

Pavel Mlíkovský

## PLATY SOUDCŮ

**Abstrakt:** Článek se věnuje odměňování soudců v České republice coby jedné ze záruk soudcovské nezávislosti. První část popisuje vývoj zákonné úpravy odměňování soudců v České republice od roku 1995 a řadu rozhodnutí Ústavního soudu reagujících na pokusy o restriktivní zásahy do odměňování soudců ze strany moci zákonodárné. Druhá část popisuje rozhodnutí ústavních či nejvyšších soudů vybraných cizích států, která se zabývají zásahy legislativy a exekutivy do odměňování soudců. Je zjevné, že v řadě zemí vznikly stejné spory. Řada těchto rozhodnutí ukazuje zajímavé paralely se současnou situací v České republice. Závěrečná část článku má za cíl celé téma shrnout za použití argumentů Ústavního soudu i soudů zahraničních. Autor se zabývá rolí soudní moci v zákonodárném procesu ve vztahu k předpisům týkajícím se odměňování soudců a dospívá k závěru, že soudní moc by se měla na zákonodárném procesu v těchto věcech spolupodílet prostřednictvím svých zástupců. Autor dále zkoumá vhodnou výši soudcovských platů a podmínky pro její zvyšování a snižování a tvrdí, že platy soudců v České republice nejsou nepřiměřené. Zkoumána je rovněž otázka inflace a jejího vlivu na platy soudců se závěrem, že řešení typické pro kontinentální právní systém je výhodnější než řešení typické pro systém common-law. Autor se též pokouší definovat podmínky, za jejichž dodržení lze snížení soudcovských platů akceptovat.

**Klíčová slova:** soudce, plat, odměna, nezávislost, Ústavní soud, soudnictví

### ÚVOD

Cílem tohoto článku je analyzovat dosavadní rozhodnutí Ústavního soudu vztahující se k zásahům zákonodárné moci do platů soudců a zasadit českou debatu o platech soudců do širšího kontextu.

Ústava České republiky platy soudců výslovně neupravuje; jejich úprava je proto v úplnosti ponechána zákonodárci. Případná zákonná delegace této úpravy na podzákonný předpis by soudce stavěla do podřízeného vztahu k moci výkonné a vedla by k porušení ústavního principu dělby moci.

### 1. PLATY SOUDCŮ A JEJICH RESTRIKCE V ČESKÉ REPUBLICE

Ústavní soud ve věci platů soudců obecných soudů dosud rozhodoval 13 případů a nic nenasvědčuje tomu, že by tyto spory měly v blízké budoucnosti ustát. Jistě nelze očekávat úplnou shodu mezi soudní a politickou mocí o výši platů soudců; koneckonců jde o peníze. Nicméně skutečnost, jak hluboko jsou obě strany „zakopány“ na svých pozicích,<sup>1</sup> je překvapující.

Při čtení jednotlivých rozhodnutí Ústavního soudu si nelze nevšimnout stoupající propracovanosti argumentace účastníků řízení i Ústavního soudu. V textech nálezů se postupně začínají objevovat komparativní odkazy na rozhodnutí ústavních soudů jiných

<sup>1</sup> Na straně vlády a Parlamentu lze poukázat na neustále se opakující snahy o platové restrikce vůči soudcům, a to navzdory opakovaným a často předem předvídatelným derogačním nálezům Ústavního soudu. Na straně soudců bylo ke konci dubna 2011 podáno celkem 527 žalob na doplatek platu a náhrady výdajů, z toho jen u Městského soudu v Brně 131 (dle tvrzení Městského soudu v Brně coby navrhovatele v řízení Platy soudců XII.).

zemí, podrobněji se rozebírají důvodové zprávy jednotlivých novel i stenoáznamy ze schůzí Poslanecké sněmovny.

Ústavní soud dosud rozhodoval o platových restrikcích vůči soudcům celkem 13x, z toho 12x meritorně a jednou byl návrh odmítnut bez meritorního přezkoumání. Pro přehlednost budu v tomto článku na jednotlivá rozhodnutí Ústavního soudu odkazovat pomocí jejich číselného označení dle níže uvedené tabulky; uvedené číslování používá též sám Ústavní soud, když je k jednotlivým nálezům přiřazuje coby „populární název“.

### 1.1 Předchozí zákonná úprava

Platy soudců byly po roce 1989 poprvé<sup>2</sup> upraveny zákonem č. 391/1991 Sb., o platových poměrech soudců, státních notářů, justičních a notářských čekatelů. Zákon rozdělil soudce do skupin dle jejich zařazení k okresnímu, krajskému či vrchnímu soudu a v rámci těchto skupin jim v závislosti na délce jejich praxe přiřadil konkrétně určenou výši platu. Plat soudců Nejvyššího soudu byl určen konkrétní částkou bez závislosti na délce praxe. Případné změny výše platů soudců se tedy musely odehrát formou novelizace příslušného zákonného ustanovení, k čemuž za dobu účinnosti zákona též dvakrát<sup>3</sup> došlo. Těmito novelami došlo v krátké době ke zvýšení platů soudců na více než dvojnásobek původních hodnot.

### 1.2 Vývoj současného zákona

Zákonodárce zásadním způsobem změnil právní úpravu platů soudců zákonem č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců.

Odměna soudce za jeho práci se původně skládala z (i) měsíčního platu, (ii) dalších, tzv. 13. a 14. platů poskytovaných za 1. a 2. pololetí příslušného kalendářního roku a (iii) paušální náhrady výdajů. Později byly další platy zrušeny,<sup>4</sup> přičemž současně došlo k mírnému navýšení základních platů soudců, čímž byl příjmový výpadek kompenzován.

Pro účely určení výše platu zákon operuje s pojmy platová základna a platový koeficient. Platový koeficient je koeficient, kterým je násobena částka odpovídající platové základně. Pomocí platového koeficientu zákon rozlišuje mezi soudci působícími na jednotlivých stupních soudní soustavy. Platový koeficient rovněž narůstá s délkou praxe soudce.

Platová základna byla původně určena jako souhrn nejvyššího platového tarifu a maximální výše osobního příplatku pro zaměstnance ministerstev.<sup>5</sup> Později byl způsob určení platové základny změněn<sup>6</sup> tak, že platová základna odpovídala trojnásobku průměrné nominální měsíční mzdy v nepodnikatelské sféře za předminulý rok dle údajů Českého

<sup>2</sup> Před uvedeným zákonem byly platy soudců upraveny výnosem Ministerstva spravedlnosti, kterým se vydává platový řád.

<sup>3</sup> Zákon č. 7/1993 Sb., a zákon č. 304/1993 Sb.

<sup>4</sup> Zákonem č. 626/2004 Sb., s účinností od 1. 1. 2005.

<sup>5</sup> Tyto údaje byly stanoveny nařízením vlády č. 253/1992 Sb.; tzn. že platy soudců byly po určitou dobu nepřímo odvozovány od aktu moci výkonné.

<sup>6</sup> Zákonem č. 626/2004 Sb., s účinností od 1. 1. 2005.

Tabulka rozhodnutí Ústavního soudu ve věcech platových restrikcí vůči soudcům

	Sp. Zn. ÚS	Ve sbírce zákonů	Ze dne	Rozhodnutí	Týká se:
<b>Platy soudců I. (PS I.)</b>	Pl. ÚS 13/99	233/1999 Sb.	15. 9. 1999	Zrušující nálezh	Odejmnutí dalšího platu za 2. pololetí 1998
<b>Platy soudců II. (PS II.)</b>	Pl. ÚS 18/99	320/2000 Sb.	3. 7. 2000	Návrh zamítnut	Odejmnutí dalšího platu za 2. pololetí 1997
<b>Platy soudců III. (PS III.)</b>	Pl. ÚS 16/2000	321/2000 Sb.	3. 7. 2000	Návrh zamítnut	Odejmnutí dalšího platu za 2. pololetí 1999 a 2. pololetí 2000
<b>Platy soudců IV. (PS IV.)</b>	Pl. ÚS 11/02	198/2003 Sb.	11. 6. 2003	Zrušující nálezh	Odejmnutí dalšího platu za 2. pololetí 2001 a snížení dalšího platu za 1. a 2. pololetí 2002
<b>Platy soudců V. (PS V.)</b>	Pl. ÚS 34/04	355/2005 Sb.	14. 7. 2005	Zrušující nálezh	Snížení dalšího platu za 1. a 2. pololetí 2003
<b>Platy soudců VI. (PS VI.)</b>	Pl. ÚS 43/04	354/2005 Sb.	14. 7. 2005	Zrušující nálezh	Snížení dalšího platu za 1. pololetí 2004
<b>Platy soudců VII. (PS VII.)</b>	Pl. ÚS 9/05	356/2005 Sb.	14. 7. 2005	Zrušující nálezh	Odejmnutí dalšího platu za 2. pololetí 2004
<b>Platy soudců VIII. (PS VIII.)</b>	Pl. ÚS 55/05	65/2007 Sb.	16. 1. 2007	Návrh zamítnut	Zmrazení (pozastavení růstu) platů soudců v roce 2004
<b>Platy soudců IX. (PS IX.)</b>	Pl. ÚS 27/07	Nepublikováno	21. 11. 2007	Návrh odmítnut	Návrh na zrušení zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, pokud jde o platy soudců
<b>Platy soudců X. (PS X.)</b>	Pl. ÚS 13/08	104/2010 Sb.	2. 3. 2010	Návrh zamítnut	Zmrazení (pozastavení růstu) platů pro léta 2008–2010
<b>Platy soudců XI. (PS XI.)</b>	Pl. ÚS 12/10	269/2010 Sb.	7. 9. 2010	Zrušující nálezh	Snížení platu o 4 % v roce 2010
<b>Platy soudců XII. (PS XII.)</b>	Pl. ÚS 16/11	267/2011 Sb.	2. 8. 2011	Zrušující nálezh, částečně odmítnuto	Snížení a zmrazení platové základny v letech 2011 až 2014
<b>Platy soudců XIII. (PS XIII.)</b>	Pl. ÚS 33/11	181/2012 Sb.	3. 5. 2012	Zrušující nálezh, částečně odmítnuto	Snížení a zmrazení platové základny v letech 2012 až 2014

statistického úřadu. Výši platové základny má pro každý kalendářní rok vyhlásit Ministerstvo práce a sociálních věcí sdělením ve Sbírce zákonů.

