



ČESKÁ REPUBLIKA

N Á L E Z

Ústavního soudu

J m é n e m r e p u b l i k y

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy soudu Josefa Baxy (soudce zpravodaje) a soudkyň a soudců Lucie Dolanské Bányaiové, Josefa Fialy, Milana Hulmáka, Jaromíra Jirsy, Veroniky Křestňanové, Zdeňka Kühna, Tomáše Lichovníka, Kateřiny Ronovské, Jana Svatoně, Pavla Šámala, Vojtěcha Šimíčka, Davida Uhlíře, Jana Wintra a Daniely Zemanové o návrhu **Okresního soudu v Ústí nad Labem** na zrušení § 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., a 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, za účasti **Parlamentu**, jako účastníka řízení, a **vlády**, **Obvodního soudu pro Prahu 5** a **Okresního soudu v Mladé Boleslavi**, jako vedlejších účastníků řízení, takto:

I. Ustanovení § 4 ve slovech „a pro soudce 100 872 Kč“ 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., se ruší dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

II. Článek II ve slovech „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,“ 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, se ruší dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

III. Ve zbývajících částech návrh odmítá.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Ústavní soud se v nynějším nálezu zabývá restrikcí soudcovských platů v období února až prosince 2022. Upřesňuje také judikaturu ke stavu legislativní nouze a zkrácenému projednávání zákonů, jakož i k požadavku, aby návrhy zákonů o restrikcích soudcovských platů byly předem projednány s mocí soudní.

2. Již patnáctkrát se Ústavní soud ve svých nálezech věnoval zásahům do úpravy soudcovských platů. Neexistuje žádná jiná právní úprava, kterou by se musel Ústavní soud ve své třicetileté historii tolikrát zabývat a zkoumat její ústavnost. Ústavní soud v minulosti opakovaně vyslovoval své závěry vůči postupu zákonodárce a moci výkonné v naději, že příští zásahy do soudcovských platů, budou-li potřebné, již budou přísně respektovat ústavní požadavky. Posuzovaný případ, jak bude dále uvedeno, tuto naději opět nenaplnil.

3. Výše platu a paušální náhrady, které náleží soudcům, se odvíjí od platové základny. V roce 2022 měla platová základna pro soudce podle původních pravidel činit 106 986 Kč (§ 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění účinném do 31. 1. 2022 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).

4. Z této platové základny se ale vycházelo jen při stanovení platů a paušálních náhrad za leden 2022. V tomto měsíci totiž vláda předložila Parlamentu návrh zákona, který pro období února až prosince 2022 vracel platovou základnu na úroveň let 2020 a 2021, tedy na částku 100 872 Kč.

5. Poslanecká sněmovna na žádost vlády projednala návrh zákona ve zkráceném jednání za stavu legislativní nouze. Senát vyjádřil vůli se návrhem zákona nezabývat. Zákon tak byl ještě v lednu 2022 přijat, podepsán prezidentem republiky a vyhlášen jako zákon 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.

6. V důsledku této novelizace platy a paušální náhrady soudkyň a soudců za měsíce únor až prosinec 2022 oproti lednu 2022 klesly.

7. Soudce Krajského soudu v Ústí nad Labem R. B. (dále jen „žalobce“) podal žalobu proti České republice – Krajskému soudu v Ústí nad Labem, kterou se domáhá doplacení platu a paušálních náhrad za únor 2022, konkrétně částek 10 500 Kč a 300 Kč. Má za to, že provedená změna platové základny je neústavní a že mu náleží plat a paušální náhrada v původní výši.

8. Okresní soud v Ústí nad Labem (dále jen „okresní soud“ či „navrhovatel“) vede řízení o této žalobě pod sp. zn. 22 C 120/2022. Okresní soud se ztotožnil s argumentací žalobce, a proto se obrátil na Ústavní soud podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), a § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, s návrhem na zrušení § 4 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 18/2022 Sb., a článku II. zákona č. 18/2022 Sb.

II. Argumentace navrhovatele

9. Podle navrhovatele jsou napadená ustanovení v rozporu s čl. 82 odst. 1 Ústavy (nezávislost soudců) ve spojení s čl. 1 odst. 1 Ústavy. Jeho argumentace vychází z námitek, které v řízení před ním uplatnil žalobce.

10. Navrhovatel předně namítá, že zákon č. 18/2022 Sb. nebyl přijat způsobem souladným s ústavním pořádkem. Nebyly splněny důvody pro přijetí tohoto zákona ve stavu legislativní nouze. Podmínky pro vyhlášení tohoto stavu musí být vykládány restriktivně. Vyhlášení stavu legislativní nouze tedy musí mít rozumný základ a být podloženo skutkovými okolnostmi. Podle důvodové zprávy státu v případě nepřijetí zákona hrozila značná hospodářská škoda. Tato podmínka ale nemohla být splněna. Úspora, kterou měl zákon č. 18/2022 Sb. přinést, totiž činila pouze 0,1 % schodku státního rozpočtu. Důvodová zpráva ani nedokládá, že bylo zapotřebí zasáhnout do soudcovských platů, komplexním ekonomickým rozborem, jak požaduje judikatura. Návrh zákona navíc nebyl projednán se soudní mocí, která neměla žádnou možnost v průběhu jeho přípravy vyjádřit své stanovisko.

11. Dále navrhovatel namítá, že napadená ustanovení vedla nikoliv ke zmrazení soudcovských platů, ale k jejich snížení o 6 %. Taková restrikce je v rozporu s principem proporcionality, navíc byla selektivně zaměřena proti moci soudní. U jiných skupin, jejichž platy jsou rovněž hrazeny ze státního rozpočtu, totiž ve stejném období došlo pouze ke zmrazení platu, nebo dokonce k jeho navýšení. Navrhovatel připomíná, že platová základna pro určení soudcovských platů se odvíjí od průměrné mzdy v národním hospodářství za předminulý rok. Klesne-li průměrná mzda, klesnou i soudcovské platy, a naopak. Solidarita soudní moci se všemi zaměstnanci je tedy pevnou součástí systému.

Soudcovské platy a mzdy ostatních zaměstnanců představují „*spojené nádoby*“ a zásah zákonodárce do tohoto systému „*degraduje jeho smysl a funkci*“. Zmrazení platů soudců mezi roky 2002 až 2011 již státnímu rozpočtu přineslo úspory v řádech miliard, dalších úspor bylo dosaženo poté, co se soudci v roce 2015 vzdali části svých platových nároků za neústavní restrikce v předchozích letech. Soudci podle názoru navrhovatele navíc nic nenamítali ani proti zmrazení platů v roce 2021, čímž opětovně projevíli solidaritu, přestože v té době u jiných profesních skupin docházelo ke zvyšování platů.

12. Ačkoliv restrikce soudcovských platů je v důvodové zprávě odůvodňována potřebou provést plošná opatření směřující k úsporám výdajů státního rozpočtu, ve stejné době došlo ke zvýšení prostředků rozpočtové kapitoly Úřadu vlády z částky 1 047 452 030 Kč (za rok 2021) na částku 1 532 645 653 (schválený rozpočet na rok 2022), tedy o částku 485,2 mil. Kč. Podle navrhovatele by za určitých podmínek mohlo dodatečně dojít k dočasné změně určení soudcovských platů, muselo by se tak ale stát v souladu s ústavním pořádkem.

III. Vyjádření k návrhu

13. Ústavní soud zaslal návrh k vyjádření Parlamentu jako účastníkovi řízení (§ 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu) a dále vládě a veřejnému ochránci práv jako potenciálním vedlejším účastníkům řízení (§ 69 odst. 2 a 3 zákona o Ústavním soudu). Vláda vstoupila do řízení jako vedlejší účastník, veřejný ochránce práv sdělil Ústavnímu soudu, že tohoto oprávnění nevyužije.

14. Postavení vedlejšího účastníka mají i Obvodní soud pro Prahu 5 a Okresní soud v Mladé Boleslavi. Tyto soudy původně rovněž podaly návrh na zrušení napadených ustanovení. Protože jejich návrhy musely být pro překážku litispendence (jiného zahájeného řízení) odmítnuty jako nepřipustné (usnesení ze dne 28. 6. 2022 sp. zn. Pl. ÚS 18/22 a usnesení ze dne 24. 4. 2024 sp. zn. Pl. ÚS 4/23), vzniklo oběma soudům právo účastnit se tohoto řízení v postavení vedlejšího účastníka (§ 35 odst. 2 zákona o Ústavním soudu). Tohoto oprávnění se rozhodly využít.

III.1 Vyjádření komor Parlamentu

15. Poslanecká sněmovna ve vyjádření shrnula průběh projednávání a schválení návrhu zákona, který byl vydán jako zákon č. 18/2022 Sb. Tento zákon byl na žádost vlády projednáván ve stavu legislativní nouze ve zkráceném jednání, byl schválen potřebnou většinou poslanců Poslanecké sněmovny, podepsán příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášen. Poslanecká sněmovna vyjádřila přesvědčení, že přijatý zákon není v rozporu s ústavním pořádkem. Rozhodnout o ústavnosti napadených ustanovení ovšem náleží Ústavnímu soudu.

16. Senát ve vyjádření rovněž shrnul průběh projednávání návrhu zákona, který byl vydán jako zákon č. 18/2022 Sb. Jednání o návrhu zákona skončilo vyjádřením vůle se návrhem zákona nezabývat. Podle Senátu bylo při projednávání zákona postupováno v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Posouzení ústavnosti napadených ustanovení Senát ponechává na rozhodnutí Ústavního soudu.

III.2 Vyjádření vlády

17. Vláda navrhl, aby Ústavní soud návrh na zrušení napadených ustanovení zamítl. Podle vlády není platová restrikce rozporná s čl. 1 odst. 1 Ústavy (princip demokratického právního státu), čl. 2 odst. 1 Ústavy (princip dělby státní moci) ani čl. 82 odst. 1 Ústavy (princip nezávislosti soudní moci).

18. Soudcovské platy byly podle vlády zmrazeny při splnění tří podmínek vycházejících z dosavadní judikatury Ústavního soudu. Zaprvé nedošlo ke snížení nominální výše platu. Vláda uznává, že za měsíc leden 2022 byl soudkyním a soudcům vyplacen vyšší plat a náhrada výdajů než v měsících následujících, tento stav byl však zapříčiněn komplikacemi legislativního procesu v kombinaci s relativně pozdním nástupem nové vlády po volbách do Poslanecké sněmovny konaných v říjnu 2021. Úmysl zmrazit platy pojala vláda ještě v závěru roku 2021 a v té době ho i veřejně avizovala. Protože ale nebylo možné v tak krátkém čase přijmout i novelu zákona a případná restrikce platů již za leden 2022 by nepřípustně zasáhla do legitimního očekávání a byla pravě retroaktivní, byla platová restrikce vztažena až na platy od února 2022. Vláda upozorňuje, že v dlouhodobém hledisku dochází k růstu platu soudců, což dokládá srovnáním výše platů za roky 2009, 2021 a 2023.

19. Zadruhé vláda uvádí, že pozastavení tempa růstu platů bylo toliko dočasné. Týkalo se totiž jen období 11 měsíců. Tuto restrikci tedy nejde srovnávat například s časově neomezeným, systémovým snížením platové základny. V minulosti nadto Ústavní soud aproboval zmrazení platové základny na dobu 1 a 3 let (nález sp. zn. Pl. ÚS 55/05 ze dne 16. 1. 2007 a nález sp. zn. Pl. ÚS 13/08 ze dne 2. 3. 2010).

20. Zatřetí, pozastavení tempa růstu nebylo svévolně zaměřeno proti soudcům. Vláda naopak přistoupila k plošnému zmrazení platů státních zaměstnanců a zaměstnanců ve veřejných službách a správě, a to nařízením č. 531/2021 Sb. Právě se zaměstnanci veřejného sektoru mají mít soudci podle vlády primárně solidaritu.

21. Z plošného zmrazení byli vyňati pouze pedagogičtí pracovníci a dále sociální pracovníci a pracovníci v sociálních službách, zdravotničtí pracovníci, lékaři a zubní lékaři a též příslušníci bezpečnostních sborů a vojáci z povolání. Růst platů pedagogických pracovníků je odrazem dlouhodobé strategie a zbylé skupiny byly nad běžnou míru zapojeny do řešení pandemické situace. Ústavní soud přitom již v minulosti aproboval restrikci soudcovských platů, i když současně došlo k růstu platu učitelů (nález sp. zn. Pl. ÚS 13/08).

22. Dále se vláda vyjadřuje k proceduře přijetí zákona č. 18/2022 Sb. a tomu, že byl přijat ve zkráceném jednání za stavu legislativní nouze. Primární odpovědnost posoudit existenci stavu legislativní nouze má vláda a Poslanecká sněmovna. Rozhodnutí předsedy Poslanecké sněmovny o vyhlášení stavu legislativní nouze totiž Poslanecká sněmovna povinně přezkoumává a může je zrušit či omezit dobu, na kterou je stav legislativní nouze vyhlášen. Ústavní soud podle vlády „nemá Ústavou ani zákonem o Ústavním soudu stanovenou pravomoc rozhodnutí [...] o vyhlášení stavu legislativní nouze (a tedy ani jeho důvodnost) přezkoumávat, neboť jde o akt politické povahy“. Takto přijatý zákon by Ústavní soud mohl zrušit z důvodu vady legislativního procesu pouze v případě dotčení práv opozice.

23. Poslanecká sněmovna trvání stavu legislativní nouze potvrdila výraznou většinou: ze 183 přítomných poslanců hlasovalo pro 176. Pro schválení návrhu posuzovaného zákona se ve třetím čtení vyslovila rovněž výrazná většina poslanců: ze 178 přítomných hlasovalo pro 173. Při projednávání zákona tedy bylo dosaženo široké shody, jak to vyžaduje judikatura (nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10 ze dne 1. 3. 2011 a obdobně nález sp. zn. Pl. ÚS 12/10 ze dne 7. 9. 2010).

24. Podle vlády byla navíc splněna i podmínka existence mimořádné okolnosti odůvodňující projednání návrhu zákona ve stavu legislativní nouze. Česká republika se na počátku roku 2022 nacházela v rozpočtovém provizoriu a výdajová situace státu byla krizová. Dopady pandemie onemocnění COVID-19 představovaly zcela výjimečný a závažný zásah do hospodářské situace státu. Vlivem dva roky trvající pandemie docházelo k nepředvídatelným situacím vedoucím k nejistotě a tíživým dopadům na soukromé subjekty. V možnostech státu bylo poskytnout pomoc pouze v určité míře a určitých oblastech. Kvůli dopadům pandemie a dále kvůli nastupující energetické krizi a zvýšené inflaci docházelo k prohlubování deficitu veřejných financí. V závěru roku 2021 a na začátku roku 2022 proto byla přijata řada mimořádných úsporných opatření, která měla zamezit dalším hospodářským škodám.

25. K těm patřily i platové restrikce, které byly plošně zavedeny již zmíněným nařízením č. 531/2021 Sb. V případě soudců a dalších představitelů ovšem bylo třeba provést novelizaci zákona č. 236/1995 Sb. Ve standardním legislativním procesu by ale bylo možné docílit nabytí účinnosti novely až v polovině roku 2022. Zkrácené projednání mělo urychlit přijetí této součásti úsporných opatření, zajistit rovný přístup k profesím, jejichž platy se hradí ze státního rozpočtu, a posílit celospolečenskou soudržnost a solidaritu. Nebylo však možné dosáhnout ještě dřívějšího přijetí zákona, aby k restrikcím došlo již ve vztahu k platu za leden 2022. Novelizace provedená zákonem č. 18/2022 Sb. za 11 měsíců ušetřila na platech politiků (představitelů) 56,7 milionu Kč, na platech soudců přibližně 403,7 milionu Kč a na platech státních zástupců přibližně 138,3 milionu Kč. Celkem tedy přibližně 0,6 miliardy Kč. Jde ale toliko o dílčí opatření, které nelze bagatelizovat odkazem na celkovou vyšší schodku státního rozpočtu.

III.3 Vyjádření Obvodního soudu pro Prahu 5

26. Obvodní soud ve svém vyjádření a jeho doplnění podporuje návrh na zrušení napadených ustanovení.

27. Jeho argumentace směřuje již proti způsobu přijetí zákona č. 18/2022 Sb. Při popisu přípravy a schvalování vládního návrhu tohoto zákona obvodní soud zdůraznil, že nebyl projednán v připomínkovém řízení ani pracovními komisemi Legislativní rady vlády, aby mohl být projednán vládou již dne 5. 1. 2022. Ze stanoviska předsedy Legislativní rady vlády ze dne 4. 1. 2022 se přitom podává, že vláda byla informována o riziku protiústavnosti přijímání návrhu zákona a jeho možné obsahové kolize s ústavním pořádkem z důvodu zásahu do platové základny soudců (platy totiž nebudou zmrazeny, nýbrž sníženy oproti jejich výši v lednu 2022). Vedlejší účastník dále popisuje rozpravu v Poslanecké sněmovně, ze které plyne, že někteří poslanci (Radek Vondráček, Helena Válková, Zuzana Ožanová a další) upozorňovali na okolnost, že nejsou splněny podmínky pro projednávání ve stavu legislativní nouze a že nejde o zmrazení, nýbrž o snížení platů.

28. Obvodní soud zpochybnil splnění podmínek pro schválení zákona č. 18/2022 Sb. ve stavu legislativní nouze a v tomto ohledu poukázal na judikaturu Ústavního soudu. Z ní je patrné, že tyto podmínky mají být vykládány restriktivně. V daném případě proto došlo ke zneužití tohoto právního institutu. Cílem návrhu zákona byla úspora v celkové výši přibližně 600 mil. Kč (v případě soudců jen 403,7 mil. Kč), což činilo jedno promile schodku státního rozpočtu. Státu proto nehrozila „značná hospodářská škoda“. Od okamžiku rozeslání návrhu zákona do jeho schválení uběhlo pouze 6 dnů, takže se s danou materií poslanci nemohli důkladně seznámit, a ohledně otázky stavu legislativní nouze nedošlo ke konsensu napříč poslaneckými kluby. Obvodní soud dále uvádí, že vláda neprojednala návrh zákona se soudní mocí, a to navzdory judikatuře Ústavního soudu, která tento postup v těchto případech vyžaduje. Nedostačující byla rovněž důvodová zpráva, jelikož neobsahovala skutečný ekonomický rozbor věci v rozporu s nálezem sp. zn. Pl. ÚS 28/13 ze dne 10. 7. 2014. Bylo-li v ní poukazováno na důsledky opatření přijatých ke zmírnění dopadů epidemie COVID-19, podává se z výroční zprávy Nejvyššího kontrolního úřadu ze dne 4. 4. 2022, že téměř 90 % meziročního nárůstu výdajů státu s těmito opatřeními nesouviselo.

29. Jde-li o obsah napadených ustanovení, podle obvodního soudu platové restrikce vůči soudcům mohou ohrozit jejich nezávislost. V daném případě nebyly soudcovské platy zmrazeny, nýbrž sníženy. Původní výše platové základny účinné pro rok 2022 totiž představovala částku 106 986 Kč a napadená právní úprava ji snížila na 100 872 Kč, tzn. o 6 %. Podobný pokus v roce 2010 shledal Ústavní soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 12/10 protiústavním. V postupu zákonodárce spatřuje vedlejší účastník svévoli a porušení principu proporcionality, jelikož zásah do materiálního zabezpečení soudců nebyl odůvodněn výjimečnými okolnostmi. Platové poměry soudců přitom mají být stabilní veličinou. Nemá jít o pohyblivý faktor podle zájmu aktuální vládní většiny. V daném případě se příjmová restrikce týkala jen soudců, a nikoliv dalších „služebníků státu“, kterým byly platy pouze zmrazeny, nebo dokonce zvýšeny. Obvodní soud také připomíná, že tímto způsobem byl snížen plat soudců na úroveň roku 2020, protože k poslednímu zvýšení došlo právě dne 1. 1. 2020. Tehdejší plat se přitom odvozoval z průměrné mzdy v nepodnikatelské sféře v roce 2018, takže pro rok 2022 se platová základna soudců odvíjela již od tohoto data a měla tak zpoždění čtyř let.

30. Obvodní soud dále zdůraznil, že konstrukci platové základny soudců jako trojnásobku průměrné mzdy v nepodnikatelské sféře, který platil do konce roku 2020, Ústavní soud v minulosti hodnotil jako ústavně konformní. Současná konstrukce, kdy se odvozuje platová základna soudců od trojnásobku průměrné hrubé nominální mzdy v národním hospodářství, představuje „platový automat“ a je v ní zakomponována systémová solidarita soudců se stavem ekonomiky státu. Bude-li proto průměrná mzda klesat, klesne s odstupem jednoho roku i plat soudců a proti tomu soudci nemohou nic namítat. Plat soudců a mzda ostatních zaměstnanců tak představují „spojené nádoby“ a jakýkoliv zásah do tohoto systémového řešení naprosto degraduje jeho smysl: jde o čisté politikum. Obvodní soud proto nezpochybňuje uvedenou změnu, spočívající nově v odvozování platové základny od nominální mzdy v národním hospodářství, byť tato změna představuje nominální snížení platu soudců (průměrná mzda v národním hospodářství totiž činila v roce 2020 částku 36 176 Kč, zatímco ve státem regulované sféře 39 747 Kč), jelikož tuto změnu považuje za racionální a ústavně akceptovatelnou. Vedlejší účastník dále dokládá konkrétní údaje, ze kterých se podává výše odměn (zejména) některých náměstků v ústředních orgánech státní správy, které v roce 2021 činily statisícové částky.

31. Obvodní soud uzavírá, že napadená právní úprava zasahuje do principu nezávislosti soudců a závažně narušuje smír mezi mocí výkonnou a soudní, dosažený v roce 2015, a je proto namístě ji jako protiústavní zrušit.

III.4 Vyjádření Okresního soudu v Mladé Boleslavi

32. Okresní soud v Mladé Boleslavi odkázal na argumentaci, o kterou se opíral jím podaný návrh na zrušení napadených ustanovení. Jelikož jde o obdobná tvrzení, jaká vnesl navrhovatel a obvodní soud, není potřebné je blíže rozvádět.

