

# DOKTORANDSKÉ PŘÍSPĚVKY

## Odměňování soudců jako součást soudcovské nezávislosti\*

Judicial Remuneration as a Component of Judicial Independence

Adam Blisa\*\*

### Abstrakt

Článek se zabývá specifickou rolí odměňování soudců a možnými dopady manipulace se složkami odměňování na soudcovskou nezávislost. Vymezuje složky odměňování soudců a jeho vztah ke soudcovské nezávislosti a analyzuje rozhodnutí vrcholných soudů (USA, Kanada, Česká republika, Slovensko, Polsko). Přístup soudů následně podrobně kritice a poukazuje na aspekty vztahu soudcovské nezávislosti a odměňování soudců, které byly doposud do značné míry opomíjeny.

### Klíčová slova

Odměňování soudců; soudcovská nezávislost; soudci; soudní moc.

### Abstract

The paper addresses the specific status of judicial remuneration and the possible consequences of interferences with judicial remuneration for the judicial independence. It provides an outline of components of judicial remuneration and of its relationship with the concept of judicial independence. Subsequently, relevant case law of several countries' high courts (USA, Canada, the Czech Republic, Slovakia, Poland) is analysed and the approach of the respective courts is evaluated. The paper concludes with pointing out the so far neglected aspects of relationship between judicial independence and judicial remuneration.

### Keywords

Judicial Remuneration; Judicial Independence; Judges; Judiciary.

## 1 „Koho chleba jíš...“

„...tobo páseň zpívej,“ praví přísloví, podle kterého ten, který platí druhému, určuje také to, co a jak ten druhý má dělat. Pokud toto přísloví vztáhneme na vztah mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem, neshledáme na tom nic zvláštního – zaměstnanec dělá to, co mu zaměst-

\* Článek vznikl překladem a přepracováním částí diplomové práce obhájené v květnu 2016 na Katedře ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity nazvané *Judicial Salaries as a Component of Judicial Independence*; je založen na stavu k 31. 3. 2016. Anonymním recenzentům patří poděkování za cenné připomínky k textu. Názory v tomto textu jsou osobní a nereprezentují postoj institucí, na nichž autor působí.

\*\* Mgr. Adam Blisa, doktorand, Katedra ústavního práva a politologie, Právnická fakulta Masarykovy Univerzity, Brno; odborný pracovník, Ústav pro otázky soudnictví, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno; asistent soudce, Nejvyšší správní soud České republiky / Ph.D. student, Department of Constitutional Law and Political Science, Faculty of Law, Masaryk University, Brno; Research Assistant, Judicial Studies Institute, Faculty of Law, Masaryk University, Brno; Law Clerk, Supreme Administrative Court of the Czech Republic, Brno / Email: blisa.adam@gmail.com

navatel uloží. Na soudce však tuto logiku však aplikovat nelze.<sup>1</sup> Pokud soudce v demokratické společnosti rozhoduje případ, očekáváme od něj nikoliv podřízenost tomu, kdo jej platí, ať už je to exekutiva, legislativa či předseda soudu, ale pravý opak.

Jedním ze základních stavebních kamenů demokratického zřízení je totiž princip soudcovské nezávislosti, který je úzce propojen s konceptem dělby moci a vlády práva. Od soudců se očekává, že budou rozhodovat na základě zákona, nezávisle a nestranně, snad i spravedlivě, v souladu se svým svědomím. Nehledě na to jsou však soudci svým způsobem „zaměstnanci“ státu a za vykonanou práci dostávají odměnu, přičemž pravomoc určovat tuto odměnu je zpravidla svěřena jedné ze zbylých složek státní moci, legislativy či exekutivy.