S účinností od 1. 1. 2011 byl změněn<sup>7</sup> způsob určení platové základny tak, že činil 2,5 násobek průměrné nominální měsíční mzdy v nepodnikatelské sféře za předminulý rok dle údajů Českého statistického úřadu, namísto dřívějšího trojnásobku. Současně byla jako jakási zvláštní úprava do zákona vložena ustanovení, která stanovila výši platové základny soudců na roky 2011 a 2012–2014 pevnou částkou.<sup>8</sup> Platová základna určená pevnou částkou byla ze zákona odstraněna nálezy PS XII. ve vztahu k roku 2011 a PS XIII. ve vztahu k rokům 2012–2014. Nálezem PS XIII. byl rovněž zrušen způsob výpočtu platové základny coby 2,5 násobku průměrné nominální měsíční mzdy v nepodnikatelské sféře za předminulý rok. Zákonodárce v reakci na derogační zásah Ústavního soudu přijal nový koeficient na úrovni 2,75.<sup>9</sup> Nelze vyloučit, že koeficient 2,75 namísto dřívějšího koeficientu 3 bude v blízké budoucnosti předmětem přezkumu Ústavního soudu v další věci týkající se platů soudců.

### 1.3 Restrikce dalších platů (Platy soudců I.–VII.)

Jestliže se vláda disponující dostatečnou většinou v Parlamentu rozhodla k restriktivním zásahům do odměňování soudců, byly až do zrušení dalších platů k 31. 12. 2004 terčem těchto opatření právě další platy (PS I.–VII.).

#### 1.3.1 Vývoj legislativně technického řešení restrikcí

Prvotní restrikce dalších platů soudců byly zákonodárcem prováděny tím nejjednodušším možným legislativním způsobem, a to buď nepřímou novelizací, tj. přijetím zvláštního zákona o odejmutí dalšího platu,<sup>10</sup> nebo přímou novelizací zákona 236/1995 Sb.<sup>11</sup> Zásah Ústavního soudu v takových případech byl velmi jednoduše proveditelný, neboť postačilo z příslušného právního předpisu zrušit slovo „soudcům“.

Počínaje zákonem č. 425/2002 Sb. zvolil zákonodárce sofistikovanější metodu spočívající v tom, že v přijatém zákoně v § 1 nejprve vyjmenoval jednotlivé představitele státní moci (včetně soudců), jichž se zákon týká, a v § 2 poté stanovil, že osobám uvedeným v § 1 se další plat snižuje. Z čistě technického hlediska tak Ústavní soud coby negativní zákonodárce „nemá co zrušit“, což ve svém vyjádření neopomněl zdůraznit Senát.<sup>12</sup> Ústavní soud však na takovou argumentaci nepřistoupil a příslušné ustanovení ve třech případech<sup>13</sup> zrušil ve vztahu k soudcům.

<sup>7</sup> Zákonem č. 425/2010 Sb.

<sup>8</sup> Pevně určená částka byla nižší, než by byla částka určená výpočtem na základě průměrné nominální měsíční mzdy v nepodnikatelské sféře za předminulý rok.

<sup>9</sup> Zákonem č. 11/2013 Sb.

<sup>10</sup> Zákony č. 268/1998 Sb. (PS I.), 308/1999 Sb. (PS III.), 416/2001 Sb. (PS IV.).

<sup>11</sup> Zákonem č. 287/1997 Sb., byl do zákona č. 235/1995 Sb., vložena nová § 4a odebírající další plat za 2. pololetí roku 1997 (PS II.).

<sup>12</sup> PS V. Ústavní soud cituje z vyjádření předsedy Senátu: „Požadavek navrhovatele, aby Ústavní soud zrušil část zákona ve vztahu k soudcům okresních, krajských a vrchních soudů, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu, ... je podle názoru předsedy Senátu nerealizovatelný. Ústavní soud jako tzv. negativní zákonodárce by v případě vyhovění návrhu nemohl napadené ustanovení § 2 citovaného zákona derogovat toliko ve vztahu ke skupině soudců a ponechat je v platnosti ve vztahu k jiným skupinám osob.“

<sup>13</sup> PS V., VI. a XI.

S uvedeným postupem Ústavního soudu dle mého názoru nelze nesouhlasit. Opačný přístup by byl extrémně formalistický a ve svém důsledku by zákonodárci umožnil užitím „šikovných“ formulací zákonného textu fakticky znemožnit kontrolu ústavnosti jím přijímaných zákonů. Z komparativního pohledu lze navíc argumentovat tím, že podobnou situaci stejným způsobem řešil též Ústavní soud Slovinské republiky.<sup>14</sup>

### 1.3.2 Otázka změny judikatury Ústavního soudu

V rozhodnutí PS I. Ústavní soud dospěl k názoru, že odejmutí dalšího platu soudcům za druhé pololetí 1998 bylo protiústavní a toto své rozhodnutí odůvodnil (byť jen velmi stručně a dle mého názoru nedostatečně). V nálezech PS II. a III. však Ústavní soud návrhy na zrušení obdobných zákonných ustanovení zamítl, čímž se odchýlil od svého rozhodnutí ve věci PS I. Ani v jednom z těchto nálezu však nebylo dosaženo většiny devíti soudců dle § 13 věta druhá zákona o Ústavním soudu, což je většina vyžadovaná zákonem pro změnu judikatury Ústavního soudu. Tato skutečnost vyvolala výrazný nesouhlas přehlasovaných soudců Ústavního soudu, který je vyjádřen v jejich dissentujících stanoviscích k rozhodnutím PS II. a III.

Zřejmě i na základě těchto rozhodnutí se poté praxe Ústavního soudu přiklonila k názoru, že „kvalifikovaná většina je třeba jen v případě, že se návrhu vyhovuje, kdežto pro zamítnutí návrhu již není třeba nejen kvalifikovaná většina, nýbrž ani většina prostá či dokonce rovnost hlasů“,<sup>15</sup> jinými slovy že „je kvalifikovaná většina vyžadována toliko pro rozhodnutí rušící zákony, neboť je třeba šetřit vůli Parlamentu a presumovat správnost jeho aktů“.<sup>16</sup>

### 1.3.3 Vázanost soudce ÚS judikaturou

Za povšimnutí stojí, jakým způsobem se vyvíjelo hlasování soudce Miloslava Výborného u jednotlivých nálezů. Soudce Výborný se poprvé podílel na rozhodnutí ve věci PS IV., kterým byl zrušen zásah do odměňování soudců. Soudce Výborný v této věci nesouhlasil s plénem, tj. hlasoval pro zamítnutí návrhu a v tom smyslu též sepsal spolu s Pavlem Varvařovským<sup>17</sup> odlišné stanovisko.

Ve věci PS V. setrval Miloslav Výborný na svém názoru, že napadené zákonné ustanovení nepředstavuje protiústavní zásah do nezávislosti soudců, nicméně přesto hlasoval spolu s většinou pléna pro zrušení napadeného ustanovení s odůvodněním, že nemohl „nyní zaujmout jiné stanovisko než s výrokem nálezu souhlasící, a to právě proto, že v posuzované věci nebyla naplněna žádná z možností, za nichž by se Ústavní soud mohl a směl bez dopuštění libovůle odchýlit od své předcházející judikatury... vyjadřují přesvědčení, že byt jsem s nálezem sp. zn. Pl. ÚS 11/02 (PS IV. – pozn. aut.) nesouhlasil, považuji respekt k němu za hodnotu, která nemůže být popírána.“<sup>18</sup>

<sup>14</sup> Ústavní soud Slovinské republiky, U-I-159/08-18, rozsudek ze dne 11. prosince 2008, výrok 2.

<sup>15</sup> FILIP, Jan – HOLLÄNDER, Pavel – ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 72–73.

<sup>16</sup> WAGNEROVÁ, Eliška – DOSTÁL, Martin – LANGÁŠEK, Tomáš – POSPÍŠIL, Ivo. *Komentář k Zákonu o Ústavním soudu*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2007, komentář k § 13, bod 15.

<sup>17</sup> Pavlu Varvařovskému skončilo dne 29. 3. 2004 funkční období soudce Ústavního soudu a na další funkční období již jmenován nebyl. Rozhodování ve věci PS V. se tak soudce Varvařovský již neúčastnil, a nelze proto srovnat jeho postoj s postojem Miloslava Výborného.

<sup>18</sup> Odlišné doplňující stanovisko soudce Miloslava Výborného k odůvodnění nálezu PS V.

## 1.4 Zmrazení platů (Platy soudců VIII. a X.)

Již výše bylo zmíněno, že platy soudců se odvozují od průměrné nominální měsíční mzdy v nepodnikatelské sféře za předminulý rok dle údajů Českého statistického úřadu. Během hospodářského růstu platy v nepodnikatelské sféře obvykle rostou, v důsledku čehož rostou též platy soudců (případný rychlý výkyv kterýmkoliv směrem by se v platech soudců odrazil až se zpožděním daným tím, že se užívají data za předminulý rok).

V rozhodnutí PS VIII. byl Ústavní soud poprvé konfrontován s novým způsobem zásahu do soudcovských platů, a to s pozastavením (zmrazením) pravidelného růstu platů soudců pro rok 2004. Ústavní soud konstatoval, že nedošlo ke snížení celkového ročního příjmu soudce; když tento v roce 2003 oproti roku 2002 narostl a v roce 2004 oproti roku 2003 nedošlo ke změně. ÚS rovněž ve svém hodnocení věci bral v úvahu, že zmrazení růstu platů soudců je omezeno pouze na jeden rok. Návrh na zrušení příslušného zákonného ustanovení byl tedy Ústavním soudem zamítnut.

Nosnou myšlenkou nálezu PS VIII. je, že ačkoliv „*platové poměry soudců v širokém smyslu mají být stabilní nesnižovatelnou veličinou, pokud nenastanou zcela výjimečné, mimořádné okolnosti státu ... nelze dovozovat trvalý a nezpochybnitelný nárok na každoroční růst platu soudců*“.<sup>19</sup>

Ústavní soud v nálezu PS VIII. dokonce zákonodárce mírně pochválil, když uvedl, že „*Konstrukce zákona o platu představitelů státní moci, která s pomocí jednotné platové základny a zákonem stanovených koeficientů zaručuje, že spolu se zvýšením platů představitelů moci zákonodárné a výkonné se ve stejném poměru automaticky zvýší i platy soudců, tak představuje významnou, v právním řádu vestavěnou pojistku, že poměr v materiálním zabezpečení představitelů jednotlivých mocí bude i v budoucnu zachovávan.*“<sup>20</sup>

Jestliže v nálezu PS VIII. posuzoval Ústavní soud zmrazení platů soudců na období jednoho roku, ve věci PS X. šlo již o zmrazení platů na roky 2008–2010. Ústavní soud se tak musel vyrovnat s otázkou, zda i zmrazení platů soudců na tři roky představuje přiměřený zásah do materiálního zabezpečení soudců a zda je stále naplněno kritérium dočasnosti.