III.5 Vyjádření Soudcovské unie

33. Ústavní soud obdržel vyjádření (tzv. *amicus curiae brief*) od Soudcovské unie, z. s., která podpořila stanovisko navrhovatele (a obvodního soudu). Ztotožnila se závěrem, že napadená ustanovení jsou v rozporu s Ústavou, a to na základě dvou samostatných důvodů. První z nich představují vady legislativního procesu při přijímání zákona č. 18/2022 Sb., druhý rozpor spočívá v zásahu do soudcovské nezávislosti v její součásti týkající se materiálního zabezpečení soudců, který je v rozporu s čl. 1 odst. 1 ve spojení s čl. 82 odst. 1 Ústavy.

34. Soudcovská unie shodně s navrhovatelem označila jako vady legislativního procesu nesplnění podmínek pro schválení zákona ve stavu legislativní nouze, neprojednání návrhu zákona s mocí soudní a obsah důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona, která podle jejího názoru nesplňuje ústavněprávní požadavky. K materiálnímu nesouladu zákona č. 18/2022 Sb. s Ústavou uvedla, že soudcovské platy nebyly zmrazeny, ale sníženy, a že k prvnímu pokusu snížit plat soudců došlo zákonem č. 418/2009 Sb., který Ústavní soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 12/10 shledal protiústavním. Při srovnání s nynějším snížením platu soudců je podle Soudcovské unie zřejmé, že zatímco v roce 2010 šlo o snížení platu o 4 %, nyní jde o ještě razantnější snížení platu, a to o 6 %. Zákon č. 18/2022 Sb. je výrazem svévole zákonodárce, porušuje princip proporcionality, není odůvodněn výjimečnými okolnostmi a odnímá soudcům již dosaženou úroveň platu. Soudcovská unie upozorňuje též na plošné zvýšení platových tarifů ve veřejném sektoru, k němuž došlo na základě nařízení vlády č. 264/2022 Sb. od 1. 9. 2022. Pro podporu argumentu neproporcionality zákona č. 18/2022 Sb. vůči soudcům uvádí výši odměn vyplacených na ministerstvech a na Úřadu vlády v roce 2022.

35. Dále Soudcovská unie popsala vývoj způsobu stanovení platové základny soudců od účinnosti zákona č. 236/1995 Sb., systémovou solidaritu konstrukce platové základny soudců vůči ostatním zaměstnancům (platový automat) i změnu konstrukce platové základny soudců od roku 2021 (tj. přechod z průměrné mzdy v nepodnikatelské sféře na průměrnou mzdu v národním hospodářství) a její akceptaci soudci. Uvedla také výši úspor státního rozpočtu plynoucích z platových restrikcí na platech soudců v letech 2002 až 2014 a v roce 2021, i závěr, že se soudci na úsporách státního rozpočtu v minulosti podíleli jako žádná jiná profesní skupina, a to v miliardových řádech. Z jednotlivých restrikcí, týkajících se restrikcí platové základny soudců, Soudcovská unie dovozuje, že moc výkonná a zákonodárná i po roce 2010 pokračovaly v demontáži a rozkládání systému odměňování soudců s očividným cílem „odstranit v minulosti učiněnou chybu“, vedoucí k výši platu soudců neodpovídající představám politiků. Ve svém vyjádření Soudcovská unie odkazovala na závěry plynoucí z judikatury Ústavního soudu, zvláště pak ve vztahu k nezávislosti soudců a k jejich materiálnímu zabezpečení. Argumentaci

o neústavnosti zákona č. 18/2022 Sb. Soudcovská unie v širších souvislostech opřela také o existenci dohod, které soudci uzavřeli v roce 2015 se státem (za něž jednala vláda), o vzdání se převážné části svých platových nároků za léta 2011 až 2014. Přijetím napadeného zákona byl závažně narušen smír, který vznikl v roce 2015 mezi soudci a státem. Představitelé justice tehdy uvěřili příslibu vlády, že v budoucnu již k zásahům do platu soudců docházet nebude. Podle Soudcovské unie je evidentní, že situace z let 2011 až 2014 (platové restrikce platů soudců) se nyní opakuje, jen s tím rozdílem, že tentokrát byl plat soudcům přímo snížen, a že stát jedná protiústavně i přes svůj dřívější příslib již do platu soudců nezasahovat.

IV. Upuštění od ústního jednání

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

V. Změna soudce zpravodaje

37. Soudcem zpravodajem byl v souladu s rozvrhem práce původně určen Jiří Zemánek. Jím vypracovaný návrh rozhodnutí nebyl na jednání pléna dne 11. 4. 2023 přijat. Předseda Ústavního soudu Pavel Rychetský proto podle § 55 zákona o Ústavním soudu určil jako soudce zpravodaje Vladimíra Sládečka. Uplynutím dne 4. 6. 2023 zanikla Vladimíru Sládečkovi funkce ústavního soudce. V souladu s rozvrhem práce se stal novým soudcem zpravodajem Josef Baxa.

VI. Znění napadených ustanovení

38. Ustanovení § 4 zákona č. 236/1995 Sb., zní:

§ 4

Výše platové základny do 31. prosince 2022

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

39. Čl. II zákona č. 18/2022 Sb., zní:

Čl. II

Přechodné ustanovení

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.“

VII. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

40. Ústavní soud nejprve hodnotil, zda jsou naplněny procesní předpoklady řízení.

41. Podle § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu je soud oprávněn podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení v souvislosti se svou rozhodovací činností podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Podle tohoto ustanovení soud předloží věc Ústavnímu soudu, dojde-li k závěru, že *zákon, jehož má být při řešení věci použito*, je v rozporu s ústavním pořádkem.

42. Tuto úpravu Ústavní soud ustáleně vykládá tak, že soud je oprávněn navrhnout zrušení takového zákona či jeho ustanovení, jehož použití v dané věci je bezprostřední a nevyhnutelné. Zákon (jeho ustanovení) musí bránit tomu, aby bylo dosaženo ústavně konformního výsledku řízení. Nepostačuje tedy hypotetická možnost použití či jiné širší souvislosti zákona (jeho ustanovení) s věcí řešenou obecným soudem (usnesení sp. zn. Pl. ÚS 39/2000 ze dne 23. 10. 2000 a nálezy sp. zn. Pl. ÚS 3/06 ze dne 6. 3. 2007, bod 26; nálezy sp. zn. Pl. ÚS 49/10 ze dne 28. 1. 2014, bod 17; nálezy sp. zn. Pl. ÚS 15/16 ze dne 16. 5. 2018, bod 32).

43. Okresní soud rozhoduje o tom, zda má žalobce – soudce krajského soudu – nárok na doplatek platu a paušální náhrady výdajů za měsíc únor 2022. Výše soudcovského platu a náhrad se odvíjí od platové základny, kterou pro dané období určuje napadený § 4 zákona č. 236/1995 Sb. v části týkající se soudců, tedy ve slovech „*a pro soudce 100 872 Kč*“. Použití tohoto ustanovení je tedy bezprostřední a nevyhnutelné a brání dosažení výsledku, který okresní soud pokládá za ústavně konformní.

44. Napadený čl. II zákona č. 18/2022 Sb. mimo jiné stanoví, že ode dne účinnosti tohoto zákona se nepoužije sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí č. 493/2021 Sb., jímž byla vyhlášena původní výše platové základny pro soudce v roce 2022. Použití této části ustanovení je rovněž bezprostřední a nevyhnutelné a brání okresnímu soudu vyjít z původní platové základny pro soudce.

45. Zbýlá část § 4 zákona č. 236/1995 Sb. a čl. II zákona č. 18/2022 Sb. upravuje platové základny pro jiné představitele než soudce. Řízení před okresním soudem se ale týká platu soudce, a nikoliv jiných představitelů, takže okresní soud tyto části napadených ustanovení vůbec nepoužije. Pouhá věcná souvislost těchto částí ustanovení k založení aktivní legitimace nestačí.

46. Okresní soud je tudíž aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení § 4 zákona č. 236/1995 Sb. ve slovech „*a pro soudce 100 872 Kč*“ a čl. II zákona č. 18/2022 Sb. ve slovech „*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*“. Ve zbytku musí být návrh okresního soudu odmítnut podle § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu jako návrh podaný někým zjevně neoprávněným.

47. Přezkumu relevantní části čl. II zákona č. 18/2022 Sb. nebrání, že jde o ustanovení novelizujícího právního předpisu. Judikatura Ústavního soudu vychází z toho, že novela

nemá samostatnou normativní existenci a její ustanovení se stávají součástí novelizovaného předpisu. Návrhem na zrušení je proto obvykle třeba napadnout novelizovaný právní předpis. Některá ustanovení novel ovšem samostatnou normativní existenci mají a součástí novelizovaného předpisu se nestávají. Typicky jde o přechodná ustanovení novely, která lze přímo napadat návrhem na zrušení (nález sp. zn. Pl. ÚS 6/13 ze dne 2. 4. 2013, body 15–16). Takovým přechodným ustanovením je i čl. II zákona č. 18/2022 Sb.

48. Ústavní soud uzavírá, že jsou dány procesní předpoklady pro přezkum § 4 zákona č. 236/1995 Sb. a čl. II zákona č. 18/2022 Sb. ve výše uvedených slovech.

VIII. Přezkum procedury přijetí napadených ustanovení

49. Ústavní soud se dále zabýval tím, zda napadená zákonná ustanovení byla přijata v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem (§ 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

VIII.1 Průběh legislativního procesu

50. Vláda dne 5. 1. 2022 předložila Poslanecké sněmovně návrh zákona, který byl nakonec vyhlášen pod č. 18/2022 Sb. V Poslanecké sněmovně byl tento vládní návrh veden jako sněmovní tisk 117 (9. volební období, od r. 2021).

51. Vláda rovněž požádala, aby byl vyhlášen stav legislativní nouze a aby byl ve zkráceném jednání projednán jednak návrh posuzovaného zákona (sněmovní tisk 117), jednak další předložený návrh zákona (sněmovní tisk 116).

52. Důvodová zpráva k návrhu posuzovaného zákona předpokládá, že na zkráceném projednání bude v Poslanecké sněmovně dosaženo širokého konsenzu. Dovojuje, že v takovém případě by podle judikatury Ústavního soudu bylo zkrácené projednání přípustné. Důvodová zpráva upozorňuje, že nedojde-li ke včasnému přijetí návrhu zákona, existuje riziko značných hospodářských škod plynoucích z narůstajícího zadlužení České republiky. To se prohloubilo zejména v posledních dvou letech vlivem opatření, která bylo nutné přijmout ke zmírnění dopadů epidemie COVID-19. Výsledek schodku státního rozpočtu k 30. 11. 2021 tak byl 401 mld. Kč. Česká republika se navíc nachází v rozpočtovém provizoriu. S ohledem na mimořádný nárůst cen zboží a služeb je výdajová situace státu krizová. Nadto je nutné aktuálně přijímat opatření na výdajové straně státního rozpočtu, která pomohou zmírnit negativní dopady enormního nárůstu cen energií na ohrožené skupiny obyvatel. V této mimořádně složité situaci je proto „*třeba hledat úspory na výdajové straně státního rozpočtu v maximální a nejširší možné míře, a to urychleně*“. Odhadované úspory by za 11 měsíců (období února až prosince 2022) 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.

53. Důvodová zpráva dále zdůrazňuje, že restrikce v oblasti platů ze státního rozpočtu pro rok 2022 jsou plošné. K valorizaci platů dojde toliko u osob, které se „v první linii“ podílely na boji s epidemií COVID-19, tj. u příslušníků bezpečnostních sborů, vojáků z povolání, zdravotníků a zaměstnanců v sociálních službách. Za odůvodnitelné lze dále

považovat již jen zvýšení platových tarifů pedagogických pracovníků v regionálním školství.

54. Vládní návrh zákona neprošel připomínkovým řízením a stanovisko soudní moci k němu nebylo opatřeno. Ministr pro legislativu a předseda Legislativní rady vlády Michal Šalomoun ve stanovisku ze dne 4. 1. 2022 upozornil, že projednání návrhu zákona ve stavu legislativní nouze ve zkráceném jednání by „*mohlo zatížit legislativní proces vadou, která je způsobilá vyvolat negativní následky v případě přezkumu ... u Ústavního soudu*“ a že zásahem do platové základy soudců se návrh zákona dostává „*do možného rozporu s ústavním pořádkem*“. V podrobnostech citoval z judikatury Ústavního soudu (stanovisko předsedy Legislativní rady vlády č. j. 6/22).

55. Předsedkyně Poslanecké sněmovny ještě dne 5. 1. 2022 vyhověla žádosti vlády. Vyhlásila stav legislativní nouze (rozhodnutí předsedkyně Poslanecké sněmovny č. 10) a rozhodla, že oba předložené návrhy zákonů budou projednány ve zkráceném jednání (rozhodnutí předsedkyně Poslanecké sněmovny č. 11).

56. Poslanecká sněmovna se na 6. schůzi dne 11. 1. 2022 usnesla, že stav legislativní nouze trvá (§ 99 odst. 4 jednacího řádu). Z přítomných 183 poslankyň a poslanců hlasovalo pro 176, proti nikdo a zdrželo se 6 (hlasování č. 2).

57. Poslanecká sněmovna ve zkráceném jednání projednala a schválila návrh zákona vedený jako sněmovní tisk 116 a poté zahájila projednávání sněmovního tisku 117, tedy posuzovaného návrhu zákona.

58. Nejprve proběhla rozprava, zda jsou dány podmínky pro projednání návrhu zákona ve zkráceném jednání (§ 99 odst. 5 jednacího řádu). Poslankyně a poslanci Radek Vondráček, Helena Válková a Zuzana Ožanová namítli, že tyto podmínky splněny nejsou, a Radek Vondráček, Helena Válková a Tomáš Kohoutek dále vyjádřili přesvědčení, že navržený zákon by neústavně snížil platy soudkyň a soudců oproti stavu dosaženému v lednu 2022.

59. Místopředseda vlády a ministr práce a sociálních věcí Marian Jurečka uvedl, že vláda navrhla zkrácené projednání z důvodu hrozící hospodářské škody. Upozornil na extrémní zatížení státního rozpočtu a na bezprecedentní nárůst státního dluhu a výdajů státu. Vláda učinila politické rozhodnutí předložit návrh zákona již 29. 12. 2021, což zaznělo i ve veřejném prostoru. Na platy za leden 2022 se návrh zákona nemohl vztahovat, neboť by takovou úpravu nebylo možné přijmout včas a byla by nepřípustně retroaktivní. Z toho důvodu se navržená úprava týká toliko platů za období únor až prosinec 2022.

60. Ministr pro legislativu Michal Šalomoun uvedl, že riziko možného zrušení navrhované úpravy Ústavním soudem bylo na vládě diskutováno. Vláda se jako kolektivní orgán rozhodla návrh zákona předložit.

61. Poslanecká sněmovna se poté usnesla, že jsou dány podmínky pro projednání návrhu zákona ve zkráceném jednání (§ 99 odst. 5 jednacího řádu). Z přítomných 173 poslankyň a poslanců hlasovalo pro 110, proti 6, zdrželo se 57 (hlasování č. 31).

62. Vzhledem k projednávání návrhu zákona ve zkráceném jednání bylo přistoupeno rovnou k druhému čtení. V něm proběhla obecná i podrobná rozprava. Předneseny byly

dva pozměňovací návrhy, a to aby zmrazení platů trvalo až do konce roku 2025 (poslanec Jan Hrnčíř) či do konce roku 2026 (poslankyně Alena Schillerová). Všichni přihlášení vystoupili a řečnická doba nebyla zkrácena. Bezprostředně po druhém čtení následovalo třetí čtení, v němž se do rozpravy nepřihlásil nikdo. Oba pozměňovací návrhy byly zamítnuty. Poslanecká sněmovna následně vyslovila s vládním návrhem zákona souhlas. Z přítomných 178 poslankyň a poslanců hlasovalo pro 173, proti nikdo, zdrželo se 5 (hlasování č. 37).

63. Poslanecká sněmovna dne 12. 1. 2022 postoupila návrh zákona Senátu.

64. Senát na 19. schůzi dne 20. 1. 2022 vyjádřil vůli se návrhem zákona nezabývat. Z přítomných 62 senátorek a senátorů hlasovalo pro 45, proti 3, zdrželo se 14 (hlasování č. 15).

65. Přijatý zákon byl podepsán příslušnými ústavními činiteli, dne 28. 1. 2022 byl vyhlášen pod č. 18/2022 Sb. Účinnosti nabyl v souladu se svým čl. V dne 1. 2. 2022.

VIII.2 Zkrácení projednání za stavu legislativní nouze

66. Navrhovatel a obvodní soud namítají, že nebyly splněny podmínky pro zkrácené projednání návrhu zákona ve stavu legislativní nouze. Vláda naopak uvádí, že vzhledem k mimořádným okolnostem byly splněny zákonné podmínky pro zkrácené projednání, a že ohledně tohoto způsobu projednání navíc panoval široký konsenzus.

VIII.2.a) Obecná východiska

67. Ústavní soud se již mnohokrát zabýval projednáváním zákonů za stavu legislativní nouze ve zkráceném jednání. Svou judikaturu shrnul v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/22 ze dne 13. 9. 2022, bodech 67–77, a rozvinul v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 30/23 ze dne 17. 1. 2024, bodech 75–89. V posuzované věci na tuto judikaturu navazuje a dále ji upřesňuje.

68. Stav legislativní nouze vyhláší na návrh vlády předseda Poslanecké sněmovny „[z]a mimořádných okolností, kdy jsou zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů nebo bezpečnost státu nebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody“, a to na dobu určitou (§ 99 odst. 1 jednacího řádu). Za tohoto stavu je předseda Poslanecké sněmovny na návrh vlády rovněž oprávněn rozhodnout, že se vládní návrh zákona projedná ve zkráceném jednání (§ 99 odst. 2 jednacího řádu).

69. O tom, zda je stav legislativní nouze skutečně dán a zda jsou splněny podmínky pro zkrácené projednání vládního návrhu zákona, ovšem v konečném důsledku rozhoduje Poslanecká sněmovna. Ještě před projednáním návrhu pořadu schůze totiž Poslanecká sněmovna posuzuje, zda stav legislativní nouze trvá (§ 99 odst. 4 jednacího řádu), a před projednáním vládního návrhu zákona posuzuje, zda jsou splněny podmínky pro zkrácené jednání (§ 99 odst. 5 jednacího řádu).

70. Zkrácené jednání o vládním návrhu zákona průběh legislativního procesu v Poslanecké sněmovně skutečně značně zkracuje. Je tomu tak zejména proto, že první čtení návrhu zákona neprobíhá vůbec (§ 99 odst. 6 jednacího řádu); ve druhém čtení může být upuštěno od obecné rozpravy a přistoupeno rovnou k podrobné rozpravě a současně může být řečnická doba omezena až na pět minut; a třetí čtení může následovat

bezprostředně po druhém čtení (§ 99 odst. 7 jednacího řádu). Neuplatní se ani některá časová a procedurální omezení (viz § 99 odst. 7 věta poslední a § 99 odst. 8 a 9 jednacího řádu).

71. Zkrácené projednání vládního návrhu zákona se tedy významným způsobem odlišuje od běžného průběhu zákonodárného procesu v Poslanecké sněmovně. Může při něm docházet jednak ke značnému zkrácení parlamentní debaty a práv parlamentní menšiny (opozičních poslanců), jednak ke zkrácení časového prostoru, v němž se o návrhu zákona vede veřejná debata a utváří veřejné mínění. Jelikož zkrácené projednání omezuje důležité ústavní principy dopadající na legislativní proces, podmínky pro tento způsob projednání se vykládají restriktivně.

72. Z dosavadní judikatury plyne, že návrh zákona lze projednat ve stavu legislativní nouze ve zkráceném jednání ve dvou situacích: buď v případě (A) splnění zákonných podmínek, nebo v případě (B) širokého konsenzu na tomto způsobu projednání. Jde o alternativní požadavky, takže postačí, je-li splněn jeden z nich (nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10 ze dne 1. 3. 2011, bod 80; nález sp. zn. Pl. ÚS 20/21 ze dne 7. 12. 2021, bod 113; nález sp. zn. Pl. ÚS 7/22 ze dne 13. 9. 2022, bod 75 a 96; nález sp. zn. Pl. ÚS 30/23 ze dne 17. 1. 2024, bod 82).

73. Pokud jde o (A) zákonné podmínky pro zkrácené projednání, ty jsou celkem tři. Musí se vyskytnout (1) mimořádná okolnost, v jejímž důsledku buď (2a) jsou zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody jednotlivců, nebo (2b) je zásadním způsobem ohrožena bezpečnost státu, nebo (2c) státu hrozí značné hospodářské škody, a zároveň musí být dána (3) naléhavá potřeba zákon přijmout (§ 99 odst. 1 jednacího řádu a nález sp. zn. Pl. ÚS 30/23, body 86 a 88–89).

74. Při hodnocení, zda byly tyto podmínky splněny, se vychází ze situace existující v době, kdy byl vyhlášen stav legislativní nouze a kdy proběhlo zkrácené jednání o návrhu zákona. Rozhodující jsou tehdejší okolnosti a tehdy dostupné informace, a nikoliv pozdější vývoj (nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 85; nález sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 115; nález sp. zn. Pl. ÚS 7/22, bod 92). Závěr o splnění podmínek pro zkrácené projednání tedy musí mít rozumný základ a být podložen konkrétními skutkovými okolnostmi, které existovaly již v době vyhlášení nouzového stavu a zkráceného projednání (nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 84; nález sp. zn. Pl. ÚS 7/22, bod 74).

75. O (1) mimořádnou okolnost jde v případě události, která se vymyká obvyklému běhu věcí, a která tedy byla neočekávaná a obtížně předvídatelná. Příkladem takových situací jsou přírodní katastrofy jako zemětřesení, povodně, bouře, sucha nebo epidemie a dále zvláště závažné havárie či „šokové“ narušení hospodářské či finanční situace státu. O šokové narušení se nejedná v případě vzestupných či sestupných pohybů v rámci hospodářského cyklu ani v případě dlouhodobě předvídatelné krize (nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 84; nález sp. zn. Pl. ÚS 30/23, bod 86).

76. V důsledku mimořádné okolnosti musí být (2a) zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody jednotlivců, nebo (2b) zásadním způsobem ohrožena bezpečnost státu, nebo (2c) státu hrozit značné hospodářské škody. Ne každá mimořádná okolnost je spojena s nebezpečím takto závažných dopadů, a proto je třeba, aby obě podmínky byly splněny kumulativně. Hrozba musí být dostatečně intenzivní, aby bylo možné hovořit o „zásadním“ či „značném“ ohrožení, a musí být reálná a bezprostřední,

nikoliv pouze hypotetická (nález sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 114, a nález sp. zn. Pl. ÚS 30/23, bod 86).

