



ČESKÁ REPUBLIKA

## NÁLEZ

Ústavního soudu

Jm é n e m r e p u b l i k y

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Josefa Baxy a soudkyň a soudců Lucie Dolanské Bányaiové, Josefa Fialy, Milana Hulmáka, Jaromíra Jirsy (soudce zpravodaj), Veroniky Křesťanové, Zdeňka Kühna, Tomáše Lichovníka, Kateřiny Ronovské, Jana Svatoně, Pavla Šámala, Vojtěcha Šimíčka, Davida Uhlíře, Jana Wintra a Daniely Zemanové o návrhu **Okresního soudu v Mladé Boleslavi** na vyslovení neústavnosti ustanovení § 3b odst. 1 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 od 1. 1. 2021 do 31. 1. 2022, za účasti **Parlamentu České republiky**, jehož jménem jednájí **Poslanecká sněmovna** a **Senát**, jako účastníka řízení, a dále **Okresního soudu Plzeň-město**, **Okresního soudu v Nymburce** a **vlády**, jako vedlejších účastníků řízení, takto:

**Návrh se zamítá.**

Odůvodnění:

**I. Vymezení věci**

1. Ústavní soud se v tomto nálezu zabývá restrikcí soudcovských platů v roce 2021. Základna platů pro rok 2021 zůstala ve stejné výši jako pro rok 2020, přestože měla v souladu se zákonem nastaveným mechanismem vzrůst. Ústavní soud proto posuzoval, zda zavedení dočasné platové restrikce vzhledem ke konkrétním okolnostem, zejména s ohledem na tehdy probíhající pandemii COVID-19, neodporuje ústavnímu pořádku — Ústavní soud dospěl k závěru, že výjimečně nikoli.

2. U Okresního soudu v Mladé Boleslavi (dále též „navrhovatel“) je vedeno řízení pod sp. zn. 14 C 44/2023, v němž se žalobkyně L. E. — soudkyně Okresního soudu v Mladé

Boleslavi domáhá zaplacení doplatku svého platu a doplatku náhrady výdajů za měsíce leden 2021 a únor 2022. Její plat za měsíc leden 2021 byl stanoven na základě § 3b odst. 1 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 (dále jen „zákon č. 236/1995 Sb.“), ve znění účinném od 1. 1. 2021 do 31. 1. 2022, a plat za měsíc únor 2022 byl stanoven na základě § 4 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 18/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 201/1997 Sb., o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců a o změně a doplnění zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 18/2022 Sb.“), a čl. II zákona č. 18/2022 Sb. Navrhovatel uvádí, že uplatněný nárok soudkyně na doplatek jejího platu za měsíce leden 2021 a únor 2022 bude posuzovat podle těchto ustanovení. Spor rozhoduje soudce Mgr. Tomáš Křivský.

3. Navrhovatel podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), předložil Ústavnímu soudu návrh:

- na zrušení § 4 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 18/2022 Sb., a čl. II zákona č. 18/2022 Sb.;
- na vyslovení neústavnosti § 3b odst. 1 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2021 do 31. 1. 2022;

a to pro jejich rozpor s čl. 1 odst. 1 ve spojení s čl. 81 a čl. 82 odst. 1 Ústavy, čl. 1 Listiny základních práv a svobod („dále jen „Listina“) a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Dodatkový protokol k Úmluvě“).

4. Návrh v části na zrušení § 4 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 18/2022 Sb., a čl. II zákona č. 18/2022 Sb., Ústavní soud odmítl jako nepřijatelný pro překážku litispendence podle § 35 odst. 2 zákona o Ústavním soudu usnesením sp. zn. Pl. ÚS 4/23 ze dne 24. 4. 2024, neboť o něm již jedná ve věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 15/22.

## **II. Argumentace navrhovatele a zúčastněných soudů**

5. Jelikož návrh na zrušení § 4 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 18/2022 Sb., a čl. II zákona č. 18/2022 Sb. Ústavní soud odmítl jako nepřijatelný, v rámci přehlednosti a textové úspornosti rekapituluje pouze část argumentace navrhovatele, která se týká návrhu na vyslovení neústavnosti § 3b odst. 1 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2021 do 31. 1. 2022 (dále též jako „napadené ustanovení“). Shodně Ústavní soud postupuje i ohledně dalších obdržovaných vyjádření a návrhů.

### **II. 1 Argumentace navrhovatele**

6. Navrhovatel namítá, že zákonodárce pro rok 2021 (a pak i 2022) opět snížil výši platové základny pro soudce v rozporu s jejich legitimním očekáváním, které nabyli po vydání nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/11 ze dne 2. 8. 2011 (N 135/62 SbNU 99;

267/2011 Sb.), že zákonodárce bude respektovat judikaturu Ústavního soudu a soudcovských platy již bez závažného důvodu tzv. nezmrazí. Legitimní očekávání pro rok 2021 bylo posíleno skutečností, že podle § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2020, a na základě § 3 nařízení vlády č. 102/2018 Sb., o vymezení nepodnikatelské sféry pro účely stanovení platové základny, Český statistický úřad zveřejnil dne 3. 9. 2020 údaj o dosažené průměrné nominální mzdě v nepodnikatelské sféře pro účely § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2020, který za kalendářní rok 2019 činí 36 622 Kč. Ode dne 3. 9. 2020 do 31. 12. 2020, kdy byl publikován 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 (dále jen „zákon č. 587/2020 Sb.“), tedy činila platová základna pro soudce pro období od 1. 1. 2021 do 31. 12. 2021 částku 109 866 Kč, jež byla citovanou novelou snížena na 100 872 Kč.

7. Opakované zásahy zákonodárce směřující ke snížení soudcovských platů podle navrhovatele porušují princip ochrany nabytých práv. Restrikce soudcovských platů přitom mají či mohou mít dopady i do oblasti sociálního zabezpečení soudců, konkrétně na výši jejich starobních důchodů.

8. Navrhovatel uvádí, že novelizujícím zákonem č. 587/2020 Sb. byl zákon č. 236/1995 Sb. změněn tak, že na jedné straně byla výše platové základny stanovena obecně podle § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb. a současně pro časově vymezené období od 1. 1. 2021 do 31. 12. 2021 byla stanovena odlišně podle § 3b odst. 1 zákona č. 236/1995 Sb. Napadené ustanovení navíc bylo přijato na základě pozměňovacího návrhu bez konkrétní důvodové zprávy, v obecné ani podrobné rozpravě se k němu výslovně nikdo nevyjádřil.

9. Důvodem, proč byl pro rok 2021 individuální správní akt jednorázově nahrazen aktem normativním, byl explicitně nevyjádřený „veřejný zájem“ a záměr stojící na politické dohodě. Postup zákonodárce tak byl v rozporu s judikaturou Ústavního soudu [nálezy sp. zn. Pl. ÚS 24/04 ze dne 28. 6. 2005 (N 130/37 SbNU 641; 327/2005 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 24/08 ze dne 17. 3. 2009 (N 56/52 SbNU 555; 124/2009 Sb.)].

10. Podle navrhovatele v rámci testu proporcionality neobstojí tvrzený veřejný zájem na přijetí napadené právní úpravy, jelikož práva soudců jsou v jejím důsledku vyprázdňena a je jí zasahováno do soudcovské nezávislosti. Ve stávající situaci po odeznění pandemie onemocnění COVID-19 a za času sankcí souvisejících s válkou na Ukrajině a jejich ekonomických dopadů je třeba vzít v úvahu některé – oproti době před rokem 2020 – nové skutečnosti. Soudci byli v době pandemie vystaveni rizikům spojeným s onemocněním COVID-19, v mnoha případech byli nakaženi, a to v takovém rozsahu, že výkon spravedlnosti byl v některých lokalitách částečně ochromen.

11. Od roku 2020 stoupla minimální mzda, byla navýšena sazba mimosmluvní odměny advokátů podle vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, a výrazně stoupá míra inflace. Je otázka, do jaké míry jsou soudci oproti jiným profesím v nerovném postavení a zda restrikce ob stojí v intencích kritérií vyložených v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/19 ze dne 24. 11. 2020 (N 214/103 SbNU 203; 7/2021 Sb.).

12. K dalším aspektům problematiky soudcovských platů dále navrhovatel připojuje argumenty o zásahu do soudcovské nezávislosti a opakovaného přehlížení jak reprezentace soudcovského stavu (Soudcovské unie), tak stanoviska komunity soudců jako celku. Soudce s osobní integritou dokáže být a je předurčen k tomu, aby byl solidární. Soudci jsou vesměs mlčky a bez zbytečné pompéznosti dlouhodobě solidární v nejrůznějších směrech; za této situace je zbytečné, aby jim byla platovými restrikcemi zákonnou cestou ukládána unifikovaná solidarita ve vztahu ke státnímu rozpočtu.

