

Ústavní soud
Joštova 8
660 83 Brno

ÚSTAVNÍ SOUD Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	- 9 -06- 2022 2
_____ krát Přílohy: _____	
Vyřizuje:	

Návrh Obvodního soudu pro Prahu 5

I. na zrušení:

1) **ustanovení § 4 zákona č. 236/1995 Sb.**, o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, **ve znění zákona č. 18/2022 Sb.**, kterým se mění zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 201/1997 Sb., o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců a o změně a doplnění zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů, **pokud se týká soudců okresních, krajských, vrchních soudů, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu**

2) **ustanovení článku II zákona č. 18/2022 Sb.**, kterým se mění zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 201/1997 Sb., o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců a o změně a doplnění zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, **pokud se týká sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí č. 493/2021 Sb.**, o vyhlášení výše platové základny pro určení platu a některých náhrad výdajů soudců podle 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

II. na přednostní rozhodnutí o návrhu podle § 39 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

Účastníci řízení: 1) Obvodní soud pro Prahu 5
Hybernská 1006/18
110 00 Praha 1

Nepředchází

2) Parlament České republiky

Obsah návrhu	
I. Projednávaná žaloba	5
II. Znění napadených ustanovení zákona a aktivní legitimace navrhovatele	5
III. Průběh legislativního procesu při přijímání zákona č. 18/2022 Sb.	6
III. 1 Vláda	6
III. 2 Poslanecká sněmovna	7
III. 3 Senát	9
III. 4 Prezident	11
III. 5 Sbírka zákonů	11
IV. Námitky vad legislativního procesu při přijímání zákona č. 18/2022 Sb.	12
IV. 1 Nesplnění podmínek pro schválení zákona č. 18/2022 Sb. ve stavu legislativní nouze ve zkráceném jednání – vada první	12
IV. 2 Neprojednání návrhu zákona s mocí soudní – vada druhá	14
IV. 3 Důvodová zpráva k návrhu zákona nesplňuje ústavněprávní požadavky – vada třetí	15
V. Obsahový (materiální) nesoulad zákona č. 18/2022 Sb. s Ústavou	17
V. 1 Přehled dosavadních platových restrikcí vůči soudcům	17
V. 2 Relevantní nálezy Ústavního soudu	18
V. 3 Zákonem č. 18/2022 Sb. nedošlo ke zmrazení platu soudců, ale k jejich snížení	18
V. 4 Zákon č. 18/2022 Sb. je výrazem svévole zákonodárce, porušuje princip proporcionality, není odůvodněn výjimečnými okolnostmi a odnímá již dosaženou úroveň platu	19
VI. Systémově zakotvená platová solidarita soudců se všemi zaměstnanci v národním hospodářství	23
VI. 1 Vývoj způsobu stanovení platové základny soudců od účinnosti zákona č. 236/1995 Sb. do současnosti	23
VI. 2 Konstrukce platové základny soudců z pohledu Ústavního soudu	24
VI. 3 Systémová solidarita konstrukce platové základny soudců vůči ostatním zaměstnancům (princip spojených nádob, resp. platový automat)	25
VI. 4 Změna konstrukce platové základny soudců od roku 2021 a její akceptace soudci	25
VI. 5 Konstrukce platové základny soudců jako politikum	26
VII. Miliardové úspory státního rozpočtu v důsledku platových restrikcí vůči soudcům v minulosti	28
VII. 1 Úspory v letech 2002 až 2014	28
VII. 2 Úspory v roce 2021	28
VIII. Zákon č. 18/2022 Sb. zasahuje do principu nezávislosti soudců	30
IX. Závažné narušení smíru moci výkonné a moci soudní z roku 2015	31
X. Závěrem	33
XI. Petit návrhu	34
XII. Návrh na přednostní rozhodnutí o návrhu podle § 39 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu	34

Seznam příloh (ve formátu PDF):

číslo přílohy	označení přílohy
Příloha 01	stanovisko předsedy Legislativní rady vlády Michala Šalomouna ze dne 4. 1. 2022, Čj. 6-22
Příloha 02	usnesení vlády č. 3 ze dne 5. 1. 2022
Příloha 03	sněmovní tisk 117-0, vládní návrh zákona včetně důvodové zprávy
Příloha 04	rozhodnutí předsedkyně Poslanecké sněmovny č. 10 ze dne 5. 1. 2022
Příloha 05	rozhodnutí předsedkyně Poslanecké sněmovny č. 11 ze dne 5. 1. 2022
Příloha 06	sněmovní tisk 117-1, usnesení rozpočtového výboru Poslanecké sněmovny č. 21 ze dne 11. 1. 2022
Příloha 07	sněmovní tisk 117
Příloha 08	stenografický záznam 6. schůze Poslanecké sněmovny ze dne 11. 1. 2022
Příloha 09	přehled hlasování Poslanecké sněmovny č. 31 ze dne 11. 1. 2022
Příloha 10	usnesení Poslanecké sněmovny č. 68 ze dne 11. 1. 2022
Příloha 11	usnesení Výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu Senátu č. 122 ze dne 19. 1. 2022
Příloha 12	usnesení Ústavně-právního výboru Senátu č. 117 ze dne 19. 1. 2022
Příloha 13	stenografický záznam 19. schůze Senátu konané dne 20. 1. 2022
Příloha 14	usnesení Senátu č. 363 ze dne 20. 1. 2022
Příloha 15	tisková zpráva k výroční zprávě Nejvyššího kontrolního úřadu za rok 2021 ze dne 4. 4. 2022
Příloha 16	výňatek z vládního návrhu zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2022, sešit B, kapitola 4.4.2 Vlivy nad rámec schváleného střednědobého výhledu
Příloha 17	článek ze dne 26. 1. 2022, Když soudci hrozí žalobami. Jde o hamižnost, nebo oprávněný strach o nezávislost
Příloha 18	tabulka 1b jako příloha k publikaci ČSÚ Evidenční počet zaměstnanců a jejich mzdy – 1. čtvrtletí 2022 uveřejněné dne 8. 6. 2022
Příloha 19	výňatek ze státního závěrečného účtu za rok 2020, jenž byl uveřejněn dne 27. 4. 2021 – sešit C, část 3.2.3., str. 97
Příloha 22	výňatek z vládního návrhu státního závěrečného účtu za rok 2021 uveřejněného dne 3. 5. 2022 (sešit C, část 3.2.4, str. 91 – 93)
Příloha 21	sněmovní tisk 54-0
Příloha 22	příloha usnesení vlády č. 1197 ze dne 29. 12. 2021
Příloha 23	článek ze dne 9. 2. 2015, Vláda souhlasila s dohodou o platech soudců
Příloha 24	Prohlášení Republikové rady Soudcovské unie ze dne 20. 1. 2022
Příloha 25	článek ze dne 21. 12. 2020, Platy zdravotníků se zvýší o 10 %, schválila vláda. Přidáno dostanou i učitelé
Příloha 26	výše odměn – Ministerstvo dopravy – náměstek 1
Příloha 27	výše odměn – Ministerstvo dopravy – náměstek 2
Příloha 28	výše odměn – Ministerstvo dopravy – náměstek 2
Příloha 29	výše odměn – Ministerstvo dopravy – náměstek 2
Příloha 30	výše odměn – Ministerstvo dopravy – náměstek 2
Příloha 31	výše odměn – Ministerstvo obrany – přímo podřízený C
Příloha 32	výše odměn – Ministerstvo obrany – přímo podřízený I
Příloha 33	výše odměn – Ministerstvo práce a sociálních věcí – pozice 24
Příloha 34	výše odměn – Ministerstvo práce a sociálních věcí – pozice 28

Příloha 35	výše odměn – Ministerstvo spravedlnosti – náměstek sekce 4
Příloha 36	výše odměn – Ministerstvo spravedlnosti – náměstek sekce 7
Příloha 37	výše odměn – Ministerstvo školství mládeže a tělovýchovy – náměstek F
Příloha 38	výše odměn – Ministerstvo vnitra – náměstek 3
Příloha 39	výše odměn – Ministerstvo zemědělství – náměstek 2
Příloha 40	výše odměn – Ministerstvo zemědělství – náměstek 3
Příloha 41	výše odměn – Úřad vlády – vedoucí pozice 4
Příloha 42	výše odměn – Kancelář prezidenta republiky – vedoucí
Příloha 43	výše odměn – Generální finanční ředitelství – ředitel č. 1
Příloha 44	výše odměn – Úřad pro ochranu hospodářské soutěže – předseda
Příloha 45	výše odměn – Český úřad zeměměřičský a katastrální – předseda
Příloha 46	výše odměn – Správa hmotných rezerv – předseda
Příloha 47	výše odměn – Lesy České republiky, s.p. – generální ředitel
Příloha 48	článek ze dne 10. 2. 2015, Předsedové Baxa a Šámal – Hmotné zabezpečení souvisí s nezávislostí soudců
Příloha 49	článek ze dne 11. 2. 2015, Šámal – Naprostá většina soudců dohodu o platech přijme
Příloha 50	Prohlášení shromáždění předsedů soudů ze dne 11. 2. 2015

I. Projednávaná žaloba

[1] Obvodní soud pro Prahu 5 projednává v řízení vedeném pod sp. zn. 42 C 97/2022 žalobu, kterou se soudce zmíněného soudu domáhá vůči České republice – Obvodnímu soudu pro Prahu 5 zaplacení doplatku platu a víceúčelové paušální náhrady výdajů v celkové částce 8 600 Kč za měsíc únor roku 2022.

[2] Po právní stránce se jedná o nárok žalobce na plat ve smyslu § 28 až § 31 zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon č. 236/1995 Sb.“), a o nárok na víceúčelovou paušální náhradu výdajů (dále jen „náhrada výdajů“) ve smyslu § 32 odst. 1 písm. a) zákona č. 236/1995 Sb.

[3] Žalobce v žalobě tvrdí, že za únor roku 2022 mu nebyl vyplacen plat ve výši 8 300 Kč a náhrada výdajů ve výši 300 Kč, tedy ve výši, jež mu příslušela ještě v lednu roku 2022. Žalobci byl za únor roku 2022 vyplacen plat ve snížené výši 136 200 Kč a náhrada výdajů ve snížené výši 5 600 Kč, celkový rozdíl na platu a náhradě výdajů (dále již jen „plat“) pak představuje žalovanou částku 8 600 Kč. Ke snížení platu došlo v důsledku zákona č. 18/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 201/1997 Sb., o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců, a o změně a doplnění zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon č. 18/2022 Sb.“ nebo „zákon“), jenž s účinností od 1. 2. 2022 vložil do zákona č. 236/1995 Sb. ustanovení § 4, a dále v důsledku přechodného ustanovení článku II zákona č. 18/2022 Sb., pokud se týká sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí č. 493/2021 Sb. Podle žalobce je zákon č. 18/2022 Sb. v rozporu s ústavním zákonem č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“), a to jednak z důvodů vad legislativního procesu při přijímání zákona, a jednak z materiálních důvodů. Žalobce proto Obvodnímu soudu pro Prahu 5 (dále již jen „navrhovatel“) navrhl, aby podal k Ústavnímu soudu návrh na zrušení ustanovení zákona, jež mají být při řešení věci použita.

II.

Znění napadených ustanovení zákona a aktivní legitimace navrhovatele

[4] Navrhovatel musí při řešení věci popsané v článku I. použít tato ustanovení:

- § 4 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 18/2022 Sb.:

Výše platové základny do 31. prosince 2022

Do 31. prosince 2022 činí platová základna 84 060 Kč a pro soudce 100 872 Kč.

- článek II zákona č. 18/2022 Sb.:

Sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí č. 491/2021 Sb., o vyhlášení výše platové základny pro určení platu a některých náhrad výdajů představitelů podle zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů, a sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí č. 493/2021 Sb., o vyhlášení výše platové základny pro určení platu a některých náhrad výdajů soudců podle 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 ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona nepoužijí.

[5] Navrhovatel dospěl k závěru, že výše uvedená ustanovení, jež mají být při řešení věci použita, jsou v rozporu s Ústavou, a je proto aktivně legitimován, v souladu s čl. 95 odst. 2 Ústavy a ustanovením § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, k podání návrhu na zrušení těchto ustanovení.

[6] Poznámka: pokud navrhovatel v dalších částech návrhu pojednává o zákonu č. 18/2022 Sb., činí tak pro zjednodušení, když jinak mu jde samozřejmě o zrušení ustanovení § 4 zákona č. 236/1995 Sb., jež bylo zákonem č. 18/2022 Sb. do zákona č. 236/1995 Sb. vloženo, a stalo se tak jeho součástí.

[7] Rozpor zákona s Ústavou je dán dvěma relativně samostatnými okruhy důvodů neústavnosti, a to že:

- legislativní proces při přijímání zákona byl stížen závažnými vadami, jež mají ústavněprávní rozměr (viz článek IV. návrhu),
- bez ohledu na vady legislativního procesu není zákon v souladu s Ústavou ani po obsahové (materiální) stránce, neboť v rozporu s čl. 1 odst. 1 ve spojení s čl. 82 odst. 1 Ústavy zasahuje do soudcovské nezávislosti v té její součásti, jež se týká materiálního zabezpečení soudců (viz články V. a násl. návrhu).

III.

Průběh legislativního procesu při přijímání zákona č. 18/2022 Sb.

III. 1

Vláda

[8] Ze stanoviska předsedy Legislativní rady vlády Michala Šalomouna ze dne 4. 1. 2022, Čj. 6/22, vyplývá, že vládní návrh zákona nebyl, na základě výjimky udělené ústně předsedou Legislativní rady vlády na schůzi vlády dne 29. 12. 2021, projednán v připomínkovém řízení, a že z časových důvodů nebyl projednán pracovními komisemi Legislativní rady vlády, a to zejména vzhledem k požadavku, aby návrh zákona byl projednán vládou již na schůzi dne 5. 1. 2022. Důvodem vypracování stanoviska bylo, že podle návrhu předkladatele měl být zákon v Parlamentu ČR projednán ve zkráceném jednání v rámci vyhlášeného stavu legislativní nouze.

[9] Předseda Legislativní rady vlády ve stanovisku uvedl (mimo jiné) následující:

- předkladatel požaduje po vládě, aby navrhla předsedkyni Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“) vyhlásit k projednání návrhu zákona stav legislativní nouze. Pro projednání návrhu zákona ve zkráceném jednání ve stavu legislativní nouze je však třeba, aby byly splněny podmínky pro jeho vyhlášení uvedené v § 99 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (dále též „zákon č. 90/1995 Sb.“). Postupovat takto lze „za mimořádných okolností, kdy jsou zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů nebo bezpečnost státu nebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody“. Projednání návrhu zákona ve stavu legislativní nouze by mohlo zatížit legislativní proces vadou, která je způsobilá vyvolat negativní následky v případě přezkumu tohoto předpisu u Ústavního soudu, když tyto pochybnosti lze dovozovat z judikatury Ústavního soudu (stanovisko cituje nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 a Pl. ÚS 55/10).
- tím, že návrh zákona zasahuje do platové základny soudců, dostává se do možného rozporu s ústavním pořádkem, jak vyplývá z bohaté judikatury Ústavního soudu. Tím spíše to platí v situaci, kdy vláda platy jiných vybraných skupin „služebníků státu“ s účinností od 1. 1. 2022

naopak zvýšila (stanovisko cituje nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 11/02, Pl. ÚS 55/05, Pl. ÚS 13/08, Pl. ÚS 33/11 a Pl. ÚS 20/15).

- klíčové hledisko pro posouzení ústavnosti zásahu do materiálního zabezpečení soudce představuje teze vyslovená Ústavním soudem v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/08: „Krok zákonodárce, jímž (by) došlo nikoliv k pozastavení tempa růstu platu soudců, nýbrž k bytí i jen částečnému odnětí již dosažené úrovně jejich materiálního zabezpečení, by stěžil mohl Ústavní soud z hlediska principů demokratického právního státu aprobovat. Zvláště to platí, pokud by se ukázalo, že takováto zásadně nepřipustná restrikce zasahuje toliko nebo především příjmové poměry soudců, a nikoliv současně příjmy jiných „služebníků“ státu.“ Stanovisko považuje tuto tezi za zcela klíčovou, neboť zákon nabude účinnosti teprve během roku 2022, čímž de facto dojde ke snížení platu soudců dnem nabytí účinnosti zákona, jelikož v období od 1. 1. 2022 do dne nabytí účinnosti zákona budou soudci pobírat plat vyšší a nabytím účinnosti zákona se jim plat sníží na platovou základnu z roku 2021. Platy těchto osob tedy nebudou zmrazeny, ale sníženy oproti jejich výši účinné v lednu 2022.