V důsledku toho vzniká paradox, který není na první pohled zřejmý. Ve většině ústavních zřízení je totiž běžné, že jednotlivým složkám moci jsou v rámci systému brzd a rovnováh svěřeny určité pravomoci, jimiž mohou do určité míry zasahovat do činnosti ostatních složek, a tím nad nimi vykonávat kontrolu. Pravomoc určovat odměňování soudců však není ani brzdou, ani rovnováhou, a nemá tudíž sloužit jako prostředek kontroly nad justicí. Je tomu právě naopak – princip soudcovské nezávislosti má bránit ostatním složkám moci a jiným aktérům ve vyvíjení nepatřičného vlivu na rozhodování soudů či soudců, ať už prostřednictvím manipulace s odměňováním nebo jinými způsoby.<sup>2</sup>

Vyvstává tak otázka, jak zabránit tomu, aby soudní moc „zpívala cizí píseň“ či aby ji k tomu někdo nutil. Tato otázka doposud vyvolala poměrně velké množství zejména soudních sporů, avšak pozornost odborné veřejnosti příliš nezaujala. Většina z nepočtené odborné literatury, jež se tomuto problému věnuje, se zpravidla zaměřuje právě na rozhodnutí soudů v jednotlivých zemích. Chybí proto obecnější, teoreticky a „přeshraničně“ zaměřená analýza této otázky. Nadto v důsledku toho, že se pozornost zaměřuje zejména na judikaturu soudů, zůstává nepovšimnuto několik podstatných prvků vztahu mezi soudcovskou nezávislostí a odměňováním soudců. Tento článek je proto snahou učinit krok k nápravě zmíněných nedostatků, tedy snahou o vymezení teoretického rámce zmíněného vztahu, konfrontaci rozhodovací činnosti soudů s tímto rámcem a naznačení dalšího směru, jímž by se měl diskurz v budoucnu ubírat.

Co se týče struktury článku, v části 2 článek vymezuje pojem odměňování soudců a nastiňuje jeho složky, část 3 popisuje vztah mezi odměňováním soudců a soudcovskou nezávislostí. V části 4 je rozebrána judikatura pěti soudů týkající se zásahů do odměňování soudců a různé přístupy, jež soudy ve svých rozhodnutích zvolily, jsou následně podrobeny kritice. Část 5 pak poukazuje na opomíjené, avšak významné aspekty vztahu mezi odměňováním soudců a soudcovskou nezávislostí.

1 RUSSELL, Peter H. Toward a General Theory of Judicial Independence. In: RUSSELL, Peter H., O'BRIEN, David M. (eds.). *Judicial Independence in the Age of Democracy: Critical Perspectives from Around the World*. Charlottesville: University of Virginia Press, 2001, s. 18.

2 RUSSELL, Peter H. A General Theory of Judicial Independence Revisited. In: DODEK, Adam, SOSSIN, Lorne (eds.). *Judicial Independence in Context*. Toronto: Irwin Law, 2010, s. 601.

## 2 Odměňování soudců

Ve středu pozornosti tohoto článku stojí odměňování soudců, nejprve je tedy nutné vypořádat se s tím, co to vlastně odměňování soudců je a z čeho se skládá. Přestože se diskuse často soustředí pouze na *platy* soudců, *odměňování* je mnohem širším pojmem, který kromě zmíněných platů, jež se mohou samotné skládat z více složek, zahrnuje širokou škálu jak peněžitých, tak nepeněžitých benefitů, plateb a dalších položek, které mohou být soudcům z titulu jejich funkce poskytovány. Detailní výčet těchto složek přesahuje rámec tohoto článku, omezí se proto zejména na základní kategorie složek odměňování.<sup>3</sup>

Jak již bylo naznačeno, odměňování soudců lze dělit na peněžitě a nepeněžitě složky. Základní a nepochybně nejdůležitější peněžitou složkou odměňování soudců je jejich plat. Ten se může dále dělit na základní plat, který představuje odměnu za vykonávanou práci a jenž dostávají všichni soudci z povolání,<sup>4</sup> případně na další složky,<sup>5</sup> mezi které může patřit tzv. další plat (neboli 13. a 14. platy),<sup>6</sup> příplatky za vykonávání různých činností či funkcí,<sup>7</sup> bonus<sup>8</sup> či vy-

