptoval snížení platové základny soudců na 2,75násobek z důvodu blíže nespecifikovaného přílišného zatížení státního rozpočtu. Ústavní soud uzavřel, *„že ani snížení relace mezi platovou základnou a průměrnou mzdou v nepodnikatelské sféře z 3násobku na 2,75násobek není opřeno o analytický rozbor, jenž by svědčil tomu, že jde o zásah přiměřený, pohybující se v mezích ústavně vymezeného prostoru pro zásahy do materiálního zabezpečení soudců. Z citovaných veřejných zdrojů lze naopak usuzovat, že platová základna snížená od roku 2013 z trojnásobku na 2,75násobek, tedy o 8,3 %, se vymyká růstu – byť mírnému – průměrné mzdy v nepodnikatelské sféře (přepočtené počty) podle údajů ČSÚ v tomtéž období a už vůbec není v korelaci k cca 4,6% růstu mediánu průměrného platu nejvyšších státních úředníků mezi lety 2012 a 2013. Platy soudců jsou navíc stanoveny fixní částkou a na rozdíl od státních úředníků je nelze navyšovat příznávaním žádných odměn. S ohledem na shora uvedené důvody tak není v současné době již prostor pro restriktivní zásahy do relativního poměru zakotveného v § 3 odst. 3, jak byl založen zákonem č. 309/2002 Sb. (na úrovni 3násobku).“*

79. Ústavní soud se v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 rovněž vyjádřil k právním důsledkům derogačního výroku pro zákonodárce a soudy. Mimo jiné uvedl, že *„zrušení zákona podle čl. 87 odst. 1 písm. a) zásadně nevyvolává zpětné účinky, a pokud derogační výrok není spojen s odkladem vykonatelnosti, působí s účinky ex nunc. K pozbytí platnosti zrušeného zákonného ustanovení tak dochází až k datu vykonatelnosti nálezu. Zrušení protiústavní zákonné úpravy samo o sobě neznamená revizi individuálních právních aktů založených na její aplikaci. (...) Na druhé straně nelze přehlédnout, že jestliže Ústavní soud ve svém nálezu konstatuje, že zákon nebo jiný právní předpis je v rozporu s ústavním pořádkem, pak tento rozpor byl dán i po dosavadní dobu jeho účinnosti. Zejména v případech, kdy je derogačním důvodem zjištění, že aplikace zrušeného právního předpisu působí porušení základních práv jednotlivců, je proto přirozeným důsledkem, že se dotčeným jednotlivcům poskytne ochrana jejich základních práv a svobod právě tím, že se předmětný právní předpis v rozsahu, na který dopadá derogační důvod vyslovený v nálezu Ústavního soudu,*

zpětně neaplikuje. (...) Platí to však pouze za předpokladu, že poskytnutí této ochrany nebrání jiné základní právo nebo důležitý veřejný zájem, jemuž je v případě vzájemné kolize třeba dát přednost. Jestliže by například v právních vztazích mezi jednotlivci znamenalo zpětné neaplikování protiústavního zákona sice ochranu základních práv jednoho účastníka tohoto právního vztahu, avšak současně negativní zásah do základních práv jiného účastníka, jenž v minulosti jednal v důvěře v zákon, byl by takovýto následek derogace s ohledem na princip právní jistoty zásadně (...) vyloučen. Naopak v případě vertikálních právních vztahů mezi státem a jednotlivcem má zásadně přednost ochrana základních práv a svobod jednotlivce. I zde je ovšem třeba brát zřetel na to, že zpětné neaplikování protiústavního zákona by mohlo za určitých okolností vést k ohrožení schopnosti státu plnit své funkce (např. s ohledem na dopad na státní rozpočet) či k ohrožení jiného důležitého veřejného zájmu, v důsledku čehož bude naopak třeba dát přednost právě právní jistotě a zachování současného stavu“. Tyto závěry Ústavní soud podpořil odkazy na předchozí judikaturu (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 38/06, IV. ÚS 1777/07, Pl. ÚS 16/09, Pl. ÚS 15/09, IV. ÚS 1572/11, III. ÚS 3489/12).

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

81. Tento závěr Ústavní soud odůvodnil především zájmem na zklidnění celkové atmosféry, „která ve věci platů soudců dlouhodobě panuje jak na politické scéně, tak zejména v širší veřejnosti. Jakkoliv Ústavní soud trvá na tom, že zákonodárce v této věci dlouhodobě postupuje vědomě protiústavním a tedy neomluvitelným způsobem, je třeba současně vidět, že zpětné doplacení těchto částek by znamenalo významný a zejména též nepředvídaný zásah do státního rozpočtu, který by nutně vedl k dalšímu růstu zmíněného napětí mezi společností a soudci“.

VIII Vlastní přezkum

82. Ústavní soud připomíná, že není vrcholem soustavy všeobecného soudnictví (čl. 81 a čl. 91 odst. 1 a čl. 92 Ústavy), a tudíž ani řádnou další odvolací instancí, není soudem ostatním soudům nadřazeným. Ústavní soud je jako soudní orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) do rozhodovací činnosti soudů ve věcech civilních, trestních a správních oprávněn zasáhnout jen tehdy, byla-li jejich rozhodnutí či postupy, jež těmito rozhodnutí předcházely, porušena ústavně zaručená základní práva nebo svobody. Nesprávná aplikace podústavního práva soudy zpravidla nemá za následek porušení základních práv a svobod; může nastat až v případě, že dojde k porušení

některé z těchto norem v důsledku svévole anebo v důsledku interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti.

83. Ústavní soud posoudil argumentaci stěžovatelky, obsah napadeného rozhodnutí i vyžádaného soudního spisu a další podklady ve výše vymezeném rozsahu a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná, neboť napadené rozhodnutí vykazuje znaky nepřipustné, ústavně nekonformní libovůle.

84. Pokud jde o napadené rozhodnutí, argumentace Nejvyššího soudu je založena zejména: 1) na přesvědčení o porušení individuálního základního práva soudce na spravedlivou odměnu za vykonanou práci (podle čl. 28 Listiny) a na odpovídající náhradu výdajů s tím, že materiální (platové) zabezpečení soudců je rovněž jednou ze záruk pro nezávislý výkon soudnictví; 2) na názoru, že v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 16/11 a Pl. ÚS 33/11, které se vztahují k výši platové základny v letech 2011 a 2012, Ústavní soud neshledal „právněpolitické“ nebo „politické“ důvody, které by bránily zpětnému doplacení platu a náhrad; 3) na navazujícím tvrzení, že pokud jde „precedenční“ závaznost nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13, nepředstavuje „vyložené a aplikované nosné právní pravidlo (rozhodovací důvod)“, o něž se opírá výrok tohoto nálezu a které obecné soudy musí respektovat; 4) na polemice s názorem Ústavního soudu, že existence veřejného zájmu převažuje nad právem na zpětné doplacení platu soudce z titulu protiústavně snížené platové základny.

a) Postavení státu a právo soudce na plat

85. Pokud jde o první argument, Ústavní soud považuje za nadbytečné se vyjadřovat k samotné problematice platové restrikce vůči soudcům, která byla předmětem předchozích nálezů Ústavního soudu, jelikož se k ní již podrobně vyjádřil v odůvodnění těchto nálezů, a která není mezi účastníky řízení sporná. Ze strany Nejvyššího soudu však zůstává nevyjasněna otázka možného porušení individuálního základního práva soudce, garantovaného ustanovením čl. 28 Listiny, totiž práva na spravedlivou odměnu za vykonanou práci (a na odpovídající náhradu výdajů).

86. Čl. 28 Listiny stanoví: Zaměstnanci mají právo na spravedlivou odměnu za práci a na uspokojivé pracovní podmínky. Podrobnosti stanoví zákon. Podle čl. 41 odst. 1 Listiny se však „práv uvedených v (...) čl. 28 (...) je možno domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí.“ Právo na spravedlivou odměnu za práci patří mezi hospodářská, sociální a kulturní práva, jímž je poskytována ochrana slabší, než jak je tomu u základních lidských práv v užším slova smyslu. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12 Ústavní soud uvedl, že podstatou práva na spravedlivou odměnu za práci je „*princip, že za výkon závislé práce v jakékoliv formě pracovněprávního vztahu náleží zaměstnancům odměna, přičemž i v tomto případě náleží zákonodárci široký prostor pro uvážení, jakým způsobem zajistí jeho uplatňování, včetně možnosti blíže regulovat způsob odměňování a jeho výši*“. Obdobné závěry vyplývají i z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/10.