Návrh na zrušení příslušného zákonného ustanovení byl opět zamítnut, na rozdíl od předchozího nálezu však již nikoliv jednomyslně. Většina Ústavního soudu se však ve své argumentaci nezabývala tím, jak dlouhé zmrazení platů je stále ještě dočasné a ústavně přípustné.

Ze čtyř zveřejněných odlišných stanovisek se nálezu většiny pléna setkal s poměrně britkým odsouzením zejména ze strany Vladimíra Kůrky a Elišky Wagnerové. Soudce Kůrka vyčítá většině pléna zejména nedostatečnou argumentaci pro závěr, že zmrazením platů soudců na tři roky nedošlo k ústavně nepřipustnému zásahu do materiálního zabezpečení soudců. Soudkyně Wagnerová pak poukazuje na obecnější trend, kdy soudci coby profesní skupina se stávají značně nepopulárními: „*Plošně pěstovaná neobliba soudců, která došla sluchu u, zdá se, dosti velké společnosti a především u médií, není rozumná, ba je kontraproduktivní.*“<sup>21</sup> K tomu soudce Kůrka dodává, že „*důstojnosti*

<sup>19</sup> PS VIII., odst. 57.

<sup>20</sup> PS VIII., odst. 59.

<sup>21</sup> PS X., odlišné stanovisko Elišky Wagnerové.

*soudců nesvědčí, aby vždy poté, co spor s exekutivou prohrájí (což je tradicí, neboť nemají zastánce), v poměrech mediálně ustaveného pocitu zahanbení, se v roli prosebníků museli upínat k naději, že pomůže Ústavní soud“.<sup>22</sup>*

### 1.5 Snížení platů (Platy soudců XI.–XIII.)

Novelizací<sup>23</sup> posuzovanou v případě PS XI. mělo dojít ke snížení platu vyjmenovaných představitelů státní moci (včetně soudců) v roce 2010 na 96 % oproti hodnotě, kterou by plat měl, kdyby k předmětné novelizaci nedošlo. Ústavní soud předmětné zákonné ustanovení ve vztahu k soudcům zrušil.

Ústavní soud přistoupil k citacím pasáží z odlišných stanovisek k nálezu Platy soudců X. a následně své poměrně stručné zdůvodnění zrušujícího nálezu zakončil tím, že opatření ve vztahu k soudcům se „již nejeví jako mimořádná a proporční, ale jako cílený proces směřující k tomu, aby se soudcovské platy vrátily do nižších úrovní, a tedy aby se touto cestou odstranila ze zorného úhlu moci zákonodárné a výkonné v minulosti učiněná „chyba“ při stanovení pravidel pro výpočty soudcovských platů v polovině 90. let 20. století. Taková nivelizace pak ve svých důsledcích vede zákonitě i k sestupu soudcovského stavu uvnitř středostavovské společenské vrstvy, jeho příjmové degradaci ve vztahu k ostatním právníckým povoláním a k umenšování jeho potřebné společenské prestiže.“<sup>24</sup>

Proti nálezu PS XI. nebyla přijata žádná odlišná stanoviska; lze tedy říci, že Ústavní soud dal zákonodárci jasně najevo, že snižování platů soudců považuje za nepřipustný zásah do nezávislosti justice.

#### 1.5.1 Doktrína audiatur et altera pars v rámci legislativního procesu

V nálezu PS XI. Ústavní soud dospěl k závěru, že před přijetím případných restriktivních zásahů do platových poměrů soudců by si zákonodárce měl „opatřit relevantní stanovisko reprezentantů soudní moci, jež by se mělo stát i součástí důvodové zprávy“.<sup>25</sup>

Tentýž závěr potvrdil Ústavní soud též v nálezu PS XII., kde si posteskl, že apely na zákonodárce, aby dodržoval demokratickou politickou kulturu, zůstávají nevyslyšeny,<sup>26</sup> a připojil pohružku, že v budoucnosti by ÚS při porušení povinnosti projednat platové restrikce do platů soudců mohl přistoupit k derogaci již z tohoto důvodu.<sup>27</sup> Obdobné varování zákonodárci vtělil ÚS i do nálezu ve věci PS XIII.<sup>28</sup> Navzdory shora uvedenému

<sup>22</sup> PS X., odlišné stanovisko Vladimíra Kůrky.

<sup>23</sup> Provedenou zákonem č. 418/2009 Sb.

<sup>24</sup> PS XI., odst. 30.

<sup>25</sup> PS XI., odst. 25.

<sup>26</sup> PS XII., čl. VI.: „...představitelé moci soudní opět neměli možnost se k jeho (návrhu zákona – pozn. aut.) obsahu vyjádřit. Ústavní soud je v této souvislosti opakovaně konfrontován se situací nerespektování fundamentálních principů demokratické politické kultury, kdy ze strany zákonodárce z pohledu akceptování rozhodovacích důvodů obsažených v judikatuře Ústavního soudu lze očekávat reakci pouze na derogační zásah, nikoli ale morálně-politický apel. Ústavní soud je si přitom vědom, že tento negativní stav vytváří tlak na extenzi interpretace principů plynoucích z ústavního pořádku, tlak na podřazení pravidel demokratické politické kultury pod konstitucionalistický rámec.“

<sup>27</sup> PS XII., čl. VI.: „Jakkoli tedy i v předmětné věci Ústavní soud posoudil absenci projednání platových restrikcí soudců ... s představiteli, resp. zástupci nezávislé justice, jako porušení pravidel demokratické politické kultury, pro budoucnost v kumulaci s dalšími okolnostmi, ocitajícími se v rozporu s principy ústavního pořádku, nevyklučuje v této souvislosti derogační zásah.“

ÚS v absenci projednání návrhu zákona s představiteli soudní moci prozatím neshledal rozpor s ústavním pořádkem natolik intenzivní, aby odůvodnil derogační zásah (příslušné ustanovení však bylo zrušeno z jiných důvodů, jak je uvedeno výše).

### 1.5.2 Pojistka zákonodárce proti zásahu ÚS

Nálezem PS XI. ze dne 7. 9. 2010 zrušil Ústavní soud snížení platů soudců pro rok 2010. Již dne 12. 10. 2010 předložila vláda Poslanecké sněmovně návrh zákona,<sup>29</sup> který se stal předmětem přezkumu ve věci PS XII.

Předmětný zákon novelizoval zákon o platech soudců tak, že pro roky 2011–2014 stanovil pevnou částkou platovou základnu soudcům, a dále obecně *pro futuro* snížil platovou základnu na 2,5 násobek (namísto dosavadního trojnásobku) průměrné nominální měsíční mzdy fyzických osob v nepodnikatelské sféře dosažené podle zveřejněných údajů Českého statistického úřadu za předminulý kalendářní rok.

Právě snížení platové základny na 2,5 násobek průměrné mzdy v nepodnikatelské sféře je důvodovou zprávou podáváno jako pojistka pro případ derogačního zásahu Ústavního soudu, která „*by zabránila nevratnému skokovému nárůstu platu soudců, který by nastal beze změny obecné úpravy... Platy soudců by se totiž začaly odvíjet od platové základny ve výši 69 300 Kč, (trojnásobek průměrné nominální mzdy fyzických osob v nepodnikatelské sféře za rok 2009, která činila 23 100 Kč), neboť 31. prosince 2010 skončí účinnost úpravy, která stanovila platovou základnu ve výši 56 847 Kč. Takto dosažené platy by již patrně nebylo možné vzhledem k dosavadní judikatuře Ústavního soudu v budoucnosti výrazně snížit.*“<sup>30</sup>

Takto konstruovaná „pojistka“ proti případnému derogačnímu zásahu Ústavního soudu vyvolala kritiku nejen ÚS samotného,<sup>31</sup> ale i části odborné veřejnosti.<sup>32</sup>

Nálezem ve věci PS XII. Ústavní soud zrušil pouze snížení platů soudců obecných soudů pro rok 2011, jak vyplývalo z pevnou částkou stanovené platové základny. Navrhovatel se domáhal též zrušení § 3b odst. 2 zákona č. 236/1995 Sb., kterým se stanoví konkrétní výše platové základny pro roky 2012–2014, ÚS však tuto část návrhu odmítl jako předčasnou.

Nálezem ve věci PS XIII. pak Ústavní soud navázal na svůj předchozí náleží a zrušil ke dni 31. 12. 2012 ustanovení, kterým byla platová základna určena na 2,5 násobek průměrné nominální měsíční mzdy fyzických osob v nepodnikatelské sféře za předminulý kalendářní rok, a ponechal zákonodárci čas na přijetí nové právní úpravy. Ústavní soud rovněž s okamžitou platností zrušil ustanovení, které pro roky 2012 až 2014 stanovilo výši platové základny soudce pevnou částkou, čímž měly být platy soudců zmrazeny.

<sup>28</sup> PS XIII., čl. VI.: „*Nicméně, pro budoucnost, v kumulaci s dalšími okolnostmi, ocitajícími se v rozporu s principy ústavního pořádku, nevylučuje v této souvislosti derogační zásah.*“

<sup>29</sup> Návrh byl schválen a coby zákon č. 425/2010 Sb. nabyl účinnosti 1. 1. 2011.

<sup>30</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona později přijatému jako zákon č. 425/2010 Sb.

<sup>31</sup> Ústavní soud uvedl, že „*je nucen v tomto kontextu konstatovat na straně zákonodárce vybočení z rámce zásad demokratické ústavní politické kultury.*“; Platy soudců XII., čl. V.

<sup>32</sup> Dle názoru Pavla Uhlá zveřejněného na blogu Jiné právo postup zákonodárce připomíná „*situaci, kdy reakcí na zločin a trest není pokání, ale naopak pokus o dokonalejší zločin.*“ UHL, Pavel. *Nový dvousložkový krycí náter no. 425-10*. In: *Jiné právo* [online]. 20. 2. 2011 [2013-02-14]. Dostupné z <http://jinepravo.blogspot.com/2011/02/pavel-uhl-novy-dvouslozkovy-kryci-nater.html>.