<sup>3</sup> Pro podrobnější analýzu a odkazy na konkrétní právní úpravu v různých zemích, zahrnující nejen složky odměňování soudců, ale také další aspekty, jež jsou v tomto článku rozebírány pouze ve stručnosti, viz diplomovou práci, z níž tento článek vychází: BLISA, Adam. *Judicial Salaries as a Component of Judicial Independence*. Diplomová práce, Katedra ústavního práva a politologie, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, 2016. Dostupné z: [https://is.muni.cz/auth/th/393001/pravf\\_m/DP\\_Judicial\\_Salaries\\_as\\_a\\_Component\\_of\\_Judicial\\_Independence.pdf](https://is.muni.cz/auth/th/393001/pravf_m/DP_Judicial_Salaries_as_a_Component_of_Judicial_Independence.pdf)

<sup>4</sup> Viz § 2 odst. 1 písm. a) 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.“); § 65 odst. 1 písm. a) zákona č. 385/2000 Z. z., o sudcích a přisídiacích a o změně a doplnění některých zákonů (dále jen „zákon č. 385/2000 Z. z.“); Art. 91a(1), *Právo o ustroju sáđów pomszecznych*, Dz.U. 2001 Nr 98 poz. 1070; či S. 18(1), *Courts Act 1971* (Velká Británie).

<sup>5</sup> V některých zemích mohou soudci dostávat pouze základní plat, nenavýšený o další složky; viz CEPEJ. *European judicial systems – Edition 2014 (2012 data): efficiency and quality of justice* [online]. Strasbourg: Council of Europe, s. 319–320. [cit. 18. března 2016]. Dostupné z: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport\\_2014\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf)

<sup>6</sup> Viz § 2 odst. 1 písm. b) zákona č. 236/1995 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2004; podle § 4 odst. 1 tamtéž byl další plat „jednorázové peněžitě plnění poskytované v každém kalendářním pololetí roku ve výši měsíční částky platu“.

<sup>7</sup> Slovesní soudci mohou obdržet příplatky za výkon funkce, dočasné přidělení na soud vyššího stupně, výcvik justičního čekatele, za pohotovost, a také osobní příplatek, viz § 65 odst. 1 písm. b) zákona č. 365/2000 Z. z. V České republice byl příplatek za funkci zrušen a „včleněn“ do koeficientu pro výpočet platu funkcionáře, viz § 28 zákona č. 236/1995 Sb. a komentář k § 31 zákona č. 236/1995 Sb. v Důvodové zprávě k návrhu zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců.

<sup>8</sup> „Bonusem“ nazývám jednorázové částky poskytované zpravidla na konci určitého období (měsíce, pololetí nebo roku) či po dosažení určitého milníku nebo cíle (věk, počet let ve funkci). Bonusy přitom mohou být stanoveny buď pevně, anebo může jejich výše být založena na různých faktorech či pouze na diskreci funkcionáře. Bonusy jsou soudcům udíleny například na Slovensku, viz § 65 odst. 1 písm. f) zákona č. 385/2000 Z. z.; nebo ve Francii v podobě tzv. *prime modulable*, tedy pohyblivého bonusu odvíjejícího se od pozice a výkonu soudce, viz GARAPON, Antoine; EPINEUSE, Harold. *Judicial Independence in France*. In: SEIBERT-FOHR, Anja (ed.). *Judicial Independence in Transition*. Heidelberg: Springer, 2012, s. 287. ISBN 978-3-642-28298-0.

rovnání platu.<sup>9</sup> Nad rámec platu může soudcům z jejich funkce vznikat nárok na další peněžité plnění,<sup>10</sup> jako je například důchod,<sup>11</sup> různorodé příplatky spojené se zdravotní péčí<sup>12</sup> či náhrady nákladů vzniklých v souvislosti s plněním funkce.<sup>13</sup> Obdobně mohou soudci požívat různé nepeněžité výhody, jako je například auto,<sup>14</sup> přidělení bytu či domu,<sup>15</sup> nebo léčebné pobyty.<sup>16</sup> Složky odměňování jsou shrnuty a znázorněny v Tabulce č. 1.