87. Z odůvodnění nálezů sp. zn. Pl. ÚS 16/11, Pl. ÚS 33/11 a Pl. ÚS 28/13 pak sice jednoznačně vyplývá, že chráněnou hodnotou je objektivní nezávislost soudní moci, přičemž dochází k vytýčení hranice možných restrikcí v materiálním zabezpečení soudců, avšak z nich „automaticky“ nelze dovodit, že v důsledku zrušených zákonných ustanovení došlo v období před jejich derogací k zásahu do individuálního základního práva soudců na spravedlivou odměnu za práci. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 pak

Ústavní soud přímo uvedl: „*Ústavní soud se totiž ani nedomnívá, že by aplikovaný koeficient 2,75násobku průměrné mzdy v nepodnikatelské sféře u soudců vyvolával situaci, již by bylo možno označit za natolik neúnosnou, že by bezpodmínečně vyžadovala nápravu nejen do budoucna, nýbrž i zpět*“ (bod 95).

88. I když tedy Ústavní soud v minulosti přikročil ke zrušení zákonných ustanovení směřujících ke snížení platů soudců, neučinil tak s ohledem na individuální subjektivní základní práva soudců, ale relevantní důvod pro takové rozhodnutí spočíval v ochraně soudcovské nezávislosti, zakotvené v čl. 81 a 82 odst. 1 Ústavy. Z těchto ustanovení však nelze dovodit konkrétní majetkový nárok jednotlivých soudců, který by jejich nezávislost jako soudců zajišťoval, resp. konkrétní majetková hodnota vyjádřená ve výši platu, nemůže být ekvivalentem pro nezávislost, či míru nezávislosti soudců, chráněnou uvedenými články Ústavy.

89. Závěr Nejvyššího soudu, podle kterého se jednalo o zásah do základního práva první vedlejší účastnice podle čl. 28 Listiny, neboť v roce 2011 pobírala plat ve výši 85 000,- Kč, a nikoliv 101.900,- Kč měsíčně a v roce 2012 pobírala plat ve výši 84 400,- Kč, a nikoliv 101 200,- Kč měsíčně, Ústavní soud nesdílí. Sama okolnost, že žaloba se týkala jen měsíců ledna 2011, září 2011 a ledna 2012 nasvědčuje skutečnosti, že vedlejší účastnice svou žalobu považovala primárně za prostředek ke zrušení zákonných ustanovení narušujících objektivní ústavní princip soudcovské nezávislosti (tzv. pilotní případ), a nikoliv za způsob, jak se zpětně domoci vyššího platu. V opačném případě by se totiž nepochybně domáhala dorovnání platu za celé sporné období, a nikoliv toliko za vybrané měsíce, které přesně korespondovaly s různými postupně účinnými zákonnými režimy.

b) Časové účinky nálezů Ústavního soudu

90. Co se týče interpretace některých rozhodnutí Ústavního soudu Nejvyšším soudem, Ústavní soud předně uvádí, že ze skutečnosti, že na rozdíl od nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13, nálezy sp. zn. Pl. ÚS 16/11 a Pl. ÚS 33/11 výslovně neobsahují argumentaci vztahující se k „právněpolitickým nebo politickým důvodům, které by bránily zpětnému doplacení platu a náhrad“, nelze automaticky, jak činí Nejvyšší soud, dovozovat, že by Ústavní soud souhlasil s retroaktivními účinky těchto nálezů. Z odůvodnění těchto nálezů takovýto názor Ústavního soudu nevyplývá, ani jej nelze přímo dovodit pouze z okolnosti, že tato otázka (výslovně) nebyla předmětem jeho úvah. Navíc, pokud by Ústavní soud hodlal v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 zaujmout odlišné, resp. nové stanovisko k právním důsledkům derogačního výroku, kterým bylo uplynutím dne 31. 12. 2014 zrušeno ustanovení obsažené v § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb. ve znění zákona č. 11/2013 Sb., vyjádřené slovem „2,75násobek“, než k právním důsledkům derogačních výroků nálezů sp. zn. Pl. ÚS 16/11 a Pl. ÚS 33/11, které se vztahují k výši platové základny týkající se soudců v letech 2011 a 2012, logicky by touto změnu náhledu uvedl a konkrétně odůvodnil.

91. Zjednodušeně lze právní závěry Nejvyššího soudu (a soudu prvního stupně), resp. jejich dopad, formulovat tak, že platová základna soudců měla být přepočítána podle § 3 odst. 3 zákona o platu představitelů ve zrušeném znění platném do 31. 12. 2010 (tj. 3násobek průměrného platu), přičemž judikatura Ústavního soudu týkající se derogačních účinků s tímto názorem není v rozporu.

92. Jak již bylo zmíněno, tento názor nelze ani z předchozí judikatury Ústavního soudu dovodit. V této souvislosti Ústavní soud považuje za vhodné připomenout i svou judikaturu vázící se k derogačním účinkům jeho nálezů. Především lze poukázat na nález sp. zn. Pl. ÚS 38/06 a principiální odmítnutí retroaktivního působení nálezů Ústavního soudu v horizontálních vztazích s ohledem na ústavní meze uplatňování přímé retroaktivity (usnesení sp. zn. Pl. ÚS 48/05, nález sp. zn. II. ÚS 1882/09, usnesení sp. zn. Pl. ÚS 1/10, nález sp. zn. Pl. ÚS 23/11). Za významné lze pak považovat stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 31/10, kde Ústavní soud vyjádřil zásadu, že derogační účinky nálezu se odvíjejí *ex nunc*, tj. teprve ode dne, v němž byl nález vyhlášen ve Sbírce zákonů, pokud tento nález výslovně nestanovil jinak, a nález sp. zn. Pl. ÚS 5/98, kde Ústavní soud uvedl, že právní úprava ústavního soudnictví v České republice stanovuje právní účinky derogačních nálezů Ústavního soudu při kontrole norem *ex nunc* a nikoli *ex tunc*. Za zmínku dále stojí nález sp. zn. IV. ÚS 1572/11, v němž Ústavní soud i pro případ konkrétní kontroly norem nezpochybnil další aplikaci zrušených ustanovení ani v případě právních vztahů, jež vznikly za jejich účinnosti a na které přímo dopadal derogační důvod (srov. též nálezy sp. zn. Pl. ÚS 16/99, Pl. ÚS 8/07, Pl. ÚS 25/12).

93. Ostatně Ústavní soud i ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/11 (přímo se týkajícím projednávané problematiky) ve vazbě na požadavek navrhovatele na obnovení právního stavu před neústavním zásahem (návrh na zrušení ustanovení v zák. č. 425/2010 Sb. - tj. novely zákona) setrval na své tezi odmítající koncept „obživnutí“ předchozí právní úpravy, neboť konstatoval, že *„zrušením (napadeného ustanovení) dochází výhradně k jeho „vyřazení“ z právního řádu České republiky, a nikoliv k faktickému konstituování nové úpravy formou „oživání“ předpisu již dříve zrušeného“*, čímž se přímo vymezil vůči důsledkům nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/02 (derogace s „obživnutím“ původní úpravy). Ústavní soud tak neměl v úmyslu, aby v důsledku jeho rozhodnutí došlo ke (zpětnému) „obživnutí“ právní úpravy platné před přijetím zákona č. 425/2010 Sb., resp. aby se právní následky nálezu projevíly v právních vztazích existujících před jeho vyhlášením ve Sbírce zákonů.

94. Ústavní soud navíc v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/11 ustanovení § 3 odst. 3 ve slovech „2,5násobek“ zrušil až uplynutím dne 31. 12. 2012, čímž dal najevo, že neshledal důvod k tomu, aby se nález zpětně promítl do individuálních nároků soudců za dobu před jeho vykonatelností.