## 2. ZÁSAHY DO PLATŮ SOUDCŮ V ZAHRANIČNÍ JUDIKATUŘE<sup>33</sup>

### 2.1 Slovensko

Ústavní soud SR v 90. letech striktně rozlišoval mezi zákonnými a ústavními zárukami nezávislosti soudců, a to podle toho, v kterém právním předpise byly tyto záruky zakotveny. Vzhledem k tomu, že slovenská ústava platy soudců výslovně neřeší, dospěl ÚS SR k názoru, že platy soudců nejsou ústavně chráněnou zárukou jejich nezávislosti a zásah do platů soudců proto nemůže být protiústavní.<sup>34</sup>

V březnu 1999 vstoupil v účinnost zákon,<sup>35</sup> který stanovil platy soudců pro zbytek roku 1999 na úroveň předchozího roku. Tím došlo ke snížení platů soudců oproti již navýšeným platům za první tři měsíce roku 1999. Ústavnost uvedeného snížení soudcovských platů byla napadena skupinou poslanců,<sup>36</sup> Ústavní soud však jejich návrhu nevyhověl.<sup>37</sup> Ústavní soud SR setrval na své dřívější judikatuře a nadále rozlišoval záruky soudcovské nezávislosti na zákonnou a ústavní úroveň, přičemž platy soudců požívají pouze zákonné ochrany. Zásah do platů soudců provedený ve formě zákona proto nemohl být dle ÚS SR protiústavní.

Obě shora popsaná rozhodnutí Ústavního soudu Slovenské republiky lze považovat za argumentačně slabě podpořená a pozdější judikaturou byla překonána.

V novějším rozhodnutí<sup>38</sup> z roku 2007 se slovenský Ústavní soud musel vypořádat se situací, kdy zákonodárce opakovaně odkládal účinnost již platného ustanovení zákona, které soudcům přiznávalo tzv. další plat. Obdobně jako v některých shora rozebíraných případech z českého prostředí tedy proti sobě musel soud vážít možnost zákonodárce měnit platný, avšak dosud neúčinný zákon (navíc zákonodárcem odůvodňovaný nepříznivou ekonomickou situací) proti legitimnímu očekávání soudců vzniklému na základě takového zákona. ÚS Slovenska celou věc zhodnotil tak, že jednorázové nepříznání dalšího platu není způsobilé zasáhnout do nezávislosti justice, jedná-li se ze strany zákonodárce o opakované jednání, je takový postup však již protiústavní.<sup>39</sup>

<sup>33</sup> Popis zahraničních judikátů vychází (i) v případě Slovenska z originálního znění příslušných rozhodnutí zveřejněných na stránkách slovenského ÚS, (ii) v případě Polska z anglických shrnutí příslušných rozhodnutí (úplný překlad nebyl k dispozici) zveřejněných na stránkách polského ÚS, (iii) v případě Lotyšska a Slovinska z úplných překladů příslušných rozhodnutí do angličtiny zveřejněných na stránkách příslušných ÚS a (iv) v případě USA a Kanady z originálních anglických znění příslušných rozhodnutí zveřejněných na stránkách příslušných soudů.

<sup>34</sup> Ústavní soud Slovenské republiky, Pl. ÚS 14/94: „*Ústava Slovenskej republiky neobsahuje žiadne ustanovenie dotýkajúce sa platového ohodnotenia ústavných činiteľov, ktoré by (vo vzťahu k sudcom) konkretizovalo, aká úroveň ich platového ohodnotenia zodpovedá rešpektovaniu ústavnej zásady ich nezávislosti. Ak však takéto ustanovenie v Ústave Slovenskej republiky obsiahnuté nie je, nemôže sa ani zákon o platových pomeroch sudcov a justičných čakatelov s ním ocitnúť v rozpore.*“ ÚS SR uzavírá: „[b]ez ohľadu na to, akým spôsobom a v akej výške je určený plat sudcov, takouto právnou úpravou sa nenarušuje ústavou zaručená zásada nezávislosti sudcov a nevytvára sa (v závislosti od výšky ich platu) stav ich podriadenosti iným zložkám štátnej moci.“

<sup>35</sup> Zákon č. 57/1999 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 120/1993 Z.z. o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a o doplnení niektorých ďalších zákonov, ze dne 22. 3. 1999.

<sup>36</sup> Jen obtížně si lze představit skupinu českých poslanců, jak se berou za udržení platové úrovně soudců.

<sup>37</sup> Ústavní soud Slovenské republiky, Pl. ÚS 52/1999.

<sup>38</sup> Ústavní soud Slovenské republiky, Pl. ÚS 12/05.

<sup>39</sup> Ústavní soud Slovenské republiky, Pl. ÚS 12/05: „*Jednorazovým nepříznáním dalšího platu garantovaného sice platným, ale neúčinným zákonem podľa názoru ústavného súdu nemôže byť sudcovská nezávislosť narušená!*“

## 2.2 Polsko

Ústava Polské republiky ve svém čl. 178 odst. 2 stanoví, že soudcům mají být zajištěny odpovídající pracovní podmínky a poskytována odměna odpovídající důstojnosti jejich postavení a rozsahu jejich povinností.<sup>40</sup> Ústava samozřejmě neobsahuje žádná konkrétní čísla, ani nedává přímý návod, jak má zákonodárce určit, jaká výše platů soudců je adekvátní důstojnosti jejich postavení a rozsahu jejich povinností.

Na základě uvedeného článku se někteří soudci domáhali „dorovnání“ platů na úroveň, kterou považovali za ústavně konformní. Ústavní soud Polské republiky na základě podnětu obecných soudů posuzoval soulad zákona upravujícího platy soudců s polskou Ústavou, *de facto* tak však posuzoval, zda platy soudců (šlo o soudce na nejnižším stupni) nejsou natolik nízké, aby to zakládalo rozpor s Ústavou.

Ústavní soud rozpor s Ústavou neshledal,<sup>41</sup> v odůvodnění však definoval pravidla vztahující se k platům soudců v Polsku. Za prvé mají být platy soudců srovnávány s platy ostatních zaměstnanců ve veřejném sektoru a měly by průměrný plat ve veřejném sektoru významně převyšovat vzhledem k tomu, že profese soudce je v Ústavě odlišena od ostatních profesí. Za druhé, platy soudců obecně i na jednotlivých úrovních soudní soustavy mají z dlouhodobého hlediska vykazovat nárůst alespoň na úrovni průměrného nárůstu platů ve veřejném sektoru. Tím má být dlouhodobě zachována relativní výše soudcovských platů ve srovnání s ostatními zaměstnanci veřejného sektoru. Za třetí, platy soudců mají být v době rozpočtových problémů státu zvlášť chráněny před nepřiměřenou fluktuací. Tímto pravidlem tedy není zcela vyloučeno dočasné snížení platů soudců, zřejmě by však současně muselo dojít k alespoň stejně výraznému snížení platů též ostatních státních zaměstnanců nebo alespoň jejich většiny. Závěrem ÚS výslovně zakazuje snižování soudcovských platů formou zákona.

Počátkem nového tisíciletí se i ÚS musel vypořádat<sup>42</sup> s problematikou vzniku legitimního očekávání soudců vztahujícího se k budoucím příjmům. Polský zákonodárce nejprve přijal zákon, který měl soudcům zvýšit platy, následně však (ještě před nabytím účinnosti) bylo plánované navýšení platů zmírněno a účinnost celého zákona o rok odložena. Ani snížení plánovaných příplatků soudcům, ani odložení účinnosti zákona dle ÚS nepředstavuje porušení Ústavy. Odložení účinnosti zákona a snížení výše plánovaných příplatků je ústavně konformní vzhledem k tomu, že současně došlo též ke zmrazení platů zaměstnanců veřejného sektoru – poměr výše soudcovských platů a platů zaměstnanců veřejného sektoru tak zůstal zachován. Ústavní soud jednoznačně konstatuje, že adresáti norem nemohou nabýt legitimní očekávání na základě zákona, který ještě nevstoupil v účinnost. ÚS uzavírá, že změnou zákona v průběhu *vacatio legis* zákonodárce porušuje principy dobrého zákonodárství a podkopává důvěru občanů v právo, nicméně protiústavním takový postup neshledal.

---

*ohrozená. Pokiaľ však ide o opakované odkladanie účinnosti platného právneho predpisu garantujúceho platové nároky sudcu ako to bolo v napadnutom prípade, potom napadnuté ustanovenia označených zákonov upravujúcich mechanizmus odkladania účinnosti § 77 zákona o sudcoch a prísediacich zreteľne naznačujú, že ide o právnú úpravu, ktorá nie je v súlade s čl. 144 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 1 ods. 1 ústavy.“*

<sup>40</sup> V originále: „Sędziom zapewnią się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków.“

<sup>41</sup> Ústavní soud Polské republiky, P 8/00, rozsudek ze dne 4. října 2000.

<sup>42</sup> Ústavní soud Polské republiky, K 12/03, rozsudek ze dne 18. února 2004.

## 2.3 Lotyšsko

Lotyšská ústava neobsahuje ustanovení výslovně upravující výši platů soudců, ani neobsahuje výslovný zákaz snižování platů soudců. Lotyšská ústava však zakotvuje princip nezávislosti soudců (čl. 83) a také právo každého zaměstnance na odpovídající odměnu za vykonanou práci (čl. 107).

Platy soudců v Lotyšsku jsou (obdobně jako v ČR) navázány na průměrnou odměnu státních zaměstnanců v předchozím kalendářním roce. Obdobně jako v jiných státech včetně ČR došlo též v Lotyšsku ke zmrazení platů soudců pro roky 2007–2009, což nakonec vyústilo ve spor před Ústavním soudem Lotyšské republiky.

Lotyšský ÚS ve svém rozhodnutí<sup>43</sup> nejprve uvádí, že nezávislost soudů a soudců není cílem sama o sobě, nýbrž že je prostředkem pro posilování demokracie a vlády práva, stejně jako nezbytnou podmínkou realizace práva na spravedlivý proces.<sup>44</sup> Hmotné zajištění soudců coby jedna ze záruk jejich nezávislosti je proto podstatnou otázkou z hlediska principů právního státu a dělby moci.

Obdobně jako jiné soudy<sup>45</sup> dochází ÚS k závěru, že zákonodárce je povinen konzultovat se zástupci soudní moci rozhodnutí, která se soudní moci přímo týkají<sup>46</sup> (tj. tato konzultační povinnost se nevztahuje pouze na problematiku odměňování soudců).

ÚS na základě skutečnosti, že výše a stabilita odměny soudce tvoří jednu ze záruk jeho nezávislosti, dospěl k závěru, že z Ústavy vyplývá obecný zákaz snižování odměny soudců po dobu trvání jejich funkce. ÚS nicméně dochází k závěru, že za určitých mimořádných situací, zejména za ekonomické recese státu, je možné platy soudců přiměřeně snížit. ÚS dále dovodil obecnou povinnost zákonodárce zajistit, aby platy soudců odrážely míru inflace s tím, že existují různé cesty pro zohlednění míry inflace a není na ÚS, aby mezi nimi volil.