Peněžité složky		Nepeněžité složky	
Plat	Další peněžité složky		
Základní plat	Náhrada nákladů	Reprezentace	Auto, hromadná doprava
		Cestovné	
		Ubytování	
Další plat		Úhrady zdravotních nákladů	Bydlení
Příplatky	Za výkon funkce	Sociální příspěvky	
	Za dočasné přidělení		
	Za justičního čekatele		
	Za pohotovost		
	Osobní		
Za senioritu			
Bonusy	Fixní	Důchody	Zvláštní dovolená, rehabilitace
	Pohyblivé		
Vyrovnání platu			

**Tabulka č.1.** Složky odměňování soudců

- <sup>9</sup> Vyrovnání platu může být uděleno soudci propuštěnému z funkce nebo přesunutému na jinou pozici, kde by jinak pobíral nižší plat; viz např. § 78 zákona č. 385/2000 Z. z., nebo Art. 91a odst. 2, *Pravo o ustroju sądów powszechnych*.
- <sup>10</sup> Pro přehled široké škály možných příspěvků a benefitů společně se seznamem států, kde jsou soudcům poskytovány, viz CEPEJ. *European judicial systems – Edition 2014 (2012 data): efficiency and quality of justice* [online]. Strasbourg: Council of Europe, s. 320. [cit. 18. března 2016].
- <sup>11</sup> Například v Estonsku soudci pobírají jako penzi 75 % svého předchozího platu, viz LIGI, Timo. *Judicial Independence in Estonia*. In: SEIBERT-FOHR, Anja (ed.). *Judicial Independence in Transition*. Heidelberg: Springer, 2012, s. 769. ISBN 978-3-642-28298-0; polští soudci po odchodu do důchodu získávají status emeritního soudce a mají nárok na 75 % z jejich předchozího základního platu, viz Art. 100(2), 104 a 105, *Pravo o ustroju sądów powszechnych*, a BODNAR, Adam; BOJARSKI, Łukasz. *Judicial Independence in Poland*. In: SEIBERT-FOHR, Anja (ed.). *Judicial Independence in Transition*. Heidelberg: Springer, 2012, s. 707. ISBN 978-3-642-28298-0.
- <sup>12</sup> V Kanadě mají soudci nárok na zvláštní zdravotní pojištění a pojištění na zubní péči, viz S. 41.2(1) a 41.3(1) and (2), *Judges Act*, R. S.C., 1985, c. J-1; v Polsku mohou soudci dostat zvláštní dovolenou na zotavenou, viz Art. 93 a 94, *Pravo o ustroju sądów powszechnych*; slovenští soudci mají nárok na příplatek k nemocenskému do výše jejich funkčního platu, viz § 93 zákona č. 385/2000 Z. z.
- <sup>13</sup> Viz například náhrady nákladů českých soudců v § 5 odst. 1 písm. a) až l) zákona č. 236/1995 Sb.
- <sup>14</sup> Viz § 6 odst. 1 písm. a) a b), § 19 a § 33 zákona č. 236/1995 Sb.
- <sup>15</sup> Viz CEPEJ. *European judicial systems – Edition 2014 (2012 data): efficiency and quality of justice* [online]. Strasbourg: Council of Europe, s. 320. [cit. 18. března 2016].
- <sup>16</sup> § 50 zákona č. 385/2000 Z. z.

### 3 Soudcovská nezávislost a odměňování soudců

Po nastínění složek, z nichž se může skládat odměňování soudců, se článek v této části věnuje konceptu soudcovské nezávislosti a jeho vazbám na odměňování soudců. Tento koncept je velmi komplexní a zastřešuje mnoho různých mechanismů a vztahů mezi různými subjekty a aktéry. V důsledku toho je poměrně složité jej uchopit a chybí jakákoliv univerzální, nerozporovaná definice soudcovské nezávislosti.<sup>17</sup>