95. Ústavní soud tedy považoval pro období do konce roku 2012 za ústavně konformní platovou základnu ve výši 2,5násobku průměrného platu. Navíc, i kdyby čistě hypoteticky nebylo možné aplikovat ustanovení § 3 odst. 3 zákona o platu představitelů ve znění platném do 31. 12. 2012, nepřicházelo by v úvahu ani použití ustanovení § 3 odst. 3 zákona o platu představitelů ve zrušeném znění platném do 31. 12. 2010, neboť zrušujícím nálezem Ústavního soudu „neobživla“ předchozí právní úprava a současně by neexistoval platný právní předpis upravující výpočet platu soudců; právě této situaci bylo zabráněno odložením vykonatelnosti nálezu.

96. Ve svém rozhodnutí však Nejvyšší soud neaplikoval právní úpravu ve znění účinném v rozhodné době, ze které lze jednoznačně určit výši individuálního nároku, nýbrž fakticky postupoval podle ustanovení § 3 odst. 3 zákona o platu představitelů, ve znění účinném až od 1. 1. 2015 (resp. ve znění účinném od 1. 1. 2004).

c) **Možnosti aplikace nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13**

97. Ústavní soud se neztotožňuje ani s názorem Nejvyššího soudu, že nález sp. zn. Pl. ÚS 28/13 nepředstavuje „vyložené a aplikované nosné právní pravidlo (rozhodovací důvod)“, o něž se opírá výrok tohoto nálezu a které ostatní soudy musí respektovat.

98. Ústavní soud se ve své předchozí judikatuře několikrát vyjádřil k závaznosti svých nálezů, která vyplývá z čl. 89 odst. 2 Ústavy, v němž se stanoví závaznost vykonatelných rozhodnutí Ústavního soudu pro všechny orgány a osoby. Podle převažující judikatury se závaznost netýká jen výroku rozhodnutí, ale též jeho odůvodnění v části obsahující tzv. nosné důvody rozhodnutí, tj. *ratio decidendi* (srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 2/03, III. ÚS 252/04, IV. ÚS 301/05, Pl. ÚS 4/06).

99. Podrobný rozbor k „precedenční“ závaznosti nálezů Ústavního soudu pak Ústavní soud provedl především v nálezu sp. zn. IV. ÚS 301/05, ve kterém navázal na závěry formulované ve svém předchozím nálezu sp. zn. III. ÚS 252/04.

100. Ústavní soud v těchto rozhodnutích zejména konstatoval, že z čl. 89 odst. 2 Ústavy vyplývá pro obecné soudy povinnost rozhodovat v souladu s právním názorem vysloveným Ústavním soudem v jeho nálezech, tedy povinnost sledovat *ratio decidendi*, tj. vyložené a aplikované nosné právní pravidlo (rozhodovací důvod), o něž se výrok předmětného nálezu opíral. „*Nesplnění těchto požadavků představuje porušení čl. 89 odst. 2 Ústavy ve spojení s čl. 1 odst. 1 Ústavy a představuje též porušení subjektivního základního práva dotčené osoby dle čl. 36 odst. 1 Listiny, totiž práva domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu*“ (nález sp. zn. IV. ÚS 301/05, obdobně nález sp. zn. II. ÚS 2127/14).

101. Kromě argumentů založených na čl. 89 odst. 2 Ústavy zmínil Ústavní soud i smysl a účel efektivního a smysluplného koncentrovaného (specializovaného) ústavního soudnictví, které má „*nezanedbatelnou funkci při sjednocování judikatury v oblasti ústavně zaručených kautel*“. Vyložil, že z čl. 4 Ústavy, podle kterého jsou základní práva a svobody pod ochranou soudní moci, vyplývá, že i obecné soudy mají povinnost poskytovat ochranu základním právům, přičemž Ústavní soud představuje autoritu sjednocující judikaturu v oblasti ústavní (srov. čl. 83 Ústavy). S tím souvisí často Ústavním soudem vyslovovaná doktrína o regulativních idejích a vyzářování ústavních principů do podústavního práva. Připustil však, že za určitých podmínek může dojít k její modifikaci nebo i překonání, neboť „*vztahy mezi Ústavním soudem a obecnými soudy nejsou charakterizované jednosměrným diktátem*“. Uvedl, že ve vztahu k „precedenčním“ judikátům Ústavního soudu tedy mohou obecné soudy ústavněprávní výklad vyložený v nálezu Ústavního soudu reflektovat, tedy ho následovat ve skutkově podobných případech, anebo přednést seriózní argumenty, které mohou vést k závěru, že vzhledem k relevantním skutkovým rozdílům není vhodné aplikovat již vyslovený princip v tomto dalším případě.

102. Nereflektovat (anebo nerespektovat) ústavněprávní výklad pak znamená, že obecný soud *ratio decidendi* nálezu Ústavního soudu jako východisko pro vlastní rozhodování neužije. Nereflektování ústavněprávních výkladů Ústavního soudu přitom může spočívat v tom, že obecný soud zcela opomene nálezy Ústavního soudu a jejich odůvodnění a tím jednoduše zanedbá ústavněprávní hledisko při rozhodování ve věci, která zahrnuje ústavněprávní prvek. V takových případech obecné soudy rozhodují

zcela v rozporu s ústavní úpravou (tj. sdílená odpovědnost za ochranu ústavnosti, ale s Ústavním soudem majícím hlavní slovo). K nereflexivnímu nálezu Ústavního soudu může dojít i tak, že *ratio decidendi* nálezu Ústavního soudu je zmíněno, ale není při rozhodování bráno v úvahu, např. v podobě otevřeného odmítnutí jeho následování nebo v předstírání, že byl respektován, ač ve skutečnosti byl odmítnut (srov. např. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/06).

103. Ústavní soud připustil i postup, kdy za splnění některých podmínek obecný soud odmítne aplikovat ústavněprávní výklad Ústavního soudu, a nálezu tak reflektován není: *„nutnost zpravidla postupovat podle ratio decidendi jeho rozhodnutí nemá za následek kategoričnou neměnnost výkladu či aplikace práva“*.

104. Mezi tyto podmínky především patří naprostá výjimečnost, ospravedlňující takový postup. Ústavní soud naznačil, které okolnosti dovolují odchýlit se od dosavadního právního názoru; totiž dojde-li *„k následnému shledání dostatečných relevantních důvodů podložených racionálními a přesvědčivějšími argumenty, ve svém souhrnu konformnějšími s právním řádem jako významovým celkem a svědčícími tak pro změnu judikatury a za situace, kdy obecný soud přednese ústavně právní argumentaci přesvědčivě přinejmenším konkurující obecně platným tezím vyloženým v nálezu“*.

105. Dále uvedl, že z čl. 89 odst. 2 Ústavy vyplývá rovněž maxima zákazu svévolné interpretace nálezů Ústavního soudu. Důsledkem této maximy je *„další maxima, a sice že obecné soudy mohou přednést konkurující úvahy pouze v dobré víře. To znamená, (...), že se obecný soud smí odchýlit od judikátů Ústavního soudu a přednést konkurující úvahy jenom na základě vlastního upřímného a pevného přesvědčení pramenícího z objektivně ospravedlnitelných důvodů, že v souladu s ústavněprávními výklady Ústavního soudu obecně se buď dotýčný judikát na skutkově odlišný případ aplikovat nemůže (tzv. „distinguishing“ čili odlišení), anebo je-li na základě jeho interpretace anebo pochopení principů a pravidel v právním řádu jako celku (nejenom, ale především, ústavněprávních principů a pravidel) přesvědčen, že Ústavní soud může a měl by dotýčný ústavněprávní výklad znovu uvážit.“*

106. Ústavní soud má za to, že v projednávané věci Nejvyšší soud při svém rozhodování principům vysloveným v nálezech sp. zn. III. ÚS 252/04 a IV. ÚS 301/05 ohledně závazných účinků ústavněprávních výkladů Ústavního soudu nedostal. Pouhá polemika či přímo nesouhlas obecného (v daném případě Nejvyššího) soudu s ústavněprávním výkladem Ústavního soudu vyjádřeným v nálezech a jeho nereflexivní v napadeném rozsudku, mohou být považovány nejen za odmítnutí respektovat orgán ochrany ústavnosti, ale dokonce za porušení čl. 89 odst. 2 Ústavy.