## 2.4 Slovinsko

Ústavní soud Slovinské republiky se problematikou platů soudců zabýval nejméně dvakrát. V prvním případě<sup>47</sup> se ÚS zabýval řadou otázek vztahujících se k nezávislosti soudní moci, k platům soudců a k dělbě moci vůbec. Ústavní soud jednoznačně konstatoval, že platy soudců mohou být určeny pouze zákonem;<sup>48</sup> ústavně nepřipustnou byla shledána dosavadní praxe úpravy některých složek platů soudců nařízením parlamentu.

ÚS dále dovodil, že zástupci soudní moci mají právo účastnit se zákonodárského procesu ohledně jakýchkoliv předpisů upravujících postavení soudní moci nebo soudců.

<sup>43</sup> Ústavní soud Lotyšské republiky, 2009-11-01, rozsudek ze dne 18. ledna 2010.

<sup>44</sup> Ústavní soud Lotyšské republiky, 2009-11-01, rozsudek ze dne 18. ledna 2010, odst. 7.

<sup>45</sup> Např. Ústavní soud České republiky v rozhodnutí PS XI., XII. a XIII. či Odvolací soud státu New York ve věci *Maron v. Silver* popsán níže.

<sup>46</sup> Ústavní soud Lotyšské republiky, 2009-11-01, rozsudek ze dne 18. ledna 2010, odst. 8.1, odst. 24.

<sup>47</sup> Ústavní soud Slovinské republiky, spojené věci U-I-60/06, U-I-214/06, U-I-228/06, rozsudek ze dne 7. prosince 2006. V uvedeném rozsudku se US Slovinska zabýval též postavením a platy státních zástupců; vzhledem k zaměření tohoto článku zde však postavení a platy státních zástupců nejsou blíže rozebírány.

<sup>48</sup> Ústavní soud Slovinské republiky, spojené věci U-I-60/06, U-I-214/06, U-I-228/06, rozsudek ze dne 7. prosince 2006, odst. 69: „... *the principle of the independence of judges requires that it is only appropriate that the position of the judiciary and judges be regulated by a law.*“; odst. 72: „... *only a regulation which regulates judges' salaries entirely by a law is in accordance with the principle of the independence of judges.*“

Zákonodárce není povinen stanovisko soudní moci k navrhované právní úpravě akceptovat,<sup>49</sup> v případě nesouhlasu je však povinen své rozhodnutí důvěryhodně odůvodnit.

Ústavní soud se dále zabýval samotným zařazením soudců a soudních funkcionářů do jednotlivých platových stupňů,<sup>50</sup> tzn. v důsledku vyšší platů soudců, a to zejména ve vztahu k vyšší platů představitelů zbylých dvou mocí ve státě. Ústavní soud akceptoval princip, že výše platů soudců se liší podle jejich pozice v rámci soudní soustavy. Za protiústavní však byla shledána skutečnost, že platy soudců jsou obecně nastaveny na nižší úrovni, než platy představitelů zbylých dvou mocí.<sup>51</sup> Tím došlo k porušení principu nezávislosti soudní moci a k porušení principu dělby moci.

Také ve druhém případě<sup>52</sup> se ÚS zabýval řadou dílčích otázek vztahujících se k právní úpravě odměňování soudců přijaté mocí zákonodárnou po předchozím zásahu Ústavního soudu. Zákonodárce v roce 2008 přijal nový systém odměňování zaměstnanců ve veřejném sektoru,<sup>53</sup> v jehož rámci byly některé soudcovské pozice posunuty o jeden platový stupeň výše; zařazení ministrů a poslanců změněno nebylo.

I nadále tak přetrvával stav, kdy soudci na nejnižším stupni soudní soustavy byli zařazeni o 15, resp. 22 platových stupňů níže, než poslanci či ministři bez dalších funkcí.<sup>54</sup> Tento stav byl shledán protiústavním, neboť odporuje požadavku na rovnost všech tří základních mocí ve státě. Ústavní soud dále shledal ústavně nepřipustným, že soudci Nejvyššího soudu jsou zařazeni ve stejném platovém stupni, jako nejnižší postavení poslanci.<sup>55</sup>

ÚS se zajímavě vyslovil k odměňování soudních funkcionářů, když shledal, že platy předsedů a místopředsedů soudů jsou oproti platům soudců jimi řízených soudů příliš vysoké. Dle ÚS je hlavním úkolem soudců rozhodovat spory. Manažerská a administrativní práce ve vedení soudu sice ospravedlňuje zvýšenou odměnu soudního funkcionáře, avšak v menší míře.

ÚS označil za protiústavní dosavadní slovinskou praxi, dle které bylo konkrétní ocenění jednotlivých platových stupňů (a tím konkrétní výše platů soudců) stanoveno kolektivní smlouvou pro pracovníky veřejného sektoru. Tím není dle ÚS zaručeno, že ocenění jednotlivých platových stupňů bude jednou ročně upraveno tak, jak vyžaduje zákon.

V řízení bylo dále coby protiústavní namítáno zrušení příplatků za odpracované roky. ÚS Slovinské republiky však takové tvrzení odmítnul s tím, že záruka nesnižování platů

<sup>49</sup> V opačném případě by se zástupci soudní moci dostali do pozice (spolu)zákonodárského orgánu, což by v důsledku znamenalo rozbití konceptu dělby moci.

<sup>50</sup> Pojem „platový stupeň“ významově neodpovídá tomuto pojmu v českém právním kontextu. Anglický překlad rozsudku pracuje s pojmem „salary bracket“.

<sup>51</sup> Ústavní soud Slovinské republiky, spojené věci U-I-60/06, U-I-214/06, U-I-228/06, rozsudek ze dne 7. prosince 2006, odst. 81: „The organisation of courts at different levels certainly can justify that the salary brackets of individual judicial offices are determined differently, it cannot, however, justify that with the exception of the judicial offices of the presidents and vice presidents of courts, all other judicial offices are placed lower than the lowest placed offices in the other two branches of power and that also the highest placed non-position-based judicial offices are placed lower than the lowest placed office in the executive branch power, i.e. they barely reach (exceed) the salary bracket of the lowest placed office in the legislative branch of power.“

<sup>52</sup> Ústavní soud Slovinské republiky, U-I-159/08, rozsudek ze dne 11. prosince 2008.

<sup>53</sup> Na nový systém odměňování reagovali soudci dokonce třídní stávkou; viz The Slovenia Times. *New New Salary System Leaves State Officials Dissatisfied*. [online] 26. 8. 2008 [2013-02-14]. Dostupné z <http://www.sloveniatimes.com/new-salary-system-leaves-state-officials-dissatisfied>.

<sup>54</sup> Z celkových 65 platových stupňů byli soudci rozřazeni mezi 40. a 57. stupeň.

<sup>55</sup> Viz odst. 29 rozsudku.

soudců se vztahuje na tyto platy jako celek a nikoliv na jejich jednotlivé složky. Stejný závěr se vztahuje na tvrzení o protiústavnosti zrušení kompenzačního příplatku za neslučitelnost funkcí, tj. za to, že soudci obecně není dovoleno provozovat jinou výdělečnou činnost. K tomu ÚS dále uvádí, že tuto kompenzační složku v sobě již automaticky obsahuje základní plat soudce a že nelze dovést povinnost zákonodárce tuto složku kvantifikovat jednotlivě.

## 2.5 USA

Zajímavým případem se v nedávné době musel zabývat Odvolací soud státu New York, který ve věci známé jako *Maron v. Silver*<sup>56</sup> byl postaven před otázku, zda více než dekádu trvající nečinnost zákonodárce ve věci zvýšení soudcovských platů tak, aby pokrylo alespoň inflaci, představuje protiústavní snížení platů soudců. Uvedené rozhodnutí se týká soudního systému státu New York, nikoliv federálních soudců. Soud však (cituje též řadu rozsudků federálního Nejvyššího soudu) dospěl k závěru, že Ústava státu New York úmyslně neřeší problematiku inflace, která postupně snižuje reálnou výši platů soudců s tím, že řešení tohoto problému bylo ponecháno moci zákonodárné, která se s ním může nejlépe vypořádat.

V dané věci byl shledán rozpor s Ústavou státu New York spočívající v tom, že finanční potřeby justice nebyly věcně posouzeny a návrhy na zvýšení platů soudců se staly v podstatě rukojmími jiných, s justicí nesouvisejících, cílů.<sup>57</sup> Soud uzavřel, že absence věcného posouzení platů soudců představuje porušení doktríny dělby moci ze strany představitelů moci zákonodárné a výkonné.

Tato argumentace do určité míry připomíná argumentaci českého Ústavního soudu ve věci Platy soudců XI., XII. a XIII., kde ÚS dovedl, že uvažované restriktce platů soudců je zákonodárce povinen projednat s reprezentanty soudní moci. Stejnými otázkami, byť s jiným (a velice zajímavým) výsledkem, se zabýval též Nejvyšší soud Kanady – viz níže.

Jak v americkém, tak v českém případě se dovozuje povinnost zákonodárce skutečně, věcně a v dobré víře se zabývat problematikou odměňování soudců. Obě rozhodnutí akcentují zvláštní postavení soudní moci v ústavním systému, které jim do značné míry znemožňuje o výši vlastních platů efektivně vyjednávat.

## 2.6 Kanada

Nejvyšší soud Kanady je původcem patrně nejznámějšího rozhodnutí,<sup>58</sup> jež se úzce dotýká hmotného zabezpečení soudců (rozsudek však řeší otázku nezávislosti soudů

<sup>56</sup> New York Court of Appeals, *Maron v. Silver*, rozhodnutí ze dne 23. 2. 2010.

<sup>57</sup> New York Court of Appeals, *Maron v. Silver*, rozhodnutí ze dne 23. 2. 2010: „As members of the two „political“ branches, the Governor and Legislature understandably have the power to bargain with each other over all sorts of matters including their own compensation. Judges and justices, on the other hand, are not afforded that opportunity. They have no seat at the bargaining table and, in fact, are precluded from participating in politics. The judicial branch therefore depends on the good faith of the other two branches to provide sufficient funding to fulfill its constitutional responsibilities. Given its unique place in the constitutional scheme, it is imperative that the legitimate needs of the judicial branch receive the appropriate respect and attention. This cannot occur if the Judiciary is used as a pawn or bargaining chip in order to achieve ends that are entirely unrelated to the judicial mission.“

<sup>58</sup> Supreme Court of Canada, 24508, 24778, 24831, 24846, Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court (P.E.I.), [1997] 3 S.C.R. 3.

a soudců i z mnoha jiných aspektů). NS Kanady na základě různých procesních postupů řešil několik spojených podnětů ze tří provincií, které zpochybňovaly nezávislost a nestrannost soudů provincií vzhledem k tomu, že došlo ke snížení platů soudců těchto soudů.

