

Anotace rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva

Rozsudek ze dne 22. června 2023 ve věci č. 61721/19 a 5 dalších – *Kubát a ostatní proti České republice*

Senát páté sekce Soudu jednomyslně rozhodl, že v souvislosti se zásahy státu do soudcovských platů v letech 2011–2014 nedošlo k porušení práva na spravedlivé řízení podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy ani práva na pokojné užívání majetku podle článku 1 Protokolu č. 1. Námitku porušení zákazu diskriminace na poli článku 14 Úmluvy ve spojení s článkem 1 Protokolu č. 1 Soud rovněž jednomyslně odmítl jako zjevně neopodstatněnou.

I. Skutkové okolnosti

Předmětné stížnosti podalo šest soudců obecných soudů České republiky a týkaly se zásahů státu do soudcovských platů v období od 1. ledna 2011 do 31. prosince 2014. Stěžovatelé poukázali především na to, že v uvedeném období docházelo k opakovaným novelizacím 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. V důsledku těchto změn se platová základna pro soudce snížila z trojnásobku průměrné nominální měsíční mzdy fyzických osob v nepodnikatelské sféře na 2,5násobek (později na 2,75násobek), případně se tato základna stanovila fixní částkou. Ústavní soud dané právní úpravy jako protiústavní opakovaně zrušil, a to nálezy sp. zn. Pl. ÚS 16/11 ze srpna 2011, Pl. ÚS 33/11 z května 2012 a Pl. ÚS 28/13 z července 2014. V posledním citovaném nálezu Ústavní soud uvedl, že tento nálezy má účinky toliko *ex nunc* a nezakládá nárok na zpětné doplacení rozdílu v platech a dalších náležitostech. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/15 z července 2016 pak Ústavní soud zopakoval, že z jeho derogačních nálezů v oblasti soudcovských platů nelze dovodit konkrétní majetkové nároky jednotlivých soudců.

Stěžovatelé v roce 2015 nepřistoupili na mimosoudní vyrovnání se státem o částečném dorovnání platů za období 2012–2014. Soudní cestou se domáhali zpětného doplacení platů do výše tzv. trojnásobku, avšak neúspěšně.

II. Odůvodnění rozhodnutí Soudu

K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 6 Odst. 1 ÚMLUVY

Stěžovatelé namítali, že vnitrostátní soudy včetně Ústavního soudu se řádně nevypořádaly s jejich argumentací a důkazy a náležitě neodůvodnily svá rozhodnutí.

Dle Soudu rozhodnutí přijatá v individuálních řízeních týkajících se stěžovatelů plně respektovala dosavadní plenární nálezy Ústavního soudu v dané oblasti, a to zejména sp. zn. Pl. ÚS 28/13 a Pl. ÚS 20/15. V těchto nálezech Ústavní soud pečlivě objasnil, proč i v případech zrušení právní úpravy soudcovských platů platí obecné pravidlo českého ústavního práva, dle něhož má takové rozhodnutí účinky pouze do budoucna, a nikoli retroaktivně. Ze zásady právní jistoty plyne, že ke změně ustálené judikatury může dojít jen tehdy, jsou-li předloženy zvláště naléhavé a přesvědčivé důvody. K tomu však v případě stěžovatelů nedošlo. Soudy rozhodující v jednotlivých řízeních iniciovaných stěžovateli tedy musely respektovat zmíněnou judikaturu Ústavního soudu, a bylo proto jen přirozené, že na ni ve velké míře odkazovaly. Ve světle uvedeného Soud neshledal, že by rozhodnutí těchto soudů nebyla dostatečně odůvodněna, a k porušení práva na spravedlivé řízení proto nedošlo.

K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 1 PROTOKOLU č. 1 K ÚMLUVĚ

Stěžovatelé dále namítali, že jejich legitimní očekávání na platy ve výši tzv. trojnásobku nebyla naplněna.

a) K přijatelnosti

Soud připomněl, že ochranu článku 1 Protokolu č. 1 může za určitých okolností požívat i „legitimní očekávání“ na získání majetku; takový nárok však musí mít dostatečný základ ve vnitrostátním právu, a to např. v ustálené judikatuře vnitrostátních soudů (*Kopecký proti Slovensku*, č. 44912/98, rozsudek velkého senátu ze dne 28. září 2004, § 52). Legitimní očekávání nicméně nevznikne v případě, kdy existuje spor o správný výklad domácího práva a argumenty stěžovatele jsou posléze odmítnuty vnitrostátními soudy (tamtéž, § 50).