77. Jde-li o (2c) hrozbu značných hospodářských škod, pojem „hospodářská škoda“ nelze zužovat na „škodu“ v civilněprávním smyslu a je třeba ho chápat v rámci „širších politických konsekvencí“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 12/10, bod 17). Za hospodářskou škodu tak lze pokládat také zásadní zhoršení stavu veřejných financí, s nímž se stát není schopen vypořádat běžnými prostředky, aniž by tím ohrozil plnění jiných společensky významných úkolů (nález sp. zn. Pl. ÚS 30/23, bod 87).

78. Poslední podmínkou je (3) naléhavá potřeba zákon přijmout. Tato podmínka je v zákonné úpravě obsažena implicitně a musí být splněna společně se dvěma předchozími. Naléhavá potřeba zákon přijmout je dána, jestliže z důvodů časové tísně nebylo možné přijmout návrh zákona v rámci běžného legislativního procesu a odvrátit tím hrozící negativní důsledky (nález sp. zn. Pl. ÚS 30/23, bod 88; srov. obdobně nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 85, a nález sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 115, podle nichž musí důvody pro zkrácené projednání „převážít nad zájmem na řádném průběhu legislativní procedury“, či nález sp. zn. Pl. ÚS 20/21, bod 99, podle něhož musí být dán „kauzální nexus“ mezi potřebou zkráceného projednání návrhu zákona a řešením příslušné krize).

79. Podstatné není pouze to, jaký časový prostor zbýval k přijetí vládního návrhu zákona od okamžiku jeho předložení Poslanecké sněmovně. Zkoumá se též, jaký časový úsek uplynul od okamžiku vzniku a zjištění mimořádné okolnosti a hrozících negativních důsledků do okamžiku předložení vládního návrhu zákona. Otálení vlády s předložením návrhu zákona totiž značně zpochybňuje mimořádnost, závažnost a intenzitu hrozby. Neakceptovatelný by byl postup vlády, která by záměrně vyčkávala s předložením návrhu zákona, aby tím navodila stav legislativní nouze a umožnila zkrácené projednání daného návrhu. Takový postup by totiž nesl znaky zneužití práva a svévole (nález sp. zn. Pl. ÚS 30/23, bod 89).

80. I když nejsou splněny (A) zákonné podmínky pro zkrácené projednání, lze vládní návrh zákona přesto tímto způsobem projednat, je-li na tom (B) široký konsenzus.

81. Širokým konsenzem se rozumí „aklamace, případně alespoň taková většina, která je srovnatelná s většinou vyžadovanou k přijetí ústavního zákona“ (viz již nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 80). Kvalifikovaná (ústavní) většina tedy představuje minimum, od jehož dosažení lze teprve uvažovat o splnění podmínky širokého konsenzu. Ústavní soud upřesňuje a zdůrazňuje, že dosažení kvalifikované většiny samo o sobě nemusí znamenat i naplnění této podmínky. Neplatí tedy, že kvalifikovaná většina 120 poslanců může vždy přistoupit ke zkrácenému projednání vládního návrhu zákona a omezit práva menšiny poslanců a že Ústavní soud bude takový postup bez dalšího aprobovat. O širokém konsenzu lze totiž hovořit spíše v situacích, kdy proti zkrácenému projednání návrhu zákona nebrojí nikdo z poslanců či nanejvýš jednotlivci.

82. Dále Ústavní soud upřesňuje, že široký konsenzus se musí vztahovat k projednání příslušného vládního návrhu ve zkráceném jednání. Široký konsenzus nahrazuje splnění všech zákonných podmínek. Není rozhodující, jaká většina poslanců hlasovala pro závěr, že stav legislativní nouze trvá (§ 99 odst. 4 jednacího řádu). Toto hlasování totiž teprve otevírá možnost projednat některé vládní návrhy zákonů ve zkráceném jednání. Klíčové je, jak velká část poslanců se následně vysloví pro závěr, že jsou splněny podmínky pro

zkrácené jednání o *konkrétním* vládním návrhu zákona (§ 99 odst. 5 jednacího řádu). Jinak řečeno, shoda ohledně stavu legislativní nouze nestačí, je třeba široký konsenzus ohledně zkráceného projednání příslušného návrhu zákona.

83. Opačný výklad by otevíral cestu ke zneužívání stavu legislativní nouze. Budou-li objektivně existovat důvody pro vyhlášení stavu legislativní nouze, lze očekávat, že naprostá většina poslanců podpoří v prvotním hlasování závěr, že stav legislativní nouze trvá. Stav legislativní nouze jako takový se tedy bude opírat o široký konsenzus v Poslanecké sněmovně. Pokud by ale Ústavní soud pokládal právě toto první hlasování za klíčové, mohla by následně vláda situace zneužít a ke zkrácenému projednání předkládat zákony, které nijak nesouvisí s řešením mimořádné situace, kvůli níž byl stav legislativní nouze vyhlášen. Ke zkrácenému projednání a přijetí návrhu zákona by pak stačilo dosáhnout v Poslanecké sněmovně prosté většiny hlasů, což pro vlády obvykle není obtížné. Stav legislativní nouze by se tedy při přijetí toho výkladu proměnil v bianko šek umožňující vládě a prosté většině poslanců zkráceně projednat jakýkoliv návrh zákona a omezovat parlamentní debatu podle libosti.

84. Rozhodující nemůže být ani to, jaká většina poslanců se po zkráceném projednání vysloví pro přijetí návrhu zákona. Zkrácené projednání totiž může zkrátit legislativní proces v Poslanecké sněmovně takovým způsobem, že poslanci oponující přijetí návrhu zákona fakticky nedostanou možnost přednést své stanovisko a přesvědčit ostatní a že ani veřejnost nebude mít prostor podrobit návrh kritice, a tak nepřímo působit na své zástupce v Poslanecké sněmovně. Zkrácené projednání zákona tedy může být jednou z příčin, proč návrh zákona získá v konečném hlasování v Poslanecké sněmovně značnou podporu. Výsledek tohoto hlasování tudíž sám o sobě nemůže sloužit ke zpětnému ospravedlnění zkráceného jednání. Jak velkou většinu návrh zákona v Poslanecké sněmovně získal, je jednou z relevantních okolností až při posuzování, zda zkrácené projednání omezilo debatu v Poslanecké sněmovně a veřejnou debatu nepřiměřeným způsobem. Při tomto posouzení se již bere v úvahu celkový průběh projednání návrhu zákona, tedy i to, zda měli poslanci i veřejnost možnost podrobit jeho návrh kritice (viz níže).

85. Ústavní soud shrnuje, že vládní návrh zákona lze projednat ve zkráceném jednání, i když pro to nejsou splněny zákonné podmínky, je-li na tomto způsobu projednání dosaženo širokého konsenzu. Splnění této podmínky se posuzuje podle výsledku hlasování, zda jsou splněny podmínky pro projednání návrhu zákona ve zkráceném jednání dle § 99 odst. 5 jednacího řádu.

86. Nejsou-li pro zkrácené jednání dány ani (A) zákonné podmínky, ani (B) široký konsenzus, a projedná-li navzdory tomu Poslanecká sněmovna návrh zákona ve zkráceném jednání, zatíží legislativní proces vadou. Tato vada ovšem nemusí ve všech případech dosáhnout protiústavní intenzity a založit neústavnost přijatého zákona.

87. Vada legislativního procesu je důvodem pro zrušení zákona až tehdy, vedla-li k porušení ústavního pravidla či principu. Ústavní soud totiž není ochráncem „pouhé“ zákonnosti parlamentní procedury ani jakousi „odvolací instancí“, jejímž úkolem by bylo toliko přezkoumávat důvodnost vyhlášení stavu legislativní nouze (nález sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 115; nález sp. zn. Pl. ÚS 30/16, bod 40; či nález sp. zn. Pl. ÚS 7/22, body 67 a 76).

88. Zkrácené projednání návrhu zákona ve stavu legislativní nouze může způsobit porušení ústavních pravidel a principů především ve dvou ohledech.

89. Zaprvé může dojít k nepřiměřenému omezení parlamentní debaty.

90. Legislativní proces musí umožňovat „*otevřenou diskusi mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových*“ (viz již nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod 38). Tento požadavek v sobě odráží základní principy parlamentního rozhodování – princip pluralismu, vycházející z principu svobodné soutěže politických stran a politických sil (čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny), princip většinového rozhodování a princip ochrany menšin (čl. 6 Ústavy, a dále nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod 56; nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 67; nález sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 107; nález Pl. ÚS 7/22, bod 70).

91. Jednotliví poslanci tedy musí mít skutečnou možnost seznámit se s obsahem návrhu zákona, posoudit jej a vyjádřit k němu stanovisko dříve, než se o něm hlasováním rozhodne. K tomu musí mít dostatečný časový prostor (nález sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 108).

92. Cílem a smyslem je umožnit konfrontaci názorů napříč politickým spektrem. Oprávnění poslanců prezentovat své stanovisko k návrhu zákona tudíž nelze chápat jako samoúčelné a vykládat tak, že zaručuje každému z poslanců neomezenou možnost se vyjadřovat (nález sp. zn. Pl. ÚS 7/22, bod 73). Na ústavní úrovni je chráněn toliko racionální politický diskurz. Obstrukční vystoupení a jiné postupy sice mohou být jednacím řádem připuštěny a v tomto směru mohou být legálními nástroji, avšak ústavněprávní ochrany nepožívají (nález sp. zn. Pl. ÚS 30/23, bod 127).

93. Proti nepřiměřenému omezení debaty v Poslanecké sněmovně mohou brojit jen poslanci, jejichž procesní oprávnění byla zkrácena (nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 104). V minulosti proto Ústavní soud například vyložil, že pokud se na něj neobrátili sami dotčení poslanci, není jeho úlohou poskytovat jim ochranu na základě návrhu skupiny senátorů (nález sp. zn. Pl. ÚS 17/11, bod 36).

94. Skupina poslanců má navíc jen omezený časový prostor k uplatnění námítky, že ve zkráceném projednání byla porušena jejich procedurální oprávnění. K podání návrhu s touto námitkou musí dojít bez zbytečného odkladu po vyhlášení zákona. Nesmí se tedy jednat o delší časový odstup pohybující se v řádu několika měsíců, či dokonce let. Dotčení poslanci si nemohou tuto námitku ponechávat „v záloze“ do okamžiku, kdy budou podání návrhu na zrušení zákona pokládat za nejvýhodnější. Pokud u Ústavního soudu nevynesou uvedenou námitku včas, je to třeba považovat za implicitní vyjádření souhlasu s omezením jejich procedurálních oprávnění, a pozdě uplatněnou námitku proto není možné shledat důvodnou (nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 104; nález sp. zn. Pl. ÚS 17/11, bod 37; nález sp. zn. Pl. ÚS 1/12, bod 209).

95. Zadruhé může zkrácené projednání návrhu zákona nepřiměřeně omezit veřejnou debatu.

96. Judikatura Ústavního soudu zdůrazňuje, že zákonodárný proces musí být otevřený kontrole a kritickému hodnocení ze strany veřejnosti. Proto je třeba, aby byl návrh zákona po určitou dobu známý a bylo možné jej podrobit veřejné diskusi. Kromě opozice je na osobách z řad odborné i laické veřejnosti, aby časový prostor využily a upozornily na

případné nedostatky návrhu zákona a rizika spojená s jeho přijetím. K přijímání zákonů totiž nemá docházet „kabinetně“, mimo veřejnou kontrolu (nález sp. zn. Pl. ÚS 30/23, bod 84, a obdobně již nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06, body 55 a 56; nález sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 106; nález sp. zn. Pl. ÚS 1/12, bod 206).

97. Zbývá dodat, že výše vyložená pravidla nejsou závazným algoritmem, který by pevně stanovil pořadí kroků, jež je třeba při přezkumu dodržet. Zatímco někdy může být vhodné se nejprve vyjádřit ke splnění podmínek stavu legislativní nouze a zkráceného projednání návrhu zákona, v jiných případech může být namíste přistoupit rovnou k posouzení, zda zkráceným projednáním návrhu zákona byly porušeny ústavní pravidla či principy. Pokud totiž ústavní pravidla ani principy legislativního procesu nebyly porušeny, ani vadně vyhlášení stavu legislativní nouze a zkrácené jednání není důvodem pro zrušení zákona.

VIII.2.b) Posouzení věci

98. V posuzovaném případě vláda tvrdí, že byly dány jak zákonné podmínky zkráceného projednání návrhu zákona, tak široký konsenzus na tomto způsobu projednání.

99. Ústavní soud konstatuje, že (A) zákonné podmínky pro zkrácené projednání návrhu zákona splněny nebyly. Nebyly totiž současně dány tři dílčí kumulativní podmínky.

100. O (1) mimořádnou okolnost jde pouze v případě neočekávatelné a obtížně předvídatelné události. Platová základna pro soudcovské platy se určuje podle údajů „za předminulý kalendářní rok“ (§ 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb.), takže jaká bude výše této základny pro rok 2022, bylo zjištělné a známé řadu měsíců dopředu, tedy s velkým časovým předstihem.

101. Ani stav veřejných financí, kterým argumentuje vláda, nelze hodnotit jako neočekávatelný. Ostatně přímo z důvodové zprávy plyne, že k narůstání zadlužení docházelo kontinuálně během minulých let vlivem opatření, která bylo nutné přijmout ke zmírnění dopadů epidemie COVID-19. Stav veřejných financí ani to, že zadlužování bude v případě rozpočtového provizoria pokračovat, tedy jako obtížně předvídatelnou událost hodnotit nelze.

102. Za takovou událost by bylo hypoteticky možné považovat toliko v důvodové zprávě zmíněný mimořádný nárůst cen zboží a služeb ve spojení s růstem energií, a nutnost vynaložit na řešení těchto krizí další výdaje. Vláda by ovšem musela doložit, že šlo o šokové narušení hospodářské situace, a nikoliv o důsledek vzestupných či sestupných pohybů v rámci hospodářského cyklu či dlouhodobě předvídatelnou krizi.

103. Totéž obdobně platí ve vztahu k podmínce, aby (2c) státu hrozily značné hospodářské škody, kterou má vláda za splněnou. Pouhé rozpočtové provizorium a s tím spojené pokračování v tempu výdajů ze státního rozpočtu, jak bylo nastaveno v předešlém roce, ale nelze označit za hrozbu značných hospodářských škod. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 121, Ústavní soud naopak dovodil, že „hrozba“ rozpočtového provizoria není důvodem pro využití institutu stavu legislativní nouze a zkráceného projednávání návrhu zákona.

104. Není splněn ani dílčí požadavek, aby se jednalo o „značnou“ škodu. Návrh zákona měl dle důvodové zprávy přinést úspory ve výši 0,6 mld. Kč, z toho 0,4 mld. Kč

v důsledku restrikce soudcovských platů. Sama skutečnost, že stát by při nepřijetí návrhu zákona musel vynaložit o 0,4 až 0,6 mld. Kč více, neznamená, že mu hrozila značná hospodářská škoda. Aniž by chtěl Ústavní soud tuto částku bagatelizovat, v kontextu celkových výdajů státního rozpočtu (a schodku 401 mld. Kč) jde skutečně o částku spíše nižší. I když by bylo možné uvažovat, zda návrh zákona nepřinese relevantní úsporu ve spojení s jinými zákony a opatřeními, vláda tuto argumentaci nijak nekonkretizovala. Ústavní soud naopak zjistil, že rok 2022 nebyl obdobím „*maximálních úspor v nejširší míře*“, jak to tvrdí důvodová zpráva (viz body 208–209 a 212–213 níže).

105. Především však nebyla dána (3) naléhavá potřeba zákon přijmout. Jak již bylo vyloženo, výše platové základny soudců pro rok 2022 byla známa s dostatečným časovým předstihem a s dostatečným časovým předstihem byly předvídatelné i klíčové údaje týkající se stavu státního rozpočtu na počátku roku 2022. Vláda tedy měla dostatečný prostor předložit návrh zákona o restrikcích soudcovských platů dříve a umožnit jeho projednání ve standardním legislativním procesu. Zcela zřejmé je to zvláště ze skutečnosti, že platové restrikce pro předchozí rok 2021 byly zavedeny zákonem, který byl přijat ve standardním legislativním procesu (srov. zákon č. 587/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů). Platové restrikce týkající se roku 2021 tedy bylo možné projednat ve standardním legislativním procesu, ačkoliv již v době jejich projednávání se stát musel vypořádávat s dopady epidemie COVID-19 a rozpočtovými důsledky opatření přijatých ke zmírnění této krize. Ústavní soud tedy neshledává důvod, proč standardní legislativní proces nepostačoval také v případě restrikcí pro rok 2022.

106. Naléhavou potřebu přijmout zákon konečně nelze dovozovat ze skutečnosti, že po volbách do Poslanecké sněmovny v říjnu 2021 byla nová vláda jmenována až v prosinci 2021. Každá vláda nese samostatnou politickou odpovědnost za kroky, které učinila či neučinila. Z ústavněprávního pohledu ovšem vláda funguje kontinuálně. Podá-li vláda demisi nebo je-li odvolána, vykonává na základě pověření prezidenta republiky prozatímně své funkce až do jmenování nové vlády [čl. 62 písm. d) Ústavy]. Ústava tedy vychází z koncepce „*permanentního působení výkonné moci*“ (nálezn sp. zn. Pl. ÚS 6/07, bod 49). Nečinnost jedné vlády proto sama o sobě nemůže „omlouvát“ vládu po ní následující a opravňovat ji v legislativním procesu k využívání mimořádných prostředků, jako je zkrácené projednání návrhu zákona.

107. S výměnou vlád jistě může být spojena naprostá personální obměna jejích členů. Vláda a její členové však disponují rozsáhlým odborným aparátem, který je do značné míry stabilní a má nové vládě umožnit co nejplynuleji navázat na činnost vlády předchozí, což je ostatně zajištěno zákonnou úpravou státní služby. To je zvláště potřebné ve vztahu k těm oblastem fungování státu, které musí vykazovat dlouhodobou stabilitu. Úprava materiálního zabezpečení soudní moci – jako personálně nejstálější složky státní moci – musí takovou dlouhodobou stabilitu vykazovat. Změna personálního složení politické reprezentace a s tím spojená proměna jejího politického názoru proto sama o sobě nemůže ospravedlnit urychlené prosazování diskontinuitních změn právní úpravy. Ostatně příprava všech parametrů státního rozpočtu včetně plánování pravidelně se opakujících mandatorních výdajů (mezi něž platy ústavních činitelů beze sporu patří) je v podstatě kontinuální činnost, která rozhodně „nečeká“ na výsledky parlamentních voleb a ustavení nové vlády.

108. Z těchto důvodů tedy nebyla dána naléhavá potřeba zákon přijmout. Protože jde o jednu z podmínek, které musí být splněny kumulativně, je zjevné, že ani (A) zákonné podmínky pro zkrácené projednání nebyly splněny.

109. Ústavní soud dále konstatuje, že ani vládou tvrzený (B) široký konsenzus na zkráceném projednání návrhu zákona dán nebyl.

110. Poslanecká sněmovna potvrdila existenci stavu legislativní nouze hlasy 176 poslanců (nikdo nebyl proti a zbylých 6 se zdrželo). Výsledek tohoto hlasování ovšem vyjadřuje pouze shodu na tom, že je zde stav legislativní nouze a že *některé* návrhy zákonů mohou být zkráceně projednány.

111. V navazujícím hlasování, zda jsou splněny podmínky pro zkrácené projednání *posuzovaného* zákona, se pro tento závěr vyslovilo pouze 110 poslanců (proti bylo 6 a 57 se zdrželo). Tento výsledek odráží průběh předchozí rozpravy, v níž několik poslanců namítlo, že podmínky zkráceného projednání nejsou splněny. Právě výsledek hlasování, zda jsou dány podmínky pro zkrácené projednání návrhu zákona (§ 99 odst. 5 jednacího řádu), je rozhodující. Jak již Ústavní soud vyložil, v tomto hlasování je třeba dosáhnout minimálně kvalifikované (ústavní) většiny 120 hlasů, aby bylo vůbec možné uvažovat o existenci širokého konsenzu. V posuzovaném případě nebylo dosaženo ani uvedené dolní hranice, neboť zkrácené projednání podpořilo toliko 110 poslanců. Na zkráceném projednání tak nebyl široký konsenzus a ani tato podmínka splněna nebyla. To, jaká většina poslanců nakonec podpořila přijetí návrhu zákona, se zohledňuje až při posuzování dopadů zkráceného projednání na parlamentní debatu (viz níže).

112. Poslanecká sněmovna tedy projednala návrh zákona ve zkráceném jednání za stavu legislativní nouze, ačkoliv k tomu nebyly splněny ani zákonné podmínky, ani na tomto způsobu projednání neexistoval široký konsenzus. Tím zatížila legislativní proces vadou.

113. Ne každá takováto procedurální vada ovšem dosahuje ústavněprávní intenzity a odůvodňuje zrušení napadeného zákona. Ústavní soud se dále zabýval tím, zda došlo k nepřiměřenému omezení parlamentní debaty nebo veřejné debaty o návrhu zákona.

114. Ústavní soud konstatuje, že zkrácené projednání nevedlo k žádnému zásadnímu omezení debaty v Poslanecké sněmovně. Poslanci měli k prostudování návrhu zákona sice jen několik dnů (návrh byl předložen 5. 1. 2022 a již 11. 1. 2022 o něm bylo hlasováno), avšak podstata návrhu nebyla nijak složitá: jednalo se o srozumitelnou novelizaci vedoucí k tomu, že od února do prosince 2022 se platová základna ústavních činitelů vrátí na úroveň platnou v předchozím období. V Poslanecké sněmovně navíc proběhla rozprava jak o tom, zda lze návrh zákona zkráceně projednat, tak o tom, zda je restrikce soudcovských platů ústavní. Rozprava přitom byla ukončena vždy až ve chvíli, kdy se do ní nikdo nehlásil, takže všichni, kdo chtěli k návrhu zákona přednést své stanovisko, tuto možnost měli. Především však nakonec pro schválení návrhu zákona hlasovalo 173 poslanců, nikdo nebyl proti a pouze 5 se zdrželo. Protože fakticky mohli v rozpravě k návrhu zákona vystoupit všichni poslanci, kteří o to měli zájem, a protože nakonec nikdo nehlasoval proti návrhu zákona, je zřejmé, že k nepřiměřenému omezení parlamentní rozpravy nedošlo.