Pro účely tohoto článku lze závěry rozsudku NS shrnout následovně:

- 1) Měnit parametry materiálního zabezpečení<sup>59</sup> soudců je samozřejmě možné; rozhodování o těchto parametrech je výsostně politická otázka. Je však třeba vyloučit možnost manipulace (nebo i pouhé zdání takové možnosti) soudní moci ze strany politických představitelů pomocí ekonomických nástrojů.
- 2) Existuje určitá minimální hranice, pod kterou platy soudců nesmí za žádných okolností klesnout, a to ani jejich snížením, ani v důsledku inflace. Nejvyšší soud tuto hranici úmyslně nekonkretizuje s tím, že by se otázkou její výše zabýval až na základě potenciálního konkrétního případu.
- 3) Jednotlivé provincie mají ústavní povinnost zřídit nezávislé, objektivní a efektivní komise, s nimiž musí být předem projednán jakýkoliv zásah do podmínek materiálního zabezpečení soudců. Změna či zmrazení platů soudců bez předchozí konzultace takové komise je protiústavní.
- 4) Takto zřízená komise má v přiměřených časových intervalech posuzovat, zda jsou platy soudců stále adekvátní vzhledem k inflaci, jež v mezidobí nastala.
- 5) Usnesení komise má pouze doporučující charakter a není závazné pro moc zákonodárnou ani výkonnou. Pokud se však zákonodárce nebo vláda rozhodnou doporučením komise neřídít, jsou povinni svůj postoj řádně odůvodnit. Pro zákonodárce či vládu bude snazší unést důkazní břemeno nezbytnosti snížení platů soudců v případném soudním řízení tehdy, jestliže se snížení platů dotkne všech osob placených ze státního rozpočtu. Pokud by se snížení platů mělo týkat pouze soudců, bude pro vládu či zákonodárce velice těžké unést důkazní břemeno nezbytnosti a přiměřenosti takového opatření.
- 6) Moc soudní není oprávněna vyjednávat s ostatními mocemi o otázkách svého finančního zabezpečení – již takové jednání by mohlo založit pochybnosti o nezávislosti justice. Vyjednáváním se myslí organizované vyjednávání podobné odborovému vyjednávání; tímto principem není dotčena možnost představitelů justice se k otázkám finančního zabezpečení justice vyjádřit. Právě za účelem zamezení přímého vyjednávání mezi mocí zákonodárnou a soudní ohledně finančního zabezpečení justice mají být zřízeny shora popsané komise.
- 7) NS Kanady výslovně uvádí, že zásahem do nezávislosti justice může být i zvýšení platů soudců, nikoliv jen snížení.<sup>60</sup> S tímto názorem se lze jistě ztotožnit, byť nepřiměřené zvýšení platů soudců, které by zavadalo příčinu k pochybnostem o jejich nezávislosti, zůstane zřejmě jen zajímavou teoretickou otázkou.

<sup>59</sup> Ačkoliv rozsudek hovoří o platech soudců, vztahuje se obdobně i na jiné atributy jejich materiálního zabezpečení (viz odst. 136).

<sup>60</sup> Supreme Court of Canada, 24508, 24778, 24831, 24846, Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court (P.E.I.), [1997] 3 S.C.R. 3, odst. 159.

### 3. VYBRANÉ PROBLÉMY PLATŮ SOUDCŮ

#### 3.1 Kdo má určovat výši platů soudců a v jaké formě?

Vzhledem k tomu, že soudci jsou placeni ze státního rozpočtu, je zřejmé, že výši platů soudců má určovat, popřípadě se na jejím určení podstatně podílet, moc zákonodárná.

Současně je však třeba vzít v úvahu zvláštní postavení soudní moci v ústavním systému a chránit ji před libovůlí ze strany moci zákonodárné.<sup>61</sup> Toho lze dosáhnout zejména zakotvením omezení určitých jednání parlamentu na úrovni ústavního práva; omezení může spočívat ve výslovném zákazu snižování platů soudců, jak je tomu například v ústavě USA. Podobné omezení může být založeno též judikaturou ústavního soudu (či jiného soudu vykonávajícího soudní kontrolu ústavnosti), jak je tomu v mnoha zemích, jejichž ústava platy soudců výslovně neupravuje.

Zvláštní postavení soudní moci se odráží často také v tom, že moc zákonodárná je procedurálně omezena při přijímání předpisů zasahujících do platů soudců, popř. i předpisů dotýkajících se záležitostí soudní moci jinak než prostřednictvím platů. Toto omezení obvykle spočívá v povinnosti moci zákonodárné v průběhu zákonodárného procesu své záměry konzultovat s mocí soudní, resp. s jejími představiteli. Takový požadavek vznáší např. Ústavní soud Slovinské republiky<sup>62</sup> či Ústavní soud Lotyšské republiky.<sup>63</sup> Ústavní soud České republiky (prozatím pouze *obiter dictum*) také vyžaduje,<sup>64</sup> aby moc zákonodárná připravované zásahy do platů soudců předem projednala s reprezentanty moci soudní a aby se s jejich připomínkami vypořádala v rámci důvodové zprávy.

Zákonodárná moc může být omezena též povinností konzultovat připravované zásahy do platů soudců se zvláštní institucí zřízenou jako mezičlánek mezi soudní mocí a oběma zbylými mocemi politickými. Tento trend je zjevný v Kanadě;<sup>65</sup> podobný názor zastává např. též bývalý předseda Nejvyššího soudu Izraele, dle něhož má platy soudců určovat nezávislý orgán volený parlamentem, nikoliv parlament sám.<sup>66</sup>

Stávající český systém, kdy zákon určuje způsob výpočtu platů soudců na jednotlivých stupních soudní soustavy s tím, že tyto platy jsou navázány na výši a vývoj platů ostatních státních zaměstnanců, lze považovat za vyhovující. Problémem situace v ČR jsou opakované pokusy politické reprezentace různým způsobem do platů soudců restriktivně zasahovat.

Lze přivítat, že Ústavní soud v souladu s mezinárodními trendy začíná klást důraz na participaci moci soudní při přijímání zákonů, které se soudní moci přímo týkají. Ústavní soud se snaží zákonodárce „vychovat“ pomocí *obiter dictum* řečené pohnutky, že

<sup>61</sup> Nebo i před pouhým zdáním existence této možnosti. Velký důraz i na jevovou složku nezávislosti klade např. Nejvyšší soud Kanady, zmiňuje ji též Ústavní soud Slovinské republiky.

<sup>62</sup> Ústavní soud Slovinské republiky, spojené věci U-I-60/06, U-I-214/06, U-I-228/06, rozsudek ze dne 7. prosince 2006, odst. 71.

<sup>63</sup> Ústavní soud Lotyšské republiky, 2009-11-01, rozsudek ze dne 18. ledna 2010, odst. 11.5., odst. 24.

<sup>64</sup> Platy soudců XI., XII. a XIII.; blíže viz kapitola 2.5.1.

<sup>65</sup> Supreme Court of Canada, 24508, 24778, 24831, 24846, Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court (P.E.I.), [1997] 3 S.C.R. 3.

<sup>66</sup> BARAK, Aharon. *The judge in a democracy*. Princeton: Princeton University Press, 2006, s. 79: „*In my opinion, the salaries of judges should be set by an independent body chosen by the parliament, and not by the parliament itself.*“

může za protiústavní pokládat jakýkoliv zásah do platů soudců již proto, že nebyl s mocí soudní předem řádně projednán.<sup>67</sup>

Ústavním soudem nezodpovězenou otázkou zůstává, kdo je oním reprezentantem soudní moci, který by se měl podílet na zákonodárném procesu. Jistě jím nemůže být Ministerstvo spravedlnosti, které je součástí moci výkonné a také se tak fakticky projevuje; ostatně Ministerstvo spravedlnosti se zákonodárného procesu ve věcech týkajících se soudní moci aktivně účastní. Z hlediska reprezentativnosti zastoupení soudců tuto roli může hrát Soudcovská unie České republiky, o.s., která je však jen občanským sdružením. Soudcovská unie tak může čerpat svou legitimitu k reprezentaci soudců z počtu soudců, kteří jsou jejími členy, postrádá však pevnější institucionální zakotvení. Za vhodné reprezentanty soudní moci nelze pro tento účel považovat ani soudcovské rady, které jsou zřízeny coby poradní orgány předsedy příslušného soudu a mohou tak reprezentovat pouze soudce „svého“ soudu, postrádají však širší legitimitu.

Vhodným orgánem pro oponenturu návrhů právních předpisů dopadajících na platové poměry soudců by zřejmě byly orgány soudcovské samosprávy, jejíž zřízení je dle mého názoru žádoucí.<sup>68</sup>

### 3.2 Jak vysoký má být plat soudce?

Z ústavně právního hlediska je zásadní, aby materiální zabezpečení soudců nezavdávalo příčiny k pochybnostem o jejich nezávislosti. Lze souhlasit s Nejvyšším soudem Kanady, že existuje určitá minimální hranice, pod níž platy soudců nesmí klesnout, aniž by došlo k narušení jejich nezávislosti.<sup>69</sup> Přesné vymezení této hranice však nelze předem podat a bylo by případně předmětem konkrétního řízení před Ústavním soudem. Nad uvedenou minimální hranicí materiálního zabezpečení soudců je prostor pro politické rozhodování.

Ve Spojených státech v nedávných letech nabrala na síle debata ohledně výše platů soudců poté, kdy předseda Nejvyššího soudu USA ve své výroční zprávě kritizoval nízkou úroveň platů federálních soudců.<sup>70</sup> Ve zprávě předseda NS USA uvádí, že problém nízkých platů federálních soudců již dosáhl úrovně ústavní krize, jež hrozí podlomit sílu a nezávislost federální justice. Tento názor byl posléze podpořen řadou dalších právních autorit.<sup>71</sup> Zpráva vyvolala též řadu odmítavých reakcí založených zejména na argumentaci, že neexistuje žádný důkaz toho, že navýšení platů soudců povede k lepším výsledkům práce soudců, tj. zvýšené náklady se společností vrátí ve formě lépe pracující justice.<sup>72</sup> Citovaná zpráva mj. uvádí, že „[v] některých městech začínající právníci čerstvě

<sup>67</sup> Ke zrušení zákona zasahujícího do odměňování soudců pro absenci projednání se soudní mocí, tj. v podstatě pro vady legislativního procesu, dosud nedošlo.