### ***II. 2 Argumentace Okresního soudu Plzeň-město***

13. Do řízení vstoupil jako vedlejší účastník Okresní soud Plzeň-město, jehož návrh na vyslovení, že § 3b odst. 1 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2021 do 31. 1. 2022, byl v rozporu s ústavním pořádkem, Ústavní soud pro překážku litispendence odmítl jako nepřipustný usnesením sp. zn. Pl. ÚS 40/23 ze dne 11. 10. 2023.

14. Okresní soud Plzeň-město ve svém návrhu nejprve odůvodňuje svoji aktivní legitimaci, následně vytýká důvodovým zprávám a přednesům učiněným při projednávání napadené části zákona jejich povšechnost a zpochybňuje tíživou finanční situaci státu, jíž byla platová restrikce odůvodněna. Odkazuje na statistiky, z nichž vyplývá, že poměr státního dluhu k hrubému domácímu produktu je v České republice ve srovnání s jinými státy Evropské unie spíše nízký; obdobně argumentuje ke schodku státního rozpočtu. Dále odkazuje na růst inflace a programový cíl zákonodárce spočívající ve snižování daňové zátěže a zmiňuje rovněž zrušení tzv. superhrubé mzdy. Zatímco je na jedné straně snižování platů soudců odůvodňováno tvrzením o nutnosti úspor veřejných financí, jsou současně snižovány daně a zvyšují se platy zaměstnanců ve veřejné správě.

15. Podle Okresního soudu Plzeň-město byl porušen princip rovnosti v oblasti platových restrikcí. Počínaje rokem 2021 se platy zdravotníků, lékařů a pedagogů zvýšily, aniž by pro to bylo odůvodnění. Argumentaci zvýšením čistého platu v témže období považuje Okresní soud Plzeň-město za problematickou z více důvodů. Dočasné snížení platu ve prospěch státního rozpočtu je ve skutečnosti mimořádnou daní. Nepravdivá je argumentace předkladatelů zákona o propadu průměrné nominální měsíční mzdy, neboť to odporuje údajům zveřejněným Českým statistickým úřadem.

16. Dále Okresní soud Plzeň-město poukazuje na obecný trend platových restrikcí soudců. Jejich dopad coby úsporných opatření přijatých za účelem snižování schodku státního rozpočtu je marginální. K platovým restrikcím dochází bez adekvátní analýzy, jak se objem platů soudců projevuje v ekonomické situaci státu a zda vůbec představuje vážnější zátěž státního rozpočtu. Sami poslanci poukazovali na to, že zmrazení platové základny má symbolický význam. Solidarita či sounáležitost jako legitimní cíl platové restrikce nebyla v judikatuře Ústavního soudu dosud zobecněna, současně je integrální součástí způsobu stanovení platů soudců. Okresní soud Plzeň-město rovněž namítá, že zmrazení platové základny pro rok 2021 nebylo projednáno s reprezentanty soudní moci.

### ***II. 3 Argumentace Okresního soudu v Nymburce***

17. Do řízení vstoupil jako vedlejší účastník dále Okresní soud v Nymburce, jehož návrh byl v části na vyslovení neústavnosti § 3b odst. 1 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění

účinném od 1. 1. 2021 do 31. 1. 2022, pro překážku litispendence odmítnut jako nepřipustný usnesením sp. zn. Pl. ÚS 11/24 ze dne 24. 4. 2024.

18. Argumentace Okresního soudu v Nymburce je téměř identická s argumentací navrhovatele, a proto ji Ústavní soud znovu nerekapituluje.

### **III. Průběh řízení před Ústavním soudem**

19. Ústavní soud podle § 69 zákona o Ústavním soudu vyzval Poslaneckou sněmovnu i Senát, jednající jménem účastníka řízení, a vládu spolu s veřejným ochráncem práv jako potenciální vedlejší účastníky řízení k vyjádření. Veřejný ochránce práv Ústavní soud informoval, že do řízení nevstupuje.

20. Ústavní soud obdržel návrh Okresního soudu v Ostravě na vstup do řízení jako vedlejší účastník, aby byla vypořádána jeho argumentace o obecnosti zákona. Řízení o jeho návrhu na vyslovení neústavnosti § 3b odst. 1 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2021 do 31. 1. 2022, bylo zastaveno usnesením sp. zn. Pl. ÚS 6/24 ze dne 27. 3. 2024. Jelikož – na rozdíl od zúčastněných soudů – nebyl návrh Okresního soudu v Ostravě odmítnut jako nepřipustný pro litispendenci, nevzniklo mu podle § 35 odst. 2 zákona o Ústavním soudu právo účastnit se řízení vedeného pod sp. zn. Pl. ÚS 4/23 jako vedlejší účastník. Ústavní soud současně neshledal důvody pro přiznání Okresnímu soudu v Ostravě postavení vedlejšího účastníka podle § 76 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, neboť jeho argumentace nerozšiřuje důvody pro vyslovení neústavnosti napadeného ustanovení uplatněné zúčastněnými soudy.

#### ***III. 1 Vyjádření Poslanecké sněmovny***

21. Poslanecká sněmovna ve vyjádření zrekapitulovala průběh zákonodárného procesu:

22. Návrh zákona (později vyhlášeného pod č. 587/2020 Sb.) byl předložen skupinou poslanců Poslanecké sněmovně v 8. volebním období dne 19. 8. 2020 jako sněmovní tisk 978. První čtení proběhlo dne 7. 10. 2020, ve kterém Poslanecká sněmovna nesouhlasila s projednáváním tak, aby mohl být s návrhem zákona vysloven souhlas již v prvním čtení. Projednávání pokračovalo na téže schůzi a tisk byl přikázán k projednání rozpočtovému výboru jako výboru garančnímu. Rozpočtový výbor návrh zákona projednal a vydal dne 5. 11. 2020 usnesení s doporučením návrh zákona schválit. Usnesení bylo doručeno poslancům jako tisk 978/2. Druhé čtení se uskutečnilo na 62. schůzi dne 12. 11. 2020, kde byl načten komplexní pozměňovací návrh, který byl zpracován do souhrnu pozměňovacích návrhů jako tisk 978/3. Rozpočtový výbor vydal usnesení garančního výboru, které bylo dne 18. 11. 2020 doručeno poslancům jako sněmovní tisk 978/4. Následné třetí čtení proběhlo na 66. schůzi Poslanecké sněmovny dne 20. 11. 2020. S návrhem zákona byl vysloven souhlas ve formě přijatého komplexního pozměňujícího návrhu. Z přítomných 92 poslanců bylo 91 pro, zdržel se 1 a proti nebyl žádný. Návrh zákona byl postoupen Senátu dne 24. 11. 2020, který na své 3. schůzi dne 17. 12. 2020 vyjádřil vůli se návrhem zákona nezabývat. Zákon byl doručen prezidentovi k podpisu dne 18. 12. 2020 a ten jej téhož dne podepsal. Podle Poslanecké sněmovně byly zákony schváleny potřebnou většinou poslanců, podepsány příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášeny.