115. Nadto Ústavní soud připomíná, že jen poslanci, kteří by byli zkráceni na svých procedurálních oprávněních, by se jich mohli u Ústavního soudu dovolávat a domáhat se na tomto základě zrušení přijatého zákona. Návrh obecného soudu by tedy nemohl vést ke zrušení zákona z tohoto důvodu.

116. Ústavní soud dále konstatuje, že ani veřejná debata nebyla omezena příliš zásadním způsobem. Je pravda, že celková délka legislativního procesu byla velmi krátká. Je však třeba přihlédnout k tomu, že na rizika spojená s přijetím zákona byla veřejnost upozorněna již ve stanovisku předsedy Legislativní rady vlády, poukazujícím jak na možnou neústavnost zkráceného projednání návrhu zákona, tak na možnou neústavnost restrikce soudcovských platů. Na odbornou právníckou veřejnost – od níž lze především očekávat, že by se k posuzovanému návrhu zákona vyjádřila – lze navíc klást zvýšené nároky, pokud jde o návrhy zákonů, které se týkají jim dobře známé problematiky. I když tedy veřejná debata byla krátkým časovým rámcem projednávání do určité míry omezena, nešlo ještě o neakceptovatelné omezení.

117. Ústavní soud uzavírá, že ačkoliv nebyly splněny podmínky pro zkrácené projednání návrhu posuzovaného zákona, tato procedurální vada vzhledem k okolnostem nedosáhla takové intenzity, aby založila protiústavnost přijatého zákona.

118. Konečně Ústavní soud pokládá za vhodné provést srovnání posuzované věci s věcí řešenou nálezem sp. zn. Pl. ÚS 30/23 (*valorizace důchodů*). Ve *valorizaci důchodů* dospěl Ústavní soud k závěru, že byly splněny zákonné podmínky pro vyhlášení stavu legislativní nouze. Tento závěr v posuzované věci učinit nemohl.

119. Platová základna soudcovských platů se odvíjí od údajů „za předminulý kalendářní rok“. Jaká bude její výše v roce 2022, bylo přesně stanoveno a veřejně známo řadu měsíců před začátkem tohoto roku. Výši platové základny pro rok 2022 tedy v žádném ohledu nelze pokládat za mimořádnou, nepředvídatelnou okolnost. Oproti tomu ve *valorizaci důchodů* Ústavní soud dovodil, že teprve na základě údajů o inflaci v lednu 2023, které byly zjištěny začátkem února 2023, bylo možné jednoznačně říct, že jsou splněny zákonné podmínky pro mimořádnou valorizaci v červnu 2023, a přesně stanovit výši této mimořádné valorizace, neboť ta se odvíjí od výše zjištěné inflace (v daném případě od nárůstu indexu životních nákladů důchodců). Podle disentujících soudců ve *valorizaci důchodů* měla a mohla vláda předvídat mimořádnou valorizaci i její výši dříve než v únoru 2023. Avšak i při zaujetí tohoto náhledu lze konstatovat, že výše soudcovských platů v roce 2022 byla přesně známa s větším časovým předstihem, než s jakým bylo možné výši mimořádné valorizace toliko předvídat či odhadovat. Nárůst platové základny soudcovských platů v roce 2022 tedy za mimořádnou okolnost pokládat nelze a existenci žádné jiné relevantní mimořádné okolnosti vláda ani Parlament dostatečným způsobem nedoložily.

120. Protože výše platové základny soudcovských platů v roce 2022 byla přesně známa s předstihem řady měsíců, nemohla být splněna ani podmínka naléhavé potřeby přijmout zákon, který tuto platovou základnu změní, ve zkráceném jednání za stavu legislativní nouze. Vláda a Parlament měly mnohaměsíční prostor k tomu, aby dosáhly změny právní úpravy v řádném legislativním procesu. Ostatně úprava soudcovských platů pro rok 2021 byla právě tímto řádným způsobem přijata (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 4/23, body 21–24 a 50).

121. Ve *valorizaci důchodů* byly podle závěrů Ústavního soudu dány podmínky pro zkrácené projednání návrhu zákona za stavu legislativní nouze, takže legislativní proces v tomto ohledu žádnou vadu nevykazoval. Oproti tomu v posuzované věci tyto podmínky splněny nebyly, takže legislativní proces byl zatížen vadou. I přes tuto dílčí odlišnost je ale nakonec vyústění procesního přezkumu v obou věcech shodné. V posuzovaném případě totiž vada nedosáhla ústavněprávní intenzity, takže v posuzované věci stejně jako ve *valorizaci důchodů* nakonec zkrácené projednání návrhu zákona ve stavu legislativní nouze nemohlo vést k jeho zrušení.

VIII.3 Neprojednání návrhu s mocí soudní

122. Navrhovatel i obvodní soud dále namítají, že vládní návrh zákona nebyl předem projednán s mocí soudní, přestože se týká restrikcí soudcovských platů. Takový postup je podle nich v rozporu s judikaturou Ústavního soudu.

VIII.3.a) Obecná východiska

123. Dosavadní judikatura opakovaně zdůraznila, že soudní moc má dostat příležitost se vyjádřit k návrhu zákona týkajícího se restrikcí soudcovských platů. Ústavní soud v posuzované věci konkretizuje tento požadavek, jakož i důsledky spojené s jeho porušením.

124. Ústavní soud již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/10 ze dne 7. 9. 2010, bodě 25, uvedl, že než zákonodárce přistoupí k platovým restrikcím soudcovských platů, měl by si „*opatřit relevantní stanovisko reprezentantů soudní moci, jež by se mělo stát i součástí důvodové zprávy*“. V nálezech sp. zn. Pl. ÚS 16/11 a sp. zn. Pl. ÚS 33/11 ze dne 2. 8. 2011 označil nedodržení tohoto požadavku za „*porušení pravidel demokratické politické kultury*“ a upozornil, že v budoucnu by takové porušení „*v kumulaci s dalšími okolnostmi, ocitajícími se v rozporu s principy ústavního pořádku,*“ mohlo vést k derogačnímu zásahu. Na tyto závěry navázal nález sp. zn. Pl. ÚS 28/13 ze dne 10. 7. 2014, body 52–53, podle něhož „*do budoucna nebude možné, aby Ústavní soud aproboval jakýkoli postup, který pomine projednání s představiteli, resp. zástupci nezávislé justice, a to jak na úrovni exekutivní, tak zákonodárné*“.

125. Nedodržení požadavku projednat s mocí soudní návrh zákona, který zavádí restrikce soudcovských platů, ovšem samo o sobě nikdy není dostatečným důvodem pro zrušení zákona. Tento požadavek totiž ústavní pořádek nezakotvuje ve formě výslovného pravidla. Jde o odraz principu dělby moci a nezávislosti soudní moci, jehož nerespektování samo o sobě nedosahuje takové intenzity, která by znamenala porušení těchto ústavních principů. Porušení požadavku na projednání s mocí soudní se tak může stát derogačním důvodem teprve ve spojení (kumulaci) s dalšími okolnostmi (shodně nález sp. zn. Pl. ÚS 16/11 a nález sp. zn. Pl. ÚS 33/11).

126. Opomenutí projednat návrh zákona s mocí soudní Ústavní soud ovšem nemůže aprobovat (shodně nález Pl. ÚS 28/13, bod 53). Ústavní soud proto upřesňuje, že nedodržení požadavku projednat návrh zákona s mocí soudní se promítne do obsahového hodnocení, zda je platová restrikce souladná s ústavním pořádkem. Nebyl-li návrh zákona projednán s mocí soudní vůbec nebo zůstalo-li její stanovisko bez reakce, jde o přítěžující faktor nasvědčující tomu, že restrikce je nepřiměřená. Projednání s mocí soudní totiž neznamená pouze to, že moc soudní má být vyslechnuta, ale též to, že se jí dostane určité

odpovědi na přednesené argumenty. Bylo-li naopak na stanovisko soudní moci reagováno – tedy připomínkám bylo plně či zčásti vyhověno nebo byly vypořádány argumentací, která není mimoběžná – může jít dokonce o faktor svědčící ve prospěch závěru, že přijatá restrikce je přiměřená. Ústavní soud poznamenává, že představitelé moci soudní v minulosti vyslovili s některými platovými restrikcemi souhlas, takže neplatí teze, že při projednání s mocí soudní nelze nikdy získat kladné stanovisko k platové restrikci.

127. Pokud jde o otázku, s kým z moci soudní má být návrh zákona projednán, měl by být rozsah oslovených představitelů soudní moci přiměřeně široký a reprezentativní a odrážet organizaci a fungování soudní soustavy. Vzhledem k tomu Ústavní soud bude pokládat za dostatečné, bude-li návrh zákona projednán s předsedy Nejvyššího soudu, Nejvyššího správního soudu, vrchních soudů a krajských soudů a dále se zájmovými organizacemi soudců (srov. obdobně § 175 zákona o soudech a soudcích), na jejichž vnitřních organizačních pravidlech je, koho pověří formulováním svého stanoviska.

128. O platových restrikcích soudcovských platů rozhoduje Parlament, který je musí přijmout ve formě zákona. Aby byl požadavek na projednání s mocí soudní splněn, musí mít již poslanci možnost se seznámit se stanoviskem moci soudní a s tím, jak bylo vypořádáno. Tuto možnost musí samozřejmě dostat dříve, než o návrhu zákona rozhodnou, ideálně již v okamžiku předložení návrhu zákona Poslanecké sněmovně. I když je vhodné, aby stanovisko soudní moci a jeho vypořádání bylo součástí důvodové zprávy (nález sp. zn. Pl. ÚS 12/10, bod 25), zcela nezbytné to není.

129. Je úlohou zákonodárné moci ve spolupráci s mocí výkonnou, aby uspořádaly proces přijímání a navrhování zákonů takovým způsobem, který umožní projednání návrhu zákona s mocí soudní.

130. U vládního návrhu zákona lze využít zavedeného procesu připomínkového řízení. Ostatně i podle nynějších pravidel se věcný záměr zákona a následně i návrh zákona zasílá k připomínkám též Nejvyššímu soudu a Nejvyššímu správnímu soudu, „*pokud se jich jako organizačních složek státu, nebo jejich působnosti, anebo procesních pravidel, jimiž se řídí, [...] týká*“ [čl. 5 odst. 1 písm. e) ve spojení s čl. 8 odst. 1 legislativních pravidel vlády]. V případě restrikcí soudcovských platů by toliko bylo zapotřebí rozšířit okruh připomínkových míst o další reprezentanty soudní moci.

131. I když restrikce soudcovských platů zpravidla navrhuje vláda, nelze vyloučit, že návrh takového zákona předloží někdo jiný, či že platová restrikce bude navržena až v rámci pozměňovacího návrhu zákona.

132. U návrhu zákona předloženého jiným navrhovatelem než vládou je na Poslanecké sněmovně, aby našla způsob projednání s mocí soudní. Využít k tomu ovšem lze součinnost vlády, které má právo se k takovému návrhu zákona vyjádřit ve lhůtě 30 dnů (čl. 44 odst. 1 a 2 Ústavy a § 87 odst. 2 jednacího řádu). Tohoto časového prostoru může vláda využít i k tomu, aby zajistila projednání návrhu s mocí soudní.

133. U restrikce navržené až v pozměňovacím návrhu zákona – ať už během projednávání v Poslanecké sněmovně, nebo v Senátu – je na příslušné komoře, aby zajistila projednání s mocí soudní. Nezbyvá než zopakovat, že je na Parlamentu a obou jeho komorách, aby jimi stanovená procedura projednávání návrhu zákona umožnila dostát požadavkům plynoucím z ústavního pořádku.

VIII.3.b) Posouzení věci

134. V posuzované věci nebyl vládní návrh zákona zavádějícího restrikcí soudcovských platů se soudní mocí projednán vůbec.

135. Toto opomenutí neospravedlňuje ani vládou tvrzená výjimečnost situace. Již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/10, bod 25, Ústavní soud uvedl, že požadavek projednání se týká právě i „výjimečných okolností, např. tíživé finanční situace státu“. V posuzované věci navíc k žádné mimořádné, nepředvídatelné situaci nedošlo. Jak již Ústavní soud uvedl, výše soudcovských platů v roce 2022 byla známa s dostatečným předstihem. Vláda, na kterou je třeba nahlížet jako na kontinuální orgán, tak měla dostatečný časový prostor zajistit projednání návrhu s mocí soudní.

136. Nedodržení tohoto požadavku samo o sobě není důvodem pro zrušení zákona. Jde však o přitěžující faktor svědčící pro závěr, že přijatá platová restrikce byla nepřiměřená. To Ústavní soud zohlední při věcném přezkumu (viz bod 217 níže).

VIII.4 Shrnutí

137. Návrh zákona, v jehož důsledku došlo k restrikcím soudcovských platů, Poslanecká sněmovna projednala za stavu legislativní nouze ve zkráceném jednání, ačkoliv pro to nebyly splněny ani zákonné podmínky, ani na tomto způsobu projednání nepanoval široký konsenzus. Tím zatížila legislativní proces vadou.

138. V posuzované věci ovšem tato vada nevedla ani k omezení debaty v Poslanecké sněmovně, ani k významnému omezení veřejné diskuse. Pro návrh zákona se navíc nakonec vyslovilo 173 poslanců a nikdo nebyl proti. Ve světle těchto okolností tak uvedená vada legislativního procesu nedosáhla takové intenzity, aby odůvodnila zrušení napadené úpravy, a do jejího dalšího hodnocení se nepromítne.

139. Návrh zákona dále nebyl projednán s mocí soudní, přestože při včasném předložení návrhu zákona by k tomu byl dán dostatečný prostor. Ani tato vada sama o sobě není důvodem pro zrušení napadené úpravy, jde ovšem o přitěžující faktor svědčící pro závěr, že napadená úprava není přiměřená. Tato vada tedy bude zohledněna při věcném přezkumu napadených ustanovení.

140. Jiné nedostatky legislativního procesu nikdo z účastníků ani vedlejších účastníků nenamítá a nezjistil je ani Ústavní soud. Přistoupil proto k přezkumu obsahu napadených ustanovení.

IX. Věcný přezkum napadených ustanovení

141. Platová základna pro soudce v roce 2022 měla podle původních zákonných pravidel činit 106 986 Kč. Z takto určené platové základny se ale vycházelo jen při výpočtu platů za leden 2022. Napadená ustanovení totiž pro období února až prosince 2022 stanovila, že platová základna pro soudce činí 100 872 Kč, tedy nižší částku, platnou již v letech 2020 a 2021, a použití původně určené platové základny vyloučila. Soudcovské platy se

tedy sice v lednu 2022 zvýšily, ale od února do prosince 2022 se uplatněním napadených ustanovení vrátily zpět na předchozí úroveň.

142. Podle navrhovatele a obvodního soudu napadená ustanovení soudcovské platy nezmrazila, nýbrž nepřipustně snížila. K restrikci soudcovských platů navíc bylo přistoupeno, ačkoliv platy ve sféře moci výkonné v některých případech naopak rostly. Omezovány nebyly ani odměny udělované nejvyšším státním úředníkům. Nadto byl významně navýšen například i rozpočet Úřadu vlády.

143. Vláda uvádí, že platová restrikce zavedená napadenými ustanoveními ústavnímu pořádku neodporuje. Jedná se toliko o dočasné pozastavení růstu platové základny. Z ústavního pořádku neplyne trvalý a nezpochybnitelný nárok soudců na každoroční růst platů. K pozastavení růstu přitom došlo až s účinností od února 2022, neboť po jmenování vlády v závěru roku 2021 již nebylo možné přijmout platové restrikce formou zákona včas, aby jejich vztažení na lednové platy nebylo retroaktivní. Platové restrikce se přitom netýkaly pouze soudců, ale též dalších představitelů podle zákona č. 236/1995 Sb. Zmrazení platů bylo dále provedeno též vůči všem státním zaměstnancům a zaměstnancům ve veřejné správě a službách (nařízení vlády č. 531/2021 Sb.). Výjimkou byli pouze pedagogičtí pracovníci, u nichž růst mezd odráží dlouhodobou strategii, a zaměstnanci, kteří se nad běžnou míru zapojili do řešení pandemické situace.

IX.1 Obecná východiska

144. Jak již bylo v úvodu předesláno, Ústavní soud se zabýval v minulosti restrikcemi soudcovských platů opakovaně. Základní principy, z nichž jeho judikatura vychází, shrnul v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 16/11 ze dne 2. 8. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 33/11 ze dne 3. 5. 2012 a sp. zn. Pl. ÚS 28/13 ze dne 10. 7. 2014 takto:

- posouzení ústavnosti platových restrikcí vůči soudcům pro konkrétní období konkrétního roku spadá do rámce vymezeného principem soudcovské nezávislosti,
- ústavní postavení soudců na straně jedné a představitelů moci zákonodárné a výkonné, zvláště pak státní správy, na straně druhé, se vzhledem k principu dělby moci a principu nezávislosti soudců odlišuje, z čehož plyne i zúžený dispoziční prostor zákonodárce k platovým restrikcím vůči soudcům ve srovnání s dispozičním prostorem k takovým restrikcím v jiných oblastech veřejné sféry,
- zásah do materiálního zabezpečení soudců garantovaného zákonem musí být odůvodněn výjimečnými okolnostmi, např. tíživou finanční situací státu, vycházet ze zásady proporcionality a zohledňovat odlišnost funkce soudců od představitelů moci zákonodárné a výkonné.

145. Ani dřívější nálezy Ústavního soudu zcela nepozbyly relevanci. Jejich precedenční působení je však oslabené, neboť jak plyne z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13, bod 65, jejich závěry byly „vývojem a judikатурní praxí [...] v podstatné míře překonány“.

146. Ústavní soud v posuzované věci na principy dosavadní judikatury navazuje a dále je rozvíjí.

IX.1.a) Nezávislost soudní moci a dělba moci

147. Podle čl. 81 Ústavy vykonávají soudní moc nezávislé soudy. Podle čl. 82 odst. 1 Ústavy jsou soudci při výkonu své funkce nezávislí.

148. Nezávislost soudní moci patří k důležitým principům právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Je třeba ji vnímat ve světle principu dělby moci, který je výslovně vyjádřen v čl. 2 odst. 1 Ústavy, ale prolíná se celou její strukturou.

149. Aby soudní moc mohla fungovat jako nezávislá složka státní moci, musí disponovat odpovídajícím materiálním zajištěním. Ústava nedovoluje zákonodárci prostřednictvím restrikcí v oblasti materiálního zajištění podstatně ztěžovat, či dokonce znemožňovat fungování jiné složky státní moci, a narušovat tak dělbu moci. Požadavek odpovídajícího materiálního zabezpečení se nevztahuje jen k soudní moci jako celku, ale též k jejím představitelům, tedy soudkyním a soudcům.

150. V konečném důsledku vykonávají soudní moc právě jednotlivé soudkyně a soudci, a proto požadavek na odpovídající materiální zajištění dopadá zejména na ně v jejich postavení ústavních činitelů. Nezávislost soudkyň a soudců je sice „*v první řadě podmíněna jejich morální integritou a odbornou úrovní, zároveň ale je spjata i s jejich přiměřeným materiálním zajištěním*“ (viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 34/04 ze dne 14. 7. 2005; nález sp. zn. Pl. ÚS 55/05 ze dne 16. 1. 2007, bod 51; nález sp. zn. Pl. ÚS 16/11). Moc zákonodárná a ani výkonná se nemohou pokoušet skrze změny v oblasti materiálního zajištění „penalizovat“ ani „odměňovat“ soudní moc a jednotlivé soudkyně a soudce za to, jak rozhodují, ať už obecně, nebo v konkrétních věcech. Přiměřené materiální zajištění chrání soudkyně a soudce před tlakem moci zákonodárné a výkonné, ale i třetích osob, který by směřoval „*k ovlivnění jejich rozhodnutí a všeobecně k ovlivnění jejich chování při nalézání práva*“ (viz tamtéž).

151. Soudní moc je „*nejstabilnějším pilířem státní moci, neboť nepodléhá volebním cyklům*“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 28/13, bod 76). Rozhodnutí ujmout se soudcovské funkce představuje zpravidla volbu na zbytek profesního života. V něm musí mít výkon soudcovské funkce a s tím spojené povinnosti naprostou přednost. Se soudcovskou funkcí se pojí i významná omezení, která na jednotlivce zastávající soudcovskou funkci dopadají i v době, kdy ji přímo nevykonávají – soudkyní či soudcem je totiž každý 24 hodin denně. Soudkyně a soudci jsou také ve srovnání s většinou představitelů moci výkonné a zákonodárné více omezení v možnosti získávat příjem jinými činnostmi (srov. § 85 zákona o soudech a soudcích). Postavení soudkyň a soudců by tedy mělo být poměrně stabilní. Soudkyně a soudci by neměli být vystaveni neustálým zásahům do materiálního zabezpečení (nález sp. zn. Pl. ÚS 28/13, bod 76) a měli by mít možnost se soustředit na výkon své rozhodovací činnosti.

152. Záruka přiměřeného materiálního zajištění soudní moci tedy sleduje – jako jiné záruky nezávislosti – především následující účel: „*zabezpečit takové postavení soudce, které vyžaduje jeho role v procesu nestranného, spravedlivého soudního rozhodování, při němž je soudce ve smyslu svého slibu vázán toliko právním řádem a svým nejlepším vědomím a svědomím*“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 7/02). Jde tedy o jednu z pojistek toho, aby se jednotlivci mohli domáhat ochrany svých práv u nezávislého a nestranného soudu. Na druhé straně je politováníhodné, pokud se soudkyně a soudci nemohou spolehnout na trvanlivost právní úpravy a v důsledku opakovaných zásahů do ní musí sami využívat soudní systém a soudní žaloby k ochraně těchto práv.

IX.1.b) Určování soudcovských platů (tzv. platový automat)

153. Výpočet platu jednotlivých soudkyň a soudců upravuje zákon č. 236/1995 Sb. Soudcovský plat se určuje z platové základny. Ta zhruba vyjadřuje plat začínajícího soudce či soudkyně. Tato základna se dále násobí koeficienty závislými na délce praxe konkrétního soudce či soudkyně a na tom, na jaké pozici v rámci soudní soustavy působí.