107. Z nastínění problematiky „soudcovských platů“ projednávané v předchozích nálezech sp. zn. Pl. ÚS 16/11 a Pl. ÚS 33/11 podle přesvědčení Ústavního soudu jednoznačně vyplývá, že závěry týkající se právních účinků derogačního nálezu Pl. ÚS 28/13, pro období roku 2014, lze nepochybně vztáhnout rovněž na nároky založené v letech 2011 a 2012, neboť materiální podmínky pro jejich aplikaci jsou v obou uvedených obdobích naplněny v zásadě totožným způsobem. Obě posuzovaná období se liší pouze v zákonem původně stanovené výši tzv. násobku (2,5 násobek, resp. 2,75 násobek), nikoliv však v rozhodných aspektech, které byly určující pro závěry Ústavního soudu o nepřipustnosti zpětného doplacení platu vzhledem

ke sníženému koeficientu. Za dané situace tak nelze nijak dovozovat, že by nález sp. zn. Pl. ÚS 28/13 neobsahoval nosné pravidlo, které by nebylo třeba respektovat.

108. Nejvyšší soud však navíc ani žádnou argumentaci pro své závěry v napadeném rozhodnutí nepředkládá. Omezil se pouze na konstatování, že Ústavní soud v předmětných nálezech neshledal „právněpolitické“ nebo „politické“ důvody, které by bránily „zpětnému doplacení platu a náhrad“, jedná se o opakovaný zásah do materiálního zabezpečení soudců a hypotetickou úvahu, že pokud by žalobkyně podala ve stejné věci ústavní stížnost (za předpokladu, že by soud prvního stupně nenavrhl zrušení příslušných ustanovení zákona o platu představitelů a žaloba by byla zamítnuta), ústavní stížnosti by bylo vyhověno. Uvedené důvody nelze považovat za relevantní a přesvědčivou ústavně právní argumentaci, jak naznačeno výše. Přestože Nejvyšší soud svou argumentaci částečně rozvedl ve vyjádření k ústavní stížnosti, ani v tomto podání nerespektoval požadavky formulované v nálezech Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 252/04 a IV. ÚS 301/05.

109. Nejvyšší soud tak evidentně ignoroval ústavní dimenzi věci a přehlédl předešlé relevantní ústavněprávní výklady Ústavního soudu, které je třeba ve skutkově podobných případech respektovat. Napadený rozsudek Nejvyššího soudu jednoznačně nereflektoval nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 28/13, aniž by Nejvyšší soud předložil vlastní konkurující úvahy ve smyslu výše uvedených principů vyjádřených v judikatuře o všeobecné závaznosti nálezů Ústavního soudu, které by Ústavní soud mohl posoudit. Ostatně vyjde-li se z předpokladu, že Nejvyšší soud byl přesvědčen o neaplikovatelnosti závěrů o derogačních účincích prezentovaných v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13, musel by nepochybně komplexně analyzovat problematiku zpětné účinnosti derogačních nálezů v judikatuře Ústavního soudu.

110. Ústavní soud v nálezu sp. zn. IV. ÚS 301/05 také uvedl, že *„v právním státě není myslitelné, aby orgány veřejné moci byly povinny respektovat rozhodnutí orgánu, který je pověřen ochranou ústavnosti a jehož úkol je kontrolovat její dodržování ostatními orgány, jen tehdy, cítí-li subjektivní přesvědčení, že orgán kontroly ústavnosti má pravdu. Opačný názor by ve svých důsledcích znamenal, že všechny orgány, jejichž rozhodnutí a jiné postupy byly předmětem řízení před Ústavním soudem, by mohly jako superrevizoři hodnotit, zda si Ústavní soud počínal správně. Absurdita takové představy zcela popírající skutečnou hodnotu ústavnosti je očividná“*.

d) Veřejný zájem a základní právo

111. Uvedené je nutné plně vztáhnout i na projednávanou věc, a to i pokud jde o polemiku se závěry Ústavního soudu, týkající se existence veřejného zájmu převažujícího nad právem na zpětné doplacení platu soudce z titulu protiústavně snížené platové základny.

112. Nejvyšší soud ve svém rozhodnutí totiž ani v tomto směru nepředložil relevantní argumentaci, která by pro období 2011-2012 vyloučila závěr Ústavního soudu vyslovený v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 pro období 2013-2014 o nepřípustnosti zpětného doplacení platu vzhledem ke sníženému koeficientu z důvodů zklidnění atmosféry a zachování důvěry soudní moci v očích veřejnosti (stejně jako argumentaci o ekonomické situaci). Pokud by uvedený názor Ústavního soudu neplatil pro všechny

zpětné nároky plynoucí z protiústavně stanovené výše platu, zamýšlený účinek rozhodnutí sp. zn. Pl. ÚS 28/13 by byl zcela eliminován.

113. Ústavní soud konečně dodává, že s ohledem na smysl a účel řízení o ústavní stížnosti, jímž je zejména zjištění, zda napadeným rozhodnutím, resp. řízením mu předcházejícím, došlo k porušení práva na spravedlivý (řádný) proces, není uzavření dohody vlády se soudci ohledně platových nároků, pro posouzení ústavnosti napadeného rozhodnutí významné. Lze spíše konstatovat, že uvedené kompromisní řešení respektovalo záměr Ústavního soudu směřovat ke zklidnění celkové atmosféry a ukončení dlouhodobé debaty o platech soudců mezi mocí soudní a výkonnou.

114. Ústavní soud proto dospěl k závěru, že napadeným rozhodnutím Nejvyššího soudu byl porušen čl. 89 odst. 2 Ústavy, podle něhož jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány i osoby a tím také došlo k zásahu do ústavního práva stěžovatelky podle čl. 36 odst. 1 Listiny, které každému zaručuje možnost domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu.

115. K požadovanému přednostnímu projednání věci Ústavní soud - vzhledem ke složitosti a s přihlédnutím k žádostem účastníků řízení o prodloužení lhůty k vyjádření i s ohledem na plnění poskytnuté vedlejší účastníci na základě dohody uzavřené s vládou - nemohl přistoupit.

116. Ústavní soud proto z výše uvedených důvodů návrhu stěžovatelky podle § 82 odst. 2 písm. a) vyhověl a podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu rozhodl, jak je ve výroku nálezu uvedeno.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 19. července 2016

Pavel Rychetský
předseda Ústavního soudu

..

Odlišné stanovisko k nálezu Pl. ÚS 20/15

S rozhodnutím pléna Ústavního soudu nesouhlasím, a to z následujících důvodů.

Většina pléna Ústavního soudu založila vyhovující nález na porušení práva stěžovatelky na spravedlivý proces, protože Nejvyšší soud údajně nerespektoval nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 28/13. Konkrétně dle nálezu Nejvyšší soud „nepředložil relevantní argumentaci, která by pro období 2011-2012 vyloučila závěr Ústavního soudu vyslovený v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 pro období 2013-2014 o nepřípustnosti zpětného doplacení platu vzhledem ke sníženému koeficientu z důvodů zklidnění atmosféry a zachování důvěry soudní moci v očích veřejnosti (stejně jako argumentaci o ekonomické situaci).“ Dle mínění většiny „nelze nijak dovozovat, že by nález sp. zn. Pl. ÚS 28/13 neobsahoval nosné pravidlo, které by nebylo třeba respektovat“. Takový závěr podle mne není správný.