Z abstraktního, obecného pohledu můžeme soudcovskou nezávislost pojmut jako možnost soudů a soudců vykonávat své funkce a povinnosti bez nepatřičného<sup>18</sup> vlivu, nátlaku či kontroly, jako nezávislost na jiných aktérech či institucích.<sup>19</sup> Z jiného úhlu pohledu můžeme rozlišit několik faktorů, které přispívají soudcovské nezávislosti. Mezi ty můžeme řadit jak obecné kulturní vlivy (právní, politické a společenské),<sup>20</sup> tak konkrétnější aspekty, jako je způsob výběru soudců, pevné funkční období spojené s neodvolatelností, odpovědnostní mechanismy nebo právě platy soudců a financování soudů.<sup>21</sup>

Pokud bychom chtěli dále konkretizovat obsah soudcovské nezávislosti, můžeme tak učinit na základě několika otázek, s jejichž pomocí lze vymezit její strukturu a jednotlivé prvky přehledně utřídit. Tyto otázky se ptají, *komu, vůči komu, od čeho, a za jakým účelem* je soudcovská nezávislost garantována.<sup>22</sup> Pokud přeformulujeme první tři otázky, můžeme na jejich základě vytyčit i vztah soudcovské nezávislosti a odměňování soudců. Článek se tak v dalších částech bude věnovat tomu, (i) čím odměňování má být chráněno; (ii) kdo do odměňování může zasahovat; a (iii) jakým způsobem lze do odměňování zasahovat. Ke čtvrté otázce se vrátím v poslední části článku.

<sup>17</sup> CROSS, Frank. Judicial Independence. In CALDEIRA, Gregory A., KELEMEN, R. Daniel, WHITTINGTON, Keith E. (eds.). *The Oxford Handbook of Law and Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2008, s. 561. ISBN 978-0-199-20842-5.

<sup>18</sup> Lewis Kornhauser poukazuje na skutečnost, že existují také vlivy na soudce, které nemají negativní vliv na jeho nezávislost – například snaha stran řízení ovlivnit soudce prostřednictvím právní argumentace nebo vliv judikatury vrcholných soudů (v případě, že nejsou závazné a soudy je nemusí ze zákona následovat). Soudcovská nezávislost je proto ochranou pouze před *nepatřičným* vlivem, tj. vlivem motivovaným nekalými úmysly. Viz KORNHAUSER, Lewis A. Is Judicial Independence a Useful Concept? In BURBANK, S. B., FRIEDMAN, B. (eds.). *Judicial Independence at the Crossroads: An Interdisciplinary Approach*. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc., 2002, s. 48. ISBN 978-0-7619-2656-9.

<sup>19</sup> RUSSELL, Peter H. Toward a General Theory of Judicial Independence. In RUSSELL, Peter H., O'BRIEN, David M. (eds.). *Judicial Independence in the Age of Democracy: Critical Perspectives from Around the World*. Charlottesville: University of Virginia Press, 2001, s. 6. ISBN 978-0-8139-2016-0.

<sup>20</sup> JACKSON, Vicki C. Judicial Independence: Structure, Context, Attitude. In: SEIBERT-FOHR, Anja (ed.). *Judicial Independence in Transition*. Heidelberg: Springer, 2012, s. 25. ISBN 978-3-642-28298-0.

<sup>21</sup> Pro přehled viz tamtéž, s. 25–59.

<sup>22</sup> LAW, David S. Judicial Independence. In: BADIE, Bertrand, BERG-SCHLOSSER, Dirk, MORLINO, Leonardo (eds.). *International Encyclopedia of Political Science*. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc., 2011, s. 1369. ISBN 978-1-412-95963-6.

### 3.1 Čí odměňování?

První otázka zkoumá, *kdo* je nositelem soudcovské nezávislosti, a tedy čí odměňování může být potenciálně chráněno. Na tuto otázku se nabízí lakonická odpověď, že nositeli jsou přirozeně *soudci*. Pokud se jí však budeme zabývat hlouběji, zjistíme, že situace je komplikovanější. Soudcovská nezávislost totiž může chránit mnoho různých subjektů, které lze rozlišit na základě *kvalitativního* a *kvantitativního* kritéria. Zatímco kvalitativní kritérium rozlišuje subjekty soudcovské nezávislosti na základě specifických atributů, jež je odlišují od subjektů jiných (tj. ústavní soudce od soudců obecných soudů, laické přísedící od soudců z povolání), kvantitativní kritérium vytváří škálu odlišující na jedné straně jednotlivé soudce (*individuální nezávislost*) od justice jako celku na straně druhé (*institucionální nezávislost*).<sup>23</sup>