154. Způsob, jakým se určí samotná platová základna, prošel od přijetí zákona č. 236/1995 Sb. podstatnými proměnami. Původně se platová základna odvozovala (zjednodušeně řečeno) od „nejvyššího platu státního úředníka“. Od novelizace provedené zákonem č. 309/2002 Sb. se platová základna určovala jako „trojnásobek průměrné nominální měsíční mzdy fyzických osob v nepodnikatelské sféře“, zjednodušeně řečeno tedy od průměru platů hrazených z veřejných rozpočtů. Obě konstrukce byly svého času předmětem kritiky jako neobjektivní.

155. Od novelizace provedené zákonem č. 587/2020 Sb. se platová základna určuje jako „3násobek průměrné hrubé měsíční nominální mzdy na přepočtené počty zaměstnanců v národním hospodářství dosažené podle zveřejněných údajů Českého statistického úřadu za předminulý kalendářní rok“. Neodvívá se tedy již od platů hrazených z veřejných rozpočtů, ale od úrovně mezd v národním hospodářství. Jde o údaj objektivně zjistitelný a obecně známý. (Tato změna není v posuzované věci předmětem přezkumu. Stejně tak se Ústavní soud v této věci nezabývá změnou na 2,822násobek, ke které došlo v důsledku novelizace provedené zákonem č. 349/2023 Sb. s účinností od 1. 1. 2024 a která je předmětem přezkumu na základě jiného návrhu v řízení sp. zn. Pl. ÚS 5/24.)

156. Jelikož jsou soudcovské platy provázány se mzdami v národním hospodářství, odráží se v jejich výši i ekonomická situace státu a poměry jednotlivců. Soudcovské platy tedy reflektují ekonomický vývoj, pouze se tak děje s časovým zpožděním, které plyne z vázanosti na poměry v předminulém roce.

157. Pokud by klesly mzdy, s časovým odstupem by klesly i soudcovské platy. Z tohoto systému tedy plyne „raritní možnost nominálního snížení platu“ – klesnou-li mzdy, „klesne i plat soudců toliko s časovou prodlevou [...]“. *Solidarita soudců s ostatními zaměstnanci [...] je tedy v systému zabudována velmi pevně* (nález sp. zn. Pl. ÚS 28/13, body 72 a 97). Výše platu soudce tedy může nominálně poklesnout a v tomto ohledu byly překonány závěry nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/99 ze dne 15. 9. 1999, který (s odkazem například na Ústavu Spojených států amerických) dovozoval, že takové snížení možné není.

158. Výše soudcovských platů se díky tomuto nastavení mění automaticky a „dýchá“ společně s ekonomickým vývojem společnosti. Odpovídají-li komponenty tohoto pomyslného platového automatu požadavkům ústavního pořádku, platí, že jeho uplatnění nepředstavuje restrikcí soudcovského platu. Jinak vyjádřeno, i kdyby na základě platového automatu došlo k nominálnímu snížení soudcovského platu, nepůjde o platovou restrikcí a takto určený plat nebude ústavnímu pořádku odporovat.

159. Uplatněním tohoto mechanismu může plat soudkyň a soudců růst rychlejším či pomalejším tempem, může stagnovat či klesat; to vše v závislosti na stavu ekonomiky. Soudkyně a soudci tedy skutečně nemají „trvalý a nezpochybnitelný nárok na každoroční

růst platů“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 55/05, bod 57). Platový automat navázaný na stav ekonomiky nemůže ze své povahy takový růst garantovat. Využívání tohoto nástroje pro určování soudcovských platů přitom je souladné s ústavním pořádkem.

160. Rozhodování o platech bylo, je a zůstane předmětem kritické pozornosti veřejnosti, neboť je svěřeno (také) těm, o jejichž platy se jedná. Tím spíše bylo důležité nalezení mechanismu, který bude působit „automaticky“ všemi směry v závislosti na možnostech společnosti v dobách klidných i složitých a bude odolný vůči takřka permanentním snahám o zásahy do jeho konstrukce, často s účelovou motivací či zdůvodněním. Opakované zpochybňování výše platů soudkyň a soudců včetně jejich výpočtu je přitom způsobilé samo o sobě narušovat důvěru v soudcovský stav a v konečném důsledku i rovnováhu mezi mocí soudní, výkonou a zákonodárnou.

161. Neplatí, že koncepce platového automatu je neměnná a že každý zásah do platového automatu je protiústavní. Případné trvalé změny platového automatu i dočasné zásahy do něj ovšem musí být prováděny v souladu se zárukami nezávislosti soudní moci a nemohou narušovat její stabilitu a důvěry v ni, jak bude vyloženo níže.

IX.1.c) Restrikce soudcovských platů obecně

162. Za platovou restrikci pokládá Ústavní soud každé opatření, jež modifikuje výše uvedená pravidla určování platu soudců („platový automat“) a v jehož důsledku je plat nižší, než by byl podle těchto pravidel.

163. Výjimku představují pouze daně a odvody na zdravotní a sociální zabezpečení. Zvýšení daní či odvodů, které se vztahuje na všechny platy a mzdy (či platy a mzdy určité výše) a které sníží čistý příjem soudkyň a soudců, nelze pokládat za platovou restrikci. Soudcovské platy podléhají daním a odvodům jako jakékoliv jiné platy a mzdy a v tomto ohledu nepožívají zvýšené ochrany. O platovou restrikci by šlo až tehdy, pokud by zvýšení daní či odvodů bylo zaměřeno na soudcovské platy a na jiné platy či mzdy by nedopadlo vůbec nebo v menší míře. V takovém případě by totiž nešlo o nic jiného než zastřenou platovou restrikci [srov. obdobně rozhodnutí Nejvyššího soudu USA ve věci *O'Malley v. Woodrough*, 307 U. S. 277 (1939) a ve věci *United States v. Hatter*, 532 U. S. 557 (2001)]. Na druhou stranu nelze při posuzování platových restrikcí zohledňovat ani snížení daní či dalších odvodů, které do určité míry navýší čistý příjem soudkyň a soudců. Změna daní či dalších odvodů, která dopadne plošně na všechny platy a mzdy, se tedy obecně nemůže promítnout do hodnocení úpravy soudcovských platů ani negativně, ani pozitivně. Ústavní soud proto již ve své judikatuře opustil přístup založený na hodnocení vývoje čistého příjmu soudkyň a soudců (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 13/08, zejména body 51–52, kde Ústavní soud ještě zohledňoval vývoj čistého příjmu soudkyň a soudců a dopady daňové reformy, a nález sp. zn. Pl. ÚS 28/13, bod 76, v němž Ústavní soud výslovně odmítl tento přístup následovat).

164. Protože restrikce zasahují do materiálního zajištění soudní moci, dopadají na ně požadavky plynoucí z principu nezávislosti soudní moci, vykládané ve světle principu dělby moci.

165. Z hlediska času lze rozlišit dva základní druhy restrikcí – trvalé a dočasné.

IX.1.d) Trvalé restrikce soudcovských platů

166. Trvalé restrikce mění parametry platového automatu, aby jím určované soudcovské platy byly nižší.

167. Judikatura Ústavního soudu vychází z toho, že „*platové poměry soudců v širokém smyslu mají být stabilní nesnižovatelnou veličinou*“ (viz již nález sp. zn. Pl. ÚS 11/02 ze dne 11. 6. 2003). Obdobně Ústavní soud vyložil, že pokud by došlo k „*byť i jen částečnému odnětí již dosažené úrovně [...] materiálního zabezpečení [...], stěží by mohl Ústavní soud z hlediska principů demokratického právního státu aprobovat. Zvláště to platí, pokud by se ukázalo, že takováto zásadně nepřípustná restrikce zasahuje toliko nebo především příjmové poměry soudců, a nikoliv současně příjmy jiných „služebníků státu*““ (nález sp. zn. Pl. ÚS 16/11 a nález sp. zn. Pl. ÚS 33/11). To ale neznamená, že by parametry platového automatu nebylo možné změnit nikdy. Ostatně i citovaná judikatura hovoří o stabilitě platových poměrů „v širokém smyslu“ a ve vztahu k odnětí dosažení úrovně materiálního zabezpečení hovoří o „zásadní nepřípustnosti“, nikoliv nepřípustnosti bez dalšího.

168. Trvalé snížení úrovně soudcovských platů je ovšem nepochybně nejzávažnějším typem restrikce. Proto se na ni vztahují ty nejprísnejší požadavky.

169. Typickým příkladem této restrikce je snížení „násobku“ průměrné mzdy, z níž se vychází při určování platové základny. Změna tohoto koeficientu není z ústavněprávního pohledu vyloučena, vztahují se však na ni velmi přísné nároky. Příslušný násobek „*není ústavně nedotknutelnou veličinou. Pro zásah do ní by však musely být velmi pádné argumenty doložené řádnými analýzami odměňování ve veřejné sféře za situace značně omezených možností státu při respektování ústavních garancí nezávislosti soudní moci*“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 28/13, bod 97).

170. Dalším příkladem trvalé restrikce by bylo trvalé zmrazení soudcovských platů, tedy zrušení platového automatu a vyloučení růstu platu. To by Ústavní soud „*nepochybně posuzoval jako krok ústavně nepřípustný*“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 55/05, bod 55).

171. Platí rovněž, že trvalá restrikce by – jako každá jiná – musela splňovat kritérium proporcionality. Aby trvalá restrikce mohla obstát, musela by sledovat legitimní cíl, jehož by nebylo možné dosáhnout jinými prostředky, a nesměla by nepřiměřeně omezit materiální zabezpečení soudní moci – musela by tedy zohledňovat specifika jejího fungování a nesměla by její postavení nepřiměřeně oslabit ve srovnání se zbylými složkami státní moci. Legitimním důvodem pro modifikaci platového automatu není samo o sobě to, že se určitému vládnímu uskupení „*zdají platy soudců příliš vysoké ve srovnání s platy státních zaměstnanců nebo ve srovnání s jinou profesní skupinou*“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 11/02). Trvalou restrikci nelze odůvodnit ani samostatně uvažovanými „*rozpočtovými náklady na platy soudců*“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 28/13, bod 97).

172. Aby mohla být přezkoumána proporcionalita trvalé platové restrikce, je třeba, aby byla restrikce řádně odůvodněna, a to „*včetně komplexního ekonomického rozboru, z něhož budou patrné možnosti státního rozpočtu v návaznosti na hospodářskou situaci státu*“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 28/13, bod 53). Úlohou Ústavního soudu není formulovat ve svém rozhodnutí rozsáhlé ekonomické analýzy zkoumající možnosti státního rozpočtu; ty by měly být součástí důvodové zprávy (tamtéž, bod 71). Ekonomická analýza musí

umožnit rovněž srovnání s platovými poměry v moci zákonodárné a výkonné. Proto Ústavní soud v minulosti například zdůraznil, že v rámci ekonomické analýzy „*musí být poskytnuty řádné údaje o situaci v odměňování zejména vyšších státních úředníků a dalších osob s nejvyššími odměnami za práci poskytovanými ze státního rozpočtu*“ (tamtéž, bod 53).

173. Zbývá dodat, že výše shrnutým požadavkům nedostála ani jedna ze dvou dosud posuzovaných restrikcí spočívajících ve změnách „násobku“ (viz podrobněji nález sp. zn. Pl. ÚS 33/11 a nález sp. zn. Pl. ÚS 28/13).

IX.1.e) Dočasné restrikce soudcovských platů

174. Dočasné restrikce nemění platový automat, ale na omezenou dobu jej „vyřazují z provozu“ a nahrazují zvláštními pravidly. Protože jde o dočasnou výjimku z obecných pravidel pro určování soudcovských platů, musí být v první řadě odůvodněna výjimečnými okolnostmi.

175. Soudcovské platy nejsou nedotknutelné. Představitelé moci soudní nežijí „*v jakémsi právním a ekonomickém vakuu*“, které by je zcela izolovalo od okolní hospodářské a sociální reality“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 18/99). Ústavní soud proto připouští a připouští, že výjimečné okolnosti, jako je tíživá finanční situace státu, mohou být důvodem pro dočasné restrikce (nález sp. zn. Pl. ÚS 16/11; nález sp. zn. Pl. ÚS 28/13, body 58 a 76).

176. „Výjimečná okolnost“ není totéž jako „mimořádná okolnost“, jejíž existence je jednou ze zákonných podmínek vyhlášení stavu legislativní nouze (bod 75 výše). Výjimečná okolnost totiž nemusí být překvapivá a obtížně předvídatelná. Může jít například o výskyt závažné, ale předvídatelné krize, či o dlouhotrvající a prohlubující se krizi.

177. Výjimečná okolnost musí být takové povahy, že uplatnění platového automatu na ni není dostatečnou odpovědí. Nemůže tedy jít například o pouhý cyklický propad v ekonomickém vývoji, neboť ten by se – se stanovenou prodlevou – propsal do výše soudcovských platů. Dočasné restrikce tedy musí být odůvodněny významnou krizí – například zásadně zhoršenou nebo dlouhodobě se zhoršující situací v ekonomice společnosti, která se odrazí se neočekávaně v úrovni mzdové či platové hladiny v národním hospodářství tak, že ani zákonem stanovený „automat“ by takovou situaci nemohl v platech soudců dostatečně korigovat.

178. Je-li třeba na výjimečnou situaci reagovat platovými restrikcemi, mohou se tyto restrikce týkat soudní moci pouze za předpokladu, že ve stejné míře dopadnou i na moc zákonodárnou a výkonnou. Zákonodárce má zúžený prostor zasahovat do materiálního zabezpečení soudní moci, které spadá pod ochranu soudcovské nezávislosti. Dokud ve stejné míře nejsou zavedeny platové restrikce ve vztahu k moci zákonodárné a výkonné, nelze z hlediska principu dělby moci ve spojení s principem soudcovské nezávislosti umožnit zavedení platové restrikce dopadající na moc soudní. Stručně vyjádřeno: dočasné restrikce se nesmí nikdy vztahovat pouze nebo převážně na soudní moc.

179. Platová restrikce by obecně měla dopadat na všechny „služebníky státu“ (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 16/11, sp. zn. Pl. ÚS 33/11). Měla by se tedy týkat „*každého zaměstnance (nebo alespoň většiny z nich) ve veřejné sféře*“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 28/13,

bod 76). Přesto se tento požadavek nemůže ve vztahu ke všem „služebníků státu“ uplatnit se stejnou intenzitou. Tento princip se uplatňuje tím silněji, čím vyšší je postavení dané osoby. Představitelé moci zákonodárné a nejvyšší představitelé moci výkonné, včetně nejvýše postavených úředníků, jsou svým postavením nejbližší soudkyním a soudcům. Restrikce soudcovských platů proto musí vždy ve srovnatelné míře dopadnout i na tyto osoby.

180. Restrikce soudcovských platů však nemusí být vždy a za všech okolností doprovázena shodnou restrikcí ve vztahu ke všem dalším zaměstnancům ve veřejné sféře. Ústavní soud by například za určitých okolností mohl akceptovat dílčí zvýšení platů, které by bylo zaměřeno na úzce vymezenou část „služebníků státu“ a mělo spojitost s řešením výjimečné situace, kvůli níž byla platová restrikce zavedena. Zvýšení platů a mezd těm, kteří se podílejí na řešení výjimečné situace, která vyžadovala přijetí platové restrikce, či kteří byli výjimečnou situací nejvíce zasaženi, by tedy mohlo být přijatelné (srov. obdobně nález sp. zn. Pl. ÚS 4/23, bod 82). Tyto situace by ale měly představovat řádně odůvodněné výjimky z pravidla.

181. Princip, že restrikce soudcovských platů musí ve srovnatelné míře dopadnout i na další „služebníky státu“, zejména představitele zákonodárné moci a nejvýše postavené představitele moci výkonné, musí být splněna po celou dobu trvání restrikcí. Pokud by postačovalo její splnění v okamžiku zavedení restrikce, bylo by možné toto pravidlo velice snadno obcházet. Vždy by stačilo krátce zavést platové restrikce ve vztahu ke všem třem složkám státní moci a po uplynutí krátké doby ponechat v platnosti restrikce dopadající pouze na moc soudní. Takové pravidlo by poskytovalo soudní moci jen iluzorní ochranu, a proto je v této podobě nelze přijmout.

182. Také u dočasných restrikcí dále platí, že by měly být dostatečně odůvodněny, včetně provedení ekonomického rozboru, z něhož budou patrné možnosti státního rozpočtu v návaznosti na hospodářskou situaci státu (srov. obdobně nález sp. zn. Pl. ÚS 28/13, bod 53). Provádění ekonomických analýz není úlohou Ústavního soudu (tamtéž, bod 71), takže bylo na vládě a Parlamentu, aby je již v době přípravy návrhu zákona pro potřeby legislativního procesu zpracovaly a v nynějším řízení v rámci své procesní obrany proti podanému návrhu Ústavnímu soudu předložily. Obsah této analýzy by měl být odlišný od komplexního ekonomického rozboru vyžadovaného v případě trvalé restrikce. Zatímco u trvalé restrikce je třeba doložit potřebnost a přiměřenost dlouhodobého poklesu soudcovských platů, u dočasné restrikce by ekonomický rozbor měl vypovídat o potřebnosti a přiměřenosti krátkodobého odchýlení se od platového automatu s ohledem na nastalou výjimečnou situaci.

183. Především ale i dočasná restrikce musí být přiměřená. I u dočasné restrikce tedy platí, že musí sledovat legitimní cíl, jehož by nebylo možné dosáhnout jinými prostředky, a nesmí nadměrně omezit materiální zabezpečení soudní moci.

184. Míra přisnosti, s níž je dočasná restrikce posuzována, závisí na tom, o jaký druh restrikce se jedná.

185. Každá dočasná restrikce představuje snížení soudcovských platů oproti původně platným pravidlům (platovému automatu). Nejméně závažnou podobu restrikce představuje snížení míry růstu. Soudcovské platy tedy porostou, ale méně, než měly dle

původních pravidel. I pro tuto restrikci platí výše uvedená pravidla, včetně požadavku výjimečnosti situace. I tato restrikce musí být posuzována přísně – ale nejméně přísně.

186. Středně závažnou formou dočasné restrikce je zmrazení platu. V tomto případě dochází k platové stagnaci, plat tedy oproti předchozímu období neroste ani neklesá. Jde o nejobvyklejší podobu dočasné restrikce, s níž byl Ústavní soud ve své judikatuře konfrontován opakovaně.

187. Při posuzování této formy restrikce se nelze spokojit s odkazem na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 55/05 a sp. zn. Pl. ÚS 13/08, které označily zmrazení soudcovských platů na jeden rok, respektive tři roky, za ústavně konformní. Předně byly tyto závěry v obou případech učiněny až po pečlivém zhodnocení tehdejších okolností. Z odkazovaných nálezů tedy nikdy nebylo možné dovodit pravidlo, že jakékoliv zmrazení soudcovských platů na jeden až tři roky bude souladné s ústavními požadavky. Navíc byly požadavky na platové restrikce v navazující judikatuře podstatně upřesněny. Závěry těchto nálezů tedy byly „vývojem a judikaturní praxí [...] v podstatné míře překonány“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 28/13, bod 65). I na dočasnou restrikci ve formě zmrazení se tedy v plné míře vztahují pravidla podrobně vyložená v tomto nálezu.

188. Nejzávažnější formou restrikce je snížení platu. V tomto případě již ve srovnání s předchozím obdobím dochází ke snížení nominální výše platu. Ani tuto formu restrikce nelze zcela zakázat, avšak vztahují se na ni ty nejprísnejší podmínky.

189. Dosavadní judikatura označila za „nesnižovatelnou veličinu“ toliko „platové poměry soudců v širokém smyslu“ (viz již nález sp. zn. Pl. ÚS 11/02). Obdobně označila částečné odnětí již dosažené úrovně materiálního zabezpečení za restrikci, která je „zásadně nepřípustná“, zvláště pokud „zasahuje toliko nebo především příjmové poměry soudců, a nikoliv současně příjmy jiných ‚služebníků státu‘“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 16/11 a nález sp. zn. Pl. ÚS 33/11). Tyto nálezy tedy ve skutečnosti dočasné snížení platu kategoricky nevyloučily. Přípustnost takové restrikce by ale bylo možné zvažovat jen v situaci, která není jen výjimečná, ale zcela mimořádně výjimečná, a za předpokladu, že restrikce ob stojí ve velmi přísném přezkumu své přiměřenosti.

190. O jakou formu dočasné restrikce jde, se posuzuje srovnáním s příslušným obdobím minulého roku, nikoliv nutně s minulým měsícem.

191. Ústavní soud již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/05 uvedl, že „[p]ro zjištění dopadu napadených zákonných ustanovení do materiálního zabezpečení soudců je nutno vycházet z úhrnu pravidelných příjmů soudců v kalendářním roce; měsíční příjmy již s ohledem na existenci dalších platů vyplácených jen v určitých měsících v roce srovnávat nelze, navíc hospodářská, rozpočtová i daňová soustava je přirozeně vybudována na cyklu kalendářního roku“ (bod 55; obdobně nález sp. zn. Pl. ÚS 13/08, bod 41 a násl.). I když další platy (13. a 14.) již byly zrušeny, je stále namístě provádět srovnání ve vztahu k minulému roku.

192. Provede-li zákonodárce v průběhu roku platovou restrikci, půjde o zmrazení platu, pokud se platy vrátí na úroveň předchozího roku, a o snížení platu, pokud by platy poklesly dokonce i pod úroveň předchozího roku. Pro obě restrikce platí přísné podmínky, nicméně pro snížení platové úrovně jsou podmínky přísnější.

193. Opačný výklad, který by srovnával úroveň platů s předchozím měsícem, a nikoliv s příslušným obdobím předchozího roku, by vedl k problematickým důsledkům. Zmrazení platu by zákonodárce musel stihnout vždy před 1. lednem kalendářního roku – jakákoliv změna již zvýšeného platu v průběhu roku by byla hodnocena jako snížení platu, které je možné jen za nejpřísnějších podmínek. Na závažné krize, které se vyskytnou v průběhu kalendářního roku, by tedy zákonodárce musel reagovat zmrazením platů v roce příštím, nebo restrikcí již pro aktuální rok, pro kterou by ale platily ty nejpřísnější podmínky.