Nejvyšší soud ve svém napadeném rozhodnutí rozhodoval o nárocích soudkyně na doplacení platu za léta 2011 a 2012. Nárok na doplatek se odvíjel od nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/11 a Pl. ÚS 33/11. Ani jeden z těchto nálezů (stejně jako žádný předchozí v platových věcech soudců) se nevyjadřoval k účinkům na zpětné doplacení platu. A to i přesto, že ve všech předchozích případech, kdy Ústavní soud rozhodl o neústavnosti platových restrikcí vůči soudcům, stát dobrovolně soudcům doplatil rozdíl platu zpětně. Přes tuto všeobecně známou praxi, nepovažoval Ústavní soud za potřebné se ve svých předchozích nálezech k jejich zpětným účinkům vyjádřit. Učinil tak teprve v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13, který se však týkal platů za léta 2013 a 2014. Většina pléna Ústavního soudu považuje tam učiněné závěry za pravidlo, které měl Nejvyšší soud respektovat i do minulosti. Ale jednalo se o pravidlo či o výjimku?

K odpovědi na tuto otázku nejlépe poslouží citace z posledně zmíněného nálezu: „V nyní projednávané věci Ústavní soud konstatuje, že **jakkoliv obecně platí, že by se i při stanovení odkladu vykonatelnosti zrušovacího nálezu toto zrušení mělo reálně projevit v právní sféře těch účastníků, jejichž řízení vedlo k vydání vyhovujícího nálezu, v projednávané věci jsou splněny podmínky pro závěr, že se toto pravidlo neuplatní.** Při úvaze o právních účincích derogačního nálezu v řízení o kontrole norem je totiž třeba zvažovat i jiné aspekty než čistě procesněprávní, což ostatně činí i ústavní soudy jiných evropských zemí. **Ústavní soud má přitom za to, že tyto aspekty ve svém souhrnu vedou k závěru, že účinky tohoto nálezu mohou být aplikovány i na případy těchto účastníků** teprve od okamžiku jeho vykonatelnosti a že **tento nález nezakládá nárok na zpětné doplacení rozdílu na platu ... K tomuto závěru vede Ústavní soud především zájem na zklidnění celkové atmosféry,** která ve věci platů soudců dlouhodobě panuje jak na politické scéně, tak zejména v širší veřejnosti. Jakkoliv Ústavní soud trvá na tom, že zákonodárce v této věci dlouhodobě postupuje vědomě protiústavním, a tedy neomluvitelným způsobem, je třeba současně vidět, že zpětné doplacení těchto částek by znamenalo významný a zejména též nepředvídaný zásah do státního rozpočtu, který by nutně vedl k dalšímu růstu zmíněného napětí mezi společností a soudci. Ústavní soud přitom nemohl přehlédnout, že zpětné doplacení požadovaných částek by se týkalo i období, kdy se Česká republika nacházela ve finanční krizi, resp. teprve se z této krize pomalu zotavovala. Toto řešení by proto zřejmě vedlo k nepochopení ze strany společnosti a bylo by i způsobilé oslabit pozici soudců a znevážit jejich funkci.“

Jsem přesvědčen, že výše uvedená formulace jasně vypovídá o tom, že v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 je zdůvodňována výjimka, proč právě ve vztahu k období let 2013 a 2014 (na rozdíl od ostatních let) nemají být platy soudcům doplacený. Není zde žádné pravidlo, které by bylo podepřeno právní argumentací. Naopak, důvodem pro zpětné nevyplacení je „především zájem na zklidnění celkové atmosféry“ a „významný a zejména též nepředvídaný zásah do státního rozpočtu, který by nutně vedl k dalšímu růstu zmíněného napětí mezi společnostmi a soudci“. Že se jedná o výjimku z pravidla, snad nejlépe dokazuje první věta bodu 94 nálezu Pl. ÚS 28/13, z níž znovu stručně cituji: „jakkoliv obecně platí ... v projednávané věci jsou splněny podmínky pro závěr, že se toto pravidlo neuplatní“.

K nesouhlasu s názorem většiny pléna mne vede i skutečnost, že nevzala v potaz legitimní očekávání soudců. Legitimní očekávání, že výše jejich platu bude kopírovat vývoj výše mzdy v nepodnikatelské sféře. A to v dobrém i ve zlém. K tomu odkazují na bod 97 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13.

Pro účely posouzení aktivní legitimace stěžovatelky pohlíželo plénum Ústavního soudu na vztah mezi stěžovatelkou a konkrétní soudkyní jako na vztah horizontální. To bylo důvodem, proč Ústavní soud shledal, že stěžovatelka je v této věci aktivně legitimovaná. O horizontální vztah se však jedná pouze ve vztahu k vymáhání doplatku platu. Ten je však důsledkem určení výše platu a zde se nepochybně jedná o vztah vertikální. Je to stát, kdo zákonem stanoví vyšší platu a soudce zde jistě není partnerem se stejnými právy jako stát. Tato skutečnost je velmi důležitá při posuzování zpětných účinků nálezu rušícího protiústavní platové restrikce. Ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 Ústavní soud jasně řekl, že „v případech vertikálních právních vztahů mezi státem a jednotlivcem má zásadně přednost ochrana základních práv a svobod jednotlivce“. Výklad zaujatý většinou pléna v nynějším nálezu tomu odporuje a do budoucna by mohl mít i následující dopad.

Stát prostřednictvím zákonodárce sníží platy soudců. Soudce se s žalobou na doplacení rozdílu platu obrátí na obecný soud. Obecný soud předloží Ústavnímu soudu návrh na zrušení konkrétního zákonného ustanovení snižující plat soudců, a to pro jeho rozpor s Ústavou. Ústavní soud zruší napadené ustanovení a konstatuje, že snížení platu bylo protiústavní. Obecný soud žalobu soudce zamítne a jen v odůvodnění uvede, že snížení platu sice bylo protiústavní, ale účinky nálezu nelze vztáhnout do minulosti. Stát tedy nikomu nic doplácet nebude. A příští rok se může stejný scénář opakovat, protože se to státu vyplatí. Že tato obava není lichá, dokazuje citace z nálezu Pl. ÚS 28/13: „Ústavní soud trvá na tom, že zákonodárce v této věci dlouhodobě postupuje vědomě protiústavním, a tedy neomluvitelným způsobem“.

V úplném závěru nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 Ústavní soud také uvedl, že by jej „nepřekvapilo, pokud by soudci od započatých sporů ustoupili a po několikaletém období sporů bylo nastoleno období pochopení a vzájemné úcty, která přináležejí činitelům představujícím pilíře státní moci.“ Jak vyplývá z odůvodnění nálezu, k němuž předkládám odlišné stanovisko, naprostá většina soudců (více než 96%) vyslyšela výzvu Ústavního soudu a uzavřela se státem dohody, v nichž se vzdala převážné části svých nároků na doplatek platu. Nyní je na mocích výkonné a zákonodárné, aby setrvaly v již nastoupeném pozitivním trendu, že do platu soudců se zasahovat nemá.

V Brně dne 19. července 2016

Tomáš Lichovník

Odlišné stanovisko soudkyně Kateřiny Šimáčkové k výroku i odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/15 pro nedostatek aktivní legitimace státu k podání ústavní stížnosti

I.

1. Jsem přesvědčena, že ústavní stížnost měla být odmítnuta pro nedostatek aktivní legitimace stěžovatelky k podání ústavní stížnosti, protože Česká republika ani její orgány a organizační složky nejsou nositeli ústavně zaručených práv a svobod, a nemohou se proto domáhat jejich ochrany cestou ústavní stížnosti podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Každá ústavní stížnost, podaná Českou republikou, jejím orgánem či organizační složkou, by podle mého názoru měla být podle § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu odmítnuta jako návrh podaný někým zjevně neoprávněným. Většina aktivní legitimaci státu odůvodnila jen dvěma větami v bodě 47 nálezu, v nichž uvedla, že pokud stát nevystupuje v pozici nositele veřejné moci, má jako právnická osoba veřejného práva rovnoprávné postavení s ostatními subjekty, a proto může být nositelem některých základních práv a napadat rozhodnutí orgánů veřejné moci ústavní stížností.