Dále Soud zopakoval, že Úmluva nezaručuje právo na to, aby byl osobě setrvale vyplácen plat v konkrétní výši (*Vilho Eskelinen a ostatní proti Finsku*, č. 63235/00, rozsudek velkého senátu ze dne 19. dubna 2007, § 94). Jestliže však právní úprava zakotvuje určitou výši platů veřejných zaměstnanců a podmínky stanovené pro získání těchto platů jsou splněny, státní orgány nemohou odmítnout řídit se danou úpravou, dokud zůstává v účinnosti (*Mihăieș a Senteș proti Rumunsku*, č. 44232/11 a další, rozhodnutí ze dne 6. prosince 2011, § 15).

Soud uvedl, že v okolnostech projednávané věci má pochyby o tom, zda stěžovatelům náleželo legitimní očekávání, a tím i „majetek“. O této otázce však nemusí rozhodnout, neboť z důvodů uvedených níže dospěl k závěru, že k porušení článku 1 Protokolu č. 1 nedošlo.

b) K odůvodněnosti

Dle Soudu nesměřují námitky stěžovatelů proti samotným novelizacím zákona č. 236/1995 Sb., ale proti skutečnosti, že Ústavní soud odmítl přiznat svým derogačním nálezům v této oblasti retroaktivní účinek. V dalším kroku se tedy Soud zabýval takto vymezeným zásahem.

1. Zákonnost zásahu

Soud již v minulosti shledal přijatelným, když Ústavní soud prohlásil určité ustanovení za protiústavní, avšak ponechal jej po přechodnou dobu v účinnosti a stanovil zákonodárci lhůtu pro přijetí nové úpravy (srov. *Walden proti Lichtenštejnsku*, č. 33916/96, rozhodnutí ze dne 16. března 2000). Možnost nejvyššího soudního orgánu odložit časové účinky svého rozhodnutí o protiústavnosti právní úpravy – pakliže to ve výjimečných okolnostech vyžaduje to veřejný zájem – nelze hodnotit jako svévolný postup. Může se totiž ukázat jako nezbytné vyhnout se zjevně nepřiměřeným důsledkům plynoucím z uvedeného rozhodnutí v oblasti tak citlivé, jako je ekonomická politika státu v období vážné ekonomické krize (*Frantzeskaki a ostatní proti Řecku*, č. 57275/17, rozhodnutí ze dne 12. února 2019, § 39).

V projednávané věci nelze na straně Ústavního soudu identifikovat ani nejednotnou judikaturu, ani změnu přístupu. Jak už Soud shledal na poli článku 6 Úmluvy, rozhodnutí Ústavního soudu přiznat svým předmětným rozhodnutím účinky toliko do budoucna bylo v souladu s jeho předchozí praxí a s českou ústavní tradicí. Přístup Ústavního soudu v projednávané věci měl tedy právní základ v domácí legislativě a judikatuře. Z uvedeného plyne, že zásahy vůči stěžovatelům, spočívající v odmítnutí zpětného doplacení rozdílu v platech, byly aprobovány Ústavním soudem, a to v souladu s vnitrostátním právem ve smyslu článku 1 Protokolu č. 1 (srov. *Da Conceição Mateus a Santos Januário proti Portugalsku*, č. 62235/12 a další, rozhodnutí ze dne 8. října 2013, § 21).

2. Cíl zásahu

Ve své judikatuře – a to zejména v nálezu Pl. ÚS 28/13 – Ústavní soud vysvětlil, proč by měla být časová účinnost derogačních nálezů v oblasti soudcovských platů pouze *pro futuro*. Uvedl, že zpětné doplacení soudcovských platů by znamenalo významný a nepředvídaný zásah do státního rozpočtu v období ekonomické krize, který by vedl k růstu napětí mezi společností a soudci. Dle Soudu byl tedy zásah do práv stěžovatelů založen na důvodech ekonomické a sociální povahy, přičemž pro posouzení těchto otázek jsou v lepším postavení vnitrostátní orgány. V návaznosti na to Soud konstatoval, že nemůže nepřiznat zvláštní relevanci argumentům předloženým nejvyšším českým soudním orgánem, rozhodujícím navíc v plenární formaci, které podle všeho nepostrádají rozumný základ (srov. (*Mihăieș*

a Senteş proti Rumunsku, cit. výše, § 19). Ve světle uvedeného Soud uzavřel, že namítaný zásah sledoval legitimní cíl ve veřejném zájmu.