194. Za druhé by tento výklad měl i poněkud paradoxní dopad. Pokud by zákonodárce zavedl restrikci například až od prosince (tj. na jeden měsíc), šlo by o výrazně méně závažnou restrikci, než by byla restrikce od ledna do prosince (tj. celoroční). Pokud by ale Ústavní soud srovnával povahu restrikce s předchozím měsícem, musel by uzavřít, že v prvním případě došlo ke snížení platu (nejzávažnější formě restrikce), neboť prosincový plat oproti listopadovému poklesl, zatímco ve druhém případě došlo toliko ke zmrazení platu (méně závažné restrikci), protože výše platu vždy odpovídala předchozímu měsíci. Přitom v prvním případě by soudkyně a soudci v 11 z 12 měsíců obdrželi plat v původní výši neomezené restrikcí, v druhém případě by naopak obdrželi za všech 12 měsíců plat omezený restrikcí.

195. Ústavní soud nicméně připomíná, že žádná z dočasných restrikcí nemůže být přijata na základě libovůle zákonodárce. Všechny musí splňovat výše vymezené podmínky, liší se jen přísnost jejich přezkumu.

IX.1.f) Závěr obecné části

196. Ústavní soud neshledal důvod odchýlit se od své dosavadní judikatury k soudcovským platům a z ní plynoucích principů, jak byly výše upřesněny. Ostatně ani vláda se nedomáhá změny judikatury, naopak se jí dovolává za účelem uhájení nyní posuzované platové restrikce.

197. Ani statistické údaje týkající se soudcovských platů nevypovídají o potřebě opustit dosavadní judikaturu. Naopak. Soudcovské platy v České republice se totiž u soudkyň a soudců pohybují blízko průměru států Rady Evropy [Evropská komise pro efektivitu soudnictví (CEPEJ), Zpráva o evropských soudních systémech z roku 2022, část druhá, s. 40, <https://rm.coe.int/cepej-fiche-pays-2020-22-e-web/1680a86276>; z průměrných hodnot výrazněji vybočuje pouze poměr platu soudkyň a soudců v závěru kariéry ve srovnání s průměrnou mzdou]. Průměrných hodnot přitom soudcovské platy dosahují právě i díky judikatuře Ústavního soudu, který byl v minulosti opakovaně nucen neústavní zásahy do soudcovských platů rušit.

198. Ústavní soud nezpochybňuje, že soudcovské platy (podobně jako platy jiných vrcholných představitelů státní moci) byly zákonem stanoveny jako výrazně nadprůměrné, a že i po restrikcích obvykle zůstávají nadprůměrně vysoké. Úlohou Ústavního soudu ovšem není hodnotit výši soudcovských platů jako takovou, ale posuzovat, zda k platové restrikci (zásahu do soudcovských platů) došlo v souladu s požadavky plynoucími z ústavního pořádku. Nadto Ústavní soud podotýká, že ve výši soudcovských platů se obecně odráží úloha soudní moci a jednotlivých osob, které ji plní, tedy jejich pravomoc a s tím spojená odpovědnost. Ve výši soudcovských platů se zrcadlí i omezení, jimiž jsou soudkyně a soudci svázáni z hlediska toho, jaké jiné zdroje příjmů

mohou mít. Plat soudkyň a soudců není možné zvýšit ani v případě, že odvádějí – nebo musejí odvádět, aby dostáli svým soudcovským povinnostem – nadstandardní pracovní výkony.

199. Konečně je výši soudcovských platů respektováno i to, že výkon funkce soudce je časově ohraničený. Vztáhne-li se na etapu života, která je u člověka spojena s výkonem povolání či jiného způsobu obživy neboli s produktivním věkem, je v případě výkonu soudcovské funkce výrazně kratší s omezením dolní i horní věkové hranice. Také vzhledem ke kvalifikačním požadavkům a procesu výběru soudkyň a soudců je výkon této profese omezen ve srovnání s jinými právníckými i neprávníckými profesemi na kratší dobu. I tato omezení jsou do výše soudcovských platů zakomponována. Rozhodnutí stát se soudkyní a soudcem má být činěno s vědomím, že jde zásadně o volbu na zbytek profesního života. Aby tomu tak bylo a soudcovský sbor byl stabilní, je v zájmu společnosti. I materiální podmínky určující upravující platové poměry v soudnictví by tomu měly odpovídat a měly být stabilní.

200. I když soudcovské platy i po restrikci mohou zůstat a zpravidla zůstanou nadprůměrně vysoké, nemůže Ústavní soud hodnotit ústavnost platové restrikce pouze podle jejich dopadu do majetkové sféry soudkyň a soudců. Zkrácení soudcovského platu vlivem restrikce se skutečně v jednotlivých případech nemusí jevit vzhledem k celkové výši platu jako významné. Úkolem Ústavního soudu však není hodnotit výši soudcovských platů a míru jejich restrikce jako takovou. Tak, jako to činil v dosavadní judikatuře, je i v nynější věci jeho úlohou posoudit, zda restrikce vyhovuje požadavkům ústavního pořádku.

IX.2 Posouzení věci

201. Soudcovské platy se v lednu 2022 zvýšily na základě „platového automatu“. Od února do prosince 2022 se ale jejich výše vrátila na předchozí úroveň. Napadená ustanovení totiž pro toto období stanovila platovou základnu na částku 100 872 Kč, platnou již v letech 2020 a 2021.

202. Napadená ustanovení vedla k tomu, že soudkyně a soudci za období února až prosince 2022 obdrželi nižší plat, než jaký jim náležel podle původních pravidel. Napadenými ustanoveními tudíž byla zavedena dočasná platová restrikce.

203. Při posouzení, zda dočasnou restrikcí došlo ke zmrazení, nebo ke snížení platu, je třeba vycházet ze srovnání se stejným obdobím předchozího roku. Platy za období února až prosince 2022 odpovídaly výši platů za období února až prosince 2021. Jejich nominální výše byla stejná, nikoliv nižší než v předešlém roce. Došlo tedy ke zmrazení, a nikoliv snížení soudcovských platů.

204. Ústavní soud nemůže srovnávat platy za únor až prosinec 2022 s platem za leden 2022. Jak již vyložil, v takovém případě by srovnával nesrovnatelné a jeho závěry by byly paradoxní: znamenaly by, že pokud by zákonodárce zavedl restrikci včas a nepřiznal by soudkyním a soudcům zvýšený plat ani za leden 2022, dopustil by se méně závažného zásahu, než když soudkyním a soudcům zvýšený plat alespoň za leden 2022 poskytl. Restrikce vztahující se na celý rok by ovšem zasáhla do materiálního zabezpečení více než restrikce týkající se jen části roku.

205. I restrikce spočívající ve zmrazení platů musí být odůvodněna výjimečnými okolnostmi, například tíživou finanční situací státu. Tou argumentuje i vláda. Již v důvodové zprávě jako předkladatelka návrhu zákona poukázala na nepříznivou hospodářskou situaci způsobenou epidemií COVID-19 a jejími důsledky, na rozpočtové provizorium, na krizovou výdajovou situaci státu s ohledem na mimořádný nárůst cen zboží a služeb i na negativní dopady enormního nárůstu cen energií na ohrožené skupiny obyvatel. Podle důvodové zprávy bylo „*třeba hledat úspory na výdajové straně státního rozpočtu v maximální a nejširší možné míře, a to urychleně*“. Restrikce soudcovských platů měla podle tvrzení vlády přinést úsporu 403,7 mil. Kč.

206. Tíživá finanční situace by jistě mohla být důvodem pro přijetí restrikce v podobě zmrazení platů. Ústavní soud ovšem není přesvědčen, že vláda a Parlament skutečně pokládaly finanční situaci za tak tíživou, jak naznačuje důvodová zpráva.

207. Vláda ani Parlament předně tvrzení o tíživé finanční situaci neopírají o konkrétní údaje. V době, kdy vláda navrhla, a Parlament přijímal platovou restrikci, se podle veřejně dostupných informací očekával v roce 2022 růst HDP o 3,5 % a inflace ve výši 5,6 % (Česká národní banka, prognóza z listopadu 2021, <https://www.cnb.cz/cs/menova-politika/prognoza/prognoza-cnb-archiv/Prognoza-CNB-podzim-2021/>), respektive růst HDP o 4,1 % a inflace ve výši 6,1 % (Ministerstvo financí, makroekonomická predikce z listopadu 2021, <https://www.mfcr.cz/cs/rozpoctova-politika/makroekonomika/makroekonomicka-predikce/2021/makroekonomicka-predikce-listopad-2021-43509>).

208. Ani pozdější kroky vlády a Parlamentu tvrzení o tíživé situaci nedokládají. Ze zákona o státním rozpočtu přijatého v březnu 2022 vyplývá, že jen rozpočet Úřadu vlády byl oproti předchozímu roku zvýšen z částky 1,047 mld. Kč na 1,532 mld. Kč. Rozpočet Úřadu vlády tedy narostl o vyšší částku, než je 403,7 mil. Kč, která měla být uspořena zmrazením platů tří tisíc soudkyň a soudců. Na toto navýšení upozornil již návrhový bod 12 výše. Vláda měla možnost na jeho argumentaci reagovat a ospravedlnit nárůst rozpočtu Úřadu vlády v době, kdy se mělo přistupovat k úsporám „*v maximální a nejširší možné míře*“, které zahrnovaly restrikce soudcovských platů. S žádným vysvětlením však vláda nepřišla. Nemíjí úlohou Ústavního soudu, aby po důvodech navýšení rozpočtu sám pátral a domýšlel argumentaci za vládu.

209. Z veřejně dostupných údajů dále plyne, že v roce 2022 byly vysoce postaveným úředníkům, zejména v pozicích náměstků a ředitelů sekcí na ministerstvech, udělovány odměny, jejichž roční výše se pohybovala v řádech statisíců (srov. údaje dostupné na <https://www.platyuredniku.cz/>, získané na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím). Zachování, či dokonce navýšení odměn – jako nenárokové složky platu – zpochybňuje, zda skutečně docházelo v roce 2022 k úsporám v maximální a nejširší možné míře, a zda došlo k výjimečné situaci, vyžadující přijetí restrikce soudcovských platů. Ani v tomto případě není úlohou Ústavního soudu pátrat po důvodech, které by výši odměn v tomto kontextu mohly ospravedlnit. Bylo ostatně na vládě, potažmo na Parlamentu, aby restrikci odůvodnily podrobným ekonomickým rozbořem (nález sp. zn. Pl. ÚS 28/13, bod 53).

210. Tyto okolnosti vyvolávají pochybnost, zda stát skutečně byl z pohledu vlády a Parlamentu v tíživé finanční situaci. Vláda a Parlament tedy nedoložily, že v lednu 2022, kdy byla platová restrikce přijata, panovaly výjimečné okolnosti, které by zavedení

platové restrikce ospravedlnily, naopak popsané okolnosti nasvědčují svévoli a absenci legitimního cíle. Již tato prvotní podmínka, vyžadovaná judikaturou u dočasných platových restrikcí, tak není splněna.

211. Další podmínkou je, že minimálně ve stejné míře, v jaké dochází k restrikci soudcovských platů, se musí restrikce týkat také platů ve sféře moci zákonodárné a výkonné. To platí zvláště ve vztahu k nejvýše postaveným představitelům těchto mocí. Tato podmínka musí být dodržena po celou dobu trvání restrikce (body 178–181 výše). Toto pravidlo ovšem v posuzované věci splněno nebylo.

212. V době trvající restrikce soudcovských platů totiž nařízením vlády č. 264/2022 Sb. došlo s účinností od 1. 9. 2022 ke zvýšení platových tarifů státních zaměstnanců a zaměstnanců ve veřejných službách a správě o 10 %. Toto plošné zvýšení se týkalo i nejvýše postavených a nejlépe placených státních úředníků. Nešlo tedy o navýšení platů, které by bylo zaměřeno na úzce vymezenou část „služebníků státu“ a mělo spojitost s řešením výjimečné situace (srov. opačně nálezný sp. zn. Pl. ÚS 4/23, bod 82), nebo o navýšení zaměřené jen na zaměstnance s nejnižšími platy ve veřejné sféře.

213. Ústavní soud podotýká, že podle důvodové zprávy mělo být jen na zvýšení platu státních zaměstnanců třeba ze státního rozpočtu vynaložit 1,11 mld. Kč a že celkové náklady pro státní rozpočet dosáhnou výše 3,08 mld. Kč (viz eKLEP pro veřejnost, <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCGRABARF/KORNCHMCN5WG>). Ke zvýšení platů provedenému v roce 2022 tedy bylo zapotřebí násobně větší částky, než která měla být v tomto roce uspořena restrikcí soudcovských platů (403,7 mil. Kč).

214. Zjištění, že soudcovské platy byly podrobeny restrikci v době, kdy byly platové tarify i pro nejvýše postavené státní úředníky plošně zvýšeny, by rovněž samo o sobě postačovalo pro závěr, že platová restrikce je neústavní. Soudcovské platy nemohou být podrobeny restrikci v době, kdy platové tarify nejvyšších státních úředníků plošně rostou.

215. Další okolnosti týkající se posuzované restrikce nejenže nemohou závěr o její neústavnosti zvrátit, ale naopak jej posilují. Vláda ani Parlament se ani nepokusily doložit potřebnost a přiměřenost platové restrikce ekonomickým rozbohem, jak vyžaduje judikatura Ústavního soudu. Restrikce soudcovských platů nadto ani nebyla předem projednána s mocí soudní, jak to rovněž vyžaduje judikatura Ústavního soudu, což představuje přítěžující faktor, který závěr o neústavnosti restrikce podporuje. Platovou restrikci tedy vláda navrhla a Parlament zavedl ve vědomém rozporu s požadavky ústavního pořádku.

216. Ústavní soud uzavírá, že soudcovské platy nejsou nedotknutelné. Za mimořádných okolností, jako je tíživá finanční situace státu, je lze – při dodržení dalších požadavků plynoucích z ústavního pořádku – podrobit restrikcím. Vláda ani Parlament ovšem nedoložily, že by v době přijetí platové restrikce v lednu 2022 panovaly výjimečné okolnosti, které by vyžadovaly restrikci soudcovských platů. Porušeno bylo rovněž pravidlo, že restrikce se má ve stejné míře vztahovat též na platy moci zákonodárné a výkonné, což platí zvláště ve vztahu k nejvýše postaveným představitelům těchto mocí. V době zmrazení soudcovských platů ovšem došlo mimo jiné k 10% navýšení platových tarifů státních úředníků, včetně těch nejvýše postavených. Soudcovské platy nemohou být podrobeny restrikci v době, kdy se platy nejvýše postavených úředníků plošně navyšují.

217. Tato zjištění by sama o sobě stačila ke zrušení napadený úpravy. Vláda a Parlament se ale navíc – v rozporu s požadavky judikatury Ústavního soudu – ani nepokusily odůvodnit potřebnost a přiměřenost platové restrikce provedením ekonomického rozboru. Platovou restrikci ani předem neprojednaly s mocí soudní, což je další faktor svědčící o nepřiměřenosti této restrikce a reakce na tvrzené problémy veřejných rozpočtů.

218. Platová restrikce je tudíž neústavní, napadená ustanovení jsou v rozporu s čl. 81 a čl. 82 odst. 1 Ústavy (nezávislost soudní moci) ve spojení s čl. 2 odst. 1 Ústavy (dělba moci) a nynějším nálezem musí být zrušena.

X. Časové účinky nálezu

219. Tak jako v minulých případech, i tentokrát Ústavnímu soudu zbývá posoudit, zda nález zakládá nárok na zpětné doplacení platu a dalších náležitostí (nález sp. zn. Pl. ÚS 28/13, body 89–95; nález sp. zn. Pl. ÚS 20/15). Jde tedy o to, zda nyní musí být platy a další náležitosti soudců za měsíce únor až prosinec 2022 dorovnány do výše určené podle původních pravidel – tj. podle platové základny 106 986 Kč.

X.1 Obecná východiska

220. Rozhodne-li Ústavní soud o zrušení zákona nebo jeho jednotlivého ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy, pozbývá zákon či příslušné ustanovení platnosti dnem vykonatelnosti nálezu. Tím je buď den vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, nebo jiný den, který Ústavní soud v nálezu určil (čl. 89 odst. 1 Ústavy ve spojení s § 58 odst. 1 a § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu). Zásadně by se mělo jednat o den pozdější, jen výjimečně Ústavní soud rozhoduje o vykonatelnosti nálezu již dnem jeho veřejného vyhlášení. Na dřívější den, než je den veřejného vyhlášení, však vykonatelnost nálezu stanovit nelze (stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 57/22 ze dne 29. 11. 2022, bod 26).

221. V rovině objektivního práva tedy působí zrušení zákona ode dne, kdy se nález stal vykonatelným (*ex nunc*); nejde o deklarování neplatnosti zrušeného zákona od počátku (*ex tunc*); (citované stanovisko, bod 27). Obecně proto platí, že práva a povinnosti vzniklá na základě zrušeného zákona zůstávají nedotčena (§ 71 odst. 4 zákona o Ústavním soudu).

222. Důvod, pro který Ústavní soud shledal neústavnost zákona, ovšem může v některých případech bránit jeho použití i ve vztahu ke skutečnostem nastalým v době jeho účinnosti (citované stanovisko, bod 28). Obecné soudy se ostatně obrací na Ústavní soud s návrhem na zrušení zákona podle čl. 95 odst. 2 Ústavy právě proto, aby v souzených věcech nemusely použít zákon, který pokládají za neústavní (citované stanovisko, bod 29).

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

bevyjimečně)“ platí, že neústavní úprava se použije ve vztahu k okolnostem nastalým před jejím zrušením, a to z důvodu ochrany právní jistoty jednotlivců (citované stanovisko, bod 33).

224. Pracovní vztahy soudkyň a soudců jsou podle judikatury *„založeny na vzájemném prolnutí soukromoprávních a veřejnoprávních prvků, přičemž u jeho platové složky soukromoprávní charakter vztahů převažuje“* (nález sp. zn. Pl. ÚS 20/15, bod 71). Posouzení, zda v případě soudcovských platů převažují veřejnoprávní, nebo soukromoprávní prvky, tedy zda je o vertikální či horizontální vztah, však samo o sobě není rozhodující. I u vertikálních vztahů totiž mohou převážít důvody svědčící pro to, aby byla zachována použitelnost neústavní úpravy ve vztahu ke všem skutečnostem nastalým před jejím zrušením (obdobně nálezy sp. zn. Pl. ÚS 28/13, bod 89, a sp. zn. Pl. ÚS 20/15, bod 79).

225. V případě neústavních restrikcí soudcovských platů se podle dosavadní judikatury hodnotí, zda zpětnému doplacení platů nebrání důležitý veřejný zájem nebo jiné důležité okolnosti. V těchto úvahách se totiž *„nelze omezit na čistě ústavněprávní argumentaci“* a je třeba *„zvažovat i jiné aspekty než čistě procesněprávní“* (nález sp. zn. Pl. ÚS 28/13, body 93 a 94).

226. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 dospěl na základě těchto úvah Ústavní soud k závěru, že neústavní restrikce soudcovských platů nezaložila nárok na zpětné doplacení. I když restrikce (snížení koeficientu pro výpočet platové základny na 2,75násobek) byla přijata *„vědomě protiústavním, a tudíž neomluvitelným způsobem“*, nebyla *„natolik neúnosnou, že by bezpodmínečně vyžadovala nápravu nejen do budoucna, nýbrž i zpět“*. Zpětné doplacení *„by znamenalo významný a [...] nepředvídaný zásah do státního rozpočtu“*, týkalo by se *„i období, kdy se Česká republika nacházela ve finanční krizi, resp. teprve se z této krize pomalu zotavovala“*, a vedlo by *„k nepochopení ze strany společnosti a bylo by i způsobilé oslabit pozici soudců a znevážit jejich funkci“* (citovaný nález, bod 95).

227. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/15 Ústavní soud na tyto závěry navázal. Dovodil, že ani v souvislosti s neústavními restrikcemi platů v letech 2011 a 2012 nevznikl nárok na zpětné doplacení.

X.2 Posouzení věci

228. Na základě napadených ustanovení došlo k neústavní restrikci soudcovských platů za únor až prosinec 2022 spočívající ve zmrazení těchto platů na úroveň platů vyplácených v letech 2020 a 2021. Ústavní soud se nyní musí vypořádat s tím, jaké časové účinky má zrušení napadených ustanovení tímto nálezem.

229. Vláda, která navrhla posuzovanou platovou restrikci, i Parlament, který ji ve formě zákona přijal, si musely být vědomy, že restrikce nesplňuje podmínky plynoucí z judikatury Ústavního soudu. V rozporu s judikaturou Ústavního soudu se totiž vláda ani Parlament nepokusily doložit potřebnost a přiměřenost platové restrikce ekonomickým rozbořem a restrikci předem neprojednali s mocí soudní. Šlo tedy o postup vědomě protiústavní, a tedy neomluvitelný. Ústavní soud kromě tohoto jasného konstatování ovšem nemůže opomenout, *„co se stalo potom“*, tedy další vývoj v období dotčeném platovou restrikcí, a nemůže odhlédnout ani od dalších okolností a rysů platové restrikce.

230. Jedenáctiměsíční platová restrikce nebyla natolik intenzivní, že by bezpodmínečně vyžadovala zpětnou nápravu. Platovou restrikcí nebylo zasaženo do základního práva soudců na spravedlivou odměnu za práci podle čl. 28 Listiny; důvody pro zrušení platové restrikce se totiž vážou výlučně k strukturálním principům soudcovské nezávislosti a dělby moci (shodně nález sp. zn. Pl. ÚS 20/15, body 85–89).

231. I když zpětné dorovnání by nepředstavovalo významný zásah do státního rozpočtu, musel Ústavní soud vzít v úvahu, jakého období by se dorovnání platů týkalo. Při zpětném pohledu na rok 2022 se nyní nelze omezit jen na hodnocení toho, v jaké situaci byla platová restrikce přijata (na rozdíl od přezkumu zkráceného projednání ve stavu legislativní nouze, bod 74 výše). Relevantní jsou všechny okolnosti týkající se platové restrikce – tedy i z období jejího trvání (srov. obdobně nález sp. zn. Pl. ÚS 28/13, bod 95, v němž Ústavní soud zhodnotil okolnosti týkající se celého období, na které se restrikce vztahovala). Tak jako vzal Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 v úvahu to, že se Česká republika v relevantním období nacházela „*ve finanční krizi*“, nemůže ani nyní přehlížet události, jimž Česká republika musela od února do prosince 2022 čelit.