### III. 2 Vyjádření Senátu

23. Senát ve vyjádření rovněž zrekapituloval průběh zákonodárného procesu:

24. Návrh zákona (později vyhlášeného pod č. 587/2020 Sb.) byl Senátu postoupen Poslaneckou sněmovnou dne 23. 11. 2020. V Senátu byl návrh projednáván jako tisk č. 12 třináctého funkčního období. Návrh byl projednán výborem pro hospodářství, zemědělství a dopravu jako výborem garančním dne 9. 12. 2020. V rámci rozpravy bylo na jedné straně konstatováno, že cílem předloženého návrhu zákona je reagovat na negativní rozpočtové dopady, které měla pandemie onemocnění COVID-19 a s ní spojené efekty. Na druhé straně bylo konstatováno, že byla-li zvolena zákonná konstrukce navázání platů představitelů státní moci na referenční statistickou veličinu, je v tomto řešení zakomponována zároveň účinná reakce na hospodářský cyklus i rozpočtová solidarita. Není proto důvod do systému zasahovat *ad hoc*. V souvislosti s tím bylo řečeno, že vzhledem k očekávanému schodku státního rozpočtu v roce 2021 ve výši 320 mld. Kč je avizovaná úspora 0,5 mld. Kč, kterou má tento návrh přinést, v konečném důsledku nevýznamná. Otázka ústavní přípustnosti platové restrikce ve vztahu k soudcům nebyla předmětem rozpravy. Výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu následně usnesením č. 18 ze dne 9. 12. 2020 doporučil Senátu návrh zákona zamítnout. Senát se návrhem zákona zabýval na své 3. schůzi ve třináctém funkčním období dne 17. 12. 2020. Po vystoupení zpravodaje výboru byl před zahájením rozpravy podán podle § 107 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, návrh, aby Senát vyjádřil vůli se návrhem zákona nezabývat. V hlasování č. 79 se pro tento návrh z přítomných 67 senátorů a senátorek vyslovilo 44, 4 byli proti, 19 se zdrželo. Senát tak usnesením č. 89 vyjádřil vůli návrhem zákona se nezabývat, čímž jednání o návrhu tohoto zákona skončilo. Senát sumarizuje, že při projednávání obou návrhů zákona postupoval v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

### III. 3 Vyjádření vlády

25. Vláda schválila svůj vstup do řízení ve smyslu § 69 odst. 2 zákona o Ústavním soudu usnesením č. 251 ze dne 12. 4. 2023 a k projednávanému návrhu podala obsáhlé vyjádření, které vypracoval ministr pro legislativu ve spolupráci s místopředsedou vlády a ministrem práce a sociálních věcí a s ministry spravedlnosti a financí.

26. Vláda předně namítá, že navrhovatel není aktivně legitimován k podání projednávaného návrhu, neboť existují důvodné pochybnosti o jeho nepodjatosti (podjatosti soudce Mgr. Tomáše Křivského). V první řadě je dán právní zájem navrhovatele na projednávaném sporu, jímž je doplacení rozdílu v platu a náhradách žalobkyně – soudkyně. Sám navrhovatel by přitom mohl být účastníkem řízení na straně žalobce nebo by mohl být rozhodnutím soudu (i Ústavního) dotčen na svých právech. K tomuto důvodu dále podle vlády přistupuje poměr navrhovatele k účastníkům řízení, především k osobě žalobkyně. Žalobkyně je podle obsahu návrhu a rozvrhu práce Okresního soudu v Mladé Boleslavi pro rok 2023 kolegyňou soudce Mgr. Křivského z civilního úseku. U tohoto soudu působí 20 soudců a řadí se tím spíše mezi menší soudy. Bývá běžné, že se soudci mimo jednací síň na pracovišti scházejí nebo jiným způsobem konzultují problematiku otázek a postupy ze svých soudních spisů. Žalobkyně se k předmětu řízení před nalézacím soudem nachází současně v nepřípustném dvojím procesním postavení – zaprvé v pozici účastnice řízení uplatňující svůj nárok na přiznání peněžitého plnění a zadruhé v postavení jednoho ze zastupujících soudců

navrhovatele. Uvedené odporuje obecné právní zásadě *nemo iudex in causa sua*. I kdyby nebyla věc zastupujícím soudcem ve skutečnosti projednána, dokresluje hypotetická, ale nikoli nereálná situace, kdy by se nárok na doplacení rozdílu v platu a náhradách soudce rozhodl soudně uplatnit i Mgr. Krivský a žaloba napadla do oddělení žalobkyně 19 C, *ad absurdum* vadu procesního postupu navrhovatele.

27. Jsou-li hned na počátku řízení před obecným soudem naplněny podmínky pro vyloučení, je soudce povinen věc předložit předsedovi soudu, aniž by se zabýval jejím meritem, tedy dříve, než by byla aplikována návrhem napadená zákonná ustanovení. Navrhovatel proto nepostupoval správně, začal-li za této situace uvažovat o aplikovatelnosti § 3b odst. 1 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2021 do 31. 1. 2022, § 4 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 18/2022 Sb., a čl. II zákona č. 18/2022 Sb., a podal k Ústavnímu soudu návrh na zrušení těchto ustanovení.

28. Pro případ, že by Ústavní soud návrh neodmítl, předkládá vláda i věcnou argumentaci. K tvrzeným materiálním vadám zákona č. 587/2020 Sb. vláda uvádí, že samotným vyhlášením výše průměrné přepočtené nominální mzdy v nepodnikatelské sféře za rok 2019 Českým statistickým úřadem v září 2020 nemohlo vzniknout legitimní očekávání budoucího zvýšení platové základny, protože vzápětí v říjnu 2020 nastoupila tzv. druhá vlna onemocnění COVID-19, která s sebou přinesla výrazné sociální dopady. Začátkem roku 2021 pak byly valorizovány platové tabulky pouze u profesí, které byly výrazně zasaženy pandemií onemocnění COVID-19 nebo se výrazně podílely na jejím potírání (zdravotnický personál, zaměstnanci zařízení sociálních služeb a učitelé).

29. Podle vlády není korektní vztahovat zmrazení platové základny pro rok 2020 na 100 872 Kč k navrhovatelem uváděné hranici 109 866 Kč, neboť zákonem č. 587/2020 Sb. byl změněn mechanismus výpočtu, po jehož zohlednění by soudcovská platová základna bez existence § 3b odst. 1 zákona č. 236/1995 Sb. činila 103 734 Kč. Dále vláda uvádí, že fakticky čistá výše soudcovských platů vzrostla v důsledku zrušení výpočtu daňového základu pro daň z příjmu zaměstnanců z tzv. superhrubé mzdy spolu se zvýšením základní slevy na dani z příjmu na poplatníka, což činí navýšení cca o 6 %. Ústavní soud již v minulosti při souběhu daňové reformy se zmrazením platové základny zohledňoval finanční dopady daňových změn na výši platu soudce [nález sp. zn. Pl. ÚS 13/08 ze dne 2. 3. 2010 (N 36/56 SbNU 405; 104/2010 Sb.), bod 55].

30. Zásah do soudcovské nezávislosti by podle vlády byl u napadené úpravy představitelný pouze v případě, bylo-li by výrazně zasaženo do materiálního zabezpečení soudců, o čemž však nemůže být řeč, neboť soudcovské platy vykazují ze středně až dlouhodobého hlediska trvalý nárůst, na čemž nic nemění pozastavení tempa. Taktéž je jen obtížně představitelné, že by přechodný platový výpadek v řádu nižších tisíců měsíčně ohrozil materiální zabezpečení soudce pobírajícího plat v rozmezí troj až pětinasobku průměrné mzdy. Navrhovatelem namítaná skutečnost, že ve sledovaném období byla navýšena minimální mzda či sazby mimosmluvních odměn advokátů, není případná. Rovněž z perspektivy dopadů onemocnění COVID-19 nelze shledat nepřiměřenost právní úpravy. Onemocnění dopadlo bez výjimky na celou společnost v České republice a navrhovatel přeceňuje jeho dopady na soudce. U soudců, jakožto zaměstnanců vykonávajících práci převážně kancelářského charakteru, nebyla míra expozice vyšší než u jiných zaměstnanců.

31. Argumentace nálezy sp. zn. Pl. ÚS 24/04 a sp. zn. Pl. ÚS 24/08 není podle vlády příhodná zde řešené situaci. Navrhovateli lze přisvědčit, že napadená ustanovení nejsou ze své povahy obecná, ovšem česká legislativní praxe zahrnuje vícero případů zákonných ustanovení s konkrétním obsahem, která jsou považována za ústavně konformní. Namítané porušení čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě rovněž nepovažuje vláda za relevantní. Navrhovatelem napadená právní úprava proto nepředstavuje platovou restrikcí, která by byla v rozporu s ústavním pořádkem.

### ***III. 4 Vyjádření Soudcovské unie***

32. V průběhu řízení obdržel Ústavní soud vyjádření Soudcovské unie České republiky, z. s. (dále jen „Soudcovská unie“). Ve vztahu k zmrazení platové základny pro rok 2021 odkazuje Soudcovská unie na prohlášení své Republikové rady ze dne 20. 1. 2022, jímž projevila solidaritu se státním rozpočtem v době epidemie onemocnění COVID-19 a na tomto postoji setrvává doposud, a to i přesto, že tehdejší argumentace politické reprezentace o potřebě solidarity soudců s ohledem na negativní dopady epidemie na státní rozpočet nebyla postavena na férových základech, jelikož z výroční zprávy Nejvyššího kontrolního úřadu za rok 2021 ze dne 4. 4. 2022 vyšlo najevo, že téměř 90 % meziročního nárůstu výdajů státu nesouviselo s výdaji vynaloženými ve spojitosti se zmíněnou epidemií.