3. Přiměřenost zásahu

Soud předně poukázal na to, že dle Ústavního soudu by se zpětné doplacení požadovaných částek týkalo i období, kdy se Česká republika nacházela ve finanční krizi, resp. se z této krize teprve pomalu zotavovala. Třebaže stěžovatelé tento argument zpochybnili, Soud nenašel dostatečné důvody pro to, aby ho vyhodnotil jako svévolný či zjevně mylný.

Za nejdůležitější aspekt Soud nicméně označil skutečnost, že nic nenasvědčuje závěru, že by namítané opatření negativně ovlivnilo způsobilost českých soudců, včetně stěžovatelů, vykonávat svoji profesi nezávisle a nestranně (srov. *Zubko a ostatní proti Ukrajině*, č. 3955/04 a další, rozsudek ze dne 26. dubna 2006, § 68), ani že by představovalo ohrožení jejich živobytí (srov. *Savickas a ostatní proti Litvě*, č. 66365/09, rozhodnutí ze dne 15. října 2013, § 94), což ostatně stěžovatelé ani netvrdí. V této souvislosti Soud upozornil na to, že většina českých soudců (ne však stěžovatelé) se v rámci mimosoudních dohod se státem vzdala předmětných nároků. Navíc dle údajů předložených vládou (které stěžovatelé nenapadli) i navzdory snížení předmětného koeficientu průměrné měsíční soudcovské platy v letech 2011–2014 kontinuálně rostly.

Soud nicméně dodal, že vnímá argument stěžovatelů, dle něhož byla uvedená situace ve výsledku výhodná pro stát, jelikož mu umožnila ušetřit příslušnou sumu na úkor soudců. Označil za znepokojivé, že – jak uvedl i český Ústavní soud – český zákonodárce v oblasti soudcovských platů dlouhodobě postupoval záměrně protiústavním způsobem, přičemž překračoval limity nastavené ustálenou judikaturou Ústavního soudu. V této souvislosti Soud odkázal na různé dokumenty Rady Evropy, dle nichž by výše platů soudců měla být stanovena tak, aby je chránila před nátlaky zaměřenými na ovlivňování jejich rozhodování a jednání. Dále Soud zopakoval, že pokud stát soudcům nevyplácí benefity, na které mají tito zákonný nárok, jedná se o postup, který může vést k tomu, že soudci nebudou vykonávat své povinnosti s náležitým nasazením (srov. *Zubko a ostatní proti Ukrajině*, cit. výše, § 68–69).

V projednávané věci nicméně Soud shledal, že jeho úkolem je posoudit zásah spočívající v tom, že Ústavní soud odepřel stěžovatelům zpětné doplacení rozdílu v platech. Poukázal na to, že stejný orgán zároveň již před vydáním rozhodnutí ve věcech stěžovatelů zrušil zákonnou úpravu soudcovských platů z důvodu, že nebyla založena na náležité ekonomické analýze. Dle Soudu je skutečnost, že Ústavní soud již před vydáním napadených rozhodnutí konal za účelem ochrany legitimních zájmů soudců ohledně jejich platů, nepochybně relevantní pro posouzení přiměřenosti předmětného zásahu.

Ve světle uvedeného Soud dospěl k závěru, že – za předpokladu, že článek 1 Protokolu č. 1 se na projednávanou věc vztahuje – zásah do vlastnického práva stěžovatelů byl přiměřený, a k porušení citovaného ustanovení tedy nedošlo.

K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 14 ÚMLUVY VE SPOJENÍ S ČLÁNKEM 1 PROTOKOLU Č. 1

Stěžovatelé nakonec namítali platovou diskriminaci ve srovnání se zaměstnanci státní správy, zejména s náměstky ministrů, řediteli odborů a dalšími osobami ve srovnatelných pozicích na jednotlivých ministerstvech. Druhý stěžovatel navíc namítal diskriminaci ve srovnání s pracujícími důchodci, a to s argumentem, že ve stejný den, kdy byl přijat nález sp. zn. Pl. ÚS 28/13, přijal Ústavní soud i nález sp. zn. Pl. ÚS 31/13, jímž zrušil ustanovení zákona o daních z příjmů, dle něhož základní slevu na dani nelze uplatnit u tzv. pracujících důchodců, a současně přijal odlišný právní závěr ohledně zpětného doplacení finančního rozdílu založeného neústavní zákonnou úpravou, když nárok na zpětné doplacení přiznal. Šestý stěžovatel namítal i diskriminaci ve vztahu k soudcům, kterým stát v roce 2015 v rámci mimosoudních dohod přiznal částečné dorovnání platů, jelikož „tém stát vyplatil to, co si stěžovatel musel vysoudit“.