232. Období od února do prosince 2022 bylo poznamenáno zhoršující se ekonomickou situací. Prohlubující se energetická krize v závěru roku vedla k přijetí mimořádných opatření v podobě úsporných tarifů. Invaze Ruské federace na Ukrajinu v únoru 2022 vyvolala i krizi humanitární. Reakce na ni ze strany České republiky, zejména materiální, organizační i personální pomoc uprchlíkům ze země, kde panuje válečný konflikt značného rozsahu, nepochybně vyvolala mimořádné požadavky na výdajovou stránku státního rozpočtu.

233. Ústavní soud připomíná, že tak jako soudkyně a soudci očekávají, že jejich platové poměry budou stabilní veličinou, od soudkyň a soudců se očekává nadprůměrná osobní a morální integrita (obdobně nález sp. zn. Pl. ÚS 28/13, bod 95). Proto lze po soudkyních a soudcích spíše požadovat, aby strpěli zásah do svých platových poměrů, který sice původně nebyl zaveden v souladu s požadavky ústavního pořádku, avšak vlivem pozdější změny okolností se přesto týkal období, které bylo pro stát i většinu společnosti opravdu výjimečně obtížné. Požadovat, aby byly soudkyním a soudcům dopláceny platy za toto období navzdory těžkostem, kterým během něj společnost čelila, by neodpovídalo úloze a poslání soudní moci. Výkon soudnictví je činností vyžadující trvalou a hlubokou důvěru společnosti. Jde o hodnotu „*k nezaplacení*“, proto je třeba právě ze strany soudní moci o její zachování a prohlubování trvale usilovat.

234. V neposlední řadě je třeba připomenout, že v předešlém období, tedy v době krize související s pandemií COVID-19, soudcovský stav nebyl vystavený riziku propuštění či významnému snižování platů. Ve srovnání se zaměstnanci, podnikateli i jinými právníckými profesemi se tedy soudkyně a soudci pohybovali v nejstabilnějším prostředí. Jistota příjmu je obzvláště v období krize důležitou hodnotou. Tuto jistotu přitom soudkyně a soudci měli.

235. Za těchto výjimečných okolností Ústavní soud konstatuje, že nynější nález nezakládá nárok na zpětné dorovnání platů. V obdobné situaci tento závěr již aproboval i Evropský soud pro lidská práva (rozsudek ve věci *Kubát a další proti České republice* ze dne 22. 6. 2023, stížnost č. 61721/19).

236. Důvody, kvůli nimž Ústavní soud nakonec neshledal nárok na zpětné doplacení platů, souvisí výlučně se změnou okolností, která nastala po přijetí restrikce, a nikoliv s postupem vlády a Parlamentu při jejím přijímání. Tento nálezný proto nelze vnímat ani jako – byť jen částečné – aprobování jejich postupu. Naopak. To, že vláda navrhla a Parlament přijal vědomě neústavní restrikci, Ústavní soud zohlední při posuzování navazujících platových restrikcí (sp. zn. Pl. ÚS 5/24). Nikdo totiž nemůže těžit z protiprávního jednání, což platí tím spíše u jednání protiústavního.

237. Záruky spojené se soudcovskou nezávislostí mají přispívat k tomu, aby soudní moc požívala důvěry veřejnosti. Dovození nároku na zpětné doplacení platů za únor až prosinec 2022, tedy za období zhoršující se ekonomické situace, prohlubující se energetické krize a humanitární krize, by však k prohloubení důvěry veřejnosti v soudní moc stěžej mohlo přispět. Nárok na zpětné doplacení platů za toto období proto není dán.

XI. Závěr

238. Zákonodárce na návrh vlády přijal vědomě neústavní restrikci soudcovských platů, kterou v období února až prosince 2022 zmrazil výši soudcovských platů na úrovni let 2020 až 2021. Tato restrikce byla odůvodněna mimořádně nepříznivou hospodářskou situací vyžadující „*maximální a nejširší možné*“ úspory. Vláda ani Parlament ale existenci takto výjimečné situace nedoložily. Nejvýše postaveným úředníkům byly i nadále rozdělovány odměny, jejichž roční výše se pohybovala v řádech statisíců. Nadto, například jen rozpočet Úřadu vlády v rozhodném období narostl o částku vyšší, než jaká měla být uspořena na soudcovských platech, což vláda před Ústavním soudem nijak nevysvětlila.

239. Představitelé soudní moci, tedy jednotlivé soudkyně a jednotliví soudci, sdílejí osudy společnosti. Soudcovské platy nejsou nedotknutelné a v tíživých obdobích na ně mohou dopadnout restrikce. S ohledem na principy dělby moci se ale takové dočasné restrikce nikdy nemohou týkat jen moci soudní a přinejmenším ve stejné intenzitě musí dopadnout též na platy představitelů moci zákonodárné a výkonné, aby tak spravedlivě odrážely podstatné zhoršení ekonomické situace ve společnosti. To platí nejsilněji ve vztahu k nejvýše postaveným představitelům moci zákonodárné a výkonné. Ani tento základní princip v posuzované věci nebyl dodržen. Během roku 2022, kdy trvala restrikce soudcovských platů, vláda přistoupila k 10% plošnému zvýšení platových tarifů státních úředníků, které se týkalo i úředníků na nejvyšších postech. V době, kdy jsou soudcovské platy podrobeny restrikci, nelze nejvýše postaveným úředníkům plošně navyšovat platy.

240. V rozporu s judikaturou Ústavního soudu se navíc vláda a Parlament ani nepokusily provést ekonomický rozbor, kterým by odůvodnily potřebnost a přiměřenost platové restrikce, a tuto restrikci ani předem neprojednaly s mocí soudní.

241. Provedená restrikce soudcovských platů je z těchto důvodů v rozporu s čl. 81 a čl. 82 odst. 1 Ústavy (nezávislost soudní moci) ve spojení s čl. 2 odst. 1 Ústavy (dělba moci). Představuje narušení stability a nezávislosti soudcovského stavu a podlamuje důvěru v moc soudní mimo jiné i vytvářením situací, kdy se soudkyně a soudci nemohou domáhat ochrany proti neústavnímu zásahu do platových poměrů jinak než u soudů.

242. I když vláda a Parlament si musely být vědomy neústavnosti restrikce soudcovských platů, zohlednil Ústavní soud, že v období února až prosince 2022 se zhoršovala ekonomická situace, prohlubovala se energetická krize a invazí Ruské federace na Ukrajinu byla vyvolána krize humanitární, s nimiž se stát i společnost musely vypořádat. Trvat na tom, aby za takto obtížné období došlo k doplacení soudcovských platů, by proto neodpovídalo úloze a poslání soudní moci. Ústavní soud proto shledal, že za těchto okolností není možné dovodit nárok soudců na zpětné dorovnání platů. Neústavnost provedené platové restrikce však Ústavní soud zohlední při posuzování navazujících restrikcí. Z neústavního jednání totiž nelze těžit.

243. Vzhledem k protiústavnosti platové restrikce Ústavní soud podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu rozhodl o zrušení napadeného § 4 zákona č. 236/1995 Sb., ve slovech „*a pro soudce 100 872 Kč*“. Ve vztahu k soudcům nebylo možné samozřejmě zavést ani ještě nižší platovou základnu 84 060 Kč, obsaženou v tomto ustanovení; to ovšem nebylo záměrem zákonodárce a ani tento nálezný nemění nic na tom, že tato platová základna se na soudce nevztahuje. Ústavní soud nepřistoupil ke zrušení napadeného ustanovení za užití rozsahového výroku. Podle většinového přístupu dosavadní judikatury se ustanovení, která se výslovně týkají soudcovských platů (tedy výslovně stanoví platovou základnu „pro soudce“) přímo ruší „bez dalšího“, tedy bez využití rozsahového výroku (srov. obdobně nálezy sp. zn. Pl. ÚS 16/11 a Pl. ÚS 33/11, v nichž nebyly rozsahové výroky využity). Užití rozsahového výroku by bylo namísto pouze tehdy, pokud by se napadené ustanovení výslovně nezmiňovalo o soudcovských platech (platové základně „pro soudce“), takže jediný způsob, jak ho ve vztahu k soudcovským platům zrušit, by bylo právě jeho zrušení rozsahovým výrokem (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 34/04, sp. zn. Pl. ÚS 43/04 a sp. zn. Pl. ÚS 28/13). Ke zrušení dojde dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

244. Ústavní soud rovněž podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu rozhodl o zrušení napadeného článku II zákona č. 18/2022 Sb. v části týkající se soudcovských platů, tedy ve slovech „*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*“. Ke zrušení dojde dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

245. Ve zbytku Ústavní soud odmítl návrh podle § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu jako návrh podaný někým zjevně neoprávněným.

246. Ústavní soud neshledal důvody vyhovět žádosti navrhovatele o přednostní projednání návrhu (§ 39 zákona o Ústavním soudu). Důsledky posuzované platové restrikce nebyly natolik závažné, aby naléhavě vyžadovaly projednání.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 15. května 2024

Josef Baxa
předseda Ústavního soudu

Odlišné stanovisko soudce Jana Wintra, k němuž se připojil soudce Josef Fiala

Podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, uplatňuji odlišné stanovisko k výrokům I a II i k odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/22; jsem přesvědčen, že návrh na zrušení příslušných ustanovení měl být zamítnut. Vedou mne k tomu tyto důvody:

A. Co lze a co nelze dovodit z Ústavy

1. Naše Ústava garantuje v čl. 81 a čl. 82 odst. 1 nezávislost soudů a soudců. Určitě souhlasím s tím, že protiústavním zásahem do nezávislosti soudů a soudců mohou být i platové restrikce. K tomu by došlo především tehdy, pokud by (1) zákonodárce soudní moc odnětím financí paralyzoval nebo výrazně ztěžoval její práci nebo (2) pokud by zákonodárce nebo výkonná moc odměňovali či trestali soudce za to, jak rozhodují. Tato interpretace nezávislosti soudů a soudců ve vztahu k odměňování soudců v zásadě odpovídá interpretaci těchto principů mezinárodními orgány, jak to shrnuje rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Kubát a ostatní proti České republice z 22. června 2023 v bodech 30–34. To je i jádro dlouholeté (jinak poměrně nejednotné) judikatury Ústavního soudu, jak ji čtu, a tyto dva požadavky jsou správně vyjádřeny v bodech 149 a 150 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/22:

„149. Aby soudní moc mohla fungovat jako nezávislá složka státní moci, musí disponovat odpovídajícím materiálním zajištěním. Ústava nedovoluje zákonodárci prostřednictvím restrikcí v oblasti materiálního zajištění podstatně ztěžovat, či dokonce znemožňovat fungování jiné složky státní moci, a narušovat tak dělbu moci. Požadavek odpovídajícího materiálního zabezpečení se nevztahuje jen k soudní moci jako celku, ale též k jejím představitelům, tedy soudkyním a soudcům.

150. ...Moc zákonodárná a ani výkonná se nemohou pokoušet skrze změny v oblasti materiálního zajištění „penalizovat“ ani „odměňovat“ soudní moc a jednotlivé soudkyně a soudce za to, jak rozhodují, ať už obecně, nebo v konkrétních věcech...“

2. Mám ale za to, že ani jedno, ani druhé se nestalo. Odměňování nebo trestání soudů a soudců za jejich rozhodování není nejenže dokázáno, ale ani tvrzeno. Platy soudců jsou dány zákonem a nemají třeba nadtarifní složku, pomocí níž by někdo mohl soudce odměňovat či trestat.

3. Platy soudců pak rozhodně nejsou na úrovni, která by podstatně ztěžovala či dokonce znemožňovala fungování soudní moci (což nepřímě uznává i nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/22 v bodě 200). Ostatně i ze Zprávy o evropských soudních systémech z roku 2022 Evropské komise pro efektivitu soudnictví (CEPEJ, <https://rm.coe.int/cepej-fiche-pays-2020-22-e-web/1680a86276>), citované v bodě 197 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/22, vyplývá, že platy českých soudců dobře obstojí i v evropském srovnání. Na str. 40 vpravo nahoře je průměrná mzda v ČR na 79 % mediánu průměrných mezd států Rady Evropy, zatímco na str. 41 vpravo plat soudce na začátku kariéry je na 88 % mediánu platů začínajících soudců ve státech Rady Evropy a plat soudce na konci kariéry na 100 % mediánu platů končících soudců ve státech Rady Evropy. Poměr platové základny soudců a hrubé průměrné mzdy podle ČSÚ (https://www.czso.cz/csu/czso/pmz_cr, tab. 1) je přitom pro léta 2018–2023 v zásadě

konstantní (pro rok 2018 to je $84324 : 32051 = 2,63$, pro rok 2023 pak $113709 : 43341 = 2,62$, mezitím drobné výkyvy na obě strany).

4. Neexistují přitom ani náznaky (nález nic takového ani netvrdí), že by se zákonodárná moc snažila posuzovaným opatřením soudní moc ochromit či že by šlo o jedno ze série opatření, které by k ochromení plíživě vedlo. Přestože zkušenosti z okolních zemí ukazují, že k útokům na nezávislost soudnictví dochází často postupnými a nenápadnými kroky a je třeba se i v českém kontextu mít před takovými kroky na pozoru, nic nenasvědčuje tomu, že by posuzovaná opatření mohla, byť jen potenciálně, k ochromení či dokonce k ovládnutí soudnictví politickou mocí vést.

5. Finanční problémy v soudní soustavě jsou jinde než v platech soudců, především v platech nesoudcovského personálu, a důraz na růst platů soudců může rozvíráním nůžek pozici nesoudcovského personálu (relativně) ještě zhoršovat. Špatné odměňování nesoudcovského personálu přitom může mnohem více paralyzovat nebo výrazně ztěžovat práci justice než nezvyšování soudcovských platů.

6. Nález sp. zn. Pl. ÚS 15/22 jde podle mého názoru výrazně dál, než je jádro dosavadní judikatury Ústavního soudu, kterým je ochrana funkčnosti a nezávislosti soudní moci. Nález dovozuje z Ústavy další pravidla, která podle mého názoru z Ústavy korektně dovodit nelze.

B. Jednotlivé tvrzené důvody protiústavnosti

7. Nález sp. zn. Pl. ÚS 15/22 uvádí čtyři důvody neústavnosti zmrazení soudcovských platů, a to, že

- a) vláda ani Parlament nedoložily existenci výjimečných okolností ospravedlňujících zmrazení soudcovských platů,
- b) v roce 2022 se rozpočet Úřadu vlády navýšil o částku vyšší, než která byla uspořena zmrazením soudcovských platů,
- c) zmrazení se nevztahovalo ve stejné míře na moc výkonnou, neboť byly v roce 2022 o 10 % navýšeny tarify ve státní správě a vysokým úředníkům byly vypláceny odměny,
- d) zmrazení nebylo předem projednáno s mocí soudní a neobsahuje ekonomický rozbor odůvodňující potřebnost zmrazení.

8. Z Ústavy ovšem nelze dovodit ani zákaz zmrazit či omezit růst soudcovských platů, ani zákaz v téže době zvyšovat rozpočet Úřadu vlády, ani široce formulované požadavky na odůvodnění návrhu zákona, ani ústavní povinnost projednávat platové restrikce s představiteli moci soudní. Naopak, z principu dělby moci jasně vyplývá, že pravomoc nastavit zákonná pravidla odměňování soudců (a obecně činit základní rozhodnutí o rozdělení veřejných prostředků) náleží Parlamentu (shodně bod 5 odlišného stanoviska soudců Radovana Suchánka a Jana Musila k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 ze dne 10. 7. 2014) a Ústavní soud jen kontroluje, zda se Parlament vešel do mantinelů stanovených Ústavou.

9. Požadavek nějaké míry odůvodnění návrhu zákona lze sice dovodit z judikatury ESLP (srov. rozsudek velkého senátu Hirst proti Spojenému království z 6. 10. 2005), ale ESLP i náš Ústavní soud jsou v tom obecně zatím velmi zdrženlivé. Požadavek projednání se soudní mocí se v judikatuře Ústavního soudu objevuje zprvu jako

požadavek „demokratické politické kultury“ (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 16/11 a sp. zn. Pl. ÚS 33/11), nikoli jako požadavek ústavní konformity. Teprve v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 se to staví jako ústavní požadavek, ovšem stvořený z ničeho a kritizovaný disentuujícími soudci i právní vědou (viz níže). K této kritice se přidávám. Nadto je problematické, že nález sp. zn. Pl. ÚS 15/22 směřuje tyto případné procedurální vady s věcným posouzením platové restrikce.

10. Judikatura Ústavního soudu k platům soudců je nejednotná. Adam Blisa ji v článku Odměňování soudců jako součást soudcovské nezávislosti (Časopis pro právní vědu a praxi 3/2016, str. 405–406) shrnuje takto: „Ústavní soud byl... nekonzistentní jak co do odůvodnění, tak co do výsledků svých nálezů. Hned v prvním nálezu týkajícím se odměňování soudců Ústavní soud transplantoval do českého ústavního pořádku zákaz snižování platů z článku III, oddílu 1 Ústavy Spojených států (Pl. ÚS 13/99), jen aby tento krok v druhém a třetím platovém nálezu vzal zpět (Pl. ÚS 18/99 a Pl. ÚS 16/2000). Ústavní soud v těchto nálezech formuloval požadavky převážně substantivního charakteru, podle nichž zásah musel být ve formě zákona, musel sledovat legitimní cíl a být nezbytný, aplikoval je však zdrženlivě a zásahy shledal ústavními. V dalších nálezech nicméně opět přehodnotil svůj postoj a při vytváření další judikatury implicitně vycházel z předpokladu, že snížení odměňování soudců je *per se* zakázáno. Obdobně jako jeho slovenský protějšek přezkoumával zásahy prostřednictvím testu proporcionality (Pl. ÚS 34/04), postupně omezoval okolnosti, za nichž považoval snížení odměňování soudců za přípustné, a judikatorní vývoj zakončil tím, že určil, jakou konkrétní výši koeficientu pro výpočet platů soudců považuje za ústavní (Pl. ÚS 28/13).“ Nález sp. zn. Pl. ÚS 28/13, o který se aktuální nález sp. zn. Pl. ÚS 15/22 především opírá, byl předmětem ostré kritiky jak ze strany disentuujících soudců, tak ze strany právní vědy (vedle článku Adama Blisy srov. knihu Kosař, D.; Vyhnánek, L.: The Constitution of Czechia, Hart, 2021, str. 163, a aktuální článek Kovalčík, M.: Constitutional Referrals by Ordinary Courts: A Platform for Judicial Dialogue and Another Toolkit for Judicial Resistance?, European Constitutional Law Review, 2024, str. 77–79).

11. Za těchto okolností, kdy je judikatura Ústavního soudu nejednotná, ba dokonce si mnohdy protirečí, považuji za důležité ji číst jako celek z hlediska jejích základních principů a překryvů. Respektuji základní východiska této judikatury vyjádřená v bodech 149 a 150 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/22. Mám však za to, že nález si z předchozí nejednotné a hojně kritizované judikatury vybírá i další jednotlivé požadavky, které stojí osamoceně nebo nejsou ničím podpořeny. I při respektu k dosavadní judikatuře Ústavního soudu ve věcech platů soudců mám proto za to, že návrhu nemělo být vyhověno.

C. Argumenty vycházející z ekonomické situace

12. K tomu lze dodat, že Ústavní soud v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 55/05 a sp. zn. Pl. ÚS 13/08 akceptoval zmrazení soudcovských platů i v době mnohem menších deficitů státního rozpočtu, než které byly v letech 2020–2023. I při respektu k dosavadní judikatuře Ústavního soudu tak rozhodně nebylo nutné vyhovět návrhu na zrušení napadených ustanovení, o čemž ostatně svědčí aktuální nález sp. zn. Pl. ÚS 4/23, jímž byl zamítnut návrh na zrušení platové restrikce v roce 2021, opírající se v bodě 90 o rozsudky ESLP, které rozumně vyvažovaly pravomoc legislativy rozdělovat veřejné prostředky na straně jedné a soudcovskou nezávislost na straně druhé. Těživá hospodářská situace státu byla přitom v letech 2021 a 2022 srovnatelná, ne-li v roce 2022 horší.

13. Mimořádně špatný stav státních financí na přelomu let 2021 a 2022 by neměl být zlehčován. Sama důvodová zpráva k zákonu č. 18/2022 Sb. hovoří o narůstajícím zadlužení ČR, o schodku státního rozpočtu k 30. listopadu 2021 ve výši 401 mld. Kč a nutnosti přijímat opatření ke zmírnění negativních dopadů enormního nárůstu cen energií na ohrožené skupiny obyvatel. Zvláště růst státního dluhu v dané době byl alarmující. Zatímco v letech 2012–2019 se pohyboval státní dluh mezi 1,6 a 1,7 biliónu Kč, v roce 2020 už byl 2 bilióny Kč, v roce 2021 téměř 2,5 biliónu Kč, v roce 2022 vystoupal na 2,9 biliónu Kč a v roce 2023 na 3,1 biliónu Kč. Snaha vlády v takové situaci slovy důvodové zprávy „hledat úspory na výdajové straně státního rozpočtu v maximální a nejširší možné míře“ je pochopitelná.

14. Argument uvedený v bodě 208, jenž zpochybňuje tíživou finanční situaci státu faktem, že v roce 2022 byl navýšen rozpočet Úřadu vlády z 1,047 mld. Kč na 1,532 mld. Kč, přehlíží, že v roce 2022 se mimořádně zvýšily výdaje Úřadu vlády kvůli předsednictví ČR v Radě EU, kvůli střídání personálu provázejícímu střídání vlád (kumulace odstupného starým úředníkům a platu novým úředníkům), kvůli jmenování tří ministrů bez portfeje, působících právě na Úřadu vlády, pravděpodobně též kvůli nárůstu nákladů kvůli růstu cen energií, atd. Z faktu navýšení rozpočtu Úřadu vlády podle mého názoru rozhodně nevyplyvá, že finanční situace státu je méně tíživá.