### ***III. 5 Replika navrhovatele***

33. V replice se navrhovatel zejména vyjadřuje k argumentaci vlády o nedostatku aktivní legitimace k podání návrhu. Rozhodující soudce zvážil, zda nejsou dány důvody pro jeho vyloučení (§ 14 odst. 1 občanského soudního řádu), ale žádný takový důvod neshledal, a nemohl jej tedy ani oznámit předsedovi soudu postupem podle § 15 odst. 1 občanského soudního řádu. Podle navrhovatele občanský soudní řád soudci (přisedícimu) neukládá, aby v případě, že neshledá žádné důvody, pro které by bylo možné pochybovat o jeho nepodjatosti, o tomto činil úřední záznamy či o tom uvědomoval účastníky a ubezpečoval je, že opravdu není podjatý.

34. Závěr vlády, podle kterého zrušení předmětného ustanovení zákona a vyslovení neústavnosti dříve platné právní úpravy je objektivně v zájmu navrhovatele, považuje za absurdní, neboť by se žádný soudce nemohl domáhat svého nároku na doplacení platu, který lze uplatnit jen před soudem. Jakýkoli soudce jakéhokoli soudu by byl předem podjatý, protože by se mohl hypoteticky v budoucnu domáhat také svého nároku na doplacení platu.

35. Ze skutečnosti, že rozhodující soudce působí na stejném pracovišti jako účastníci, nelze vyvozovat důvodné pochybnosti o jeho nepodjatosti. Zastupování v rámci Okresního soudu v Mladé Boleslavi je v případě dlouhodobé překážky vzájemné pro všechny soudce na civilním úseku, kterých je devět, a nikoli pouze mezi senáty 14 C a 19 C, jak by mohlo vyplývat z vyjádření vlády. Dále navrhovatel odkazuje na vládou opomenuté části rozvrhu práce, z nichž vyplývá, že určení zastupujícího soudce není věc automatická, ale podléhá kontrole předsedy (místopředsedkyně) soudu. Současně je z rozvrhu práce patrné, že žalobkyně nemá určenou pracovní právní specializaci, o kterou v dané věci jde.



36. Vláda zmiňuje, že zákonem č. 587/2020 Sb. byl změněn způsob určení základny pro platy soudců, tedy že namísto průměrné hrubé nominální mzdy na přepočtené počty zaměstnanců v nepodnikatelské sféře jím nově bude průměrná mzda zaměstnanců v národním hospodářství; následně uvádí, že v souvislosti s tím byla pro nadcházející rok stanovena § 3b odst. 1 zákona o platu fixně platová základna soudců ve výši 100 872 Kč. Z uvedeného vyjádření ovšem není podle navrhovatele patrné, proč by mělo stanovení fixní základny platu souviset se změnou jejího výpočtu. Z dalšího textu vyjádření je přitom patrné, že platová základna soudců na základě novelizovaného způsobu výpočtu činila 103 734 Kč.

37. Navrhovatel nesouhlasí s tvrzením vlády o tom, že soudci jsou zaměstnanci vykonávající práci převážně kancelářského charakteru, zejména jde-li o soudce trestního a opatrovnického úseku. V případě soudců opatrovnického úseku jsou také v rámci plnění jejich pracovních povinností běžné návštěvy zdravotnických zařízení. Vládou zmiňovaná doporučení ke způsobu výkonu rozhodovací činnosti vydávaných Ministerstvem spravedlnosti k ochraně před nákazou onemocnění COVID-19 mohla mít stěžejní vliv na procesní postup soudů stanovený zákonem.

38. Dále navrhovatel odkazuje na argumentaci obsaženou ve svém návrhu.

### ***III. 6 Upuštění od ústního jednání***

39. Po shora rekapitulovaném průběhu řízení dospěl Ústavní soud k závěru, že není třeba ve věci konat ústní jednání, neboť by nepřineslo další objasnění věci, než jak se s ní seznámil z vyžádaných písemných vyjádření; s ohledem na znění § 44 zákona o Ústavním soudu proto rozhodl bez ústního jednání.

### **IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem**

40. Ústavní soud je k projednávání návrhu příslušný. Dále se zabýval tím, zda byl návrh podán oprávněným navrhovatelem podle § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu.

41. Ústavní soud opakovaně vyložil, že aktivní legitimace soudu podat návrh na zrušení zákona nebo jeho části se odvíjí od předmětu sporu a právní kvalifikace. Soud může podat návrh na zrušení pouze takového zákona (nebo jeho dílčích ustanovení), který má přímo (bezprostředně) použít při řešení konkrétní jím projednávané věci. Úvaha o takové aplikaci musí být odůvodněná, odvozená od splnění podmínek řízení, včetně věcné legitimace účastníků, a jde-li o hmotněprávní předpis, od jednoznačného zjištění, že předpis má být použit [viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 50/05 ze dne 16. 10. 2007 (N 161/47 SbNU 133; č. 2/2008 Sb.) či usnesení sp. zn. Pl. ÚS 12/08 ze dne 2. 12. 2008 (U 12/51 SbNU 823)]. Musí tedy jít o zákon, který překáží dosažení žádoucího (ústavně konformního) výsledku – nebyl-li by odstraněn, byl by výsledek probíhajícího řízení jiný. Nestačí pouze hypotetická možnost jeho použití nebo širší souvislosti dané věci s takovým zákonem [srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 34/10 ze dne 24. 7. 2012 (N 130/66 SbNU 19, č. 284/2012 Sb.), bod 32].

42. Vláda zpochybňuje aktivní legitimaci navrhovatele tím, že jsou dány důvody podjatosti ve věci rozhodujícího soudce, a proto napadená právní úprava nemůže být v posuzované věci aplikována – tato úvaha je podle Ústavního soudu nesprávná. Vláda předně pomíjí, že navrhovatelem není ve věci rozhodující předseda senátu, ale Okresní

soud v Mladé Boleslavi, který je soudem místně a věcně příslušným k projednání a rozhodnutí dané věci. Přidělování věcí konkrétním soudcům je přitom záležitostí příslušného rozvrhu práce.

43. Případné pochybnosti o nepodjatosti konkrétního soudce či přisedícího nejsou důvodem, pro který by nebylo možné danou věc u tohoto soudu (navrhovatele) projednat a rozhodnout. Nic nebrání účastníkům v řízení před obecnými soudy namítat podjatost rozhodujícího soudce (srov. § 14 a násl. občanského soudního řádu), aby bylo zachováno jejich právo na zákonného soudce (čl. 38 odst. 1 Listiny). Pro otázku bezprostřední aplikovatelnosti napadené právní úpravy a s tím související otázku aktivní legitimace navrhovatele jde však o okolnost bezvýznamnou.

44. V řízení o kontrole norem Ústavní soud zastává názor, že v tomto specifickém typu řízení primárně nejde o ochranu subjektivních práv účastníků řízení, ale o ochranu ústavního pořádku v jeho objektivní poloze [srov. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 7/02 ze dne 18. 6. 2002 (U 17/26 SbNU 379)]. Ústavní soud v něm není oprávněn, aby zkoumal případné důvody vyloučení ve věci rozhodujících soudců, a nahrazoval tak činnost obecných soudů předjímanou zákonným postupem. Použitelnost napadené právní úpravy, příp. naplnění podmínek řízení nebo věcné legitimace, vláda nezpochybňuje a ani Ústavní soud překážky přímého použití napadené právní úpravy neshledal. Ústavní soud proto dospěl k závěru, že návrh na vyslovení neústavnosti § 3b odst. 1 zákona č. 236/1995 Sb. byl podán k tomu oprávněným navrhovatelem podle § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu.

45. Ve vztahu k návrhu na vyslovení neústavnosti napadeného ustanovení jde rovněž o návrh přípustný [srov. též nálezy sp. zn. Pl. ÚS 33/2000 ze dne 10. 1. 2001 (N 5/21 SbNU 29; 78/2001 Sb.) nebo nálezy sp. zn. Pl. ÚS 41/10 ze dne 17. 9. 2013 (N 164/70 SbNU 525; 466/2013 Sb.)] a splňující všechny zákonem stanovené náležitosti.

## V. Přezkum procedury přijetí napadeného ustanovení

46. Ústavní soud nejprve v intencích § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zkoumal, zda napadené ustanovení bylo přijato v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

47. Navrhovatel i zúčastněné soudy dovozují neústavnost napadeného ustanovení mimo jiné proto, že je opakovaně přehlížena reprezentace soudcovského stavu. Z vyjádření účastníků ani z důvodové zprávy k zákonu č. 587/2020 Sb., jímž bylo napadené ustanovení do zákona č. 236/1995 Sb. vloženo, není patrné, zda bylo napadené ustanovení konzultováno s představiteli justice.