<sup>68</sup> Podrobné vymezení personálního obsazení a pravomocí takových orgánů by však bylo svým rozsahem námětem na samostatný článek.

<sup>69</sup> Supreme Court of Canada, 24508, 24778, 24831, 24846, Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court (P.E.I.), [1997] 3 S.C.R. 3, odst. 192–196.

<sup>70</sup> Supreme Court of the United States. 2006 Year-End Report on the Federal Judiciary.

<sup>71</sup> Přehled souhlasných stanovisek včetně odkazů na jejich znění uvádí BAKER, Scott. Should we Pay Federal Circuit Judges More? *Boston University Law Review*. 2008, vol. 88:63, s. 65 a násl.

<sup>72</sup> BAKER, S. op. cit. v pozn. 72; POSNER, Richard A. *How judges think*. Cambridge: Harvard University Press, 2010; proti tomuto názoru argumentuje např. CROSS, Frank B. Perhaps We Should Pay Federal Circuit Judges More. *Boston University Law Review*. 2008, Vol. 88:815, s. 815 a násl.



*opustivší školu ve svém prvním roce praxe vydělávají více, než nejzkušenější federální soudci, před nimiž tito právníci doufají jednou vystupovat“.<sup>73</sup>*

Uvedený citát dokladuje, že absolutní výše platu soudců obvykle nemá vysokou vypočítací hodnotu (skutečná chudoba soudcům obvykle nehrozí). Význam však má zkoumat výši platu soudců v porovnání s jinými profesemi. Každý soudce, popř. právník uvažující o kariéře soudce, zvažuje i jiné reálné možnosti svého profesního uplatnění a finanční hledisko hraje svou roli. Z hlediska jednotlivých právníků je proto relevantní porovnávat výděly soudců s výděly osob zastávajících jiná právníká povolání, ať už ve státním či v soukromém sektoru.

V judikátech, které tento článek cituje, lze spíše nalézt odpovědi na otázku, s jakými profesemi platy soudců srovnávány být nemají;<sup>74</sup> nalézt pozitivní odpověď je složitější. Ústavní soud Slovinské republiky ve svých rozhodnutích<sup>75</sup> sám provádí porovnání platů soudců se zástupci ostatních dvou mocí ve státě, tj. s poslanci a ministry. Skutečnost, že soudci zejména na nižších stupních soudní soustavy měli významně nižší platy než poslanci a ministři, byla shledána protiústavním zásahem do principu dělby moci. Hledání odpovědi na otázku, kdo je referenční skupinou pro výši platů soudců, bude záviset na celé řadě faktorů, jako jsou například (i) převládající model nábory nových soudců, (ii) prestiž soudcovského postavení, (iii) další, mimoplatové, složky odměňování soudců atd.

Je zřejmé, že např. ve Velké Británii, kde jsou na místo soudců jmenováni obvykle právníci pokročilejšího věku již se značnými zkušenostmi a úspěchy ze soukromé sféry, je třeba těmto právníkům nabídnout relativně vyšší finanční ohodnocení, než jaké postačí nabídnout mladým kandidátům v systémech převládajícího modelu kariérního soudnictví. Platy soudců jsou ve Velké Británii porovnávány a udržovány v určité relativní rovnováze ve vztahu k (i) výše postaveným státním úředníkům (*senior civil servants*) a k (ii) výše postaveným armádním zaměstnancům (*senior military officers*).<sup>76</sup>

Společenské postavení soudce a jeho pracovní náplň může též tvořit součást ohodnocení soudcovské práce v širším slova smyslu. Prameny ze Spojených států se poměrně shodují v tom, že součástí výhod soudcovského povolání je mimo jiné též prestižní společenské postavení, zajímavá a intelektuálně stimulující práce, možnost organizovat si vlastní čas a rovněž dopřát si více odpočinku („*leisure time*“) oproti advokátní profesi.<sup>77</sup>

<sup>73</sup> Supreme Court of the United States. *2006 Year-End Report on the Federal Judiciary*. s. 2: „*Beginning lawyers fresh out of law school in some cities will earn more in their first year than the most experienced federal district judges before whom those lawyers hope to practice some day.*“

<sup>74</sup> Ústavní soud Polské republiky (P 8/00, rozsudek ze dne 4. října 2000) a Ústavní soud Lotyšské republiky (2009-11-01, rozsudek ze dne 18. ledna 2010, odst. 21.5.) se shodují, že platy soudců nemají být srovnávány s advokáty; Ústavní soud Lotyšské republiky dodává, že ani se státními zástupci či ostatními zaměstnanci soudů. Oba soudy tak akceptují myšlenku, že obvykle vyšší odměna advokátů je kompenzována tím, že na rozdíl od soudců nemají jistotu budoucích příjmů.

<sup>75</sup> Ústavní soud Slovinské republiky, spojené věci U-I-60/06, U-I-214/06, U-I-228/06, rozsudek ze dne 7. prosince 2006; Ústavní soud Slovinské republiky, U-I-159/08, rozsudek ze dne 11. prosince 2008.

<sup>76</sup> Podle MASON Anthony. *Consultancy Report: System for the Determination of Judicial Remuneration*. [online]. Únor 2003 [17.2.2013] Dostupné z: [http://www.judiciary.gov.hk/en/publications/consultancy\\_report\\_e.pdf](http://www.judiciary.gov.hk/en/publications/consultancy_report_e.pdf).

<sup>77</sup> POSNER, R. op. cit. v pozn. 73, s. 166: „*The job is less taxing than practising law, more interesting (though this is a matter of taste), and more prestigious than practise or teaching.*...“; MARKS, Stephen. A Comment on the Relationship between Judicial Salary and Judicial Quality. *Boston University Law Review*. 2008, vol. 88:843, str. 843 a násl. uvádí mezi dalšími výhodami soudcovského povolání neodvolatelnost, velkorysé podmínky odchodu do důchodu, prestiž a zajímavou práci.

Zajištění kvalitního soudnictví nepochybně patří mezi základní úkoly státu. Nelze si představit kvalitní soudnictví bez kvalitních soudců; slovo kvalita se v tomto případě vztahuje jak na právní odbornost, tak na tzv. „soft skills“ a v neposlední řadě na morální integritu osobnosti soudce. Mezi základní dlouhodobé zájmy státu proto patří, aby soudnictví bylo atraktivní kariérou pro odborně i osobnostně kvalitní právníky.<sup>78</sup> Možnost kariéry v justici proto má být (i z finančního hlediska) konkurenceschopná vůči jiným možnostem kariéry např. v advokacii či notářství.

Platy soudců mají být v rozumné relaci k platům představitelů moci zákonodárné a výkonné; mj. i v oblasti odměňování se tak má projevit rovnost tří základních mocí ve státě. Jedná se však o flexibilní vztah, který se může měnit zákonodárnou činností (při zachování ochrany platů soudců popsané v tomto článku). Nastavení konkrétních koeficientů pro představitele jednotlivých mocí zastávající konkrétní postavení v rámci té které části státní moci je v dispozici zákonodárce. S ohledem na shora uvedené lze mít za to, že platy soudců v ČR se v současné době pohybují spíše při spodní hranici přijatelného rozmezí, z tohoto rozmezí však nevykročily.

Výraznější finanční překážkou se zdá být nízké finanční ohodnocení justičních čekatelů a asistentů soudců v kombinaci se stanovením minimálního věkového limitu pro soudce na hranici třiceti let. Po ukončení vysokoškolského studia tak zůstává absolventům až 6 let do doby, kdy splní zákonnou podmínku věku pro jmenování soudcem, přičemž po celou tuto dobu mají mít pouze tzv. tabulkový plat. Právě v tomto období kariéry mladých právníků se pomyslné nůžky mezi výší příjmu v justici a v soukromé sféře široce rozevírají, což nepochybně řadu potenciálních zájemců o funkci soudce odradí. To by nevadilo, pokud by se jednalo o výsledek promyšlené snahy státu získávat více soudců z řad zkušených právníků působících v jiných právnických profesích; vysledovat v justiční personální politice promyšlenou snahu státu je však bohužel obtížné.

### 3.3 Jak se má plat vyvíjet v čase?

Vzhledem k tomu, že soudní soustava žádného státu není homogenní, nemohou být homogenní ani platy soudců. Jestliže soudy stojící v rámci soudní hierarchie výše mají za úkol rozhodovat o odvoláních proti rozhodnutím soudů nižšího stupně, popřípadě v prvním stupni rozhodovat specializovanou či komplikovanou agendu, je odůvodněné, aby soudci těchto soudů pobírali vyšší plat než soudci soudů nižších. Nastavení vyšších platů na vyšších stupních soudní soustavy dává smysl též proto, že motivuje soudce nižších soudů dosáhnout kariéřního postupu, a tím i dosáhnout na vyšší plat. Až potud zřejmě není žádná kontroverze.

Dává však smysl, že plat soudce (v rámci stejného stupně soudní soustavy) roste s počtem odsloužených let?<sup>79</sup> Proč má mít soudce z okresního soudu s osmiletou praxí v porovnání se svým kolegou, který soudí přes 30 let, pouze 2/3 plat?<sup>80</sup>

<sup>78</sup> Např. Ústavní soud Slovenské republiky, U-I-159/08, rozsudek ze dne 11. prosince 2008, odst. 26 uvádí, že „Soudcům musí být zajištěna taková pozice, že o pozice v soudní moci budou ucházet ti nejlepší právníci.“, v anglickém překladu: „Judges must be ensured such a position so that the best lawyers will stand as candidates for the offices of judicial power.“

<sup>79</sup> Zajímavým směrem se ubírala argumentace navrhovatele ve sporu rozhodnutém ÚS Slovenské republiky pod sp.zn. Pl. ÚS 14/94, kde uváděl: „Plat poslance ani plat ministra však nie je viazaný a závislý od praxe... sudca

Přidrže se shora uvedeného příkladu dvou soudců okresního soudu, z nichž jeden má praxi 8 let a druhý více než 30 let, a pokusme se jej rozebrat poněkud podrobněji. Plat mladšího soudce bude činit 1,01 násobek platové základny, zatímco plat staršího soudce bude činit 1,51 násobek platové základny. Příklad soudce s 8 lety praxe je zvolen úmyslně, neboť o takovém soudci již nelze říci, že by to byl nováček, který se teprve „zaučuje“. Autorovi není známa žádná statistika prokazující, že soudce s 30 lety praxe měsíčně vyřeší v průměru o polovinu více spisů než jeho mladší kolega s 8 lety praxe, a zjevně nelze předpokládat, že tomu tak bude. Kvantita odvedené práce tedy důvodem pro narůstající plat není.