Důkaz: stanovisko předsedy Legislativní rady vlády Michala Šalomouna ze dne 4. 1. 2022, Čj. 6/22 (příloha 01)

[10] Předkladatelem vládního návrhu zákona byl ministr práce a sociálních věcí Marian Jurečka. Návrh zákona vláda schválila na své schůzi dne 5. 1. 2022 usnesením č. 3, jímž současně předsedkyni Poslanecké sněmovny navrhla, aby pro projednání vládního návrhu zákona vyhlásila stav legislativní nouze, požádala ji, aby byl návrh projednán ve zkráceném jednání v rámci vyhlášeného stavu legislativní nouze, a dále požádala předsedu Senátu Parlamentu České republiky (dále jen „Senát“) o projednání vládního návrhu zákona ve zkráceném jednání.

Důkaz: usnesení vlády č. 3 ze dne 5. 1. 2022 (příloha 02)
zdroj: <https://apps.odok.cz/djv-agenda?date=2022-01-05>

III. 2 Poslanecká sněmovna

[11] Vládní návrh zákona včetně důvodové zprávy byl poslancům Poslanecké sněmovny rozeslán dne 5. 1. 2022 jako tisk 117/0. V důvodové zprávě bylo (mimo jiné) uvedeno:

- vzhledem k tomu, že vývoj průměrné mzdy a její výše v roce 2020 by při ponechání automatického mechanismu pro stanovení výše platové základny v § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb. vedl k významnému navýšení platových základen představitelů, soudců a státních zástupců a s ohledem na nepříznivou hospodářskou situaci umocněnou důsledky epidemie COVID-19 a trvajících rozpočtového provizoria, je nezbytné růst platových základen dočasně pozastavit. Dočasné snížení platových základen na úroveň platnou před 1. 1. 2022, a to pouze na dobu od data účinnosti zákona do konce roku 2022, lze s ohledem na uvedené okolnosti považovat za spravedlivé řešení.
- pro zbytek roku 2022 by tak platová základna představitelů činila 84 060 Kč, platová základna soudců 100 872 Kč a platová základna státních zástupců 90 784,80 Kč. Za účelem odstranění možných pochybností se skrze přechodná ustanovení stanovuje, že se sdělení o platových základnách představitelů státní moci, soudců a státních zástupců vydaná pro rok 2022 ode dne účinnosti zákona nepoužijí.
- návrh je souladu s Ústavou. Platová restrikce dopadá stejně na představitele všech pilířů státní moci, zároveň se jedná o úpravu striktně časově omezenou v situaci, kdy se realizují úsporná opatření i ve vztahu k dalším skupinám osob odměňovaným z veřejných rozpočtů.

- návrh by měl v roce 2022 představovat úsporu 6 % finančních prostředků na platy oproti situaci, kdy by platové základny byly stanoveny podle aktuálně platné právní úpravy. Odhadované úspory vlivem zmrazení platových základen, pokud by účinnost zákona nastala od února 2022, by představovaly u představitelů státní moci cca 56,7 mil. Kč, u soudců cca 403,7 mil. Kč a u státních zástupců cca 138,3 mil. Kč, celkem tedy cca 0,6 mld. Kč.
- navrhuje se, aby předseda vlády požádal o vyhlášení stavu legislativní nouze a projednání návrhu zákona ve zkráceném řízení. V případě, že by ke včasnému přijetí úpravy nedošlo, existuje riziko značných hospodářských škod plynoucích z narůstajícího zadlužení České republiky, které se zejména v posledních 2 letech prohloubilo vlivem dopadů opatření, která bylo nutné přijmout ke zmírnění dopadů epidemie COVID-19. Česká republika se nachází v rozpočtovém provizoriu a také s ohledem na mimořádný nárůst cen zboží a služeb je výdajová situace státu krizová. Výsledek schodku státního rozpočtu k 30. 11. 2021 byl 401 mld. Kč
- restrikce v oblasti platů ze státního rozpočtu jsou v roce 2022 plošné. Jako relevantní a ospravedlnitelné řešení z hlediska porovnání principů spravedlivého ocenění za práci a rozpočtově odpovědného hospodaření státu lze v současné situaci shledat toliko valorizaci platů osob, podílejících se tzv. „v první linii“ na boji s epidemií COVID-19, tj. příslušníků bezpečnostních sborů, vojáků z povolání, zdravotníků a zaměstnanců v sociálních službách. Kromě uvedených skupin lze v současné rozpočtové situaci považovat za odůvodnitelné již pouze zvýšení platových tarifů pedagogických pracovníků v regionálním školství.

Důkaz: sněmovní tisk 117/0 – vládní návrh zákona včetně důvodové zprávy (příloha 03)
zdroj: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=9&CT=117&CT1=0>

[12] Na základě žádosti předsedy vlády ze dne 5. 1. 2022 o projednání vládního návrhu zákona (sněmovní tisk 117) vyhlásila Předsedkyně Poslanecké sněmovny rozhodnutím č. 10 ze dne 5. 1. 2022, s odkazem na § 99 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., stav legislativní nouze na dobu od 5. 1. 2022 do 4. 2. 2022. Rozhodnutím č. 11 ze dne 5. 1. 2022 předsedkyně Poslanecké sněmovny rozhodla, v souvislosti s vyhlášením stavu legislativní nouze, podle § 99 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., že vládní návrh zákona (sněmovní tisk 117) bude projednán ve zkráceném jednání, a současně sněmovní tisk přikázala rozpočtovému výboru k projednání se stanovením nepřekročitelné lhůty pro předložení usnesení do 11. 1. 2022 do 13.00 hodin. Rozpočtový výbor projednal vládní návrh zákona na schůzi dne 11. 1. 2022, kdy přijal usnesení č. 21, doručené poslancům jako tisk 117/1, v němž Poslanecké sněmovně navrhl, aby své jednání ukončila nejpozději do 24.00 hod. dne 11. 1. 2022, a dále jí doporučil s vládním návrhem zákona vyslovit souhlas.

- Důkaz: 1) rozhodnutí předsedkyně Poslanecké sněmovny rozhodnutí č. 10 ze dne 5. 1. 2022 (příloha 04)
zdroj: <https://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=202785>
- 2) rozhodnutí předsedkyně Poslanecké sněmovny rozhodnutí č. 11 ze dne 5. 1. 2022 (příloha 05)
zdroj: <https://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=202786>
- 3) sněmovní tisk 117/1 – usnesení rozpočtového výboru Poslanecké sněmovny č. 21 ze dne 11. 1. 2022 (příloha 06)
zdroj: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=9&ct=117&ct1=1>

[13] Poslanecká sněmovna projednala vládní návrh zákona (sněmovní tisk 117) na své 6. schůzi dne 11. 1. 2022.

[14] Před projednáním vládního návrhu zákona Poslanecká sněmovna na schůzi posuzovala, v souladu s § 99 odst. 5 zákona č. 90/1995 Sb., zda jsou dány podmínky pro projednání návrhu zákona ve stavu legislativní nouze ve zkráceném jednání. K této otázce i k širším souvislostem vládního návrhu se v rozpravě vyjádřili tito poslanci, kteří uvedli následující (parafrázováno):

- Radek Vondráček (předseda Ústavně-právního výboru Poslanecké sněmovny, člen poslaneckého klubu ANO 2011): nejsou splněny podmínky pro projednání návrhu zákona ve stavu legislativní nouze, neboť zákonnou podmínkou je mimořádná okolnost způsobující zásadní ohrožení základních práv a svobod občanů nebo bezpečnost státu nebo hrozba značných hospodářských škod, a návrh zákona nic z toho nesplňuje. Úspora státního rozpočtu ve výši 0,6 mld. Kč neodpovídá pojmu značná hospodářská škoda. Žádný z poslanců klubu ANO 2011 nevyslovil souhlas s projednáním návrhu zákona ve stavu legislativní nouze, nikdo s nimi o této otázce nejednal. Jde o snížení platu, nikoliv o zmrazení platu.
- Helena Válková (poslanecký klub ANO 2011): projednávání návrhu zákona, navíc s jistou dávkou retroaktivity, ve stavu legislativní nouze není ústavně konformní postup. Nejde o zmrazení platů, ale o jejich snížení, a proto by poslanci měli být obzvláště v případě soudců velmi opatrní a ostražití.
- Zuzana Ožanová (poslanecký klub ANO 2011): kdo má minimální základ právnického vzdělání, nemůže říct, že tento zákon má znaky, pro které by mohl být projednáván ve stavu legislativní nouze,
- Tomáš Kohoutek (poslanecký klub ANO 2011): návrh je legislativním a retroaktivním zmetkem, vyzval poslance, aby přestali veřejnosti lhát o tom, že se zmrazují platy, když jde o jejich snížení,
- Marek Výborný (poslanecký klub KDU-ČSL): je zjevné, že o otázce stavu legislativní nouze se poslanci neshodnou, jsou různé názory, v případě potřeby rozhodne Ústavní soud.

[15] Poté Poslanecká sněmovna hlasováním č. 31 přijala usnesení, že nadále existují podmínky pro projednání vládního návrhu zákona ve zkráceném jednání. K hlasování bylo přihlášeno 173 poslanců, pro přijetí usnesení hlasovalo 110 poslanců, proti hlasovalo 6 poslanců a 55 poslanců se zdrželo hlasování.

[16] Po krátké obecné a podrobné rozpravě, v rámci které byly zamítnuty pozměňovací návrhy, Poslanecká sněmovna vyslovila s vládním návrhem zákona souhlas v hlasování č. 37 usnesením č. 68. K hlasování bylo přihlášeno 178 poslanců, pro přijetí usnesení hlasovalo 173 poslanců a 5 poslanců se zdrželo hlasování.

- Důkaz: 1) sněmovní tisk 117 (příloha 07)
zdroj: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?t=117>
- 2) stenografický záznam 6. schůze Poslanecké sněmovny ze dne 11. 1. 2022 (příloha 08)
zdroj: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/006schuz/s006020.htm>
- 3) přehled hlasování Poslanecké sněmovny č. 31 ze dne 11. 1. 2022 (příloha 09)
zdroj: <https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?g=77483&l=cz>
- 4) usnesení Poslanecké sněmovny č. 68 ze dne 11. 1. 2022 (příloha 10)
zdroj: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=9&v=US&ct=68>

III. 3 Senát

[17] Poslanecká sněmovna postoupila vládní návrh zákona Senátu dne 12. 1. 2022 jako tisk 189, který byl senátorům rozeslán jako tisk 189/0. Organizační výbor Senátu stanovil garančním výborem Výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu a přikázal tisk k projednání Ústavně-právnímu výboru.

[18] Výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu projednal návrh na schůzi dne 19. 1. 2022 a přijal usnesení č. 122, které bylo senátorům rozdáno jako tisk 189/1. Výbor doporučil Senátu návrh zákona zamítnout a přijmout toto doprovodné usnesení:

- Senát si je vědom, že rozpočtová politika minulé vlády zvláště v době nástupu covidové pandemie dostala veřejné finance do velmi tíživé situace. Týká se to především hospodaření státního rozpočtu.
- Senát rozumí tomu, že nová vláda začíná s nezbytnými kroky, které povedou k ozdravení státní pokladny. Z tohoto pohledu také vnímá snahu vlády o zmrazení respektive snížení platů představitelů státní moci, soudců a na ně navázaných státních zástupců. Celkový efekt tohoto kroku při vědomí úskalí jeho souladu s ústavním pořádkem však představuje úsporu maximálně 0,14 % vykázaného schodku státního rozpočtu v minulém roce. Tento krok by na druhé straně přinesl naprosté rozvalení v minulosti složitě vyjednávaného konsenzu nad modelem stanovení platů představitelů státní moci a soudců.
- Senát připomíná, že platy představitelů státní moci, soudců a na ně navázaných státních zástupců jsou zmrazeny již druhým rokem. Další zmrazování či snižování platů představitelů státní moci a soudců by vedlo k takovému zásahu do odměňování ústavních činitelů, které by v budoucnu již nebylo prakticky možné napravit.

Důkaz: usnesení Výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu Senátu č. 122 ze dne 19. 1. 2022 (příloha 11)

zdroj:

<https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=102118>

[19] Ústavně-právní výbor projednal návrh na schůzi dne 19. 1. 2022 a přijal usnesení č. 117, které bylo senátorům rozdáno jako tisk 189/2. Výbor také doporučil Senátu návrh zákona zamítnout a přijmout doprovodné usnesení ve shodném znění, jaké navrhl Výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu.

Důkaz: usnesení Ústavně-právního výboru Senátu č. 117 ze dne 19. 1. 2022 (příloha 12)

zdroj:

<https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=102124>

[20] Senát projednal návrh zákona dne 20. 1. 2022 na své 19. schůzi. Na úvod schůze seznámil senátory s vládním návrhem zákona ministr práce a sociálních věcí Marian Jurečka, který (mimo jiné) uvedl, že „...už bychom neměli v budoucnu, já jsem to řekl i na vládě, že už materiál v tomto směru, z hlediska nějakého zmrazování apod., na půdu parlamentu neponesu. Myslím si, že tady má být nějaká kultura způsobu odměňování, ať už nás jako zákonodárců, ale i ostatních klíčových oblastí moci zákonodárné, výkonné a soudní. Myslím si, že tak, jak se to navázalo v roce 2015, to dávalo nějakou jasnou logiku a transparentnost, proč ty zákony jsou stanoveny tak, jak jsou stanoveny.“ (blíže k proslovu ministra Jurečky viz bod 72 tohoto návrhu).

[21] Poté na schůzi přednesl zprávu Výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu jeho zpravodaj senátor Vladislav Vilímc, který odkázal na usnesení výboru č. 122 a dodal, že návrh zákona zasahuje do platové základny soudců a dostává se tak do možného rozporu s ústavním

pořádkem České republiky, jak vyplývá z bohaté judikatury Ústavního soudu. Další možnou vadou legislativního procesu lze spatřovat v tom, že ač byl zákon projednáván v Poslanecké sněmovně ve stavu legislativní nouze, aby mohl co nejrychleji platit, pro takový postup zřejmě nebyla naplněna podmínka hrozící škody mimořádného rozsahu, neboť se jedná o úsporu v řádu spíše setin výdajů státního rozpočtu. Ač ministr prohlásil, že už nebude předkládat žádnou novelu tohoto zákona v nejbližších letech, tak pokud tento zákon bude schválen, tak asi bude muset, jinak by došlo k úplnému rozvalu platových základů soudců i představitelů státní moci.

[22] Následně přednesl zprávu Ústavně-právního výboru jeho zpravodaj senátor Michael Canov, který odkázal na usnesení výboru č. 117 a poté podal podrobnou zprávu o průběhu projednávání návrhu zákona ve výboru. Zejména uvedl, že návrh zákona má řadu velmi závažných nedostatků, jak formálního a procesního, tak materiálního charakteru, v jejichž důsledku je návrh zákona nejspíše protiústavní. Využitím stavu legislativní nouze byl obejit standardní legislativní proces, kdy se k návrhu nemohli vyjádřit zástupci justice a státního zastupitelství, a nebyla také splněna podmínka hrozící značné hospodářské škody. Po materiální stránce návrh nerespektuje kautely kladené Ústavním soudem na platové restrikce vůči soudcům. Selektivita a neproporcionalita návrhu vůči soudcům je umocněna skutečností, že navrhovaná úprava fakticky způsobí pokles již dosaženého příjmu v lednu 2022. Není smyslem zákona o platu každoročně reagovat na přílišnou výši platů určených takzvaným automatem, ale naopak. Právě z důvodu zamezení každoročního řešení této otázky byl zákon, respektive automat, v současné podobě přijat.