48. Ústavní soud v minulosti vyslovil požadavek, že z hlediska nároků na legislativní proces je nezbytné, aby zásahy do platů soudců byly vždy projednány s představiteli, resp. zástupci nezávislé justice [nálezy sp. zn. Pl. ÚS 28/13 ze dne 10. 7. 2014 (N 137/74 SbNU 93; 161/2014 Sb.), bod 53; srov. též nálezy sp. zn. Pl. ÚS 12/10 ze dne 7. 9. 2010 (N 188/58 SbNU 663; 269/2010 Sb.), bod 25, či nálezy sp. zn. Pl. ÚS 33/11 ze dne 3. 5. 2012 (N 95/65 SbNU 259; 181/2012 Sb.)]. Uvedený požadavek Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/22 ze dne 15. 5. 2024 posunul a konkretizoval tak, že neprojednání návrhu na platové restrikce soudců samo o sobě není důvod pro zrušení zákona, jde však obecně o přitěžující faktor svědčící pro závěr, že přijatá platová restrikce

byla nepřiměřená (viz část VIII.3 citovaného nálezu). Tuto okolnost proto Ústavní soud zohlední při posuzování obsahového souladu napadeného ustanovení s ústavním pořádkem (viz sub 86).

49. Namítaná absence důvodové zprávy je pro posouzení Ústavního soudu v této části přezkumu bez relevance, nehledě na to, že důvodová zpráva byla k zákonu č. 587/2020 Sb. připojena.

50. Ústavní soud konstatuje, že údaje uvedené ve vyjádřeních Poslanecké sněmovny a Senátu (viz sub 21 až 24) postačují k závěru, že zákon č. 587/2020 Sb., jehož součástí je napadené ustanovení, byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

## **VI. Meritorní přezkum návrhu**

51. Po posouzení formálních náležitostí návrhu a procesu přijetí napadeného ustanovení jej Ústavní soud věcně přezkoumal a na základě níže vyložených úvah dospěl k závěru, že návrh na vyslovení jeho neústavnosti v tomto případě důvodný není.

52. Dikce napadeného § 3b odst. 1 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2021 do 31. 1. 2022, zní: „*Od 1. ledna 2021 do 31. prosince 2021 činí platová základna 84 060 Kč a pro soudce 100 872 Kč.*“

### ***VI. 1 Obecně k problematice soudcovských platů***

53. Ústavní soud se problematikou zásahů do soudcovských platů (platových restrikcí) ve své rozhodovací činnosti zabýval od roku 1997 mnohokrát, což samo o sobě vzbuzuje pochybnosti o respektu exekutivy a zákonodárce k ustálené „platové“ judikatuře Ústavního soudu. V části IX.1 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/22 Ústavní soud shrnul a precizoval obecná východiska týkající se soudcovských platů a jejich restrikcí, z nichž vychází i v projednávané věci a na které v podrobnostech odkazuje. Pro další úvahy lze zrekapitulovat alespoň stěžejní teze:

54. Při posuzování restrikcí soudcovských platů vychází Ústavní soud z předpokladu, že soudcovská nezávislost je jednou z podstatných náležitostí demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy), jejímuž zajištění napomáhá i materiální zabezpečení soudců [viz nález sp. zn. Pl. ÚS 13/99 ze dne 15. 9. 1999 (N 125/15 SbNU 191; 233/1999 Sb.) nebo nález sp. zn. Pl. ÚS 7/02 ze dne 18. 6. 2002 (N 78/26 SbNU 273; 349/2002 Sb.)]. Zásahy zákonodárce do oblasti materiálního zajištění soudců je nutné do rámce chráněného principem jejich nezávislosti podřadit ze dvou důvodů: Nezávislost soudců je v první řadě podmíněna jejich morální integritou a odbornou úrovní, zároveň je spjata i s jejich přiměřeným materiálním zajištěním. Druhým důvodem je vyloučit možnost nátlaku moci zákonodárné a výkonné na rozhodování soudců (nález sp. zn. Pl. ÚS 13/08).

55. V nálezech sp. zn. Pl. ÚS 34/04 ze dne 14. 7. 2005 (N 138/38 SbNU 31; 355/2005 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 43/04 ze dne 14. 7. 2005 (N 139/38 SbNU 59; 354/2005 Sb.) Ústavní soud vyvodil následující (zobecnující) maximy, k nimž se přihlásil opakovaně, a to i ve vztahu k posouzení restrikcí soudcovských platů v období po 31. 12. 2010 [viz nález sp. zn. Pl. ÚS 28/13, bod 58, nebo nález sp. zn. Pl. ÚS 20/15 ze dne 19. 7. 2016 (N 127/82 SbNU 61), body 73 a 74]:

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

56. Konstrukce zákona o platu představitelů státní moci, která s pomocí jednotné platové základny a zákonem stanovených koeficientů zaručuje, že spolu se zvýšením platů představitelů moci zákonodárné a výkonné se ve stejném poměru automaticky zvýší i platy soudců, představuje významnou pojistku, že poměr v materiálním zabezpečení představitelů jednotlivých mocí bude i v budoucnu zachováván [nález sp. zn. Pl. ÚS 55/05 ze dne 16. 1. 2007 (N 9/44 SbNU 103; 65/2007 Sb.), bod 59]. Platové poměry soudců v širokém smyslu mají být stabilní nesnižovatelnou veličinou, nikoli pohyblivým faktorem, s nímž kalkuluje to či ono vládní uskupení [nálezy sp. zn. Pl. ÚS 16/2000 ze dne 3. 7. 2000 (N 105/19 SbNU 23; 321/2000 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 11/02 ze dne 11. 6. 2003 (N 87/30 SbNU 309; 198/2003 Sb.) nebo sp. zn. Pl. ÚS 9/05 ze dne 14. 7. 2005 (N 140/38 SbNU 81; 356/2005 Sb.)].

57. Platovou restrikcí je třeba rozumět každé opatření, které modifikuje pravidla určování platu soudců (tzv. „platový automat“), a v jehož důsledku je plat nižší, než by byl podle těchto pravidel. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/22 Ústavní soud rozdělil platové restrikce z časového hlediska na trvalé a dočasné. Dočasné restrikce nemění platový automat, ale na omezenou dobu jej nahrazují zvláštními pravidly; jelikož jde o výjimku z obecného pravidla, musí být odůvodněna výjimečnými okolnostmi. Dočasnou restrikci lze dále podle míry závažnosti a přísnosti, rozdělit na tři formy: a) nejméně závažnou je snížení míry růstu, b) středně závažnou je tzv. „zmrazení“ platu a c) nejzávažnější formou restrikce je snížení platu. Základním kritériem pro zjištění, zda v důsledku opatření ve sféře odměňování soudců došlo či nedošlo k platové restrikci, je úhrn jejich příjmů v kalendářním roce (nález sp. zn. Pl. ÚS 55/05, bod 55).

## ***VI. 2 Obsahový soulad napadeného ustanovení s ústavním pořádkem***

58. Ústavní soud považuje za důležité nejdříve vymezit, zda napadené ustanovení zavedlo platovou restrikci, a případně v jaké formě.

59. Napadené ustanovení stanoví platovou základnu pro soudce na období od 1. 1. 2021 do 31. 12. 2021 (tj. pro kalendářní rok 2021) na částku 100 872 Kč. Platová základna pro soudce pro (předchozí) rok 2020 byla sdělením Ministerstva práce a sociálních věcí č. 295/2019 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, vyhlášena shodně ve výši 100 872 Kč.

60. Z ustanovení § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2021 do 31. 1. 2022, vyplývá, že platová základna pro soudce činí trojnásobek průměrné hrubé měsíční nominální mzdy na přepočtené počty zaměstnanců v národním hospodářství dosažené podle zveřejněných údajů Českého statistického úřadu za předminulý kalendářní rok. Průměrná hrubá měsíční nominální mzda na přepočtené počty zaměstnanců v národním hospodářství přitom za celý rok 2019 dosáhla výše 34 125 Kč (viz veřejně dostupné informace Českého statistického úřadu dostupné na <https://www.czso.cz>). Podle platového automatu tudíž platová základna měla činit 102 375 Kč (není patrné, ze kterých zdrojů vláda dovodila, že měla činit 103 734 Kč – to však není rozhodné). Platová základna se za posuzovaný kalendářní rok 2021 oproti předchozímu kalendářnímu roku nominálně nezměnila (její výše byla zachována), ačkoli měla vzrůst. Platy soudců tedy byly tzv. „zmrazeny“, a jde tudíž o platovou restrikcí s prostřední mírou závažnosti. Platová restrikce byla ohraničena trváním jednoho roku, a má tedy dočasný charakter.