15. Relevantnější je porovnání platů soudců a platů úředníků. V rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Kubát a ostatní proti České republice z 22. června 2023, citovaném výše, je uvedeno doporučení Výboru ministrů Rady Evropy CM/Rec(2010)12 ze 17. 11. 2010 o nezávislosti, efektivitě a odpovědnosti soudců, podle kterého by měla být přijata zvláštní zákonná ustanovení sloužící jako záruka proti snižování platů zaměřeného specificky na soudce. Podle tamtéž uvedeného rozsudku Soudního dvora Evropské unie z 27. 2. 2018 ve věci C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas*, jedním z předpokladů nezávislosti soudních orgánů je i přiměřené finanční ohodnocení soudců; to však nevylučuje obecná opatření zaměřená na snížení platů za účelem vyrovnání nadměrného rozpočtového deficitu. Mám tedy za to, že pokud by se prokázalo, že platové restrikce směřují výhradně proti soudcům, ústavní pochybnosti by to vyvolávat mohlo. To se ale neprokázalo. Platové restrikce je totiž nutné vnímat v celkovém kontextu, a nejen podle toho, zda v daný konkrétní posuzovaný moment došlo ke zcela proporcionálním platovým restrikcím ve všech složkách moci. Nález naznačuje, že i kdyby platy soudců rostly každý rok dvojnásobně oproti platu úředníků, bude za protiústavní považováno, když se v jeden konkrétní okamžik platy soudců sníží a platy úředníků nikoli. S tím nesouhlasím.

16. Nález sp. zn. Pl. ÚS 15/22 uvádí v bodech 212–214, 216 a 239 jako důležitý argument, že v době trvající restrikce soudcovských platů došlo nařízením vlády č. 264/2022 Sb. s účinností od 1. 9. 2022 ke zvýšení platových tarifů státních zaměstnanců a zaměstnanců ve veřejných službách a správě o 10 %. Tento argument je ale zavádějící právě proto, že pomíjí časové hledisko. Dlouhodobá tendence totiž jasně ukazuje, že platy soudců rostou rychleji než platy úředníků. Vyplyvá to z porovnání platové základny soudců a platu úředníka v nejvyšší třídě s nejdelší praxí podle nařízení vlády č. 341/2017 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě (viz níže). Jde mi o poměr těchto dvou veličin, o zjištění, jestli jedno roste či klesá oproti druhému. Je jasné, že úředníci mají i odměny (jejich maximální výše je však závislá právě na platovém tarifu, viz § 150 odst. 2 služebního zákona, takže na porovnání růstu platů úředníků a soudců nemají vliv), ale soudci také málokdy berou jen platovou základnu. Uvádím vždy

rok, platovou základnu soudců, plat úředníka v nejvyšší třídě s nejdelší praxí a poměr těchto dvou čísel:

2018 – 84234 – 44510 – 1,89
 2019 – 91494 – 46740 – 1,96
 2020 – 100872 – 49920 – 2,02
 2021 – 100872 – 49920 – 2,02
 2022 – 100872 – 49920 – 2,02 (do srpna)
 2022 – 100872 – 54920 – 1,83 (od září)
 2023 – 113709 – 54920 – 2,07
 2024 – 113775 – 54920 – 2,07

17. K jedinému výkyvu došlo na šesté řádce – tím, že platy úředníků se zvýšily k 1. 9. 2022, zatímco platy soudců až k 1. 1. 2023, došlo ke chvilkovému snížení toho poměru. Ovšem 1. 1. 2023 se vše vrátilo k rychlejšímu růstu soudcovských platů. A zrovna na tomto chvilkovém výkyvu stojí klíčová argumentace nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/22 v bodech 212–214, 216 a 239. Podle mne to není přesvědčivé.

18. Není dále bez významu, že v časové souvislosti se zmrazením soudcovských platů na začátku roku 2022 vláda nařízením č. 531/2021 Sb. z 29. 12. 2021 vzala zpět navýšení platů úředníků provedené nařízením č. 420/2021 Sb. z 10. 11. 2021, takže zmrazení platů soudců šlo ruku v ruce se zmrazením (dokonce zrušením už schváleného zvýšení) platů úředníků. Platy úředníků zůstaly zmrazené od 1. 1. 2020 až do 31. 8. 2022. Nelze tedy říci, že platová restrikce byla zacílena proti soudní moci.

19. Spíše na okraj uvádím, že v bodech 106 a 107 je problematické bagatelizování politických obtíží spjatých s přechodem od jedné vlády k druhé, na což poznámka o ústavní permanentnosti vlády není příležitou odpovědí. Nové vlády se celkem pochopitelně snaží své politické záměry co nejrychleji prosadit, zvláště v situaci, kdy jim s každým měsícem odkladu utíkají ze státní pokladny peníze.

20. V bodech 236 a 242 nepovažuji za vhodné formulace o tom, jak vláda a Parlament těží ze svého protiprávního jednání. Tato optika my (soudci) versus oni (politici) není šťastná, poslanci a ministři nijak ze svého případného protiprávního jednání osobně netěží, jen v poměrování platů soudců a stavu státních financí upřednostnili státní finance.

D. Závěr

21. Shrnuji tedy, že návrh na zrušení příslušných ustanovení měl být podle mého názoru zamítnut. Nejednotná a nepřesvědčivá judikatura Ústavního soudu jde v otázce platů soudců v některých aspektech daleko nad rámec toho, co lze z Ústavy korektně dovodit, a nálezy sp. zn. Pl. ÚS 15/22 a sp. zn. Pl. ÚS 5/24 tento rozpor mezi Ústavou a judikaturou Ústavního soudu dále prohlubují.

V Brně dne 15. května 2024

Jan Wintr

Josef Fiala

Odlišné stanovisko soudce Pavla Šámala k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/22

1. Podle § 14 zákona o Ústavním soudu uplatňuji odlišné stanovisko k odůvodnění nálezu.

2. S většinou pléna souhlasím, pokud jde o výroky I. až III. nálezu a jejich odůvodnění, zejména jde-li o uplatnění obecných přístupů a východisek, ze kterých nález na základě judikatury Ústavního soudu vychází. Nemám žádných připomínek ani k odůvodnění týkajícímu se průběhu legislativního procesu (část VIII.1), zkrácení projednání za stavu legislativní nouze (část VIII.2) a neprojednání návrhu s mocí soudní (část VIII.3). Souhlasím v zásadě i s odůvodněním věcného přezkumu napadených ustanovení (část IX.), zejména s částmi IX.1.b) o určování soudcovských platů (tzv. platový automat), IX.1.c), IX.1.d), IX.1.e) a s celkovým posouzením věci (část IX.2), z něhož vyplývá závěr, že platová restrikce je neústavní, neboť napadená ustanovení jsou v rozporu s čl. 81 a čl. 82 odst. 1 Ústavy (nezávislost soudní moci) ve spojení s čl. 2 odst. 1 Ústavy (dělba moci), a proto musí být zrušena (viz body 217 a 218 nálezu).

3. K odůvodnění věcného přezkumu (část IX.) však musím konstatovat, že většina nezvážila zejména při celkovém posouzení též další nutná hlediska, na která jsem upozornil již při projednávání tohoto nálezu a ve svém odlišném stanovisku k nálezu ze dne 17. 1. 2024 sp. zn. Pl. ÚS 30/23, a to ochranu legitimního očekávání a princip ochrany nabytých práv. Většina totiž tyto důležité otázky neřeší, ač mají podstatný význam nejen pro věcný přezkum napadených ustanovení (z hlediska jeho podpory), ale také pro posouzení časových účinků nálezu a zejména pro závěr většiny, že tento nález *nezakládá nárok na zpětné dorovnání platů*, s čímž nemohu souhlasit (viz níže).

4. Většina pléna se zde nijak nevypořádala s ochranou nabytých práv soudců a jejich legitimního očekávání. V tomto směru je podstatným okamžik vyplacení mzdy za měsíc leden 2022, neboť splněním zákonných podmínek pro výplatu platů za leden souvisí podle mého názoru s otázkou ochrany nabytých práv (viz *Knapp, V. Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1996, s. 209). Platová základna pro soudkyně a soudce v roce 2022 měla podle původních zákonných pravidel činit 106 986 Kč. Z takto určené platové základny se ale vycházelo jen při výpočtu platů za leden 2022. Napadená ustanovení totiž pro období února až prosince 2022 stanovila, že platová základna pro soudkyně a soudce činí 100 872 Kč, tedy nižší částku, platnou již v letech 2020 a 2021, a použití původně určené platové základny vyloučila. Soudcovské platy se tedy sice v lednu 2022 zvýšily, ale od února do prosince 2022 se uplatněním napadených ustanovení vrátily zpět na předchozí úroveň. Podle navrhovatele a obvodního soudu napadená ustanovení soudcovské platy nezmrazila, nýbrž nepřipustně snížila. K restrikci soudcovských platů navíc bylo přistoupeno, ačkoliv platy ve sféře moci výkonné v některých případech naopak rostly. Omezovány nebyly ani odměny udělované nejvyšším státním úředníkům. Nadto byl významně navýšen například i rozpočet Úřadu vlády (viz body 208, 209 a 212 až 214 nálezu).

5. Princip ochrany nabytých práv (*iura quaesita*), který jednak – podobně jako zákaz retroaktivity – nepřipouští změnu minulého právního účinku (subjektivního práva) *ex tunc*, jednak pro budoucnost uchovává jednou založené subjektivní právo. Lze se ztotožnit s tím, že problematika nabytých práv se překrývá s problematikou zpětného působení právních norem anebo s ní úzce souvisí v tom smyslu, že zde obdobným způsobem působí princip důvěry jednotlivce v právo. Klíčovou hodnotou je tu stabilita

práva. Jak jsem již uvedl ve svém odlišném stanovisku k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 30/23 (valorizace důchodů), tato stabilita se u práva na opakující se plnění (zde v podobě platu soudkyň a soudců) projevuje specifickým způsobem. Takové právo totiž lze na straně jedné do budoucna měnit, na straně druhé může za určitých okolností i taková změna představovat z hlediska časového nepřipustný zásah a může mít podle mého názoru vliv na situaci, kdy takovou změnu shledá Ústavní soud protiústavní, na posouzení, zda má či nemá dojít k zpětnému doplacení (dorovnání) platů, jako tomu bylo v posuzovaném případě, byť souhlasím s tím, že obecně platí, že je třeba tuto okolnost vážit i ve vztahu k období, kterého se dorovnání platů týkalo, v jaké situaci byla platová restrikce přijata, a to včetně ekonomické situace státu (viz body 216 ve spojení s 222 až 225 nálezu). Její výjimečnost by však měla být shledána jen na základě seriózně zpracované ekonomické analýzy, nikoli jen na základě neodůvodněných předpokladů. Nezvažovala-li většina tedy v této souvislosti i princip ochrany nabytých práv, dopustila se zkreslení v neprospěch soudkyň a soudců. Řada argumentů svědčících ve prospěch důvěry jednotlivců v právo nebyla ani vyslyšena, natož logicky vypořádána v jejich podstatě. To znovu považuji za zásadní nedostatek přijatého nálezu, který snižuje jeho legitimitu, a to i jde-li o zpětné nedorovnání platů.

6. Většina pléna se v bodech 153 a násl. zabývá určováním soudcovských platů na základě tzv. platového automatu a trvalými nebo dočasnými restrikcemi soudcovských platů, přičemž předmětné snížení platů za rok 2022 označila za dočasnou restrikci soudcovských platů a uvedla, že „(s)oudcovské platy nejsou nedotknutelné“ (s čímž mimochodem souhlasím), přičemž Ústavní soud již v předchozí judikatuře proto připouštěl a připouští, že výjimečné okolnosti, jako je tíživá finanční situace státu, mohou být důvodem pro dočasné restrikce (nález sp. zn. Pl. ÚS 16/11 – v tomto případě se doplácelo; nález sp. zn. Pl. ÚS 28/13, body 58 a 76, dále body 89 až 95 – zde se nedoplácelo, ale Ústavní soud mimo ekonomické krize konstatoval, že zpětné doplacení těchto částek by znamenalo významný a zejména též nepředvídaný zásah do státního rozpočtu, což v posuzované věci neshledal – viz bod 206 až 210 nynějšího nálezu).

7. „Výjimečná okolnost“ není totéž jako „mimořádná okolnost“, jejíž existence je jednou ze zákonných podmínek vyhlášení stavu legislativní nouze. Výjimečná okolnost totiž nemusí být překvapivá a obtížně předvídatelná. Může jít například o výskyt závažné, ale předvídatelné krize, či o dlouhotrvající a prohlubující se krizi. Výjimečná okolnost musí být takové povahy, že uplatnění platového automatu na ni není dostatečnou odpovědí. Nemůže tedy jít například o pouhý cyklický propad v ekonomickém vývoji, neboť ten by se – se stanovenou prodlevou – propasal do výše soudcovských platů. Dočasné restrikce tedy musí být odůvodněny významnou krizí – například (náležitě doloženou) zásadně zhoršenou nebo dlouhodobě se zhoršující situací v ekonomice společnosti, která se odrazí neočekávaně v úrovni mzdové či platové hladiny v národním hospodářství tak, že ani zákonem stanovený „automat“ by takovou situaci nemohl v platech soudců dostatečně korigovat (viz body 176 a 177). Také na základě těchto úvah dospěla většina k závěru (včetně mne), že došlo k porušení čl. 81 a čl. 82 odst. 1 Ústavy (nezávislost soudní moci) ve spojení s čl. 2 odst. 1 Ústavy (dělba moci), a proto nyní napadená ustanovení, respektive jejich část, zrušil.

8. Tyto úvahy však již většina náležitě nepromítla do časových účinků nálezu, když dospěla k závěru, že jsou dány výjimečné okolnosti, pro které nynější nález nezakládá nárok na zpětné dorovnání platů, neboť zdůraznila především okolnosti týkající se období následujícího po restrikci, což sice není zásadně vyloučeno, ale musí to být okolnosti

zcela mimořádné, aby takový závěr odůvodnily. Přitom svůj závěr odůvodnila jen velmi stručně a v podstatě jen lapidárním konstatováním, že a) jedenáctiměsíční platová restrikce nabyla natolik intenzivní, aby bezpodmínečně vyžadovala zpětnou nápravu (bod 230), b) období od února do prosince 2022 bylo poznamenáno zhoršující se ekonomickou situací, přičemž prohlubující se energetická krize v závěru roku vedla k přijetí mimořádných opatření v podobě úsporných tarifů, c) došlo k invazi Ruské federace na Ukrajinu v únoru 2022, která vyvolala i krizi humanitární a podle většiny nepochybně vyvolala mimořádné požadavky na výdajovou stránku státního rozpočtu (bod 232), d) v předešlém období, tedy v době krize související s pandemií COVID-19, soudcovský stav nebyl vystavený riziku propuštění či významnému snižování platu (bod 234), aniž by většina tyto důvody jakkoli rozvedla. Za této situace jde podle mého názoru o náležitě neodůvodněný tzv. Koperníkovský obrat (viz *Kant, I.* Kritika čistého rozumu. Praha: OIKOYMENH, 2001; *Kuhn, T. S.* Die kopernikanische Revolution. Braunschweig: Vieweg & Sohn, 1981; *Piaget, J.* Psychologie inteligence. Praha: SPN 1970; *Stracke, Ch. M.* Integrierte Qualitaets- und Kompetenzentwicklung. [s.l.]: Lulu.com, 2014).

9. K uvedeným důvodům nemohu nepoznamenat, že pod bodem a) se hodnotí jen intenzita a délka jedenáctiměsíční restrikce, ale již vůbec se v této souvislosti nekonstatuje, že šlo o opakovanou restrikci, když ohledně restrikce v období roku 2021, Ústavní soud rozhodl zamítavým nálesem z téhož dne sp. zn. Pl. ÚS 4/23, se kterým jsem souhlasil a hlasoval jsem pro něj. Nehodnotí se ani další předchozí restrikce, o nichž Ústavní soud opakovaně mnohokrát rozhodoval, jak to vyplývá z celého odůvodnění nálezu, ale ani následná restrikce, o níž rozhodoval Ústavní soud také nálesem z téhož dne sp. zn. Pl. ÚS 5/24, kde rovněž návrhu vyhověl, napadená ustanovení zrušil a dokonce rozhodl o doplacení platů (body 152 až 164 tohoto nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/24), přitom válka na Ukrajině, která podle mého názoru je mimořádnou válečnou a humanitární odsouzeníhodnou událostí, stále trvá a důsledky jsou do značné míry stále stejné [viz odůvodnění pod bodem c) shora]. Energetická krize [viz bod b) shora] sice byla, ale je otázkou do jaké míry se na ní podílela předchozí politika vlády a zda zvolená řešení byla vhodná, včasná a dostatečně účinná. K tomu je třeba poznamenat, že Ústavní soud neměl ani nemá žádnou ekonomickou analýzu, která by důsledky a dopady energetické krize či výdajů v souvislosti s invazí Ruské federace na Ukrajinu na státní rozpočet analyzovala, což měla udělat vláda nejpozději ve svém vyjádření k projednávanému návrhu, nicméně tak nepostupovala. Také tím je doložen tzv. koperníkovský obrat, když na jedné straně většina vyžaduje provedení ekonomické analýzy vládou pro přijetí i dočasné restrikce platů soudců a spatřuje v tom jeden z důvodů neústavnosti platové restrikce (viz body 172, 182, 215 a 217 nálezu), ale sama činí obdobné závěry z hlediska nedoplacení platů rovněž bez takové ekonomické analýzy, resp. aniž by poukázala na jiné nezpochybnitelné zdroje, z nichž její závěry vyplývají. Poslední důvod, že v předešlém období, tedy v době krize související s pandemií COVID-19, soudcovský stav nebyl vystavený riziku propouštění či významnému snižování platu, je sám o sobě problematický, neboť mně není jasné, jak souvisí s výší platu soudkyň a soudců na základě platového automatu, resp. doplacení neústavního snížení. Ústavní soud neměl a nemá žádné údaje, zda k nějakému „propouštění v souvislosti s pandemií COVID-19“ vůbec došlo, příp. v jaké rozsahu, když nezaměstnanost v České republice byla a je ve srovnání s ostatními státy Evropské unie velmi nízká a ani z veřejných zdrojů jsem nezaznamenal, že by v rozhodném období došlo k nějakému jejímu podstatnějším zvýšení. Pokud pak jde o „riziko snížení platu“, pak nelze přehlédnout, že k restrikci platu soudců v rozhodném období i následně došlo, vždyť o tom se právě v tomto nálezu i v též den přijatém zamítavém nálezu sp. zn. Pl. ÚS

4/23 a vyhovujícím nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/24 rozhodovalo. Nadto při nedorovnání platů (na rozdíl od závěru o neústavnosti zrušovaných ustanovení) většina ani nezohlednila, že 1. i přes všechny uvedené okolnosti docházelo k navyšování platů a zvýšenému odměňování vysoce postavených úředníků (body 209, 211, 212 až 214) a 2. zde došlo k porušení povinnosti návrh restrikce předem projednat se soudní mocí (body 122 až 139, 215). Což jsou okolnosti, které naopak by měly odůvodnit přísnější postoj.

10. Ze všech uvedených důvodů jsem proto přesvědčen, že většina pléna dostatečně nezvážila všechny mnou shora uvedené principy a okolnosti ve světle toho, že dorovnání platů by v posuzované věci nepředstavovalo významný a nepředvídatelný zásah do státního rozpočtu, byť si současně jsem vědom, že v období února až prosince 2022 čelila Česká republika řadě shora zmíněných výzev, které spočívaly zejména v určitém, byť vládou náležitě nedoloženém, zhoršení ekonomické situace, prohlubování energetické krize a v nesporné humanitární krizi spojené s invazí Ruské federace na Ukrajinu v únoru 2022. Podle mého názoru však ani na základě těchto okolností nelze připustit, aby vláda a Parlament mohly těžít z restrikce, kterou přijaly ve vědomém rozporu s ústavním pořádkem. Prostor pro méně přísný či smířlivý postoj byl nálezy sp. zn. Pl. ÚS 28/13 a sp. zn. Pl. ÚS 20/15 již vyčerpán. Nelze navíc odhlédnout od toho, že soudkyně a soudci se v minulosti dohodli s vládou a vzdali se platových nároků za léta 2011 až 2014. Tyto dohody se opíraly o předpoklad, že v budoucnu již k dalším neústavním restrikcím nebude docházet. V posuzované věci a nejen v této věci (viz sp. zn. Pl. ÚS 5/2024) k ní ale opět došlo. K tomu považuji za nutné ještě zdůraznit, že jedině vědomí, že se protiústavně zavedené restrikce nemohou ekonomicky vyplatit, sníží riziko jejich budoucího opakování.

V Brně dne 15. května 2024

Pavel Šámal

Odlišné stanovisko soudce Jana Svatoně k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/22

1. Ve smyslu § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, podávám odlišné stanovisko k odůvodnění nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 15/22.

A. Připojení k odlišnému stanovisku soudce Pavla Šámala

2. V první řadě uvádím, že se připojuji k věcnému rozboru a argumentaci učiněné vůči odůvodnění citovaného nálezu v odlišném stanovisku soudce Pavla Šámala v bodě 3. až v bodě 10.

B. Výhrady ke zkrácenému projednání za stavu legislativní nouze (část VIII.2 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/22)

3. V této souvislosti musím připomenout vlastní odlišné stanovisko k nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 30/23 (*valorizace důchodů*), ve kterém jsem se v části nazvané „*K otázce ústavnosti legislativního procesu*“ zřetelně vyjádřil tak, že nebyly naplněny podmínky projednání napadených zákonů ve stavu legislativní nouze a dále také k tomu, zda (obecně vzato) určitá diskuse nad návrhem zákona jak na půdě Parlamentu, tak na veřejnosti může zhojit postup zákonodárce, který by byl v rozporu se zákonem stanovenými předpoklady a podmínkami pro projednání návrhu zákona za stavu legislativní nouze ve zkráceném jednání. Demokratický proces projednávání a schvalování návrhů zákonů, který je ústavně chráněnou hodnotou *per se*, lze (je nutné) ztotožnit se „standardním“ legislativním procesem, a odchylky od něho se považují za nutnost aplikovanou v mimořádných situacích (především bod 15. mého odlišného stanoviska k nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 30/23). Tedy stále mám za to, že za situace, kdy Poslanecká sněmovna projednává návrh zákona za stavu legislativní nouze ve zkráceném jednání, ačkoliv k tomu nejsou splněny zákonné podmínky (a legislativní proces je tak zatížen vadou), dosahují tyto procedurální vady takové ústavněprávní intenzity odůvodňující zrušení napadeného zákona z důvodu jeho protiústavnosti. V odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/22 však většina tento názor nesdílí a za ústavně dostatečný (za ústavně konformní) považuje dostatečný prostor pro zkrácené projednání návrhu zákona, který nevede k žádnému zásadnímu omezení debaty v Poslanecké sněmovně a není ani příliš zásadním způsobem omezena veřejná debata (srov. body 112. až 117.).

V Brně dne 15. května 2024

Jan Svatoň