[23] Slova se poté ujal senátor Zdeněk Nytra (předseda senátorského klubu ODS a TOP 09), který uvedl: „...co je na tom návrhu zákona špatně, jsme slyšeli od obou předřečníků. Na druhou stranu politika je také o symbolech. A tento návrh zákona je především symbolem, že představitelé státní moci, primárně v tomto případě poslanci a senátoři, dýchají s touto republikou, s ekonomikou. A s ohledem na složení této vlády, která chce řešit deficit státního rozpočtu“. Následně tento senátor vznesl návrh, aby se Senát návrhem zákona nezabýval. O tomto návrhu Senát hlasoval a přijal usnesení č. 363, že vyjadřuje vůli návrhem zákona se nezabývat. Z přítomných 62 senátorů hlasovalo pro přijetí usnesení 45 senátorů, proti hlasovali 3 senátoři a 14 senátorů se zdrželo hlasování.

- Důkaz: 1) stenografický zápis 19. schůze Senátu konané dne 20. 1. 2022 (příloha 13)
zdroj: <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/psssenat/hlasovani?action=steno&O=13&IS=6872&D=20.01.2022#b22800>
- 2) usnesení Senátu č. 363 ze dne 20. 1. 2022 (příloha 14)
zdroj: <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/psssenat/htmlhled?action=doc&value=102176>

III. 4 Prezident

[24] Zákon byl doručen prezidentu republiky k podpisu dne 21. 1. 2022. Prezident zákon podepsal dne 24. 1. 2022.

- Důkaz: sněmovní tisk 117 (příloha 07)
zdroj: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?t=117>

III. 5 Sbírka zákonů

[25] Ve Sbírce zákonů byl zákon vyhlášen dne 28. 1. 2022 pod č. 18/2022 Sb.

IV.

Námítky vad legislativního procesu při přijímání zákona č. 18/2022 Sb.

IV. 1.

Nesplnění podmínek pro schválení zákona č. 18/2022 Sb. ve stavu legislativní nouze ve zkráceném jednání – vada první

[26] Průběh a pravidla zákonodárního procesu v Poslanecké sněmovně ve stavu legislativní nouze jsou upravena v ustanovení § 99 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Pro posuzovanou věc jsou významné následující odstavce uvedeného ustanovení:

- odst. 1: Za mimořádných okolností, kdy jsou zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů nebo bezpečnost státu nebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody, vyhlásí předseda Sněmovny na návrh vlády stav legislativní nouze na určitou dobu. Sněmovna může stav legislativní nouze zrušit nebo omezit dobu, na niž byl vyhlášen.
- odst. 2: Ve stavu legislativní nouze může předseda Sněmovny na žádost vlády rozhodnout, že předložený vládní návrh zákona bude projednán ve zkráceném jednání.
- odst. 5: Ve stavu legislativní nouze posoudí Sněmovna před projednáváním vládního návrhu zákona, zda jsou podmínky pro jeho projednání ve zkráceném jednání. Neshledá-li důvody pro mimořádný postup, návrh zákona ve zkráceném jednání neprojedná.

[27] Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 10. 7. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 28/13 (bod 49), uvedl, že se v minulosti již opakovaně zabýval vadami legislativního procesu, včetně vyhlášení stavu legislativní nouze a projednání návrhu zákona ve zkráceném jednání. Jeho názory se vyvíjely od značné zdrženlivosti (např. v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 24/07, sp. zn. Pl. ÚS 56/05 a sp. zn. Pl. ÚS 12/10) k důraznému připomenutí nutnosti dodržování principů tvorby souladného, přehledného a předvídatelného práva jako jednoho z atributů materiálně chápaného právního státu (např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 55/10 a sp. zn. Pl. ÚS 53/10). Třebaže je institut legislativní nouze výhradně institutem zákonným, je třeba na něj nesporně nahlížet pod zorným úhlem principů dělby moci, pluralismu, svobodné soutěže politických sil a ochrany parlamentních menšin. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10 Ústavní soud vyložil, že institut vyhlášení stavu legislativní nouze omezuje či relativizuje tyto uvedené ústavní principy, a proto musí být podmínky jeho použití vykládány restriktivně. Podmínkou vyhlášení stavu legislativní nouze je existence mimořádné okolnosti, která má potenciál ohrozit základní práva a svobody zásadním způsobem, anebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody (§ 99 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb.). Závěr o existenci mimořádné okolnosti musí mít rozumný základ a musí být podložen skutkovými okolnostmi, důvodnost vyhlášení stavu legislativní nouze pak nutno opřít rovněž o poměření intenzity důvodů pro vyhlášení stavu legislativní nouze ve vztahu k omezení dotčených ústavních principů, neboť zájem na zabránění nebo odstranění jejích důsledků by měl s ohledem na chráněné hodnoty v konkrétním případě převážet nad zájmem na řádném průběhu legislativní procedury (srov. body 84-85 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10). Nelze také odhlédnout od skutečnosti, že v praxi parlamentní je tento institut užíván – jak již Ústavní soud v minulosti také upozornil – velmi často; tolik z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 28/13.

[28] V již zmíněném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10 Ústavní soud dále uvedl: „Vzhledem k okolnosti, že se jedná o institut zkracující proceduru přijetí vládních návrhů zákonů, nezbytně dochází nejen k omezení či zkrácení ... práv parlamentní opozice (zejména vynecháním prvního čtení a možností vynechat obecnou rozpravu, jakož i možností zkrátit řečnickou dobu až na 5 minut, resp. znemožněním činit některé procedurální návrhy ve vztahu k programu schůze i k jejímu průběhu atd.), nýbrž v konečném důsledku dochází i k narušení či relativizování ... demokratických principů ovládajících legislativní proces. To proto, že z důvodu rychlosti

přijímání předkládaných vládních návrhů zákonů je znemožněna důkladná příprava a seznámení se s projednávanou materií a celkově jsou omezeny a zkráceny parlamentní procedury i rozpravy. Proto je ústavní požadavek, dle kterého se má stát zákonodárná procedura ovládaná výše uvedenými demokratickými principy „skutečným zdrojem legitimity zákona“, v rámci vyhlášeného stavu legislativní nouze a v něm aplikovaného zkráceného projednání vládních návrhů zákonů závažným způsobem relativizován a narušen. Dochází tak totiž k výraznému omezení potřebné parlamentní rozpravy a debaty a Poslanecká sněmovna se v takové situaci může snadno stát pouhým schvalovatelem vládou předložených návrhů zákonů, aniž by tyto byly podrobeny důkladnému zkoumání a rozvažování, příp. aniž by čelily kritice či přednesení alternativních návrhů, a to nejen ze strany opozice. ... Byť se tedy jedná o výhradně zákonný institut, upravený pouze jednacím řádem Poslanecké sněmovny, je zřejmé, že důsledky jeho aplikace zřetelně přesahují zákonnou úroveň. Ústavní soud musel v této souvislosti přihlídnout i k tomu, že ústavní pořádek explicitně připouští možnost projednat vládní návrh zákona ve zkráceném jednání pouze na základě čl. 8 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, a to v době stavu ohrožení státu nebo válečného stavu. Stanoví-li tedy ústavní pořádek takovouto možnost pouze v jediném případě, je zřejmé, že za jiných situací to obecně možné není. Nejde přitom o mezeru v Ústavě České republiky, pokud ústavní pořádek možnost projednat návrh zákona ve zkráceném jednání zná. Ústavodárce se toliko rozhodl tuto možnost připustit jen v extrémních a mimořádných situacích. Lze sice připustit, že na úrovni zákona (jednacího řádu) se zakotví další případy, kdy lze zákony projednat ve zkráceném řízení (legislativní nouze), avšak protože jde o úpravu praeter constitutionem a protože smyslem ústavněprávní reglementace zkráceného projednávání je ochrana práv a principů ovládajících legislativní proces v demokratickém právním státě, využití institutu legislativní nouze je možné jen za předpokladu širokého konsenzu v Parlamentu (aklamace, případně alespoň taková většina, která je srovnatelná s většinou vyžadovanou k přijetí ústavního zákona) anebo (a) jen tehdy, kdy typová závažnost situací, v nichž bude legislativní nouze použita, odpovídá závažností situacím, s nimiž počítá ústavní pořádek pro zkrácené projednání návrhu zákona (stav ohrožení státu, válečný stav).“

[29] Předsedkyně Poslanecké sněmovny odůvodnila vyhlášení stavu legislativní nouze v rozhodnutí č. 10 ze dne 5. 1. 2022 pouze odkazem na ustanovení § 99 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb. a na žádost předsedy vlády ze dne 5. 1. 2022. Důvody vyhlášení stavu legislativní nouze však lze blíže dovést ze shora podaného přehledu legislativního procesu, zejména z důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona, podle níž bylo důvodem žádosti o vyhlášení stavu legislativní nouze riziko „značných hospodářských škod“ plynoucích z narůstajícího zadlužení České republiky, když schodek státního rozpočtu ke dni 30. 11. 2021 byl ve výši 401 mld. Kč. Podle důvodové zprávy se Česká republika nachází v rozpočtovém provizoriu a také s ohledem na mimořádný nárůst cen zboží a služeb je výdajová situace státu krizová. Odhadovaná úspora v důsledku zmrazení platové základny soudců na dobu od února do prosince 2022 (na úroveň k roku 2021) by podle důvodové zprávy představovala u soudců úsporu pro státní rozpočet v částce cca 403,7 mil. Kč.

[30] Navrhovatel poměřil intenzitu důvodů pro vyhlášení stavu legislativní nouze ve vztahu k omezení ústavních principů (tj. zájmem na řádném průběhu legislativní procedury) a dospěl k závěru, že došlo ke zneužití institutu stavu legislativní nouze při přijímání zákona, resp. že důvody pro přijetí zákona ve stavu legislativní nouze ve zkráceném jednání nebyly naplněny, což navrhovatele vede k závěru o neústavnosti zákona č. 18/2022 Sb.

[31] Pro vyhlášení stavu legislativní nouze totiž nebyla naplněna vládou uváděná existence „rizika“ (slovy zákona „hrozby“) značné hospodářské škody státu ve smyslu § 99 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., neboť cílem návrhu zákona byla úspora státního rozpočtu na platech soudců ve výši 403,7 mil. Kč (dohromady se státními zástupci a představiteli státní moci cca 0,6 mld. Kč), kdežto uváděný schodek státního rozpočtu činil 401 mld. Kč, a proto úspora

na platech soudců představuje pouhých 0,1 % (jedno promile) schodku státního rozpočtu. Je evidentní, že úspora částky odpovídající jednomu promile schodku státního rozpočtu jeho výdajovou stránku prakticky vůbec nijak neovlivní, a proto státu nehrozila „značná hospodářská škoda“, z důvodu které by bylo důvodné rezignovat na řádnou a zákonnou legislativní proceduru, včetně připomínkového řízení a tedy umožnění moci soudní se k návrhu zákona vyjádřit (viz dále). Na zcela nepatrný efekt vládou uváděné úspory státního rozpočtu ostatně poukázaly i výše zmíněné výbory Senátu, jež současně upozornily na to, že schválení zákona přinese naprosté rozvalení v minulosti složitě vyjednávaného konsenzu nad modelem stanovení platů představitelů státní moci a soudců.

[32] Dalším závažným ústavněprávním deficitem legislativního procesu při přijetí zákona ve stavu legislativní nouze ve zkráceném jednání je skutečnost, že před zahájením projednání vládního návrhu zákona v Poslanecké sněmovně hlasovalo pro přijetí usnesení, že nadále existují podmínky pro projednání návrhu zákona ve zkráceném jednání, pouze 110 poslanců, což je výrazně méně než třípětinová většina všech poslanců, jak na to v judikatuře poukázal Ústavní soud. Smyslem ústavněprávní reglementace zkráceného projednávání je totiž ochrana práv a principů ovládajících legislativní proces v demokratickém právním státě, a proto je využití institutu legislativní nouze možné jen za předpokladu širokého konsenzu v Parlamentu (aklamace, případně alespoň taková většina, která je srovnatelná s většinou vyžadovanou k přijetí ústavního zákona), což tedy v posuzovaném případě splněno nebylo. Nedošlo ani k širokému konsenzu napříč politickými stranami ohledně otázky stavu legislativní nouze, když například s (opozičním) poslaneckým klubem ANO 2011 tuto otázku nikdo nekonzultoval, přitom jde o nejpočetnější poslanecký klub čítající 72 členů, kteří představují 36 % (více než třetinu) poslanců. Čtyři poslanci uvedeného klubu pak v rozpravě před rozhodováním Poslanecké sněmovny o tom, zda jsou dány podmínky pro projednání návrhu zákona ve stavu legislativní nouze ve zkráceném jednání, uvedli (a odůvodnili), že pro takové projednání nejsou splněny podmínky. Ostatně i (koaliční) poslanec KDU-ČSL na závěr rozpravy konstatoval, že v otázce stavu legislativní nouze se poslanci neshodnou a mají různé názory.

[33] K ústavně souladné legislativní proceduře nemohlo dojít také proto, že v důsledku vyhlášení stavu legislativní nouze a rozhodnutí o projednání zákona ve zkráceném jednání uplynula od rozeslání vládního návrhu zákona poslancům (5. 1. 2022) do projednání a schválení návrhu na schůzi Poslanecké sněmovny dne 11. 1. 2022 doba pouhých šesti dnů (včetně soboty a neděle). Pro krátkost doby proto byla znemožněna či alespoň významně ztížena důkladná příprava a seznámení se poslanců s projednávanou materií, obzvláště za situace, kdy otázka platových restrikcí vůči soudcům je předmětem bohaté judikatury Ústavního soudu a kdy stanovisko Legislativní rady vlády obsahovalo celou řadu připomínek a výhrad jak k zamýšlenému přijetí zákona ve stavu legislativní nouze, tak ke spornosti návrhu ve vztahu k soudcům po materiální stránce s ohledem na zásadu soudcovské nezávislosti. Pro krátkost času se vláda rovněž vyhnula kritické diskusi nad návrhem se zástupci moci soudní.

[34] Závěrem k výše popsané první vadě legislativního procesu je namísto zopakovat, že předseda Legislativní rady vlády ve svém detailně zdůvodněném stanovisku vládu upozornil na to, že projednání návrhu zákona ve stavu legislativní nouze by mohlo zatížit legislativní proces vadou, jež by byla způsobilá vyvolat negativní následky v případě přezkumu zákona u Ústavního soudu. Vláda tato varování oslyšela, aniž by přitom vznesla nějaké relevantní protiargumenty.

IV. 2.

Neprojednání vládního návrhu zákona s mocí soudní – vada druhá

[35] Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 (body 52, 53) uvedl, že vláda i Parlament opakovaně zachází – pokud jde o způsob přijetí zákona, jenž zásadním způsobem zasahuje materiální zabezpečení soudců – s třetí součástí státní moci, totiž mocí soudní, způsobem, jenž

v evropském demokratickém a právním prostoru lze jen stěží nalézt. Ústavní soud v minulosti již několikrát apeloval, aby exekutiva i moc zákonodárná respektovaly pravidla demokratické politické kultury. Již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/10 Ústavní soud (bod 25) uvedl: „Soudci se ocitli z hlediska možnosti relevantně projevit svoji vůli a bránit se v otázce platu v horší pozici než ostatní profese ... v případě výjimečných okolností, např. tíživé finanční situace státu, by napříště neměli být soudci takto znevýhodněni a k tomu, aby zákonodárce mohl přistoupit k platovým restrikcím, by si měl opatřit relevantní stanovisko reprezentantů soudní moci, jež by se mělo stát i součástí důvodové zprávy.“ V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/11 pak Ústavní soud připomněl s veškerou naléhavostí konstitutivní principy demokratické společnosti, s nimiž stojí a padá ústavní stát – tehdejšími slovy nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/93 „právo a spravedlnost není předmětem volné dispozice zákonodárce a tím ani zákona, protože zákonodárce je vázán určitými základními hodnotami, jež Ústava prohlašuje za nedotknutelné“. Platové restrikce soudců vždy budou znamenat určitou formu zásahu do jednoho z komponentů soudcovské nezávislosti, proto je nepřípustné, aby k takovému zásahu docházelo jednostranně; soudci představují z pohledu osobního rozsahu zákona č. 236/1995 Sb. nejpočetnější skupinu osob, navíc skupinu, jež požívá z hlediska ústavního zvláštní ochrany, a prostor pro zásahy do jejich postavení je užší než u skupin jiných ústavních činitelů. Moc soudní nemá v našich ústavních podmínkách reprezentaci, přesto je však soudní soustava završena dvěma nejvyššími soudy – ty musejí chtít nechtít za této situace plnit i nezbytnou roli reprezentantů moci soudní. Derogační zásah by v posuzované věci (pozn.: sp. zn. Pl. ÚS 28/13) tedy byl jen prostým důsledkem setrvalého doslova přehlíživého přístupu vlády a zákonodárce k moci soudní, kterou snad i s odstupem téměř 25 let od zásadní společenské změny vnímají toliko jako skupinu státních úředníků závislých na státu a placených tak, jak se zachce té které politické reprezentaci. Z hlediska nároků na legislativní proces do budoucna nebude možné, aby Ústavní soud aproboval jakýkoli postup, který pomine projednání s představiteli, resp. zástupci nezávislé justice, a to jak na úrovni exekutivní, tak zákonodárné.