61. Ústavní soud dále poznamenává, že byl-li by zachován § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2020, podle něhož činí platová základna pro soudce trojnásobek průměrné nominální měsíční mzdy na přepočtené počty zaměstnanců v nepodnikatelské sféře dosažené podle zveřejněných údajů Českého statistického úřadu za předminulý kalendářní rok, činila by platová základna pro rok 2021 částku 109 866 Kč (viz informace zveřejňované Českým statistickým úřadem podle nařízení vlády č. 102/2018 Sb., o vymezení nepodnikatelské sféry pro účely stanovení platové základny). Nebylo-li by současně s napadeným ustanovením změněno poslední citované ustanovení, byla by platová základna pro rok 2021 ještě vyšší než před přijetím zákona č. 587/2020 Sb. Předmětem nynějšího přezkumu však § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2021 do 31. 1. 2022, není.

62. Uvádí-li vláda, že v důsledku snížení daně z příjmů fyzických osob od 1. 1. 2021 čisté příjmy ústavních činitelů vzrostly (shodně též bod A obecné části důvodové zprávy k zákonu č. 587/2020 Sb.), lze odkázat na nálezn sp. zn. Pl. ÚS 28/13, bod 76, v němž Ústavní soud konstatoval, že nemíni následovat závěry, které vyslovil v minulosti v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/08, v němž se odvolával na čistý příjem soudce. Daňové souvislosti jsou pro posouzení Ústavního soudu bez významu v situaci, kdy je změna daňových předpisů plošná a dotýká se neomezeného okruhu adresátů ve srovnatelném postavení. Tato okolnost by mohla být relevantní tehdy, vztahovala-li by se jen na moc soudní – o takový případ ovšem nyní nejde.

63. Námitka navrhovatele o ústavně nepřipustném prohlášení veřejného zájmu zákonem není důvodná. Není předně patrné, v čem napadené ustanovení postrádá vytýkaný rys obecnosti. Právní řád obsahuje řadu obecně závazných právních předpisů, které naplněním svého účelu nebo uplynutím času pozbývají účinnosti, nikoli však platnosti. Odkaz navrhovatele na nálezn sp. zn. Pl. ÚS 24/04 je nepřipadný, neboť napadené ustanovení neporušuje princip dělby moci v intencích předpokladů tohoto rozhodnutí. Obdobně navrhovatelem namítaná okolnost, že výše platové základny byla stanovena obecně a současně pro určité časově vymezené období byla stanovena jednorázově odlišně, sama o sobě neústavnost napadeného ustanovení neznačí (viz např. nálezn

sp. zn. Pl. ÚS 55/05). Platová restrikce totiž může být z povahy věci i dočasnou výjimkou z obecného pravidla (platového automatu).

64. Lze tedy učinit dílčí závěr, že v důsledku napadeného ustanovení nastala v posuzovaném roce 2021 platová restrikce spočívající v dočasném zmrazení platu soudců. Ústavní soud proto musel posoudit, zda tuto restrikci lze ve světle konkrétních okolností považovat za vyhovující ústavnímu pořádku.

65. Ústavní soud se nejprve zabýval tím, zda bylo zavedení dočasné platové restrikce odůvodněno výjimečnými okolnostmi. Při posouzení ústavnosti napadeného ustanovení není možné odhlédnout od obtížné sociální a hospodářské reality, v níž se Česká republika v roce 2020 (potažmo v roce 2021) nacházela. Pandemie onemocnění COVID-19 svým dopadem představovala v moderních dějinách České republiky bezprecedentní událost co do významu a rozsahu [nález sp. zn. Pl. ÚS 20/21 ze dne 7. 2. 2021 (4/2022 Sb.), bod 140]. Její vývoj byl obtížně předvídatelný [nález sp. zn. Pl. ÚS 7/22 ze dne 13. 9. 2022 (317/2022 Sb.), bod 187], nebyly vyloučeny ani nečekané „turbulence“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 20/21, bod 206).

66. Vláda v té době přijímala řadu radikálních mimořádných opatření za účelem ochrany zdraví, jimiž bylo omezeno více základních práv a svobod, a která zásadně zasáhla do sociálního a ekonomického života obyvatel [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/20 ze dne 8. 12. 2020 (N 224/103 SbNU 282; 29/2021 Sb.), bod 45]. Celosvětovou pandemií lze bezpochyby považovat za kvalifikovanou a dosud nepoznanou krizovou situaci, ve které je výrazně negativně ovlivněna příjmová i výdajová stránka veřejných rozpočtů a v níž je kladen zvýšený důraz na solidaritu mezi jednotlivci a státem, jakož i na potřebu distribuovat ekonomická břemena (nález sp. zn. Pl. ÚS 20/21, bod 143).

67. Na druhou stranu je třeba zdůraznit, že existenci pandemie onemocnění COVID-19 nelze považovat za pomyslný „bianco šek“, který by paušálně ospravedlňoval a činil ústavně konformními veškeré zásahy zákonodárce do ústavně chráněných hodnot. Tím spíše, je-li pochybné, zda pandemie tvrzené dopady do státního rozpočtu vůbec měla (viz např. výroční zpráva Nejvyššího kontrolního úřadu za rok 2021 ze dne 4. 4. 2022 dostupná na <https://www.nku.cz>); k tomu je však nezbytné doplnit, že Ústavní soud nemůže hodnotit ústavnost napadeného ustanovení prizmatem následujícího vývoje a s ohledem na okolnosti, jež vyvstaly až po jeho přijetí, a tím spíše po konci posuzovaného roku 2021.

68. Z důvodové zprávy k zákonu č. 587/2020 Sb. vyplývá, že vzhledem k dopadům, které měla pandemie onemocnění COVID-19, a s ní spojeným efektům na české hospodářství, je vhodné, aby se platy poslanců, představitelů a soudců v roce 2021 nezvyšovaly. Zachování současného schématu valorizace by znamenalo nárůst jejich platů způsobem neproporcionálním k ekonomické realitě zaměstnanců a živnostníků (bod B obecné části důvodové zprávy).

69. Ústavní soud tedy poměřoval, zda lze tvrzené dopady pandemie onemocnění COVID-19 (jimiž je zmrazení platové základny výslovně odůvodňováno), či obecněji situaci konce roku 2020, kdy byla napadená právní úprava přijata, a dále v roce 2021, pro který byla platová základna soudců zmrazena, považovat za mimořádnou okolnost, pro niž je možné dočasnou platovou restrikci aprobovat.

70. Protože byl nástup pandemie rychlý a nečekaný, nemohl na ni bezprostředně reagovat platový automat. Nastavený mechanismus určování soudcovských platů sice odráží ekonomickou situaci státu a poměry jednotlivců, avšak činí tak s časovým zpožděním, které plyne z vázanosti na poměry v předminulém roce [blíže viz část IX.1.b) nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/22]. V obecné rovině proto bylo možné uvažovat o určité platové restrikci, která by na danou situaci zareagovala bezodkladně. Podle Ústavního soudu je ovšem pochybné, zda situace byla natolik finančně tíživá, jak důvodová zpráva předestírá.

71. Samotný (více nerozvedený) argument o úspoře státního rozpočtu převyšující půl miliardy Kč (viz bod E obecné části důvodové zprávy k zákonu č. 587/2020 Sb.) se nezdá být ve světle celkového schodku státního rozpočtu v roce 2021 dosahujícího téměř 420 miliard Kč příliš přesvědčivý. Není přitom rolí Ústavního soudu, aby ve svém rozhodnutí formuloval rozsáhlé ekonomické analýzy a zkoumal možnosti státního rozpočtu, neboť k tomu má sloužit právě důvodová zpráva (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 28/13, bod 71). Nelze rovněž odhlédnout od toho, že již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 (bod 76) Ústavní soud konstatoval, že „[t]íživá hospodářská situace mohla zavdat příčinu k určitým restrikcím, ovšem právě s ohledem na minulost již tento prostor byl maximálně zúžen, ne-li vyčerpán za situace, kdy nebylo a není možno hodnotit hospodářskou situaci v naší zemi jako stav před úpadkem (naštěstí).“

72. Tvrzení o výjimečně tíživé hospodářské situaci státu je oslabováno kroky, které v posuzovaném roce 2021 učinila moc výkonná. Ústavní soud nepřehlédl, že v tomto roce byl stát „štědrý“ při vyplácení odměn na ministerstvech, správních úřadech a dalších státem řízených institucích, a to mnohdy ve statisícových výších [namátkou srov. údaje zveřejněné na základě informací poskytnutých příslušnými institucemi podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, na webové stránce <https://platyuredniku.cz>, kterou spravuje projekt Hlídač státu (<https://www.hlidacstatu.cz>)]. Výkonná moc nadto zvýšila platové tarify u některých zaměstnanců (viz níže).