Co se týče první uvedené námitky, Soud připomněl, že článek 14 Úmluvy zaručuje ochranu před odlišným zacházením s osobami, které se nacházejí v analogických či relevantně podobných situacích (*Biao proti Dánsku*, č. 38590/10, rozsudek velkého senátu ze dne 24. května 2016, § 89). Pakliže stěžovatelé namítají platovou diskriminaci ve srovnání s vyššími státními úředníky, a to s argumentem, že platy těchto zaměstnanců nebyly v rozhodném období sníženy, je potřeba se zabývat otázkou, zda se soudci v České republice nacházejí v analogické situaci, co se týče platů, jako vyšší státní úředníci. V této souvislosti Soud poukázal na několik aspektů českého právního řádu. Platy soudců jsou stanoveny zákonem č. 236/1995 Sb., který upravuje rovněž platy poslanců, členů vlády, prezidenta republiky a českých poslanců Evropského parlamentu. Podle zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, mají soudci právo setrvat ve své funkci až do dosažení věku 70 let a v zásadě je nelze odvolat proti jejich vůli. Na druhou stranu zaměstnávání státních úředníků se v předmětné době řídilo zákoníkem práce a jejich platy byly stanoveny toliko nařízením vlády. Jedinečné postavení soudců potvrzuje i judikatura Ústavního soudu, dle níž náleží zákonodárci rozdílný dispoziční prostor k platovým restrikcím vůči soudcům a v jiných oblastech veřejné sféry, přičemž musí zohlednit odlišnost funkce soudců a představitelů moci zákonodárné a výkonné, zvláště pak státní správy (srov. nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 33/11). Ústavní soud tedy zdůraznil, že legislativa musí rozlišovat mezi soudci a státními úředníky. Ve světle uvedeného Soud uzavřel, že státní úředníky, kteří byli v dané době zaměstnáváni podle běžného pracovního práva, nelze srovnávat se soudci, jejichž pouto se státem se vyznačuje jednak specifickými funkcemi, které vykonávají, a jednak zásadou soudcovské nezávislosti (srov. *Gellérthe gyi a ostatní proti Maďarsku*, č. 78135/13, rozhodnutí ze dne 6. března 2018, § 34–41). Stěžovatele jakožto soudce tudíž nelze pro účely předmětné námitky považovat za osoby v analogické či relevantně podobné situaci vůči vyšším státním úředníkům.

Pokud jde o námitku druhého stěžovatele ohledně diskriminace ve srovnání s pracujícími důchodci, dle Soudu bylo jeho záměrem upozornit na odlišné přístupy Ústavního soudu v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 28/13 a Pl. ÚS 31/13. Tato námitka se tak týká spíše údajných rozporů v judikatuře, a tedy zásady právní jistoty, kterou se však Soud již zabýval na poli čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Není proto nutné ji znovu zkoumat z hlediska článku 14 ve spojení s článkem 1 Protokolu č. 1. Nadto dle Soudu předmětné situace soudců a pracujících důchodců nejsou žádným způsobem srovnatelné.

K námitce šestého stěžovatele Soud uvedl, že nevyvolává otázky na poli článku 14 Úmluvy: skutečnost, že stěžovatel si musel soudně vymoci sumy, které stát vyplatil jiným soudcům v rámci mimosoudních dohod, byla důsledkem jeho svobodného a informovaného rozhodnutí nepřistoupit na uvedenou dohodu, dle níž by se musel vzdát všech dalších platových nároků vůči státu za období let 2011–2014. Tímto rozhodnutím stěžovatel sám sebe dostal do odlišné situace ve srovnání se soudci, kteří dohodu přijali.

Ve světle uvedeného Soud shledal, že všechny námitky na poli článku 14 ve spojení s článkem 1 Protokolu č. 1 jsou zjevně neopodstatněné.