[36] Navrhovatel namítá, že výkonná a zákonodárná moc neprojednala návrh zákona s představiteli moci soudní reprezentované oběma nejvyššími soudy (nekonalo se připomínkové řízení a k vyjádření se nebyli představitelé moci soudní vyzváni ani jinou formou). K přijetí zákona, jehož důsledkem je závažný zásah do soudcovské nezávislosti v její složce týkající se materiálního zabezpečení soudců, došlo jednostranně, bez slyšení moci soudní, ačkoliv soudci požívají z hlediska ústavního zvláštní ochrany z důvodu významu moci soudní pro fungování demokratické společnosti a vlády práva. Neprojednání návrhu zákona s mocí soudní proto představuje další podstatnou vadu legislativního procesu, která podle navrhovatele vede, ve světle citované judikatury Ústavního soudu, k závěru o neústavnosti zákona č. 18/2022 Sb.

IV. 3.

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona nesplňuje ústavněprávní požadavky – vada třetí

[37] Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 (body 53, 71) uvedl, že zásahy do materiálního postavení soudců musejí být řádně odůvodněny včetně komplexního ekonomického rozboru, z něž budou patrné možnosti státního rozpočtu v návaznosti na hospodářskou situaci státu, a poskytnuty řádné údaje o situaci v odměňování zejména vyšších státních úředníků a dalších osob s nejvyššími odměnami za práci poskytovanými ze státního rozpočtu. Takový ekonomický rozbor musí být součástí důvodové zprávy k návrhu zákona.

[38] Návrh zákona vláda v důvodové zprávě odůvodnila velmi stručně. Vystačila si s údajem o výši úspory státního rozpočtu (u soudců 403,7 mil. Kč), kterou porovnává s výší schodku státního rozpočtu (401 mld. Kč k 30. 11. 2021), a pak již jen obecně poukazuje na nepříznivou hospodářskou situaci státu umocněnou důsledky epidemie COVID-19, trvající rozpočtové provizorium, vliv mimořádného nárůstu cen zboží a služeb na výdajovou situaci státu, narůstající

zadlužení státu, důsledky opatření přijatých ke zmírnění dopadů epidemie COVID-19, rozpočtové provizorium a krizovou výdajovou situací státu.

[39] Je tak zřejmé, že v rozporu s popsány požadavky Ústavního soudu na důvodovou zprávu k návrhu zákona zasahujícího do materiálního zabezpečení soudců neobsahuje předmětná důvodová zpráva žádné podrobnější zdůvodnění „zmrazení“ platu soudců, natož pak ekonomický rozbor možností státního rozpočtu.

[40] Nehledě na popsané formální nedostatky důvodové zprávy je ještě důležité uvést, že odůvodňuje-li důvodová zpráva „zmrazení“ platu soudců „nepříznivou hospodářskou situací státu v roce 2021 umocněnou důsledky epidemie COVID-19“ a „důsledky opatření přijatých ke zmírnění dopadů této epidemie“, tak z výroční zprávy Nejvyššího kontrolního úřadu za rok 2021 ze dne 4. 4. 2022 vyplývá, že téměř 90 % meziročního nárůstu celkových výdajů státu nesouviselo s výdaji vynaloženými v souvislosti s onemocněním COVID-19. Ve světle toho se popsaný důvod pro zmrazení platu soudců jeví jako rozporný se skutečností, neboť epidemie měla na výdaje státu vliv jen velmi malý. K poukazu na nepříznivou hospodářskou situací státu a výši schodku státního rozpočtu je dále třeba uvést, že Nejvyšší kontrolní úřad ve zmíněné výroční zprávě poukázal na řadu nedostatků, kvůli kterým stát často zbytečně přicházel o peníze (na neehospodárné nákupy, neefektivní kontroly prováděné některými státními institucemi, digitalizaci nezmodernizovaných procesů nebo nedůsledný přístup k vlastnické politice státu apod.).

Důkaz: tisková zpráva k výroční zprávě Nejvyššího kontrolního úřadu za rok 2021 ze dne 4. 4. 2022 (příloha 15)

zdroj: <https://www.nku.cz/cz/pro-media/tiskove-zpravy/nku-ve-vyrocní-zprave-hodnotou-fungovani-statu--za-minuly-rok-poukaval-na-radu-nehospodarnych-a-neeaktivnich-postupu-statu--systemove-problemy-i-neudr-id12472>

[41] Ekonomický rozbor možností státního rozpočtu v důvodové zprávě byl o to potřebnější za situace, kdy vláda shledala „jako relevantní a ospravedlnitelné řešení z hlediska porovnání principů spravedlivého ocenění za práci a rozpočtově odpovědného hospodaření státu“ zvýšení platů zaměstnanců v sociálních službách, příslušníků bezpečnostních sborů, vojáků z povolání, zdravotníků (pozn.: o 6 %), a dále považovala „v současné rozpočtové situaci za odůvodnitelné“ zvýšení platů pedagogických pracovníků (pozn.: o 2 %). Jestliže tedy byla vyčíslena úspora státního rozpočtu v důsledku „zmrazení“ platu soudců, bylo namístě ji porovnat s výší nákladů státního rozpočtu na zmiňované zvýšení platů vládou vybraných skupin zaměstnanců státu, což se nestalo. Navrhovatel se domnívá, že důvodová zpráva neobsahuje ekonomický rozbor proto, že návrh zákona ve skutečnosti byl jen ryze politickým, resp. populistickým rozhodnutím a nikoliv seriózním prostředkem řešícím ekonomickou situaci státu.

[42] Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona neobstojí ani ve světle požadavků Ústavního soudu na řádné odůvodnění zásahů do materiálního zabezpečení soudců, neboť ačkoliv existuje bohatá judikatura Ústavního soudu na toto téma (z řady nálezů Ústavního soudu citovalo i stanovisko Legislativní rady vlády), důvodová zpráva k souladnosti návrhu zákona s Ústavou uvádí lakonicky jen: „Navrhované změny jsou v souladu s Ústavou České republiky. Platová restrikce dopadá stejně na představitele všech pilířů státní moci. Zároveň se jedná o úpravu striktně časově omezenou, a to v situaci, kdy se realizují úsporná opatření i ve vztahu k dalším skupinám osob odměňovaným z veřejných rozpočtů.“ [část I., písm. C) důvodové zprávy]. Stejně tak se důvodová zpráva vůbec nevypořádává s podrobným stanoviskem Legislativní rady vlády, jež vládu upozornila na řadu problematických (ústavněprávních) otázek vládního návrhu zákona ve vztahu k soudcům.

[43] Důvodová zpráva též neobsahuje stanovisko představitelů moci soudní, ačkoliv Ústavní soud tento požadavek na důvodovou zprávu klade také (viz body 35, 36 návrhu). Stanovisko moci soudní důvodová zpráva samozřejmě ani obsahovat nemohla, neboť s ní nebyl vládní návrh zákona vůbec projednán.

[44] K obsahu důvodové zprávy lze uzavřít, že jen podtrhuje absenci výjimečných okolností, za nichž může k platové restrikci vůči soudcům dojít, a dokládá neproporcionalitu platové restrikce vůči soudcům, jimž stát plat snižuje, zatímco vybraným skupinám zaměstnanců státu platy zvyšuje.

V.

Obsahový (materiální) nesoulad zákona č. 18/2022 Sb. s Ústavou

V. 1.

Přehled dosavadních platových restrikcí vůči soudcům

(pozn.: způsob rozhodnutí Ústavního soudu o té které platové restrikci je pro stručnost uveden pouze od roku 2010):

Rok	způsob platové restrikce	zákon č.
1997	odnětí dalšího platu za druhé pololetí	287/1997 Sb.
1998	odnětí dalšího platu za druhé pololetí	268/1998 Sb.
1999 a 2000	odnětí dalšího platu za druhé pololetí	308/1999 Sb.
2001	odnětí dalšího platu za druhé pololetí	416/2001 Sb.
2003	zmrazení platu (platová základna totožná jako v roce 2002)	425/2002 Sb.
	odnětí 1/2 dalšího platu za první a druhé pololetí	425/2002 Sb.
2004	zmrazení platu (platová základna totožná jako v roce 2002)	427/2003 Sb.
	odnětí 1/2 dalšího platu za první a druhé pololetí	427/2003 Sb.
	odnětí zbývajících 1/2 dalšího platu za druhé pololetí	590/2004 Sb.
od 2005	zrušení obou dalších platů a rozpuštění pouze jednoho z nich	626/2004 Sb.
2008 až 2010	zmrazení platu (platová základna totožná jako v roce 2007)	261/2007 Sb.
2010	stanovení platu na 96 % platu dosaženého v roce 2007 (zrušeno nálezem sp. zn. Pl. ÚS 12/10)	418/2009 Sb.
2011 až 2014	zmrazení platu stanovením ad hoc platové základny pro rok 2011 a roky 2012 až 2014 (zrušeno nálezy sp. zn. Pl. ÚS 16/11 a Pl. ÚS 33/11)	425/2010 Sb.
od 2011	snížení násobku průměrné mzdy v nepodnikatelské sféře v platové základně z trojnásobku na 2,5násobek (zrušeno nálezem sp. zn. Pl. ÚS 33/11 ke dni 31. 12. 2012)	425/2010 Sb.
od 2013	stanovení násobku na 2,75násobek (zrušeno nálezem sp. zn. Pl. ÚS 28/13 ke dni 31. 12. 2014)	11/2013 Sb.
2021	zmrazení platu stanovením ad hoc platové základny pro rok 2021 (platová základna je totožná jako v roce 2020)	587/2020 Sb.
od 1. 2. 2022	snížení platu stanovením platové základny pro dobu od 1. 2. do 31. 12. 2022 (platová základna je totožná jako v roce 2020)	18/2022 Sb.

V. 2. Relevantní nálezy Ústavního soudu

[45] Navrhovatel opírá svou argumentaci, vedoucí jej k závěru o obsahovém (materiálním) nesouladu napadeného zákona s Ústavou, zejména o tři poslední nálezy Ústavního soudu ve věcech platových restrikcí vůči soudcům, v nichž Ústavní soud navázal na svou dřívější bohatou judikaturu a shrnul ji. Judikaturu Ústavního soudu ve věcech platových restrikcí vůči soudcům lze tedy pokládat za již ustálenou.

[46] V časové řadě prvním ze tří nálezů Ústavního soudu je nález ze dne 2. 8. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 16/11, jímž zrušil zmrazení platu soudců na rok 2011. Druhý nález Ústavního soudu je ze dne 3. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 33/11, jímž zrušil snížení relace průměrné mzdy v nepodnikatelské sféře k platu soudců (od roku 2011) z předchozího trojnásobku na 2,5násobek, jakož i zmrazení platu soudců na roky 2012 až 2014. Třetím, a prozatím posledním, je nález Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 28/13, jímž zrušil snížení relace průměrné mzdy v nepodnikatelské sféře k platu soudců (od roku 2013) z předchozího trojnásobku na 2,75násobek.

[47] Ze zmíněných nálezů Ústavního soudu na prvním místě vyplývá výchozí zobecňující teze, že posouzení ústavnosti platových restrikcí vůči soudcům spadá do rámce vymezeného principem soudcovské nezávislosti. Další zobecňující teze Ústavního soudu jsou již uvedeny v příslušných částech návrhu podle dané problematiky.

V. 3 Zákonem č. 18/2022 Sb. nedošlo ke zmrazení platu soudců, ale k jejich snížení

[48] Ve vztahu k materiálnímu posouzení ústavnosti zákona navrhovatel nejprve považuje za potřebné uvést na pravou míru zavádějící údaj v důvodové zprávě k návrhu zákona, jakož i některá mediální vyjádření členů vlády, podle nichž účelem zákona bylo „zmrazení“ platu soudců. Tak tomu ale není, neboť za „zmrazení“ lze obecně považovat jen zachování (zakonzervování) nějakého existujícího stavu, ovšem zákonem došlo ke snížení platu soudců, a to o 6 % počínaje dnem 1. 2. 2022 oproti stavu v měsíci lednu 2022. O snížení platu soudců jde proto, že původní výši platové základny účinné pro rok 2022 částce 106 986 Kč (sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí č. 493/2021 Sb.) napadený zákon snížil od 1. 2. 2022 o 6 % na částku 100 872 Kč, která byla platovou základnou soudců již v roce 2020 (sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí č. 295/2019 Sb.). Řečeno jinak, zákonem č. 18/2022 Sb. došlo s účinností od 1. 2. 2022 k odnětí již dosažené úrovně materiálního zabezpečení (platu), jehož soudci dosáhli v lednu 2022. Lze poznamenat, že o snížení platu soudců hovoří i zmíněné stanovisko Legislativní rady vlády, z čehož stanovisko dovozuje pochybnosti o ústavnosti vládního návrhu zákona, přitom důvodová zpráva stanovisko v tomto směru ignoruje a platovou restrikci označuje za „zmrazení“ platu soudců.

[49] Navrhovatel připomíná, že nyní jde o historicky druhý pokus zákonodárce o platovou restrikci vůči soudcům formou snížení platu. K prvnímu pokusu snížit platu soudců došlo pro rok 2010 zákonem č. 418/2009 Sb., který vložil do ustanovení § 3 odst. 4 zákona č. 236/1995 Sb. text, že pro rok 2010 činí plat soudců 96 % platu dosaženého podle čl. XLVIII zákona č. 261/2007 Sb. (tj. platu dosaženého v roce 2007). Při komparaci s nynějším snížením platu soudců je zřejmé, že zatímco v roce 2010 šlo o snížení platu o 4 %, nyní jde o ještě razantnější snížení platu, a to o 6 %.