2. Jsem si samozřejmě vědoma toho, že aktivní legitimace státu k podávání ústavních stížností v situaci, kdy stát vystupuje v soukromoprávních vztazích je Ústavním soudem standardně uznávána. Ostatně můj pokus ve velmi podobné věci (sp. zn. I. ÚS 195/14) změnit judikaturu formou stanoviska pléna Ústavního soudu k této otázce neuspěl a v senátním rozhodování postupuji podle většinového názoru, byť s ním nesouhlasím. Nicméně nemohu alespoň jedenkrát nevyjádřit formou disentu svůj jednoznačný názor na tuto otázku. I v nyní rozhodované věci jsem se totiž marně pokusila plénum přesvědčit, že judikatura Ústavního soudu k této otázce není správná, a je v rozporu jak s účelem ústavní stížnosti, tak i právní úpravou obsaženou v ústavě a zákoně o Ústavním soudu. Ačkoli ve svém aktuálním složení o této otázce Ústavní soud v podstatě nemá pochyb, je třeba upozornit, že dřívější ústavní soudci, ale i níže citovaní mladí právní teoretici zastávají v této otázce stejný názor jako já. Např. podle usnesení sp. zn. I. ÚS 136/01 ze dne 16. 3. 2004 senátu, tvořeného Františkem Duchoněm, Eliškou Wagnerovou a Vojenem Güttlerem, „není spolehlivý a nezpochybnitelný ústavní podklad pro připouštění státu jako stěžovatele v řízení o ústavní stížnosti, jež je řízením výjimečným, korigujícím nepřipustné a závažné zásahy státu do ústavně chráněné sféry fyzických a právnických osob“. Lapidárně svůj názor vyjádřil Tomáš Langášek, podle nějž je myšlenka, že stát je nositelem základních práv a svobod, "historicky a logicky vzato nonsens" (viz Wagnerová, E., Dostál, M., Langášek, T., Pospíšil, I.: Zákon o Ústavním soudu s komentářem, Praha: ASPI, 2007, s. 321).

3. Přístup Ústavního soudu k aktivní legitimaci státu, jeho orgánů a organizačních složek prošel poměrně komplikovaným vývojem. V prvních letech fungování Ústavního soudu byl předpoklad, že tyto subjekty nemohou podávat ústavní stížnosti, pokládán za poměrně samozřejmý a relevantní judikatura z této doby je tvořena především usneseními, jimiž byly takové ústavní stížnosti odmítány pro zjevnou neoprávněnost navrhovatele. Ke změně názoru ústavního soudu k této otázce nedošlo vědomě, ale postupně – jakoby se nám to spíše díky konkrétním případům stalo. O tom svědčí i nepřilíš vyargumentovaná změna pozice Ústavního soudu k této otázce. Pro mně osobně

byla tato změna nejproblematictější v restitučních věcech, které navíc vůbec nemají charakter standardní soukromoprávní úpravy. Jde o nápravu křivd komunistického režimu, při nichž stát nebyl v pozici rovnoprávného subjektu, ale demokratického suveréna, který odčiňoval viny nedemokratického režimu. Frapantní to například bylo v případě stěžovatelky Colloredo-Mansfeldové, která se deset let soudila v rámci obecné justice o zámek Opočno a pravomocným soudním rozhodnutím z května 2003 jej nabyla zpět do svého vlastnictví. A po roce a půl nálezem senátu Ústavního soudu (III. ÚS 107/04) jí byl majetek na základě ústavní stížnosti Národního památkového ústavu znovu znárodněn – její rodině jej tedy nejprve vzali nacisté, pak komunisté a potřetí Ústavní soud.

II.

4. Většina Ústavního soudu, připouštějící aktivní legitimaci státu k podávání ústavní stížnosti opomíjí, že je ústavní stížnost procesním nástrojem ochrany základních práv a zajištění respektu k nim, tedy nástrojem ochrany jednotlivce a jeho autonomního prostoru před státem, nesprávně přenáší fikci státu jako právnické osoby z práva občanského do práva ústavního a v důsledku popírá ontologii demokratického státu jako subjektu vzniklého společenskou smlouvou a povahu ústavy jako zpozitivnění této společenské smlouvy.

Smysl a účel základních práv

5. Podle Ústavy (čl. 87) patří mezi pravomoci Ústavního soudu rozhodování o ústavních stížnostech proti rozhodnutí a jinému zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv. Základní práva jsou pak právními teoretiky vnímána jako označení lidských práv zakotvených na národní úrovni v ústavně zaručených katalogích. Jsou to klíčové požadavky ve vztahu k moci, fundamentální stavební kameny pro utváření vztahu mezi jednotlivcem a státem, přičemž jejich smyslem je vymezit vztah jednotlivce ke státu. Připuštění aktivní legitimace státu podávat ústavní stížnost by tedy v první řadě muselo být založeno na tvrzení, že stát je nositelem základních práv a svobod. Tento závěr však podle mého názoru nemůže obstát, neboť základní práva jsou vymezená více než čímkoli jiným svou „vztahovou“ povahou, tím, že jde o nejzásadnější práva garantovaná jednotlivci vůči státu, případně střežená státem ve vztazích mezi jednotlivci, ale vždy nárokováná jednotlivcem vůči státu.

6. Základní práva a jejich zakotvení mají v ústavním systému v první řadě obrannou funkci. „Tato funkce základních práv slouží k zajištění svobodné sféry jednotlivce před zásahy ze strany veřejné moci tím, že veřejné moci jako adresátu povinnosti plynoucí ze vztahu, v němž jedinec uplatňuje právo, ukládá povinnost zdržet se zásahů do této jedinecove sféry. Zajišťuje jedineci a jím vytvářeným právnickým osobám (právnickým osobám soukromého práva) tu životní oblast, v níž je realizována soukromá, osobní autonomie ... Veřejná moc nesmí do této autonomní soukromé sféry jedinece vstupovat, a pokud tak učiní, slouží postiženému subjektu subjektivní základní práva k obraně proti takovému zásahu. Základní právo poskytuje jedineci nárok na odstranění následků nebo zdržení se zásahu, který, je-li to nutné, je uplatnitelný soudně, a není-li mu vyhověno, pak jej lze uplatnit pomocí ústavní stížnosti.“ (Wagnerová, E. Úvod. In Wagnerová, E. a kol. Listina základních práv a

svobod: Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 11). Ústavní soud pak naplňuje tuto obrannou funkci základních práv právě prostřednictvím rozhodování o ústavních stížnostech.

7. Posléze využívanou funkcí základních práv je i funkce ochranná, neboť ochrana základních práv prozařuje i do vztahů horizontálních, do vztahů mezi dvěma jednotlivci. Ze základních práv lze dovodit i povinnost veřejné moci k jednání, například z práva na život povinnost vést účinné vyšetřování či z práva na rovné zacházení povinnost přijmout antidiskriminační opatření v pracovněprávní úpravě apod. To znamená jistou změnu rolí. Ze státu jako potenciálního protivníka základních práv se stává jejich aktivní ochránce, nikoli však aktér či beneficent.

8. Názor, že je stát nositelem základních práv neobstojí ani z pohledu dalšího důležitého úkolu zakotvení základních práv, neboť ochrana základních práv jednotlivce též vytváří hodnotový řád našeho státu. „Státu náleží odpovědnost za udržení tohoto hodnotového systému, jakož i za dodržení jednotlivých abstraktních hodnot v něm obsažených, které nejsou nahodilé ani nejsou projevem momentální politické vůle, nýbrž dovozují svůj legitimní původ z objektivně-právní funkce základních práv...“ (Wagnerová, E., tamtéž). Česká republika se v Ústavě definuje jako stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana (čl. 1), jejichž ochranu svěřuje soudní moci (čl. 4). Ústava nepřipouští změnit tato východiska, neboť jsou podstatnou náležitostí demokratického právního státu, ba dokonce ani odstranit či ohrozit je výkladem právních norem (čl. 9 odst. 2 a 3). I zde však stát vystupuje jako nositel povinnosti, a nikoliv jako nositel nějakého nároku plynoucího ze základních práv.