Z pohledu kvalitativního je článek z praktických i teoretických důvodů omezen na soudce z povolání, kteří požívají ochranu soudcovské nezávislosti bez ohledu na to, na kterém soudě působí.<sup>24</sup> Kvalitativní hledisko může sice být pro odměňování soudců za určitých podmínek relevantní,<sup>25</sup> podstatnější roli však hraje rozlišení kvantitativní. Na každém z konců zmíněné škály se totiž vyskytují odlišní aktéři, kteří mohou do odměňování zasahovat způsoby, které jsou co do povahy odlišné, pokud směřují vůči individuálnímu soudci, nebo pokud směřují vůči justici jako takové.

### 3.2 Kdo a jak může zasahovat do odměňování?

Druhá a třetí otázka, o nichž je s ohledem na úzkou provázanost pojednáno v této části článku dohromady, zkoumají, *kdo a jakým způsobem* může zasahovat do odměňování soudců. Aktéry, kteří mohou zasahovat do odměňování soudců, přitom můžeme rozdělit do dvou základních skupin podle toho, zda se z institucionálního hlediska nacházejí uvnitř, či vně justice, a to na *interní* a *externí* aktéry.

Toto rozdělení je z hlediska odměňování soudců klíčové, neboť aktéři v každé ze zmíněných skupin mohou zasahovat do odměňování jiným způsobem. V případě zásahu do odměňování soudců na institucionální straně spektra soudcovské nezávislosti budou

<sup>23</sup> LAW, David S. Judicial Independence. In: BADIE, Bertrand; BERG-SCHLOSSER, Dirk; MORLINO, Leonardo (eds.). *International Encyclopedia of Political Science*. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc., 2011, s. 1369–1370. ISBN 978-1-412-95963-6.

<sup>24</sup> Nepochybně lze uvažovat také o nezávislosti jiných subjektů, než jsou soudci z povolání. Ochrana těchto subjektů je však v takových případech zpravidla slabší než u soudců samotných; neúspěšně se snažili nezávislost obdobnou té soudcovské zajistit i pro sebe např. státní zástupci nebo členové Nejvyššího kontrolního úřadu, srov. náleží Ústavního soudu České republiky ze dne 28. 6. 2011, sp. zn. 17/10 (státní zástupci), a náleží Ústavního soudu České republiky ze dne 2. 2. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 14/15 (NKÚ).

<sup>25</sup> Tak tomu bylo například v České republice až do října 2014, kde byly platy ústavních soudců upraveny zvlášť od platů soudců obecných soudů; viz § 17 zákona č. 236/1995 Sb., účinného do 30. 9. 2014. Od října 2014 jsou platy ústavních soudců vypočítávány na stejném základě jako platy soudců obecných soudů.



aktéry zpravidla exekutiva či legislativa, které mají pravomoc regulovat (pod)zákonnou úpravu odměňování; na opačné straně spektra, při zásahu do odměňování individuálního soudce, bude aktér zpravidla pocházet zevnitř justice.<sup>26</sup>

Legislativa a exekutiva patří mezi nejdůležitější *externí* aktéry, neboť v jejich rukou spočívá pravomoc určovat odměňování soudců a jeho složky ve vztahu k celé justici, přičemž to je právě legislativa, která podle Alexandra Hamiltona ve svých rukou třímá měšec.<sup>27</sup> V naprosté většině států jsou tudíž platy soudců stanovovány zákonem či jiným právním předpisem; legislativa má tak nejširší škálu možností, jak zasáhnout do odměňování soudců: může snižovat či zvyšovat platy, vytvářet, měnit či rušit různé složky odměňování, nebo nemusí dělat nic a nechat inflaci, aby platy soudců postupem času ohlodávala. Obdobně může zasahovat do odměňování soudců exekutiva, na níž může být delegována pravomoc určit konkrétní výši platů podzákonným předpisem.<sup>28</sup> V procesu zásahu do platů mohou figurovat také další aktéři, jako například nezávislé komise pro odměňování soudců, jež byly zavedeny v Kanadě.<sup>29</sup>