73. Lze proto učinit další dílčí závěr, že ekonomické souvislosti samy o sobě závěr o přiměřenosti platové restrikce neodůvodňují, v čemž Ústavní soud přisvědčuje navrhovateli i zúčastněným soudům.

74. Na rozdíl od reálného ekonomického dopadu napadeného ustanovení na státní rozpočet (jehož vliv je přinejmenším pochybný) Ústavní soud nemohl v tomto případě pominout symbolický a solidární význam posuzované platové restrikce. Jak již bylo uvedeno, neočekávatelný nástup pandemie a její rozsah znamenal zcela mimořádnou – do té doby v moderní historii nepoznanou – okolnost, jež se negativně promítla v životě téměř každého občana České republiky, ať již v majetkové sféře, na jeho zdraví nebo jiným způsobem.

75. Soudce Ústavního soudu Miloš Holeček v odlišném stanovisku k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/99 nadčasově vystihl, že „sounáležitost s ostatními je jednou z občanských ctností, jichž jsou příslušníci soudcovského stavu nositeli a jež má své opodstatnění i v liberální společnosti“ (citovanou pasáž následně Ústavní soud převzal do odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/2000). Obdobně v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 poukázal Ústavní soud na to, že funkce soudce nemá rozměr pouze profesní, ale současně osobnostní, projevující se tak, že od soudce se neočekává pouze odbornost a vysoké pracovní nasazení, nýbrž také bezúhonnost a nadprůměrná osobní integrita. Proto Ústavní

soud dovedl, že lze po soudcích, coby po příslušnících „elity společnosti“, požadovat vyšší míru velkorysosti, sociálního výkonu a vstřícnosti než od jiných občanů (bod 95 odůvodnění nálezu).

76. V nastíněném ohledu je nezbytné vzít v úvahu, že ačkoli v důsledku pandemie onemocnění COVID-19 byly ekonomické dopady vnímány celou společností, nejsilněji byla zasažena pracující část ohrožené třídy působící ve službách a pečovatelských profesích – viz sociologický výzkum „Rozdělení svobodou: dopady pandemie“ ze dne 26. 11. 2020, provedený pro Český rozhlas, dostupný na <https://www.stem.cz>. Negativní dopady naopak mírně klesají s rostoucím příjmem a v případě osob s nadprůměrným majetkem (viz tamtéž). Z uvedeného lze dovést, že subjektivní pocit nespravedlnosti o tvrdosti dopadů pandemie onemocnění COVID-19 a rozložení související ekonomické zátěže vnímá (obecně) úkorněji právě ta skupina občanů, kterou pandemie výrazně již zasáhla či která se negativních dopadů do budoucna silně obávala. V takovém případě nabývají akcentovaný prvek solidarity a zájem na zachování společenské soudržnosti na ještě větším významu.

77. Obzvláště ve vztahu k roku 2020, v němž bylo napadené ustanovení přijímáno, ve kterém se onemocnění COVID-19 rozšířilo i na území České republiky, a částečně ve vztahu k roku 2021, pro nějž byla platová základna zmrazena, platí, že nešlo spolehlivě předjímat dopady začínající (a probíhající) pandemie nejen na zdraví a životy lidí, ale rovněž na hospodářskou a ekonomickou situaci státu. Obavy ze značných hospodářských škod byly tehdy namístě; v té době se přitom nebylo možné opřít o zkušenosti a údaje za roky předchozí.

78. Právě v predestinované překvapivosti a neznámosti nastalé situace lze s přihlédnutím k jejímu rozsahu spatřovat prvek výjimečnosti (mimořádnosti), pro nějž je legitimní uvažovat o přiměřenosti přezkoumávané platové restrikce. Zmíněné atributy jsou připodobitelné těm, které Ústavní soud akceptoval jako legitimní v souvislosti s řešením (obdobně nečekaných) rozsáhlých povodní v roce 2002 v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/04. Význam tohoto prvku nicméně v následujících letech oslaboval a stále oslabuje právě z toho důvodu, že již nešlo o situaci nečekanou, ačkoli její dopady na hospodaření státu mohly být svou kvantitou obdobné, či dokonce horší.

79. Ústavní soud dále zkoumal, zda se platové restrikce týkaly pouze soudců či i ostatních „služebníků“ státu. Přiměřenost platové restrikce lze dovést mimo jiné tehdy, dotklo-li by se reálné snížení hodnoty odměny za práci každého zaměstnance (nebo alespoň většiny z nich) ve veřejné sféře (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 15/22, body 178 a 179 či nález sp. zn. Pl. ÚS 28/13, bod 76).

80. Napadeným ustanovením byla zavedena platová restrikce ve vztahu ke všem představitelům podle zákona č. 236/1995 Sb., tedy i představitelům moci zákonodárné a vrcholným představitelům moci výkonné. Restrikcí byli dotčeni též státní zástupci, jejichž plat se odvíjí od platové základny určené soudcům (§ 3 odst. 3 zákona č. 201/1997 Sb. o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců, ve znění pozdějších předpisů). Nelze proto učinit závěr o tom, že by posuzovaná platová restrikce byla výrazem ústavně nepřijatelného tlaku moci zákonodárné a výkonné na moc soudní, který by sám o sobě značil neústavnost napadené právní úpravy (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 55/05, bod 59, nebo nález sp. zn. Pl. ÚS 13/08, bod 52).



81. Restrikce shodně dopadla i na většinu dalších „služebníků“ státu, jejichž platy jsou hrazeny z veřejných rozpočtů. Pro zaměstnance uvedené v § 5 odst. 1 nařízení vlády č. 341/2017 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, ve znění účinném do 31. 12. 2021 (dále jen „nařízení vlády č. 341/2017 Sb.“), a pro zaměstnance uvedené v § 2 odst. 1 nařízení vlády č. 304/2014 Sb., o platových poměrech státních zaměstnanců, ve znění účinném do 31. 12. 2021 (dále jen „nařízení vlády č. 304/2014 Sb.“), zůstaly platové tarify pro posuzovaný rok 2021 beze změny, tedy byly rovněž zmrazeny na úrovni předchozího roku.

82. Některým zaměstnancům v roce 2021 platové tarify naopak vzrostly. Jednalo se o zaměstnance uvedené v § 5 odst. 2 až 4 nařízení vlády č. 341/2017 Sb. a zaměstnance uvedené v § 2 odst. 2 nařízení vlády č. 304/2014 Sb. Toto zvýšení platových tarifů se vztahovalo na lékaře, zdravotnický personál, sociální pracovníky a pedagogické či akademické pracovníky. Tyto osoby se ve většině případů buď přímo v tzv. „první linii“ aktivně podílely na boji s pandemií onemocnění COVID-19 (osoby uvedené v § 5 odst. 2 a 3 nařízení vlády č. 341/2017 Sb. pracující ve zdravotnictví), popř. na ně její následky dopadaly ve zvýšené míře (pedagogičtí pracovníci uvedení v § 5 odst. 4 nařízení vlády č. 341/2017 Sb., kteří museli svoji činnost přizpůsobit přísným a nestálým požadavkům plynoucím z protiepidemických opatření a distanční výuky, nehledě na zvýšené riziko nákazy přenosem mezi žáky). Ústavní soud konstatuje, že toto dílčí zvýšení platových tarifů bylo úzce zaměřeno a mělo spojitost s řešením výjimečné situace, kvůli níž byla platová restrikce zavedena. Za těchto specifických okolností je dané dílčí zvýšení platů přijatelné a nezakládá neústavnost platové restrikce ve vztahu k soudcům.