9. Ve všech zmíněných funkcích (obranné, objektivně právní i ochranné funkci základních práv a svobod) vystupuje jako definiční znak kontrapozice jednotlivce a státu: jednatel jako ten, kdo je základními právy chráněn, proti státu, který je povinným základní práva respektovat, chránit a naplnit; tedy jednatel, jako ten, z jehož přirozenosti původní lidská práva, následně ústavně chráněná jako základní práva, vyvěrají, proti státu, jenž je odpovědný za udržení hodnotového systému vycházejícího z těchto práv. Stát je v oblasti ochrany základních práv tedy jednak jejich garantem, jednak protipólem jednotlivce, je tím, kdo brání a zároveň proti komu je bráněno, nemůže však být zároveň tím, kdo je jimi bráněn. Akceptace státu (ať už v jakékoli jeho podobě) jako určitého typu „jednatelce“ by znamenala dosti absurdní přijetí toho, že základními právy může být stát (jako údajný „jednatelce“) chráněn státem (zejména svými soudy v čele s Ústavním soudem) před státem (coby subjektem, proti němuž směřují základní práva ve své obranné funkci).

10. Vycházejí z těchto teoretických východisek, je možno dospět k dílčímu závěru, že základní práva zaručená Listinou je nutno chápat jako práva, která tvoří obsah právního vztahu, v němž je stát zásadně adresátem povinností a jednatelce oprávněným.

Ústavně zakotvená základní práva jako důsledek společenské smlouvy
a účel zavedení ústavní stížnosti

11. Povaha základních práv jako ústavně zaručených práv se musí opírat i o povahu ústavy jako výrazu společenské smlouvy, tedy podle Johna Locka a následně Jeana Jacquese Rousseaua pomyslné smlouvy o sdružení a podřízení, jíž se původně svobodní a rovní lidé podřizují vládcí, který však může vládnout pouze v určitých hranicích výkonu moci. Výstižně tuto teorii rekapituluje Jiří Baroš: „Aby byla válka všech proti všem překonána, bylo třeba obětovat svou svobodu suverénu. Ten vytváří právní řád skrze zákony, které vydává. Protože tento právní pozitivismus ohrožuje jednotlivá práva, bylo nutno připomenout práva, která je možno oponovat státu samotnému. Práva vznikla především proto, aby limitovala všemocného suveréna ...“ (Baroš, J. Právo nebo lidská práva? Ke kořenům lidských práv. Jurisprudence, 2010, č. 2, s. 28).

12. Nelze též odhlédnout od toho, kdy a proč vůbec vznikla ústavní stížnost jako nástroj ochrany základních práv. Byla to odezva na změnu vnímání postavení jednotlivce v právním řádu, od kolektivismu a upřednostnění skupinového zájmu k společenskému systému, jehož nejdůležitějším účelem je ochrana jednotlivce, jeho důstojnosti, svobody a práv. V německém právním řádu se objevuje v návaznosti na demokratizaci a denacifikaci po druhé světové válce, ve Španělsku po konci frankistického režimu, v našem právním systému v reakci na zásahy státu do lidských práv v době komunistického režimu. Slovy preambule Listiny základních práv a svobod došlo k zakotvení základních práv a svobod na základě „trpkých zkušeností z dob, kdy lidská práva a základní svobody byly v naší vlasti potlačovány“. Ústavní stížnost jako nástroj ochrany základních práv byla v popsáních situacích tranzitu důležitou součástí změny paradigmatu od všemocného nedemokratického státu ke státu budovanému „v duchu nedotknutelných hodnot lidské důstojnosti a svobody jako vlasti rovnoprávných, svobodných občanů“ (z Preambule Ústavy České republiky). Právě v těchto zlomových situacích, které vůbec daly institutu ústavní stížnosti vzniknout, rozhodně nikoho ani nenapadlo, že by účelem ústavní stížnosti jako nástroje ochrany základních práv někdy mohla být ochrana státu proti jeho vlastním orgánům či dokonce vůči jednotlivci.

13. V ústavě demokratického státu založené na konceptu společenské smlouvy je v první řadě jasně vymezena hranice mezi na jedné straně právy, jichž se lidé vytvářející stát vzdali ve prospěch státu, jenž je metamorfoval ve své zákonem jasně vymezené a omezené kompetence (článek 2 odst. 2 Listiny), a na druhé straně právy, jež jsou těmto lidem ponechána jednak jako obecný prostor jejich autonomie (článek 2 odst. 3 Listiny) a jednak v konkrétních oblastech existence jednotlivce jako konkrétní ústavně zaručená práva. Ústavní garance práv chráněných naší Listinou základních práv a svobod představuje „společensko-smluvní“ závazek státu nezasahovat do určitých sfér jednotlivce (tedy právnické či fyzické osoby). Tímto pohledem je zmatením pojmů, pokud by se na straně těch, jejichž práva jsou ústavně garantována a kdož jsou chráněni ústavním pořádkem coby zpozitivněnou společenskou smlouvou před státem, náhle octl i sám stát, jako ten, kdo má být takovou společenskou smlouvou chráněn sám před sebou. Má-li tedy být Ústavní soud ochráncem ústavnosti ve smyslu článku 83 Ústavy, znamená to v případě řízení o ústavní stížnosti, že je jeho úkolem ochránit jednotlivce před státem, jenž překračuje bariéry, jež mu závazně stanovuje společenská smlouva zakotvená v ústavním pořádku. Není však úkolem Ústavního soudu, aby chránil stát před státem, byť by oním subjektem dovolávajícím se ochrany byl stát s maskou právnické osoby, tedy stát hospodář nakládající s majetkem sobě svěřeným, neboť i

v této poloze zůstává stát státem, tedy tím, kdo musí záruky obsažené ve společenské smlouvě respektovat, ne se sám na sobě domáhat jejich dodržování. Jinak řečeno, není smyslem ústavní stížnosti, aby se jejím prostřednictvím dovolával stát jako hospodář po státu reprezentovaném Ústavním soudem ochrany svých „lidských práv“ před státem představovaným soudy obecnými.

Všechna právní jednání státu mají mocenských prvek

14. Podmínkou projednatelnosti ústavní stížnosti je podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu mimo jiné to, že je podána „fyzickou nebo právnickou osobou“, která tvrdí, že „bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem“. Avšak u státu a jeho orgánů je sporná i otázka, zda se mohou řadit mezi fyzické či právnické osoby ve smyslu § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

15. Již starší státověda uznávala, že stát může vystupovat v různých podobách. Klasický český státovědec Zdeněk Neubauer rozlišoval tři základní podoby státu: stát jako samotný státní právní řád; stát jako aparát, který normy tvoří a z vrchnostenské pozice je vynucuje a zabezpečuje jejich plnění; a konečně „stát jako korporace, jako právnická osoba, jako subjekt práv a povinností, krátce jako povinnostní subjekt podřízený normám, jejichž normotvorným subjektem je stát v prvním, resp. druhém smyslu. ... O prvý a druhý pojem státu jde všude tam, kde se jedná o tvorbu právních norem všech stupňů: zákonodárství, veřejnou správu a soudnictví. O třetí tam, kde se jedná o práva a povinnosti státu jako právního subjektu: o stát jako vlastníka, nájemce, kupitele a prodávatele, zaměstnavatele, po případě podnikatele (např. státní dráhy, zestátněný průmysl nebo jiná odvětví podnikatelská) apod.“ (Neubauer, Z. Státověda a theorie politiky. 1. vyd. Praha: Jan Laichter, 1947, s. 62–63).

16. Právě z tohoto rozlišování vychází judikatura Ústavního soudu (nejpropracovaněji ve stanovisku Pl.ÚS-st. 9/99 ze dne 9. 11. 1999), která přistupuje k problému aktivní legitimace státu funkcionálně a tvrdí, že tam, kde stát vystupuje ve vrchnostenském postavení, aktivní legitimaci k podání ústavní stížnosti postrádá, má ji ovšem tehdy, kdy vystupuje jako korporace, jako právnická osoba. K tomu je ovšem třeba připomenout, že jakkoli je toto rozlišování na dvě základní tváře státu (vrchnostenská versus soukromoprávní) užitečné z hlediska pedagogického i z hlediska zachování pocitu rovnosti tam, kde stát vystupuje jako právnická osoba střetávající se v soukromoprávních vztazích s jednotlivci, tedy skutečnými fyzickými a právnickými osobami, pořád se jedná o tentýž stát.