[50] Snížení platu soudců pro rok 2010 shledal Ústavní soud neústavním nálezem sp. zn. Pl. ÚS 12/10, jímž výše zmíněné zákonné ustanovení zrušil. Svůj kasační nález tehdy

odůvodnil argumenty, o které se opírá i tento návrh, když nynější situace je do značné míry obdobná. Ústavní soud totiž tehdy nález odůvodnil:

- po legislativně procesní stránce tím, že „K přijetí napadených ustanovení došlo ze strany zákonodárce v zásadě jednostranným úkonem, bez audiendi alterae partis. Soudci se ocitli z hlediska možnosti relevantně projevit svoji vůli a bránit se v otázce platu v horší pozici než ostatní profese, u nichž se rovněž zamýšlelo provedení platových restrikcí, což ve svém důsledku vedlo k tomu, že nakonec zůstali mezi těmi, jimž se zákonodárci povedlo skutečně platy snížit.“
- po materiální stránce tím, že „snížení platu pouze u omezené skupiny osob hrubě porušuje princip proporcionality, což je obzvláště markantní ve vztahu k soudcům, nehledě dále na to, že finanční úspora výdajové stránky státního rozpočtu je za této situace zcela zanedbatelná.“

[51] Rozhodně stojí za upozornění, že zmíněný nález sp. zn. Pl. ÚS 12/10 byl přijat jednomyslně všemi 15 ústavními soudci a že Ústavní soud tehdy přitakal odlišným stanoviskům některých soudců k předchozímu zamítavému nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/08 (šlo o zmrazení platu soudců pro roky 2008 až 2010). Ústavní soud přitakal konkrétně těmto odlišným stanoviskům:

- „na snižování schodků veřejných rozpočtů se již dlouhodobě podílí profesní skupina, u níž je zákonem velmi výrazně omezena možnost dosahování jiných příjmů než platových“ (soudkyně Vlasta Formánková),
- „Snížení platů, stejně jako zmrazení platů, nebylo tedy obecné, nedotklo se žádného ze státních zaměstnanců. Zdá se mi, že v posledních letech žel neoblíbená profesní skupina - soudci, mající nadto nenahraditelné, specifické postavení v ústavním systému, které vyplývá z funkce, kterou soudci plní, se stala jakýmsi rukojmím politiky, instrumentem v jejich populistických krocích, které však, jak shora naznačeno, nemají žádný reálný dopad. Relevantní (úřednická) místa přitom pravidelně smlčují, že odměňování některých zaměstnanců státu může představovat i násobek soudcovských platů už proto, že jejich mzdu, na rozdíl od soudců, nemusejí tvořit jen pevné tarify, nýbrž i další, buď pravidelně se opakující finanční částky (osobní ohodnocení), a/nebo doplněné jednorázovými částkami (odměny).“ (soudkyně Eliška Wagnerová).
- „mezi řádné pracovní podmínky se řadí i zajištění přiměřenosti postavení a odměňování soudců s ohledem na důstojnost jejich profese a pracovní zatížení. Ochranu důstojnosti soudců pak lze ve sledovaném kontextu ustavit i tím, že nebudou opakovaně a dlouhodobě vystavováni soustředěnému tlaku exekutivy (potažmo mocí zákonodárné) k postupnému snižování jejich - dotud zákonem garantovaného - materiálního postavení a tomu korespondujících společenských očekávání; důstojnosti soudců nesvědčí, aby vždy poté, co spor s exekutivou prohrájí (což je tradicí, neboť nemají zastánce), v poměrech mediálně ustaveného pocitu zahanbení, se v roli prosebníků museli upínat k naději, že pomůže Ústavní soud.“ (soudce Vladimír Kůrka).

V. 4

Zákon č. 18/2022 Sb. je výrazem svévole zákonodárce, porušuje princip proporcionality, není odůvodněn výjimečnými okolnostmi a odnímá již dosaženou úroveň platu

[52] Ústavní soud v již zmíněných nálezech sp. zn. Pl. ÚS 16/11, Pl. ÚS 33/11 a Pl. ÚS 28/13 zformuloval zobecnující teze, podle nichž posuzuje ústavnost platových restrikcí vůči soudcům. Jde o následující teze:

- ústavní postavení soudců na straně jedné a představitelů moci zákonodárné a výkonné, zvláště pak státní správy, na straně druhé se vzhledem k principu dělby moci a principu nezávislosti soudců odlišuje, z čehož plyne i rozdílný dispoziční prostor pro zákonodárce

k platovým restrikcím vůči soudcům ve srovnání s dispozičním prostorem k takovýmto restrikcím v jiných oblastech veřejné sféry (např. nález Pl. ÚS 28/13, bod 58),

- princip rovnosti v oblasti restrikcí v odměňování státních zaměstnanců, ústavních činitelů a soudců lze akcentovat před principem komplexně chápané nezávislosti soudců za zcela výjimečných okolností,
- 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,
- platové poměry soudců v širokém smyslu mají být stabilní nesnižovatelnou veličinou, nikoli pohyblivým faktorem, s nímž kalkuluje to či ono vládní uskupení například proto, že se mu zdají platy soudců příliš vysoké ve srovnání s platy státních zaměstnanců nebo ve srovnání s jinou profesní skupinou (nález Pl. ÚS 28/13, bod 78). K tomu Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 11/02 ještě dodal, že usilování o takovou rovnost vybočuje z kategorie ústavnosti, jde o politický cíl, který nemá oporu v ústavně chápaném principu rovnosti.
- krok zákonodárce, jímž (by) došlo nikoliv k pozastavení tempa růstu platu soudců, nýbrž k byt' i jen částečnému odnětí již dosažené úrovně jejich materiálního zabezpečení, by stěžil mohl Ústavní soud z hlediska principů demokratického právního státu aprobovat. Zvláště to platí, pokud by se ukázalo, že takováto zásadně nepřipustná restrikce zasahuje toliko nebo především příjmové poměry soudců, a nikoliv současně příjmy jiných „služebníků“ státu (nález Pl. ÚS 33/11).

[53] Důvodová zpráva k návrhu zákona, pokud jde o plat osob odměňovaných ze státního rozpočtu, rozlišuje následující tři skupiny:

- a) „služebníci státu“, u nichž dojde ke snížení platu. Jde zejména o soudce, kteří jsou nejpočetnější skupinou, menší skupinu pak tvoří státní zástupci, a dále jde o nepočetnou skupinu „představitelů státní moci“ podle zákona č. 236/1995 Sb.
- b) zaměstnanci, jimž vláda bude zvyšovat platy, a to:
 - příslušníci bezpečnostních sborů, vojáci z povolání, zdravotníci a zaměstnanci v sociálních službách, u nichž je zvýšení platů odůvodněno tím, že jde o „relevantní a ospravedlnitelné řešení z hlediska porovnání principů spravedlivého ocenění za práci a rozpočtově odpovědného hospodaření státu“,
 - pedagogičtí pracovníci v regionálním školství, u nichž je zvýšení platů „odůvodnitelné v současné rozpočtové situaci“.

Pozn.: Z vládního návrhu zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2022 (sněmovní tisk 144/0) vyplývá, že pro rok 2022 dojde ke zvýšení platu zdravotníků o 6 %, pedagogických pracovníků o 2 % a vojáků z povolání, příslušníků bezpečnostních sborů a zaměstnanců v sociálních službách o 700 Kč měsíčně. Tento vládní návrh zákona byl schválen Poslaneckou Sněmovnou, podepsán prezidentem a vyhlášen jako zákon č. 57/2022 Sb.

- c) zaměstnanci s „plošnou“ platovou restrikcí (pozn.: blíže není tato restrikce vysvětlena).

Důkaz: 1) sněmovní tisk 117/0 – vládní návrh zákona včetně důvodové zprávy (příloha 03)
zdroj: <https://www.psp.cz/sqw/text/tisk.sqw?O=9&CT=117&CT1=0>
2) výňatek z vládního návrhu zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2022 (sněmovní tisk 144/0), sešit B, kapitola 4.4.2 Vlivy nad rámec schváleného

střednědobého výhledu na rok 2022, str. 32 (příloha 16)

zdroj: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=9&CT=144&CT1=0>

[54] Navrhovatel je přesvědčen, že zákon je neústavní, neboť **vykazuje zřetelné znaky svévolé zákonodárce vůči soudcům**, a to z následujících důvodů:

- a) **je v rozporu se zásadou proporcionality.** Je tomu tak proto, že zákonodárce soudcům platy snižuje, jiným „služebníkům státu“ však vláda hodlá platy pouze zmrazit, a vybraným skupinám zaměstnanců bude platy dokonce zvyšovat; s tímto záměrem vlády byl zákonodárce obeznámen v důvodové zprávě. K neproporcionálnímu přístupu v odměňování zaměstnanců státu, kdy jsou vyčleněny skupiny zaměstnanců, jimž je zvýšen plat, přihlédl Ústavní soud při závěru o neústavnosti platové restrikce v roce 2013 v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 (bod 76), kde uvedl, že „Nelze ovšem nevidět, že i v období snižování objemu mezd ve veřejné sféře byly vyčleňovány oblasti, v nichž ani k těmto restrikcím nedošlo (např. školství, zdravotnictví).“ K vyčleňování totožných skupin zaměstnanců, jimž je zvyšován plat, dochází i nyní, a to aniž by zákonodárce respektoval rozdílný dispoziční prostor k platovým restrikcím vůči soudcům ve srovnání s dispozičním prostorem k takovým restrikcím v jiných oblastech veřejné sféry, a aniž by zohlednil odlišnost funkce soudců od ostatních služebníků státu.
- b) **není odůvodněn výjimečnými okolnostmi**, např. tíživou finanční situací státu (i za splnění této podmínky pak musí být zohledněna odlišnost funkce soudců). Návrh zákona byl odůvodněn úsporou státního rozpočtu na platech soudců ve výši 403,7 mil. Kč při schodku státního rozpočtu ve výši 401 mld. Kč, a proto úspora na platech soudců představuje pouhé jedno promile schodku státního rozpočtu. Z toho je zřejmé, že zákon je důsledkem ryze politického (či spíše populistického) rozhodnutí vlády, a následně i zákonodárce, a že zákon tedy není seriózním prostředkem řešícím schodek státního rozpočtu. Nelze akceptovat tezi vlády o nutných úsporách výdajů státního rozpočtu cestou restrikcí platu soudců, přičemž nebyl předložen žádný argument, jenž by mohl být hodnocen jako „výjimečná okolnost“ odůvodňující prioritu rovnosti v oblasti restrikcí v odměňování státních zaměstnanců, ústavních činitelů a soudců před principem komplexně chápané nezávislosti soudců. Naopak, k rovnému zacházení v oblasti odměňování státních zaměstnanců vůbec nedošlo (shodně nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 28/13, bod 79).
- c) **odnímá (snižuje) již dosaženou úroveň platu** v lednu 2022. Přitom plat soudců má být stabilní nesnižovatelnou veličinou, nikoli pohyblivým faktorem, s nímž kalkuluje to či ono vládní uskupení. K takovému politickému (až populistickému) kalkulování s platy soudců ze strany různých vládních uskupení lze připomenout dobu teprve nedávnou, kdy zatímco předchozí vláda Andreje Babiše navrhovala (sněmovní tisk 1342) zmrazení platu s účinností od 1. 1. 2022 pouze pro představitele státní moci a pro soudce nikoliv, tak současná vláda navrhla pro zbylou část roku 2022 „zmrazení“ nejen platu představitelů, ale i platu soudců. Z principiálního hlediska je pak nerozhodné, že návrh zákona předložený předchozí vládou nebyl přijat z důvodu nedokončení legislativního procesu kvůli rozpuštění Poslanecké sněmovny po loňských volbách. Navrhovatel tím chtěl pouze demonstrovat ono kalkulování různých vládních uskupení s platy soudců, jakož i to, že platy soudců jsou již dlouhodobě pohyblivým faktorem a do ústavních mezí se zpravidla (nejméně v případě let 2010 až 2014) vrací až po zásahu Ústavního soudu.

[55] Jakkoliv to není vládou navrhováno ani později deklarováno, tak i kdyby došlo dokonce ke snížení objemu mzdových prostředků na platy státních zaměstnanců, k takové situaci Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/11 uvedl, že „snížení objemu mzdových prostředků pro uvedenou skupinu zaměstnanců nijak přitom nevytváří a reálné úrovni restrikcí v dané oblasti vcelku (s ohledem na snížení počtu těchto zaměstnanců, a to např. zrušením neobsazených míst, příp. různými formami ukončení pracovního nebo jemu obdobného poměru)“. V pozdějším nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 (bod 79) pak Ústavní soud uvedl, že „snížení objemu mezd

ve veřejné sféře nemusí vést ke snížení či zmrazení platu každému jednotlivci, na rozdíl od každého soudce“.

[56] K otázce proporcionality je namísto dále zdůraznit, že zákon snížil od 1. 2. 2022 soudcům plat zpětně na úroveň, kterou dosahovali v roce 2020, neboť k poslednímu zvýšení platové základny soudců došlo dnem 1. 1. 2020 dle sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí č. 295/2019 Sb. Soudci se tedy s platem vrátili dnem 1. 2. 2022 o více než dva roky zpět. K tomu je podstatné doplnit, že plat soudců v roce 2020 vycházel z průměrné mzdy v nepodnikatelské sféře v roce 2018, z čehož plyne, že pro zbytek roku 2022 se platová základna soudců odvíjí od průměrné mzdy, kterou dosahovali zaměstnanci v nepodnikatelské sféře již před čtyřmi (!) lety.

[57] Existenci ryze politických (až populistických) důvodů přijaté platové restrikce nepřímou potvrdil i ministr spravedlnosti Pavel Blažek v pořadu CNN Prima News dne 23. 1. 2022 slovy „*Vláda rozhodla politicky, aby se nejvyšší možné platy u lidí, kteří pracují pro stát, nezvyšovaly.*“ (článek „*Když soudci hrozí žalobami. Jde o hamižnost, nebo oprávněný strach o nezávislost*“ ze dne 26. 1. 2022). Podle právě zmíněného článku ze dne 26. 1. 2022 předseda Senátu Miloš Vystrčil v médiích uvedl: „*Musíme se chovat stejně, jako to chceme po ostatních. Ústavní činitelé, soudci i státní zástupci by měli dýchat s ostatními státními zaměstnanci*“ (viz zmíněný článek ze dne 26. 1. 2022), avšak podle navrhovatele jde o nepřesné a zavádějící tvrzení, neboť soudci jsou (v zásadě) jedinou profesní skupinou, které se plat snížil, zatímco ostatní služebníci státu mají mít plat pouze zmrazený a vybrané profesní skupiny budou mít plat dokonce zvýšený. Nemluvě pak o tom, že soudci dýchají s ostatními zaměstnanci tím, že jejich plat kopíruje s ročním odstupem (kvůli statickému sběru dat) plat všech zaměstnanců, a to jak směrem nahoru, tak směrem dolů (viz článek VI. návrhu o systémové platové solidaritě soudců). Politickou motivaci zákona potvrdil i senátor Zdeněk Nytra (předseda senátorského klubu ODS a TOP 09) na již zmíněné schůzi Senátu konané dne 20. 1. 2022, kdy uvedl: „*Politika je také o symbolech. A tento návrh zákona je především symbolem, že představitelé státní moci, primárně v tomto případě poslanci a senátoři, dýchají s touto republikou, s ekonomikou.*“

Důkaz: článek „*Když soudci hrozí žalobami. Jde o hamižnost, nebo oprávněný strach o nezávislost?*“ ze dne 26. 1. 2022 (příloha 17)
zdroj: https://www.lidovky.cz/domov/kdyz-soudci-hrozi-zalobami-jde-o-hamiznost-nebo-opravneny-strach-o-nezavislost.A220125_154029_In_domov_lros

[58] Je zcela logické, že se žalující soudce domáhá u soudu ochrany své nezávislosti v její složce týkající se materiálního zabezpečení soudců, neboť nezasáhne-li Ústavní soud a platovou restrikci nezruší, lze zcela důvodně očekávat, že vláda (anebo některý ze zákonodárců, jako se to stalo při platové restrikci pro rok 2021) přijde s dalším návrhem na zmrazení platu soudců pro rok 2023. Takový krok lze očekávat již proto, že počínaje 1. 1. 2023 by došlo k výraznějšímu zvýšení platové základny soudců o necelých 13 %, jež by ale bylo způsobeno pouze tím, že od posledního zvýšení platu (od 1. 1. 2020) do 1. 1. 2023 uplynou celé tři roky bez zvýšení platu. K tomuto odhadu zvýšení platu lze dospět porovnáním platové základny pro rok 2020 ve výši 100 872 Kč (sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí č. 295/2019 Sb., jež vychází z průměrné mzdy ve výši 33 624 Kč; $33\,624 \times 3 = 100\,872$ Kč) s možnou platovou základnou pro rok 2023 ve výši 113 709 Kč [podle údajů Českého statistického úřadu (dále jen „ČSÚ“) uveřejněných dne 8. 6. 2022 činila průměrná mzda v národním hospodářství v roce 2021 částku 37 903 Kč $\times 3 = 113\,709$ Kč]. Rozdílem mezi potenciální platovou základnou pro rok 2023 (113 709 Kč) a stále platnou „poslední“ platovou základnou pro rok 2020 (100 872 Kč) je částka 12 837 Kč, což by oproti roku 2020 vedlo od 1. 1. 2023 ke zvýšení platové základny o již zmíněných necelých 13 %.