Pokud by existoval obecně přijímaný a objektivní způsob hodnocení kvality soudců, resp. jejich práce, bylo by logické odvozovat výši platů soudců od tohoto ukazatele. Žádný objektivní způsob však neexistuje a vzhledem k povaze práce soudců zřejmě ani existovat nemůže. Každá z existujících metod hodnocení kvality práce soudců je do určité míry subjektivní a její případné využití pro stanovení výše platů soudců by zřejmě představovalo zásah do nezávislosti soudců.

Autor nevidí důvod předpokládat, že soudce s 30 lety praxe bude odvádět kvalitnější práci (ať už tím myslíme cokoliv) než soudce s 8 lety praxe. Jestliže tedy důvod pro navyšování platů soudce na stejném stupni soudní soustavy v průběhu času není ani v kvantitě ani v kvalitě jím odváděné práce, v čem tedy?

Pro automatické navyšování platu dle délky praxe lze argumentovat tím, že vyšší plat může do justice přitáhnout některé zkušenější právníky z mimojustiční praxe. Do doby rozhodné pro stanovení platového koeficientu se totiž započítává i jiná právní praxe.<sup>81</sup>

Mám-li však shora uvedené shrnout, nemohu než konstatovat, že důvody pro automatický nárůst platů soudců podle odsloužených let shledávám značně nepřesvědčivými. Rozdílné odměňování soudců na stejném stupni soudní soustavy vykonávajících (v průměru) obdobné množství obdobně kvalitní práce jen na základě rozdílné délky praxe považuji za neodůvodněné.

### 3.4 Za jakých podmínek lze akceptovat restrikce platů soudců?

Platy soudců mají požívat zvýšené ochrany proti zásahům ze strany moci zákonodárné, to je dáno specifickým postavením a úkoly soudní moci. Podle čl. 4 Ústavy jsou základní práva a svobody pod ochranou soudní moci.

Lze souhlasit také s tím, že z ústavního pořádku nevyplývá absolutní zákaz snižování platů soudců,<sup>82</sup> ani garance automatického každoročního zvyšování platů.<sup>83</sup>

---

*ako ústavný činiteľ a nositeľ štátnej moci je rovný s ostatnými nositeľmi štátnej moci až po 15-ročnej praxi na súde druhého stupňa alebo 18-ročnej praxi na súde prvého stupňa.* Ústavní soud Slovenské republiky se však k uplatňování principu „věkového automatu“ v soudnictví bohužel vůbec nevyjádřil a celý návrh zamítnul z jiných důvodů (popsaných výše).

<sup>80</sup> Viz zákon. č. 236/1995 Sb., § 28.

<sup>81</sup> Zákon č. 236/1995 Sb., § 31.

<sup>82</sup> Např. PS II.: „Nelze tedy kategoricky tvrdit, že soudci obecných soudů mají apriorní právo na takové materiální zabezpečení, které nemůže být legislativní formou žádným způsobem a za žádných okolností změněno.“

<sup>83</sup> PS VIII., odst. 57: „Z dosavadní judikatury Ústavního soudu ovšem nelze dovozovat trvalý a nezpochybnitelný nárok na každoroční růst platů soudců.“

Základní podmínky, které má splňovat každý zásah do platů soudců, se pokusím shrnout dále. Úvodem budiž řečeno, že zásahy do platů soudců by měly být výjimečnou záležitostí.

- 1) Zásah do platů soudců, ať už zmrazení růstu platů, či za zcela mimořádných okolností dočasné snížení, nesmí být zaměřen pouze či převážně na soudce a nesmí ve svých důsledcích dopadnout pouze či převážně na soudce. Takový zásah nesmí být činěn v souvislosti s žádným probíhajícím, nedávno skončeným či naopak očekávaným soudním řízením a nesmí ani navenek u průměrně informovaného pozorovatele budit takový dojem.
- 2) Zásah do platů soudců musí být zákonodárcem důkladně zdůvodněn a musí být proporcionální ve vztahu jednak ke svému důvodu a jednak k ostatním přijatým opatřením.
- 3) Zásah do platů soudců má být předem projednán s reprezentanty soudní moci. Přípomínky ze strany soudní moci (jejích reprezentantů) mají být v legislativním procesu skutečně (nikoliv jen formálně) zohledněny.
- 4) Zásah do platů soudců je vždy způsobilý narušit nezávislost soudní moci, a proto podléhá přezkumu Ústavním soudem.

### 3.5 Jak řešit problematiku inflace?

Jestliže by nominální výše odměny soudců zůstala delší dobu nezměněna, v průběhu času by se fakticky snižovala skutečná výše jejich odměny a soudci by se tak v porovnání s ostatními profesemi propadali v žebříčku příjmové úrovně. Ve státech rozebíraných v tomto článku výše lze nalézt zejména následující cesty k řešení vlivu inflace na výši platů soudců.

První varianta vlivu inflace na zákonné úrovni neřeší, řešena je pouze výše platů soudců, resp. způsob jejího určení. Řešení inflace je v této variantě ponecháno obvykle na zákonodárci, aby v přiměřených lhůtách platy soudců zvyšoval a kompenzoval tak jejich reálné snížení v důsledku inflace. Tento způsob řešení lze nalézt například v právním řádu USA. Podobným způsobem je vliv inflace na platy soudců řešen také v Kanadě, kde se však předpokládá pravidelné hodnocení výše platů soudců ve vztahu k míře inflace ze strany nezávislých komisí. Taková komise však dá moci zákonodárné a výkonné pouze doporučení na příslušnou úpravu platů soudců.

Druhou možností řešení následků inflace je do zákona upravujícího výši platů soudců zakotvit mechanismus automatického zvyšování platů soudců v návaznosti na některou objektivně zjistitelnou veličinu. Nabízí se navázat zvyšování platů na samotnou míru inflace. Obvyklé je však navázání zvýšení platů soudců na zvýšení průměrných platů ve veřejné správě, což zaručuje zachování poměru mezi platy soudců a platy zaměstnanců ve veřejné správě. Tento způsob řešení vlivu inflace na platy soudců lze nalézt například v právním řádu České republiky či Lotyšska.

Řešení inflace pomocí již v zákoně zabudovaného mechanismu automatického zvyšování platů soudců podle zvyšování platů státních zaměstnanců, jak je tomu např. v ČR, se zdá být lepším z obou nastíněných řešení. Toto řešení působí preventivně proti vzniku sporů o to, zda již nastaly podmínky pro valorizaci platů či nikoliv. Současně toto řešení poskytuje platovým podmínkám soudců vyšší míru ochrany.

### 3.6 Legitimní očekávání soudců a problematika změny zákona během *vacatio legis*

V rámci úprav systému odměňování soudců může dojít k situaci, kdy je přijat zákon, který soudcům přinese určité zvýšení platů. Ještě než takový zákon nabude účinnosti, zákonodárce již zákonem přislíbené zvýšení platů sníží, či účinnost zákona posune dále do budoucnosti. V obou případech došlo k zásahu do očekávání soudců ohledně výše jejich budoucí odměny.

Ústavní soud Polské republiky při hodnocení takové situace dospěl k závěru, že zákonodárce může tímto způsobem měnit zákony v době *vacatio legis* a že soudci nemohou nabýt individuální práva (včetně práv spojených s legitimním očekáváním) na základě přijatého zákona, který dosud nevstoupil v účinnost.

S uvedeným závěrem ÚS se mohu ztotožnit. Moc zákonodárná samozřejmě může novelizovat existující zákony, to je ostatně jejím úkolem. Shora popsaná situace, kdy zákonodárce mění zákon v průběhu *vacatio legis*, je většinou (pokud nedojde ke zcela zásadním a neočekávaným změnám) projevem špatného zákonodárství. Nicméně pouhé „špatné zákonodárství“ není protiústavní a v souladu s doktrínou sebeomezení by se ústavní soudy v takové situaci měly držet zpět.

## 4. ZÁVĚR

Povinnost státu poskytnout soudcům dostatečné materiální zabezpečení bývá obecně považována za jednu ze záruk nezávislosti soudců.<sup>84</sup> Materiální zajištění soudců na odpovídající úrovni je proto důležitou povinností státu, který chce být považován za právní stát (nelze si představit právní stát bez skutečně nezávislé justice). Na druhou stranu je třeba nepouštět ze zřetele, že materiální zabezpečení soudců je pouze jednou z více podmínek skutečné nezávislosti soudců a bylo by chybou soustředit se pouze na tuto otázku.

V podmínkách České republiky je dle mého názoru nejvyšší čas, aby politická moc upustila od opakovaných pokusů o omezující zásahy do platů soudců, které připomínají neústupnou a nepřilíš inteligentní snahu prorazit hlavou zeď tvořenou vcelku konstantní judikaturou Ústavního soudu. Poté by bylo možné věnovat více pozornosti i jiným (a palčivějším) nevyřešeným otázkám justice, jako je např. nábor a výchova soudců, samospráva justice, nízká předvídatelnost soudního rozhodování či důvěra veřejnosti v soudnictví obecně.

**Mgr. Pavel Mlíkovský**

Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze  
advokát v Praze

<sup>84</sup> Např. PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*. Praha: Leges, 2011, s. 934; BAHÝLOVÁ, Lenka et. al. *Ústava České republiky*. Praha: Linde Praha, 2010, s. 987; HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník*. Praha: C. H. Beck, 2009, heslo *Nezávislost soudů a soudců*.

Pavel Mlíkovský

### Remuneration of Judges

*Abstract:* The article focuses on remuneration of judges in the Czech Republic as one of the safeguards of judicial independence. In its first part the article describes the development of statutory regulation of judges' remuneration in the Czech Republic since 1995. Further it describes a number of decisions of the Czech Constitutional court reacting to the attempts of the legislature to restrict the remuneration of judges'. Second part of the article describes the decisions of constitutional/supreme courts of selected foreign countries dealing with the restrictions of judges' remuneration. It is clear that same conflicts arose in many countries. In many of those decisions, interesting parallels to the current situation in the Czech Republic, may be found. The concluding part of the article attempts to summarize the topic using arguments presented by domestic and foreign courts. The author examines the role of judiciary in lawmaking regarding the remuneration of judges and concludes that judiciary should be allowed to take part in the lawmaking process through its representatives. The author further examines the issues of appropriate level of judges' remuneration and conditions for its increase and decrease, finding that judges' salaries in the Czech Republic are not inappropriate. Inflation issue is addressed with the conclusion that the solution typical for civil-law system has more advantages than the common-law solution. An attempt is made to define conditions under which the decrease of judges' salaries is acceptable.

*Key words:* judge, salary, remuneration, independence, Constitutional court, judiciary