Stěžejními *interními* aktéry, kteří mohou zasahovat do platů soudců, jsou soudní funkcionáři, soudní rady a disciplinární tělesa; na rozdíl od aktérů externích mohou interní aktéři v některých případech zasahovat do platů individuálních soudců. Soudní funkcionáři mají k dispozici zpravidla nepřímé prostředky pro ovlivnění odměňování soudců, v ojedinělých případech pak také přímé prostředky. Nepřímo mohou soudní funkcionáři ovlivnit odměňování soudců prostřednictvím pravomoci jmenovat soudce do funkce (např. předsedy senátu) či prostřednictvím přidělování spisů ve spojení s přidělováním bonusů založených na množství vyřízených věcí. Přímo pak mohou soudní funkcionáři zasahovat do odměňování, pokud je jim svěřena pravomoc určovat výši těchto

26 Srov. RUSSELL, Peter H. *Toward a General Theory of Judicial Independence*. In: RUSSELL, Peter H., O'BRIEN, David M. (eds.). *Judicial Independence in the Age of Democracy: Critical Perspectives from Around the World*. Charlottesville: University of Virginia Press, 2001, s. 11. ISBN 978-0-8139-2016-0.

27 HAMILTON, Alexander. *The Federalist*, 78. In: HAMILTON, Alexander, MADISON, James, JAY, John. *The Federalist Papers*. New York: Oxford University Press, 2008, s. 380. ISBN 978-0-19-280592-8.

28 Ve Velké Británii tuto roli zastává Lord Chancellor, viz s. 18(1), *Courts Act 1971*; v Kanadě pak ve vztahu k provinčním soudcům určují odměňování vlády jednotlivých provincií, viz COLVIN, Eric. *The Executive and the Independence of the Judiciary*. *Saskatchewan Law Review*. 1986–1987, Vol. 51, No. 2, s. 238. Pro přehled systémů odměňování soudců v jednotlivých kanadských provinciích viz SOSSIN, Lorne. *Between the Judiciary and the Executive: The Elusive Search for a Credible and Effective Dispute-Resolution Mechanism*. In: DODEK, Adam, SOSSIN, Lorne (eds.). *Judicial Independence in Context*. Toronto: Irwin Law, 2010, s. 67–81. ISBN 978-1-55221-195-3.

29 Tyto komise hrají významnou roli při stanovování odměňování soudců, neboť Nejvyšší soud Kanady podmínil ústavnost zásahu do odměňování soudců konzultací zásahu s nezávislou komisí; poslední slovo ohledně výše odměňování má však stále exekutiva. Viz rozsudek Nejvyššího soudu Kanady ze dne 18. 9. 1997, *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court (P.E.I.)*, [1997] 3 S.C.R. 3, § 131 a § 166 an. Pro podrobnější popis fungování komisí, viz SOSSIN, Lorne. *Between the Judiciary and the Executive: The Elusive Search for a Credible and Effective Dispute-Resolution Mechanism*. In: DODEK, Adam, SOSSIN, Lorne (eds.). *Judicial Independence in Context*. Toronto: Irwin Law, 2010, pp. 67–81. ISBN 978-1-55221-195-3.

bonusů. Soudcovské rady<sup>30</sup> mají často významné pravomoci vztahující se k postavení soudců, tedy jejich výběru, jmenování, povyšování, přeřazování, odvolávání a kárnému trestání; mají proto rovněž k dispozici rovněž mnoho způsobů, jak nepřímo ovlivňovat odměňování soudců.<sup>31</sup> Konečně disciplinární tělesa mohou jako kárný postih uložit soudci snížení platu na určitou dobu, odvolat jej z funkce předsedy senátu nebo jej přeložit.<sup>32</sup> Přehled zásahů do odměňování soudců je znázorněn v Tabulce č. 2.<sup>33</sup>