83. Ústavní soud se dále zabýval přiměřeností restrikce soudcovských platů. Podle Ústavního soudu nelze přijmout tvrzení navrhovatele (v čemž přisvědčuje vyjádření vlády), že by se výskyt onemocnění COVID-19 zvláště negativně projevil na soudcovské činnosti či by měl na soudce oproti jiným nepřiměřený dopad. Vliv pandemie na ně byl relativně nízký ve srovnání s profesemi, které musely být s větším počtem osob v každodenním přímém styku, a zejména ve vztahu k pracovníkům, kteří se na boji s pandemií onemocnění COVID-19 přímo podíleli (především zdravotníci), nehledě na možnost soudců pracovat z domova či na hygienická (protiepidemická) opatření při jednáních. Podle Ústavního soudu nelze přijmout ani tvrzení navrhovatele o tom, že sazba mimosmluvní odměny advokátů vrostla, naopak bez zohlednění inflace byla zrušena tzv. povodňová daň a odměna se tak vrátila na úroveň roku 1997. V těchto ohledech tedy nelze považovat platovou restrikci za nepřiměřenou.

84. Pro posouzení přiměřenosti zmrazení platové základny je dále významné, že k okamžiku přijetí napadeného ustanovení šlo o první legislativní zásah do odměňování soudců od doby, kdy Ústavní soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 28/13 s účinností ke dni 31. 12. 2014 zrušil koeficient 2,75 stanovený § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 11/2013 Sb. Platová základna soudců pro rok 2021 tedy byla zmrazena po šesti letech jejího kontinuálního zvyšování podle zákonem předjímaného (a ústavně aprobovaného) platového automatu. Touto okolností se nyní posuzované zmrazení platové základny pro rok 2021 odlišuje od Ústavním soudem v minulosti opakovaně řešených razantních platových restrikcí vůči soudcům, kdy byl naopak akcentovaný dlouhodobý trend snižování a zmrazování jejich platů (viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 12/10, bod 30).

85. Ústavní soud neshledal, že by v důsledku napadeného ustanovení byla ohrožena důstojnost soudců či jejich materiální zabezpečení, a to s ohledem na částku, o níž by se platová základna byla bývala zvětšila (v řádech nižších tisíců Kč); takto malý rozdíl proto lze považovat za okolnost svědčící ve prospěch závěru o přiměřenosti restrikce.

86. Jako „přítěžující“ faktor je třeba naopak zohlednit neprojednání navrhované platové restrikce s představiteli justice. Jeho význam je nicméně oslaben tím, že v případě zákona č. 587/2020 Sb. šlo o poslanecký návrh, nikoli o vládní návrh jako v případě nálezů sp. zn. Pl. ÚS 12/10, sp. zn. Pl. ÚS 16/11, sp. zn. Pl. ÚS 33/11 a sp. zn. Pl. ÚS 28/13, v nichž byl požadavek na projednání navrhované platové restrikce s moci soudní výslovně vyjádřen. V uvedených nálezech přitom nebylo vyjasněno, jakým konkrétním způsobem má projednání návrhů probíhat, což bylo upřesněno až v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/22, který byl vydán po projednávání návrhu zákona č. 587/2020 Sb.

87. Uvedený nedostatek byl navíc alespoň částečně zhojen *ex post*, neboť Soudcovská unie, coby zájmová organizace podle § 175 zákona o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů, s níž je třeba návrh platové restrikce projednat (viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 15/22, bod 127), v Prohlášení Republikové rady ze dne 20. 1. 2022 uvedla (stejně jako ve svém vyjádření), že nebrojila proti zmrazení platů soudců za rok 2021 a nepodporuje snahu domáhat se platových nároků soudní cestou (na rozdíl od zmrazení platové základny pro rok 2022).

88. Ústavní soud po vyhodnocení předestřených okolností dospěl k závěru, že zmrazení platové základny soudců na rok 2021 lze považovat mimořádně za přiměřené. Platová základna byla zmrazena s ohledem na pandemii, která neměla v moderní historii obdoby a jejíž vývoj (a dopad do hospodaření státu) nebylo možné spolehlivě předvídat. Právě v tomto období vyvstává – pro Ústavní soud podstatný – předestřený prvek gesta solidarity soudců s těžkostmi a výzvami, jež tehdy občany České republiky potkaly. Solidarita soudců ve zvláště těžkých časech neohrožuje podle Ústavního soudu jejich důstojnost, ale naopak upevňuje důvěru společnosti v sílu jejich morální a stavovské integrity.

89. Napadené ustanovení není v rozporu ani s požadavky plynoucími z čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě a z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“). Z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) nevyplývá žádné právo na pokračování výplaty platu v určité výši (rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Vilho Eskelinen a další proti Finsku* ze dne 19. 4. 2007, stížnost č. 63235/00, bod 94; rozhodnutí ESLP ve věci *Lelas proti Chorvatsku* ze dne 20. 5. 2010, stížnost č. 55555/08, bod 58). Je v diskreci státu určit, jakou odměnu ze státního rozpočtu poskytne svým zaměstnancům. Stát proto může prostřednictvím legislativních změn zavést, pozastavit či zrušit platbu určité odměny (rozhodnutí ESLP ve věci *Mihăieș a Senteș proti Rumunsku* ze dne 6. 12. 2011, stížnosti č. 44232/11 a č. 44605/11, bod 15).

90. V rozhodnutí *Savickas a další proti Litvě* ze dne 15. 10. 2013, stížnost č. 66365/09, ESLP uvedl, že dočasné snížení platů soudců použitím koeficientu 1,75 namísto 2,5 vzhledem k hospodářské a finanční krizi státu neohrozilo jejich živobytí, a nebylo tudíž nepřiměřené. Neshledal ani, že by dočasné snížení platů soudců způsobilo, že by nesli nadměrnou zátěž, nebo že by jako takové mělo dopad na jejich nezávislost nebo schopnost vykonávat jejich funkci s důstojností, kterou vyžaduje jejich povolání (viz zejm. bod 94 uvedeného rozhodnutí; srov. *mutatis mutandis* též rozhodnutí ESLP

ve věci *Koufaki a Adedy proti Řecku* ze dne 7. 5. 2013, stížnosti č. 57665/12 a 57657/12, body 44 a 46, nebo rozhodnutí ESLP ve věci *Khoniakina proti Gruzii* ze dne 19. 6. 2012, stížnost č. 17767/08, bod 78).

91. V rozhodnutí ve věci *Kubát a ostatní proti České republice* ze dne 22. 6. 2023, stížnost č. 61721/19 a pět dalších, ESLP dospěl k závěru, že nedoplněním platů českých soudců za roky 2011–2014 (kdy byl koeficient snižen z 3 na 2,5, resp. 2,75) nebylo porušeno jejich právo na spravedlivý proces podle čl. 6 Úmluvy ani právo na ochranu vlastnictví podle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě; neshledal totiž, že by napadené opatření ohrozilo způsobilost soudců vykonávat svoji soudcovskou funkci nezávisle a nestranně. ESLP však považoval za znepokojivý dlouhodobý postup českého zákonodárce v otázce platů soudců, který vědomě jednal protiústavně a překračoval hranice, jež byly stanoveny ustálenou judikaturou Ústavního soudu.

## VII. Závěr

92. Ústavní soud shrnuje, že dočasné zmrazení platů soudců pro rok 2021 neovlivnilo jejich dosud dosaženou úroveň materiálního zajištění způsobem, jenž by založil pochybnosti o tom, zda nejde o svévolný postup zákonodárce, mající za cíl omezení či ztrátu soudcovské nezávislosti. V tak výjimečné době, jako byl rok 2021 a období jemu předcházející, kdy pandemie onemocnění COVID-19 tvrdě dopadla na celou společnost, musí soudci jako elita společnosti výjimečně unést restrikcii svých platů.

93. Současně je Ústavní soud nucen vyjádřit politování nad postojem zákonodárce, který s platy soudců nezachází jako se zásadně neměnitelnou veličinou, ale spíše jako *ad hoc* politickým nástrojem. To, že Ústavní soud nyní posuzovanou platovou restrikcii vzhledem k výjimečným okolnostem ještě považuje za ústavně přijatelnou, neznamená, že by tím do budoucna aproboval nedostatky v postupu zákonodárce identifikované (nejen) v tomto nálezu. Proto nezbyvá než apelovat na zákonodárce, aby limity plynoucí z judikatury Ústavního soudu plně respektoval, a nezvyšoval tak napětí mezi jednotlivými složkami státní moci a veřejností.

94. Ze všech shora uvedených důvodů rozhodl Ústavní soud v souladu s § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu o návrhu na vyslovení neústavnosti § 3b odst. 1 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2021 do 31. 1. 2022, tak, že jej zamítl.

**Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.**

V Brně dne 15. května 2024

Josef Baxa  
předseda Ústavního soudu