Důkaz: tabulka 1b jako příloha k publikaci ČSÚ Evidenční počet zaměstnanců a jejich mzdy – 1. čtvrtletí 2022 uveřejněné dne 8. 6. 2022 (příloha 18)

zdroj: <https://www.czso.cz/csu/czso/evidencni-pocet-zamestnancu-a-jejich-mzdy-1-ctvrtleti-2022>

[59] Před dalším zmrazováním platu soudců přitom varovaly i výbory Senátu s odůvodněním, že by šlo o takový zásah do odměňování ústavních činitelů, který by v budoucnu již prakticky nebylo možné napravit. K možnému vývoji je tak namísto zmínit slova Ústavního soudu z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 (bod 68), že „odmrazení po delší době musí být spojeno s jistým skokovým navýšením, má-li jít toliko o zmrazení, a ne o cílený postup směřující k trvalému snížení relativních poměrů“.

VI.

Systemově zakotvená platová solidarita soudců se všemi zaměstnanci v národním hospodářství

VI. 1

Vývoj způsobu stanovení platové základny soudců od účinnosti zákona č. 236/1995 Sb. do současnosti

[60] Materiální zabezpečení soudců je od 2. poloviny 90. let minulého století zakotveno v zákoně č. 236/1995 Sb. Platová základna soudců byla podle tehdejšího znění § 3 odst. 3 zákona konstruována jako souhrn nejvyššího platového tarifu a maximální výše osobního příplatku stanovených zvláštním předpisem pro zaměstnance ministerstev. Při projednávání návrhu zákona tehdy zazněla zásada neměnnosti platových relací mezi jednotlivými funkcemi a zásada shodného a automatického pohybu platů a dalších náležitostí okruhu funkcionářů státu a státních zaměstnanců. Současně byl vysloven předpoklad, že „jednou provždy odpadne často nedůstojné a politicky zneužitelné jednání o výši platů v parlamentu“ (stenografický zápis 34. schůze Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, 1993–1996, část 6/32).

[61] Od roku 2004 byla konstrukce platové základny v § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb. změněna na trojnásobek průměrné nominální měsíční mzdy (dále též „průměrná mzda“) za předminulý rok v nepodnikatelské sféře. Důsledkem této změny byl pokles relace platu soudce k platu zaměstnanců ve veřejné sféře z původní relace cca 4,3 na 3,0; důvody, které vedly k tak razantnímu snížení relace platu, nebyly nikdy přesvědčivě podány a Parlament se jimi fakticky vůbec nezabýval. Tehdejší sněmovní tisk 794 uváděl, že „vazba platového tarifu zaměstnanců ministerstev a platové základny ústavních činitelů vedla k rozdílům v přírůstcích platů a dále – a to zejména – poukazoval na navrhovaný služební zákon, který měl podstatně zpřísnit podmínky výkonu služby ve státní správě a vést k „tomu odpovídajícímu platovému ocenění úředníků“. Při zachování dosavadního způsobu stanovení platové základny by se platy ústavních činitelů automaticky zvýšily „aniž by se změnilly podmínky výkonu jejich funkcí“. Proto byla navržena změna „aby se vytvořila stabilní vazba mezi platy ústavních činitelů a vývojem mezd v nepodnikatelské sféře. Ve vztahu k možnostem diferenciací v platech je možné považovat za přiměřenou relaci platové základny k průměrné mzdě v nepodnikatelské sféře ve výši trojnásobku.“ Nová konstrukce platové základny jako trojnásobku průměrné mzdy v nepodnikatelské sféře tehdy sice vedla k podstatnému snížení úrovně platu soudců, soudci to však akceptovali.

[62] V době od 1. 1. 2004 bylo znění § 3 odst. 3 věty první zákona č. 236/1995 Sb. následující:

– od 1. 1. 2004 do 31. 12. 2010:

Platová základna činí od 1. ledna do 31. prosince kalendářního roku trojnásobek průměrné nominální měsíční mzdy fyzických osob v nepodnikatelské sféře dosažené podle zveřejněných údajů Českého statistického úřadu za předminulý kalendářní rok.

- od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2014:
Znění zákona v této době navrhovatel neuvádí, neboť způsoby určení platové základny soudců byly postupně Ústavním soudem zrušeny.
- od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2020:
Platová základna činí od 1. ledna do 31. prosince kalendářního roku 2,5násobek a pro soudce 3násobek průměrné nominální měsíční mzdy na přepočtené počty zaměstnanců v nepodnikatelské sféře dosažené podle zveřejněných údajů Českého statistického úřadu za předminulý kalendářní rok.
- od 1. 1. 2021:
Platová základna činí od 1. ledna do 31. prosince kalendářního roku 2,5násobek a pro soudce 3násobek průměrné hrubé měsíční nominální mzdy na přepočtené počty zaměstnanců v národním hospodářství dosažené podle zveřejněných údajů Českého statistického úřadu za předminulý kalendářní rok.

VI. 2

Konstrukce platové základny soudců z pohledu Ústavního soudu

[63] Konstrukci platové základny soudců jako trojnásobku průměrné mzdy v nepodnikatelské sféře Ústavní soud pozitivně hodnotil již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/05 (bod 59), neboť uvedl, že „Za výrazný prvek záruky přiměřeného materiálního zabezpečení soudců z hlediska principu dělby státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní a požadavku jejich vzájemné vyváženosti je třeba považovat i přímou vazbu mezi platem představitelů moci zákonodárné a výkonné na straně jedné a platem soudců na straně druhé. Konstrukce zákona o platu představitelů státní moci, která s pomocí jednotné platové základny a zákonem stanovených koeficientů zaručuje, že spolu se zvýšením platů představitelů moci zákonodárné a výkonné se ve stejném poměru automaticky zvýší i platy soudců, tak představuje významnou, v právním řádu vestavěnou pojistku, že poměr v materiálním zabezpečení představitelů jednotlivých mocí bude i v budoucnu zachováván.“

[64] Jako ústavně konformní shledal Ústavní soud konstrukci platové základny soudců i v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13, neboť uvedl, že:

- „Solidarita soudců s ostatními zaměstnanci v nepodnikatelské sféře je tedy v systému zabudována velmi pevně.“ (bod 72 nálezu),
- „Právní úprava materiálního zabezpečení soudců vystavěná na relaci trojnásobku průměrné mzdy v nepodnikatelské sféře s dvouletým časovým zpožděním reflektující vývoj v nepodnikatelské sféře by mohla soudce řadit do vyšší středostavovské vrstvy. Je to úprava, jež se nevymyká evropským standardům a představuje v zásadě průměr postavení soudce například v členských zemích Rady Evropy. Obsahuje rovněž raritní možnost nominálního snížení platu, pokud se sníží průměrný plat v nepodnikatelské sféře – v řadě zemí je plat soudce před takovýmto poklesem chráněn.“ (věta první a druhá bodu 97 nálezu),
- závěrem směrem k zákonodárci vyslovil předpoklad, že „k datu vykonatelnosti nálezu vloží do právní úpravy úpravu vážící platovou základnu na ústavně konformní úroveň trojnásobku průměrného platu v nepodnikatelské sféře“ (věta poslední bodu 97 nálezu).

VI. 3

Systemová solidarita konstrukce platové základny soudců vůči ostatním zaměstnancům (princip spojených nádob, resp. platový automat)

[65] Z výše uvedeného plyne, že ze samotné konstrukce platové základny soudců (jež byla vložena do zákona č. 236/1995 Sb. již v roce 2004 právě za účelem vytvoření „stabilní vazby s vývojem mezd v nepodnikatelské sféře“) jasně vyplývá systémová solidarita soudců se stavem ekonomiky státu, jehož odrazem je nepochybně vývoj mezd zaměstnanců, přičemž do roku 2020 šlo o zaměstnance v nepodnikatelské sféře a od roku 2021 jde již o zaměstnance v celém národním hospodářství. Konstrukce platové základny soudců je systémově solidární již ze své podstaty, neboť pokud průměrná mzda roste, vzroste s odstupem jednoho roku (kvůli statistickému sběru dat) i plat soudců. Stejná úměra pak bude samozřejmě platit i při snižování průměrné mzdy, neboť pokud tato mzda klesne, klesne s odstupem jednoho roku i plat soudců, kteří by proti tomuto zákonem předvídanému (solidárnímu a spravedlivému) efektu nemohli vůbec ničeho namítat. Stejně bude platit, že pokud bude průměrná mzda stagnovat, bude stagnovat i plat soudců, a to bez nutnosti zmrazování platové základny zákonem. Někdy bývá popsána konstrukce platové základny nazývána „platovým automatem“, neboť automatem se obecně označuje něco, co funguje samo o sobě, bez nutnosti zasahování do takového mechanismu zvencí.

[66] Ještě pevněji než v minulosti je systémová platová solidarita soudců zabudována do právního řádu od počátku roku 2021, neboť dnem 1. 1. 2021 nabyl účinnosti zákon č. 587/2020 Sb., jenž změnil konstrukci platové základny soudců tak, že je navázána na průměrnou mzdu v (celém) národním hospodářství, a nikoliv pouze v nepodnikatelské sféře jako tomu bylo do roku 2020. Nelze tedy již například namítat, že platová solidarita soudců je v právním řádu zabudována jen ve vztahu k nepodnikatelské (veřejné) sféře zaměstnanců, kde je výše mezd určována rozhodnutím exekutivy. Naopak, počínaje rokem 2021 soudci platově „dýchají“ nejen s nepodnikatelskou sférou, ale s celou ekonomikou státu, neboť soudcovské platy se odvíjí (směrem nahoru i dolů) od průměrné mzdy v celém národním hospodářství.

[67] Plat soudců na jedné straně a mzda všech ostatních zaměstnanců na straně druhé jsou díky konstrukci platové základny „spojené nádoby“, a proto jakýkoliv zásah zákonodárce do tohoto systémového řešení naprosto degraduje jeho smysl a funkci, a jde o čisté politikum. Smyslem zákona č. 236/1995 Sb. totiž není více či méně každoročně reagovat na výši platu soudců určených podle § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., ale právě naopak – je potřebné do stabilně, systémově a transparentně nastavené konstrukce platové základny nezasahovat.

VI. 4

Změna konstrukce platové základny soudců od roku 2021 a její akceptace soudci

[68] Změnu konstrukce platové základny soudců od roku 2021, tj. přechod z průměrné mzdy v nepodnikatelské sféře na průměrnou mzdu v národním hospodářství, soudci akceptují coby projev solidarity s úrovní odměňování všech zaměstnanců, bez ohledu na podnikatelskou či nepodnikatelskou sféru, a akceptují ji přesto, že na této změně budou zřejmě platově trazit. Je tomu tak proto, že historicky prakticky vždy bývala průměrná mzda v národním hospodářství řádově o několik procent nižší než průměrná mzda v nepodnikatelské sféře (jedinou výjimkou byl rok 2012, kdy však šlo o rozdíl v řádu desetikorun). Tato historická danost vyplývá pro období do roku 2016 z tabulky 1b jako přílohy k publikaci ČSÚ Evidenční počet zaměstnanců a jejich mzdy – 1. čtvrtletí 2022 uveřejněné dne 8. 6. 2022. Od roku 2017 (do roku 2020) pak ČSÚ zveřejňoval průměrnou mzdu v nepodnikatelské sféře nikoliv ve zmíněné publikaci, ale formou informace zveřejňované na základě zmocnění v nařízení vlády č. 102/2018 Sb.

[69] S předpokladem, že průměrná mzda v nepodnikatelské sféře je a bude vyšší než průměrná mzda (celém) v národním hospodářství, ostatně koresponduje i situace v roce 2020 a 2021.

[70] V roce 2020 totiž průměrná mzda v národním hospodářství činila částku 36 176 Kč, kdežto ve vládou regulované sféře (organizačních složkách státu a právnických osobách) činil průměrný plat částku 39 747 Kč, což je o 3 571 Kč více (o cca 10 %), než byla průměrná mzda v národním hospodářství (zdroj: vládní návrh státního závěrečného účtu za rok 2020). Pokud pak jde o rok 2021, průměrná mzda v národním hospodářství činila v roce 2021 částku 37 903 Kč, kdežto ve vládou regulované sféře (organizačních složkách státu a právnických osobách) činil průměrný plat částku 41 380 Kč, což je o 3 477 Kč více (o cca 9 %), než byla průměrná mzda v národním hospodářství (zdroj: vládní návrh státního závěrečného účtu za rok 2021).

- Důkaz: 1) tabulka 1b jako příloha k publikaci ČSÚ Evidenční počet zaměstnanců a jejich mzdy – 1. čtvrtletí 2022 uveřejněné dne 8. 6. 2022 (příloha 18)
zdroj: <https://www.czso.cz/csu/czso/evidencni-pocet-zamestnancu-a-jejich-mzdy-1-ctvrtleti-2022>
- 2) výňatek ze státního závěrečného účtu za rok 2020, jenž byl uveřejněn dne 27. 4. 2021 (sešit C, část 3.2.3, str. 97) (příloha 19)
zdroj: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpocetu/2020/statni-zaverecny-ucet-za-rok-2020-41689>
- 3) výňatek z vládního návrhu státního závěrečného účtu za rok 2021 uveřejněného dne 3. 5. 2022 (sešit C, část 3.2.4, str. 91-93) (příloha 20)
zdroj: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpocetu/2021/statni-zaverecny-ucet-za-rok-2021-47400>

[71] Ačkoliv tedy změna konstrukce platové základny soudců od roku 2021 do budoucna pravděpodobně povede k tomu, že platová základna soudců bude činit nižší částku, než kdyby se odvíjela od průměrné mzdy pouze v nepodnikatelské sféře, tak soudci proti této změně soudně ani mediálně nebrojili a nebrojí. Je tomu tak evidentně proto, že jde o změnu racionálně i ústavněprávně akceptovatelnou, neboť je výrazem spravedlivého řešení, že platy soudců by měly odrážet mzdovou (platovou) úroveň odměňování všech zaměstnanců bez ohledu na to, zda pracují v podnikatelské sféře, nebo ve sféře nepodnikatelské, kde je navíc výše platů odvislá od rozhodnutí exekutivy.

VI. 5

Konstrukce platové základny soudců jako politikum

[72] V souvislosti s konstrukcí stanovení platu soudců podle „spojených nádob“, resp. tzv. platovým automatem je vhodné poukázat na to, že po skončení období razantních platových restrikcí vůči soudcům v letech 2011 až 2014, jež bylo kromě zmrazování platu spojeno i se snižováním násobku průměrné mzdy v platové základně soudců, došlo k široké politické shodě na tom, že stanovování platu představitelů všech tří mocí, tj. výkonné, zákonodárné a soudní bude probíhat formou onoho platového automatu. Potvrzují to slova ministra Mariana Jurečky při projednávání návrhu nyní napadeného zákona v Senátu dne 20. 1. 2022, kdy uvedl: *„byl jsem také jedním z těch, kteří byli u dohody, která vznikla na půdě sněmovny v roce 2015. I po debatách o zmrazování a snižování platů se přistoupilo k tomu, že tehdejší předseda sněmovny Jan Hamáček obešel všechny představitele politických stran a uzavřela se dohoda na takzvaném automatu, na automatu, který odráží vývoj od průměrné mzdy z hlediska platů těchto skupin, o kterých tady mluvíme. Tehdy byla uzavřena dohoda, že už se nikdy nebude do toho vstupovat a nechá se tento automat. Já jsem byl vždycky příznivcem respektovat tuto dohodu a tento nastavený princip. Teď tady stojím jako předkladatel za vládu v situaci, kdy jsme přistoupili k tomu kroku zamražení té velké skupiny lidí, kteří pracují ve veřejném sektoru. Proto si myslím, že i navzdory té dohodě, která byla tehdy vytvořena, tak si myslím, že pro tento*

vyjimečný stav z hlediska rozpočtu, který je opravdu, řekněme, specifický za posledních 30 let, Česká republika nebyla v takové spirále tempa zadlužování, v takové spirále zvyšování schodku státního rozpočtu, jako za poslední 2 roky. ... už bychom neměli v budoucnu, já jsem to řekl i na vládě, že už materiál v tomto směru, z hlediska nějakého zmrazování apod., na půdě parlamentu neponesu. Myslím si, že tady má být nějaká kultura způsobu odměňování, at' už nás jako zákonodárců, ale i ostatních klíčových oblastí moci zákonodárné, výkoné a soudní. Myslím si, že tak, jak se to navázalo v roce 2015, to dávalo nějakou jasnou logiku a transparentnost, proč ty zákony jsou stanoveny tak, jak jsou stanoveny." Podle navrhovatele je tedy zřejmé, že exekutiva i zákonodárce si existenci systémové platové solidarity soudců velmi dobře uvědomují, přesto do tohoto systému z ryze politických důvodů zasáhli, činí tak opakovaně (v roce 2021 i 2022), což smysl a funkci platového automatu naprosto degraduje a popírá.