17. Podle dřívějšího § 21 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, účinného do 31. 12. 2013 platilo, že pokud je účastníkem občanskoprávních vztahů stát, je právnickou osobou. Podle nynějšího § 21 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů pak platí pouze tolik, že stát se v oblasti soukromého práva „považuje za právnickou osobu“. K této odlišnosti komentář nového občanského zákoníku uvádí v části nadepsané „Stát jako fiktivní právnická osoba“ následující: „Odlišnost formulace § 21 ObčZ 1964 a ObčZ spočívá v bezvýhradné akceptaci státu jako právnické osoby při vystupování v právních vztazích podle dosavadní právní

úpravy, zatímco ObčZ stát za právnickou osobu „považuje“. Toto ustanovení sleduje koncipovat stát jako osobu v právním smyslu jako fikci.“ [Lavický, P. a kol. Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 169]. V oblasti soukromého práva je tedy pouze fikcí vytvořeno postavení státu coby právnické osoby, která je na základě téže fikce rovna fyzickým a právnickým osobám, vstupuje s nimi do soukromoprávních vztahů a je si s nimi rovna i v jednání před obecnými soudy.

18. Popsané postavení státu však platí pouze v rámci soukromoprávních vztahů, respektive tehdy, kdy civilní soudy takové soukromoprávní vztahy posuzují. Ústavní soud však už na tuto fikci rovností přistupovat nemůže a nemá. Pokud tak činí a na základě této extenzivní interpretace projednává ústavní stížnosti státu a na jejich základě ruší rozhodnutí obecných soudů, pak je diskutabilní, zda nepřekračuje rozsah svých pravomocí, plynoucích mu z Ústavy a zákona o Ústavním soudě.

19. Ostatně i pohledem občanského práva je přijímáno, že ona rovnost státu s fyzickými a právnickými osobami vytvářená fikcí státu jako právnické osoby není nikdy úplná, neboť není možno zcela se oprostít od mocenského aparátu, kterým ona „fiktivní právnická osoba“ disponuje. Již citovaný komentář nového občanského zákoníku k tomu ve shodě s autorem Karlem Eliášem a s důvodovou zprávou uvádí: „...ani při posuzování pozice státu v soukromoprávních vztazích nelze proto cele abstrahovat od druhé dimenze státu, tj. od té, v níž vykonává svou hlavní funkci, tedy státní moc. I v soukromoprávních vztazích je tuto prioritu funkcí státu a jeho postavení brát v úvahu: z toho plyne, že ani při své účasti v soukromoprávních vztazích stát není oproštěn svého primárního postavení jako nositele veřejných funkcí a veřejné moci a z toho vyplývající omezenosti v jeho autonomii vůle a v podřízenosti metodě veřejnoprávní regulace.“ [Lavický, P. a kol. Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 169].

20. Fikce státu jako právnické osoby je nesporně důležitá v občanském právu hmotném a procesním, neboť umožňuje zachovat rovnost mezi subjekty tam, kde spolu jednotlivci a stát uzavírají soukromoprávní smlouvy a vstupují do soukromoprávních vztahů, byť ani zde nelze stát oddělit od jeho mocenského aparátu a od jeho státních funkcí a smyslu existence. To však nestačí k tomu, aby se stát stal právnickou osobou, nadanou základními právy a svobodami ve smyslu § 72 zákona o Ústavním soudě.

21. Právě uvedený závěr ovšem nic nemění na tom, že i stát, jeho orgány a organizační složky jsou nositeli zákonných práv, a to včetně procesních práv poskytovaných soudními řády, vlastnického práva v souladu s občanským právem či veřejných subjektivních práv ve smyslu § 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, pokud nevystupují ve vrchnostenském postavení, nýbrž v postavení toho, o kom je správními orgány rozhodováno. I vůči samotnému státu, jeho orgánům a organizačním složkám musejí (jiné) státní orgány a zejména obecné soudy dodržovat právo, které stát sám vydává. To vyplývá z obecného ústavního principu legality, jímž se musejí podle článku 2 odst. 3 Ústavy řídit všechny státní orgány. Pokud však státní orgány a zejména obecné soudy tento ústavní příkaz nenaplní, je to sice porušením obecného principu legality, nelze v tom však ve vztahu k samotnému státu, jeho orgánům a organizačním složkám spatřovat zásah do jejich „základních práv nebo svobod zaručených ústavním pořádkem“, neboť tato práva jim zkrátka pojmově nenáleží.

Ústavní soud přece není další přezkumnou instancí

22. Právě proto, že státu a jeho orgánům lidská práva a základní svobody nepřísluší, dostávají se k Ústavnímu soudu se stížnostmi, jež se svou povahou nemohou týkat sporů o skutečná základní práva, nýbrž zásadně sporů o práva zákonná, o výklad zákonných a podzákonných předpisů provedený obecnými soudy, o výklad, proti němuž by tyto státní subjekty rády brojily opravnými prostředky. Ty však již vyčerpaly a jediným opravným prostředkem, který se jim – zdánlivě – nabízí, je již pouze ústavní stížnost. Ústavní stížnost však má být prostředkem ochrany základních práv nebo svobod zaručených ústavním pořádkem, nikoli pokračováním běžného soudního sporu. Možná k nepochopení mezi mou argumentací a hodnocením většiny dochází i proto, že pro mne Ústavní soud není čtvrtou instancí v běžném vnitrostátním soudním řízení a ústavní stížnost je výjimečným nástrojem korekce závažných zásahů státu do ústavně chráněné sféry jednotlivců (fyzických a právnických osob).

23. Ústavní soud je také poslední instancí před tím, než bude stát žalován před Evropským soudem pro lidská práva za to, že zasáhl do lidských práv a základních svobod jednotlivce, ať už je tímto jednotlivcem, zasaženým ve svých právech fyzická nebo právnická osoba. A stížnost státu jako právnické osoby vůči České republice jako smluvní straně Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod pro porušení jeho základních práv vyznívá sice jako jasná absurdita, je ale logickým završením dosavadního výkladu většiny Ústavního soudu.

24. Řada případů, kdy Ústavní soud rozhoduje na půdorysu ústavních stížností spory státních orgánů, dokonce může mít i ústavní rozměr, avšak řešitelný v rámci jeho jasně Ústavou stanovených kompetencí – zejména jako spory o rozsah kompetencí státních orgánů v souladu s čl. 87 odst. 1 písm. k). Vždyť i v této věci je právě předmětem sporu nedostatek oprávnění Nejvyššího soudu přehodnocovat závěry (nosné důvody) plenárního nálezu Ústavního soudu, závazného podle čl. 89 odst. 2 Ústavy pro všechny orgány i osoby, tedy i pro Nejvyšší soud.

III.

25. Většina Ústavního soudu se podle mého názoru mýlí, pokud připouští aktivní legitimaci státu k podávání ústavních stížností. V první řadě tím popírá účel a funkci ústavně zakotvených základních práv a svobod, sloužících k zajištění svobodné sféry jednotlivce před zásahy ze strany veřejné moci tím, že veřejné moci ukládá povinnost zdržet se zásahů do jeho osobní autonomie a poskytnout ochranu jeho ústavně zaručeným základním právům.

26. Přístup většiny též vyjadřuje nepochopení ústavně zaručených lidských práv a základních svobod jako výrazu zpozitivněné společenské smlouvy mezi státem a jednotlivci. A ústavní stížnosti jako nástroje chránícího jednotlivce (fyzickou či právnickou osobu) před porušeními této společenské smlouvy státem.

27. V neposlední řadě též většina nesprávně přenáší fikci státu jako právnické osoby z práva občanského do práva ústavního a pokud na základě takového extenzivního výkladu v řízení o ústavní stížnosti státu vyhoví, tak tím nad rámec svých kompetencí může zasáhnout do práv jednotlivců, kteří v té věci byli se státem ve sporu.

V Brně dne 19. července 2016

Kateřina Šimáčková