[73] Že je výše platu soudců opakovaně předmětem ryze politických rozhodnutí dokumentuje i to, že tatáž vláda, která na své schůzi dne 5. 1. 2022 schválila návrh nyní napadeného zákona, projednávala na své předchozí schůzi dne 29. 12. 2021 návrh novely zákona č. 236/1995 Sb., předložený Poslanecké sněmovně poslancem Andrejem Babišem (sněmovní tisk 54/0), podle níž mělo dojít ke zmrazení platu představitelů státní moci (s výjimkou soudců) na roky 2022 až 2026. Vláda k tomuto návrhu zákona zaujala nesouhlasné stanovisko, jež odůvodnila mimo jiné takto: „návrh neodpovídá účelu úpravy stanovení platu představitelů státní moci a soudců v zákoně č. 236/1995 Sb. Tím mělo být především zajištění stability a kontinuity vývoje platové základny v návaznosti na vývoj mzdové hladiny v národním hospodářství (dříve v nepodnikatelské sféře) a zabezpečení konzistentního způsobu odměňování za výkon funkce pro všechny ústavně vymezené základní pilíře státní moci. Systém výpočtu platových základen následuje výkyvy v hospodářském cyklu, které se promítají do výše průměrné mzdy, s určitým logicky daným zpožděním. Stejně, jako se do výše platové základny nepromítá nárůst průměrné mzdy okamžitě, nepromítá se do výše platové základny ani její náhlý pokles. Pakliže k poklesu průměrné mzdy v roce 2021 skutečně dojde, promítne se tato změna do výše platové základny v roce 2023, až bude výše dotčeného ukazatele spolehlivě zjištěna šetřením Českého statistického úřadu.“

Důkaz: 1) sněmovní tisk 54/0 (příloha 21)

zdroj: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=9&CT=54&CT1=0>

2) příloha usnesení vlády č. 1197 ze dne 29. 12. 2021 (příloha 22)

zdroj: <https://apps.odok.cz/djv-agenda?date=2021-12-29>

[74] Otázku systémové solidarity platu soudců lze uzavřít poukazem na to, že plat soudců je výrazem jejich materiálního zabezpečení coby jedné ze záruk soudcovské nezávislosti, coby chráněné ústavní hodnotě. K charakteru platu soudce a specifčnosti jejich profese se Ústavní soud vyjádřil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 (bod 76): „soudci se odlišují od ostatních ústavních činitelů podstatným omezením jakékoli možnosti získat další příjem např. z titulu výkonu další funkce, pracovního vztahu anebo dokonce podnikání, výpadek příjmu si tedy soudce nemůže nijak nahradit jinou pracovní činností (ty povolené většinou nejsou s to výpadek nahradit – pedagogická či vědecká činnost). Nadto je povolání soudce většinou celoživotní volbou, která by neměla být ovlivňována neustálými zásahy do materiálního zabezpečení. V tomto ohledu je soudní moc nejstabilnějším pilířem státní moci, neboť nepodléhá volebním cyklům, jejichž zákonitosti patrně mohou vést u představitelů zákonodárné moci a exekutivy k snaze vyjít vstříc náladě veřejnosti i v oblasti odměn za výkon poslaneckého mandátu.“ V témže nálezu (bod 74) Ústavní soud také uvedl, že „Platy soudců jsou navíc stanoveny fixní částkou a na rozdíl od státních úředníků je nelze navyšovat příznáváním žádných odměn“, a v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/09 (bod 40) připomněl, že „na rozdíl od legislativy a exekutivy je na soudce kladen jasný požadavek dokončeného vysokoškolského vzdělání, složení odborné justiční zkoušky a dalšího odborného vzdělávání. Nepřehlédnutelným požadavkem na soudce je jejich

morální bezúhonnost, kterou vyžaduje a předpokládá zákon. S pozicí soudce je také spojeno mnoho restriktivních opatření, která zasahují do osobního života soudce, včetně omezení vedlejších příjmů ... Právě proto se stát zavázal soudce důstojně hmotně zabezpečit.“

VII.

Miliardové úspory státního rozpočtu v důsledku platových restrikcí vůči soudcům v minulosti

[75] Vláda odůvodnila zmrazení platu soudců potřebou úspor na výdajové stránce státního rozpočtu, což je stejný důvod, jaký byl použit v případě předchozích platových restrikcí vůči soudcům v minulosti. K tomu je však třeba zdůraznit, že soudci se na úsporách státního rozpočtu v minulosti podíleli jako prakticky žádná jiná profesní skupina, a to v miliardových řádech.

VII. 1

Úspory v letech 2002 až 2014

[76] Na to ostatně upozornil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 23/13 (bod 75), kde uvedl, že zmrazení platů soudců mezi roky 2002 až 2011 přineslo státnímu rozpočtu úspory v řádech miliard Kč, a že další značné úspory v řádech miliard Kč státní rozpočet zaznamenal prostřednictvím ad hoc stanovovaných platových základů v letech 2011 až 2014.

[77] Další úsporou státního rozpočtu je částka okolo 4 miliard Kč v důsledku uzavření dohod mezi státem a soudci v roce 2015, kdy se soudci vzdali převážné části svých platových nároků za léta 2011 až 2014 po zrušení několika platových restrikcí Ústavním soudem.

Důkaz: článek „Vláda souhlasila s dohodou o platech soudců“ ze dne 9. 2. 2015 (příloha 23)
zdroj: https://www.lidovky.cz/domov/vlada-souhlasila-s-dohodou-o-platech-soudcu.A150209_115830_ln_domov_ele

VII. 2

Úspory v roce 2021

[78] V roce 2021 byl plat soudců zmrazen na úroveň roku 2020, což soudci akceptovali, neboť žádný ze soudců proti tomuto zmrazení nebrojil a nebrojí. Stejný postoj zaujala i Soudcovská unie (viz Prohlášení Republikové rady Soudcovské unie ze dne 20. 1. 2022). Soudci tímto postojem projeví solidaritu se státním rozpočtem, který čelil novým a nepředvídatelným nárokům souvisejícím s epidemií nemoci COVID-19.

Důkaz: Prohlášení Republikové rady Soudcovské unie ze dne 20. 1. 2022 (příloha 24)
zdroj: <http://www.soudci.cz/zpravy-a-stanoviska/pohledy-a-nazory/3251-prohlaseni-republikove-rady-su-cr-z-20--1--2022.html>

[79] Soudci zmrazení platu na rok 2021 akceptovali a akceptují i přesto, že:

- a) z výroční zprávy Nejvyššího kontrolního úřadu za rok 2021 ze dne 4. 4. 2022 vyšlo najevo, že téměř 90 % meziročního nárůstu celkových výdajů státu nesouviselo s výdaji vynaloženými v souvislosti s onemocněním COVID-19; epidemie tedy měla na výdaje státu jen velmi malý vliv (blíže viz bod 40 návrhu),
- b) z médií bylo známo, že vláda v roce 2021 některým profesním skupinám (zdravotníkům o 10 %, učitelům o 4 %) platy zvyšovala (článek „Platy zdravotníků se zvýší o 10 %, schválila vláda. Přidáno dostanou i učitelé“ ze dne 21. 12. 2020)

Důkaz: článek „Platy zdravotníků se zvýší o 10 %, schválila vláda. Přidáno dostanou i učitelé“ ze dne 21. 12. 2020 (příloha 25)

zdroj: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/vlada-schvalila-zvyseni-detskych-pridavku-o-26-procent/r~7f7eae8a43a711eba7deac1f6b220ee8>

- c) meziročně oproti roku 2020 došlo v roce 2021 ke zvýšení průměrné mzdy jak v národním hospodářství, tak ve vládou regulované sféře (organizačních složkách státu a právnických osobách):
- v národním hospodářství činila průměrná mzda v roce 2020 částku 35 662 Kč, v roce 2021 již činila částku 37 839 Kč (tj. meziroční zvýšení o cca 6 %),
 - ve vládou regulované sféře činil průměrný plat v roce 2020 částku 39 747 Kč, v roce 2021 již činil částku 41 380 Kč (tj. meziroční zvýšení o cca 4 %).

Podrobněji k této problematice a informačním zdrojům viz bod 70 návrhu.

[80] K situaci v roce 2021 je také důležité uvést, že ačkoliv vláda zdůvodnila zmrazení platu soudců nepříznivou hospodářskou situací státu umocněnou důsledky epidemie COVID-19, výši schodku státního rozpočtu a z toho plynoucí potřeby úspor státu na výdajové stránce, tak bylo zjištěno, že i v roce 2021, za který schodek vznikl, byl stát velmi šetřivý ve vyplácení odměn na ministerstvech, správních úřadech a dalších státem řízených institucích. Tyto instituce totiž v roce 2021 vyplatily svým zaměstnancům (vedle běžného platu) odměny často v mnohatisícových výších, tvořící významnou část celkového platu. Tyto údaje, i za léta dřívější, jsou zveřejněny na základě informací poskytnutých příslušnými institucemi podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, na webové stránce <https://platyuredniku.cz>, kterou spravuje projekt Hlídač státu (<https://www.hlidacstatu.cz>); předmětné informace o odměnách pravidelně přebírají všechna renomovaná média. Navrhovatel pro stručnost uvádí pouze státní zaměstnance s nejvyššími odměnami, a to u institucí úřednického typu, ovšem na webu lze dohledat desítky dalších státních zaměstnanců s odměnami jen o málo nižšími. Kromě tradičních úřednických míst navrhovatel upozorňuje na astronomickou výši běžných platů a odměn vyplácených státem ve státním podniku Lesy České republiky, s.p.

[81] Než navrhovatel uvede výši odměn v následující tabulce, připomíná slova Ústavního soudu z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/10: „Relevantní (úřednická) místa přitom pravidelně smlčují, že odměňování některých zaměstnanců státu může představovat i násobek soudcovských platů už proto, že jejich mzdu, na rozdíl od soudců, nemusejí tvořit jen pevné tarify, nýbrž i další, buď pravidelně se opakující finanční částky (osobní ohodnocení), a/nebo doplněné jednorázovými částkami (odměny).“

název instituce	pracovní pozice	výše odměny	poměr odměny k platu
Ministerstvo dopravy	náměstek č. 1	465 000 Kč	23 %
Ministerstvo dopravy	náměstek č. 2	465 000 Kč	23 %
Ministerstvo dopravy	náměstek č. 3	465 000 Kč	24 %
Ministerstvo financí	náměstek č. 8	465 000 Kč	21 %
Ministerstvo financí	náměstek č. 9	465 000 Kč	19 %
Ministerstvo obrany	přímo podřízený C	489 881 Kč	25 %
Ministerstvo obrany	přímo podřízený I	486 254 Kč	22 %
Ministerstvo práce a sociálních věcí	pozice č. 24	465 000 Kč	22 %
Ministerstvo práce a sociálních věcí	pozice č. 28	445 000 Kč	22 %
Ministerstvo spravedlnosti	náměstek č. 4	405 000 Kč	20 %
Ministerstvo spravedlnosti	náměstek č. 7	405 000 Kč	20 %

název instituce	pracovní pozice	výše odměny	poměr odměny k platu
Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy	náměstek F	460 000 Kč	23 %
Ministerstvo vnitra	náměstek č. 3	451 045 Kč	17 %
Ministerstvo zemědělství	náměstek č. 2	685 000 Kč	31 %
Ministerstvo zemědělství	náměstek č. 3	440 000 Kč	20 %
Úřad vlády	vedoucí pozice č. 4	650 000 Kč	30 %
Kancelář prezidenta republiky	vedoucí	691 422 Kč	26 %
Generální finanční ředitelství	ředitel č. 1	475 000 Kč	19 %
Úřad pro ochranu hospodářské soutěže	předseda	374 000 Kč	13 %
Český úřad zeměměřičský a katastrální	předseda	410 000 Kč	21 %
Správa státních hmotných rezerv	předseda	483 600 Kč	21 %
Lesy České republiky, s.p.	generální ředitel	5 452 500 Kč	63 %

Důkaz: informace získané z internetové stránky: <https://platyuredniku.cz/> (přílohy 26 – 47)

VIII.

Zákon č. 18/2022 Sb. zasahuje do principu nezávislosti soudců

[82] Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/11 uvedl, že svévolný zásah zákonodárce do oblasti materiálního zabezpečení soudců, a v tom rámci i platové restrikce, je nutno ve smyslu ustálené judikatury Ústavního soudu do rámce chráněného principem jejich nezávislosti podřadit ze dvou důvodů:

- a) nezávislost soudců je v první řadě podmíněna jejich morální integritou a odbornou úrovní, zároveň ale je spjata i s jejich přiměřeným materiálním zajištěním. Tento komponent principu nezávislosti soudců byl zakotven i v doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. r. (94) 12 ze dne 13. října 1994 ohledně nezávislosti, efektivnosti a role soudců, dle něhož se mezi „řádné pracovní podmínky“ soudců řadí i „zajištění přiměřenosti postavení a odměňování soudců s ohledem na důstojnost jejich profese a pracovní zatížení“ (Zásada III, bod 1b). Obdobná maxima je obsažena i v čl. 6.1 Evropské charty o statutu soudce, přijaté účastníky multilaterálního setkání organizovaného Radou Evropy ve dnech 8. 7. až 10. 7. 1998, dle něhož soudci z povolání mají právo na plat, jehož výše má být stanovena tak, aby je chránila před tlakem směřujícím k ovlivnění jejich rozhodnutí a všeobecně k ovlivnění jejich chování při nalézání práva, kterým by mohla být ohrožena jejich nezávislost a nestrannost. V této souvislosti Ústavní soud opakovaně poukazuje na skutečnost (nálezn sp. zn. Pl. ÚS 12/10), že „na snižování schodků veřejných rozpočtů se již dlouhodobě podílí profesní skupina, u níž je zákonem velmi výrazně omezena možnost dosahování jiných příjmů než platových“.
- b) druhým důvodem podřazení zákazu svévolného zásahu do materiálního zajištění soudců (platových restrikcí) do rámce principu jejich nezávislosti je vyloučit možnost, eventualitu nátlaku moci zákonodárné, resp. výkonné na rozhodování soudců. Jinými slovy, vyloučit svévolné zásahy do materiálního zajištění soudců jako eventuální formu „penalizace“ soudců ze strany legislativy a exekutivy, a tím i formy nátlaku na jejich rozhodování. Vývoj stanovisek k problematice garancí soudcovské nezávislosti probíhal paralelně i na úrovni evropských institucí. Výbor ministrů Rady Evropy v doporučení CM/Rec(2010)12 ze dne 17. 11. 2010 o soudcích zakotvil požadavek, dle něhož odměňování soudců musí vyjadřovat jejich roli a odpovědnost a být dostatečnou zábranou vůči stimulům zaměřeným k ovlivnění jejich rozhodnutí, přičemž za garanci dosažení tohoto účelu je považován stav, v němž – kromě

jiného – jsou penze soudců v rozumném vztahu k dřívějšímu platu a v němž je dána existence speciálních zákonných ustanovení bránících snižování platu soudců (čl. 54).

[83] Jak již bylo vysvětleno výše, jelikož je napadený zákon výrazem svévole zákonodárce, porušuje princip proporcionality, není odůvodněn výjimečnými okolnostmi a odnímá již dosaženou úroveň platu, porušuje princip nezávislosti soudců, vyjádřený jako ústavní princip v čl. 82 odst. 1 Ústavy.

IX.

Závažné narušení smíru moci výkonné a moci soudní z roku 2015

[84] V širších souvislostech se argumentace o neústavnosti zákona č. 18/2022 Sb. opírá také o okolnosti, mající své kořeny v relativně nedávné minulosti. Jde o to, že přijetím (vládou navrženého) zákona došlo k popření důvodů a motivů, pro které soudci uzavřeli v roce 2015 se státem (za nějž jednala vláda) dohody o vzdání se převážné části svých platových nároků za léta 2011 až 2014. Přijetím zákona došlo k závažnému narušení smíru, který uzavřením dohod v roce 2015 mezi soudci a státem nastal a jenž až do nedávné doby trval. Pro vysvětlení této argumentace je nutno připomenout si události z let 2011 až 2015.

[85] Platové restrikce vůči soudcům, k nimž zákonodárce mezi lety 1997 až 2010 přistupoval téměř každoročně, vygradovaly v letech 2011 až 2014, kdy zákonodárce (na návrh moci výkonné) platy na léta 2011 až 2014 nejen zmrazil, ale současně též snížil relaci průměrné mzdy k platu soudců v platové základně. Nejprve zákonodárce tuto relaci snížil z trojnásobku na 2,5násobek (počínaje rokem 2011), aby poté, co 2,5násobek zrušil Ústavní soud, nahradil tento násobek počínaje rokem 2013 2,75násobkem.

[86] Platové restrikce pro léta 2011 až 2014 Ústavní soud zrušil nálezy sp. zn. Pl. ÚS 16/11, Pl. ÚS 33/11 a Pl. ÚS 28/13. Ke zrušení platových restrikcí muselo dojít několika nálezy a postupně proto, že k restrikcím došlo za vysoce promyšlené legislativní strategie moci výkonné, kdy bylo nejprve nutno dosáhnout zrušení zmrazení platových základen, a až poté mohl Ústavní soud zrušit snížené násobky průměrné mzdy (nejprve 2,5násobek a poté 2,75násobek).

[87] Legislativní strategie vlády byla velmi promyšlená, neboť podle důvodové zprávy (sněmovní tisk č. 133/0; přijatý zákon byl vyhlášen pod č. 425/2010 Sb.) se pro případ zrušení ad hoc platové základny pro rok 2011 Ústavním soudem měla aktivizovat „pojistka“, jež by zabránila nevratnému skokovému nárůstu platů soudců, který by nastal beze změny obecné úpravy platové základny soudců v § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb.; takto dosažené platy soudců by již patrně nebylo možné vzhledem k judikatuře Ústavního soudu v budoucnosti výrazně snížit. Tato „pojistka“ spočívala v aktivizaci obecné platové základny soudců odpovídající 2,5násobku průměrné mzdy v nepodnikatelské sféře. Poté, co byl 2,5násobek Ústavním soudem zrušen, přišla vláda s návrhem zákona (důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku č. 880/0, přijatý zákon byl vyhlášen pod č. 11/2013 Sb.) založeného na argumentaci, že návrat k trojnásobku by kladl vysoké nároky na státní rozpočet v roce 2013 i v letech dalších, a proto za přiměřené řešení, zejména vzhledem k ekonomické situaci a možnostem státního rozpočtu, vláda považovala platovou základnu soudců odpovídající 2,75násobku průměrné mzdy.

[88] Z výše uvedeného je evidentní, že moc výkonná a zákonodárná i po roce 2010 pokračovaly v demontáži a rozklíčování systému odměňování soudců s očividným cílem „odstranit v minulosti učiněnou chybu“, vedoucí k vyšší platu soudců neodpovídající představám politiků. Na to poukazoval Ústavní soud již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/10 (bod 30), a později znovu v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 16/11, Pl. ÚS 33/11 a Pl. ÚS 28/13, kde zdůraznil, že opakované platové restrikce vůči soudcům se mu již nejeví jako „mimořádné a proporční, ale jako cílený proces směřující k tomu, aby se soudcovské platy vrátily do nižších úrovní, a tedy aby se touto

cestou odstranila ze zorného úhlu moci zákonodárné a výkonné v minulosti učiněná „chyba“ při stanovení pravidel pro výpočty soudcovských platů v polovině 90. let 20. století. Taková nivelizace pak ve svých důsledcích vede zákonitě i k sestupu soudcovského stavu uvnitř středostavovské společenské vrstvy, jeho příjmové degradaci ve vztahu k ostatním právníckým povoláním a k umenšování jeho potřebné společenské prestiže.“

[89] Intenzita a závažnost platových restrikcí tehdy vedla k tomu, že soudci mezi léty 2011 až 2013 podali stovky žalob na doplacení zmrazených platů a na doplacení platů snížených v důsledku snížení násobku průměrné mzdy. Tento postoj soudců a z toho plynoucí napjatou atmosféru na politické scéně i ve společnosti Ústavní soud při svém (zatím) posledním rozhodování vnímal, neboť v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 (bod 97) uvedl, že „předpokládá, že zákonodárce k datu vykonatelnosti tohoto nálezu do právní úpravy vloží úpravu vážící platovou základnu na ústavně konformní úroveň trojnásobku ... a na druhé straně by Ústavní soud nepřekvapilo, pokud by soudci od započatých sporů ustoupili a po několikaletém období sporů bylo nastoleno období pochopení a vzájemné úcty, která přináležejí činitelům představujícím pilíře státní moci.“

[90] Druhou spornou otázkou týkající se platu soudců řešenou v letech 2011 až 2014, jež byla předmětem soudního řízení, bylo, zda stát postupoval v souladu se zákonem při vyhlášení platové základny soudců ve sděleních Ministerstva práce a sociálních věcí. Šlo o soudní řízení o žalobě na doplatek zmrazeného platu za rok 2011, z něhož vzešlo i řízení o návrhu soudu na zrušení právního předpisu ukončené nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/11, kdy žalující soudce odvíjel vyšší doplatek platu od platové základny, jež činí trojnásobek průměrné měsíční mzdy „na přepočtené počty“ zaměstnanců v nepodnikatelské sféře dosažené podle zveřejněných údajů ČSÚ za předminulý kalendářní rok. Podle žalujícího soudce totiž stát nezákonně používal pro stanovení platové základny údaj ČSÚ o průměrné mzdě zaměstnanců „na fyzické osoby“, ačkoliv úroveň odměňování vystihuje jen taková průměrná mzda, v níž je zohledněna skutečná délka pracovních úvazků, tj. průměrná mzda na „přepočtené počty“ zaměstnanců. Ve zmíněném řízení dal obecný soud žalujícímu soudci v tomto ohledu za pravdu; státem podané dovolání Nejvyšší soud zamítl rozsudkem ze dne 29. 12. 2014, č. j. 21 Cdo 1440/2014-456.

[91] Výsledkem sporů mezi soudci a státem v obou popsáných otázkách bylo uzavření kompromisních dohod o narovnání v roce 2015, kdy se soudci vzdali svých nároků na dorovnání platů do trojnásobku průměrné mzdy, ačkoliv Ústavní soud označil snížení násobku (na 2,5násobek a později na 2,75násobek) za protiústavní, oproti povinnosti státu doplatit soudcům rozdíl platu odpovídající správnému statistickému údaji o průměrné mzdě „na přepočtené počty“ za „nepromlčené“ roky 2012 až 2014. Uzavřením těchto dohod v roce 2015 státní rozpočet ušetřil okolo 4 mld. Kč (blíže viz bod 77 návrhu).

[92] Pro nyní posuzovanou věc jsou velmi podstatné okolnosti, za kterých soudci dohody o narovnání se státem uzavřeli. Soudci je totiž uzavřeli v návaznosti na předchozí dohodu nejvyšších představitelů justice s vládou z února 2015, když na tiskové konferenci zástupců vlády a justice vyjádřil předseda Nejvyššího soudu Pavel Šámal přání, aby šlo o „*definitivní tečku a tlustou čáru za trapným dohadováním o platech*“, a předseda Nejvyššího správního soudu Josef Baxa zase uvedl, že „*by si přál nejtížit více staré spory a naopak uspořádat vzájemné poměry tak, aby nebyla otřesena důvěra v soudní systém. ... Není vina soudců, že bylo tolikrát zasahováno do původního zákona, až se systém rozklepává*“ (článek „*Předsedové Baxa a Šámal: Hmotné zabezpečení souvisí s nezávislostí soudců*“). Předseda Nejvyššího soudu Pavel Šámal v té době také uvedl, že „*I veřejnost by měla pochopit, že jestliže justice bude stabilní, bude plnit svou roli, tak nastane určitý smír ve společnosti*“ (článek „*Šámal: Naprostá většina soudců dohodu o platech přijme*“). Významné je též prohlášení shromáždění předsedů soudů ze dne 11. 2. 2015 konané na Nejvyšším soudu, podle něhož „*Soudci se tímto postojem vzdávají tří čtvrtin svých oprávněných platových nároků. Činí tak při*

vědomí své společenské odpovědnosti a v zájmu zachování důvěry veřejnosti v soudní moc. Soudci tímto krokem chtějí definitivně uzavřít nešťastnou kapitolu sporů o soudcovské platy a doufají, že stejný přístup zvolí do budoucna i politická reprezentace.“ V aktuálním rozhovoru pak Josef Baxa na počátek roku 2015 vzpomněl takto: „*Nebylo jednoduché soudce přesvědčit, aby žaloby stábla. Nicméně se tak v drtivé většině stalo. Existoval ale příslib vlády, že už na platy sahat nebude*“ (článek „Když soudci hrozí žalobami. Jde o hamižnost, nebo oprávněný strach o nezávislost?“).

- Důkaz: 1) článek „Předsedové Baxa a Šámal: Hmotné zabezpečení souvisí s nezávislostí soudců“ ze dne 10. 2. 2015 (příloha 48)
zdroj: <https://www.ceska-justice.cz/2015/02/predsedove-baxa-a-samal-hmotne-zabezpeceni-souvisi-s-nezavislosti-soudcu>
- 2) článek „Šámal: Naprostá většina soudců dohodu o platech přijme“ ze dne 11. 2. 2015 (příloha 49)
zdroj: <https://www.novinky.cz/domaci/clanek/samal-naprosta-vetsina-soudcu-dohodu-o-platech-prijme-276720>
- 3) článek „Když soudci hrozí žalobami. Jde o hamižnost, nebo oprávněný strach o nezávislost?“ ze dne 26. 1. 2022 (příloha 17)
zdroj: https://www.lidovky.cz/domov/kdyz-soudci-hrozi-zalobami-jde-o-hamiznost-nebo-opravneny-strach-o-nezavislost.A220125_154029_In_domov_lros
- 4) prohlášení shromáždění předsedů soudů ze dne 11. 2. 2015 (příloha 50)
zdroj: <https://www.nssoud.cz/aktualne/tiskove-zpravy/detail/prohlaseni-shromazdeni-predsedu-soudu-na-nejvyssim-soudu-11-2-2015>

[93] Lze shrnout, že představitelé justice při vyjednávání o kompromisní dohodě se státem uvěřili příslibu vlády, že v budoucnu již k zásahům do platu soudců docházet nebude, a proto apelovali na soudce, aby na kompromis se státem přistoupili i za cenu vzdání se převážné části svých oprávněných platových nároků. Soudci uzavřením dohod také vyslyšeli apel Ústavního soudu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 k uklidnění situace, zachovali se při vědomí své společenské odpovědnosti a v zájmu zachování důvěry veřejnosti v soudní moc.

[94] Je evidentní, že situace z let 2011 až 2014 se nyní opakuje, jen s tím rozdílem, že tentokrát byl plat soudcům přímo snížen a že stát protiústavně jedná i přes svůj dřívější příslib nezasahovat již do platu soudců. Nyní opět však stát do platu soudců nesystémově, účelově a z ryze politických (populistických) důvodů neústavně zasahuje, ačkoliv z jemu dobře známé konstrukce platové základny soudců jasně vyplývá spravedlivý a solidární způsob určení platu soudců v návaznosti na vývoj mezd v celém národním hospodářství, a to nejen směrem nahoru, ale samozřejmě i směrem dolů.

X. Závěrem

[95] Již před 15 lety Ústavní soud v nálezu ze dne 16. 1. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 55/05 (bod 59), vyslovil „hluboké přesvědčení, že neblahá praxe „mimořádných“, a přitom zcela pravidelných opatření v oblasti odměňování soudců, s níž byl po osm let (1997 až 2004) opakovaně konfrontován, je minulostí, která se již nevrátí.“ V posledním nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 (bod 96) pak uvedl, že „již čtrnáctkrát se v uplynulých letech musel zabírat zásahy do materiálního zabezpečení soudců. Několikrát také již vyjádřil naději, že je to snad naposled a že zákonodárce bude vnímat meze možných zásahů prizmatem ústavních principů platných pro nezávislost moci soudní.“

[96] V souladu s výše řečeným Ústavním soudem proto navrhovatel vyjadřuje hluboké zklamání nad přístupem moci výkonné a zákonodárné, které pokračují v dlouholeté a postupné erozi materiálního zabezpečení soudců, coby jedné ze součástí soudcovské nezávislosti.

Činí tak způsobem, jenž je v příkrém rozporu s ustálenou judikaturou Ústavního soudu jak po legislativně procesní stránce, tak po stránce materiální, a navíc bez nezbytného předchozího dialogu s mocí soudní.

[97] Na úplný závěr nelze nezpomenout tato slova Ústavního soudu z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/10 (bod 32): „... příliš dlouho zde trval systém vlády jedné strany, kdy i justice této straně patřila. Tento způsob vnímání justice přežívá v některých hlavách dodnes. Stále přežívá pojetí soudce nikoli jako reprezentanta soudní moci, ale jako státního úředníka, loajálního vůči státu, na státu závislého a státem placeného tak, jak velí momentální rozmar vládnoucí skupiny ... Nezávislost a nestrannost justice ... není jejím privilegiem, ale je nezbytným předpokladem jejího fungování pro dobro celé společnosti, zejména v dobách nepohody.“

XI.

Petit návrhu

[98] Ze všech výše vyložených důvodů navrhovatel navrhuje, aby Ústavní soud svým nálezem zrušil:

1) **ustanovení § 4 zákona č. 236/1995 Sb.**, o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, **ve znění zákona č. 18/2022 Sb.**, kterým se mění zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 201/1997 Sb., o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců a o změně a doplnění zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů, **pokud se týká soudců okresních, krajských, vrchních soudů, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu**

2) **ustanovení článku II zákona č. 18/2022 Sb.**, kterým se mění zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 201/1997 Sb., o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců a o změně a doplnění zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů, **ve znění pozdějších předpisů, pokud se týká sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí č. 493/2021 Sb.**, o vyhlášení výše platové základny pro určení platu a některých náhrad výdajů soudců podle 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

XII.

Návrh na přednostní rozhodnutí o návrhu podle § 39 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

[99] Jakkoli si je navrhovatel plně vědom zatížení Ústavního soudu i absence jednoho soudce v plénu, dovoluje si navrhnout, aby Ústavní soud rozhodl o podaném návrhu přednostně, neboť má zato, že věc je naléhavá.

[100] Důvodem je nejen skutečnost, že zákonodárce přistupuje k platovým restrikcím vůči soudcům dlouhodobě a opakovaně, aniž by respektoval výše uvedenou judikaturu Ústavního soudu, ale také předpoklad navrhovatele, že moc výkonná, resp. zákonodárná budou s blízcím se koncem tohoto roku 2022 zvažovat další formu platové restrikce vůči soudcům.

To lze předpokládat s ohledem na to, že od 1. 1. 2023 by mělo dojít ke zvýšení platu soudců po dvouletém období (2021 a únor až prosinec 2022) stagnace platu; blíže viz bod 58 návrhu.

S úctou

Praha dne 9. června 2022

.....
Mgr. Tereza Mašková
předsedkyně senátu Obvodního soudu pro Prahu 5