Složka odměňování		Typ zásahu
Základní plat	Snížení či zvýšení	Aktivní (změnou právního předpisu)
		Pasivní (v důsledku inflace či deflace)
	Zmrazení	
	Zdanění	
Bonusy	Pevně stanovené	Snížení či zrušení zákonem
	Diskreční a pohyblivé	Snížení či zrušení zákonem
		Manipulace v individuálním případě
Různé složky odměňování		Změna v důsledku povýšení nebo přeřazení na jiný soud
		Změna v důsledku jmenování do funkce
Zbývající peněžité a nepeněžité složky	Automatické	Snížení/zrušení zákonem
	Diskreční	Snížení/zrušení zákonem
		Manipulace v individuálním případě

Tabulka č.2. Zásahy do odměňování soudců

#### 4 Platy před soudy

V předchozích částech článku jsem nastínil, kteří aktéři mohou zasahovat do odměňování soudců a jakým způsobem tak mohou činit. Tato část se od teoretického vymezení aspektů odměňování posouvá k jejich zkoumání v praxi – k tomu, jak se k odměňování

30 Soudcovské rady existují například na Slovensku, v Itálii, Polsku či Litvě; viz BOBEK, Michal, KOSAŘ, David. *Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe*. *German Law Journal*. 2014, Vol. 15, No. 7, s 1266.

31 Tamtéž, s. 1263.

32 KOSAŘ, David. *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies: Holding the Least Accountable Branch to Account*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016, s. 77. ISBN 978-1-107-11212-4.

33 Tabulka je opět zjednodušena. Pro podrobný rozbor a klasifikaci zásahů do platů i zde odkazuji na příslušnou část své diplomové práce, z níž tento článek vychází.



soudců staví soudy. Odměňování soudců bylo již mnohokrát předmětem přezkumu vrcholných soudů v mnoha zemích. Jsou to tudíž soudy, které utvářejí současný diskurz týkající se odměňování soudců, z toho důvodu se podstatná část pozornosti soustředí právě na otázky řešené soudy a je nutné zaměřit se v první řadě na přístup soudů. V důsledku soustředění pozornosti na rozhodování soudů jsou však opomíjeny přinejmenším dva podstatné aspekty odměňování soudců, kterými se budu zabývat v poslední části článku.

Tato část vychází z analýzy „platové“ judikatury pěti soudů:<sup>34</sup> českého Ústavního soudu,<sup>35</sup> slovenského Ústavního soudu,<sup>36</sup> polského Ústavního tribunálu,<sup>37</sup> Nejvyššího soudu USA<sup>38</sup> a Nejvyššího soudu Kanady.<sup>39</sup> V každém rozhodnutí jsem sledoval několik faktorů: (i) složky odměňování, do nichž bylo zasaženo; (ii) na koho byl zásah mířen; (iii) kdo byl aktérem zásahu; (iv) o jaký zásah se jednalo; a (v) zda soud konstatoval porušení soudcovské nezávislosti. Výskyt těchto faktorů je zaznamenán v Tabulce č. 3 níže.

<sup>34</sup> V těchto zemích existují odlišné modely ochrany platů (viz část 4.1 níže), mým cílem bylo proto sledovat, jak se soudy v těchto zemích vypořádávají s totožnou otázkou.

<sup>35</sup> Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 15. 9. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 13/99 (*Platy soudců I*); ze dne 3. 7. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 18/99 (*Platy soudců II*); ze dne 3. 7. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 16/2000 (*Platy soudců III*); ze dne 11. 6. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 11/02 (*Platy soudců IV*); ze dne 14. 7. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 34/04 (*Platy soudců V*); ze dne 14. 7. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 43/04 (*Platy soudců VI*); ze dne 14. 7. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 9/05 (*Platy soudců VII*); ze dne 16. 1. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 55/05 (*Platy soudců VIII*); ze dne 2. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 13/08 (*Platy soudců X*); ze dne 7. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 12/10 (*Platy soudců XI*); ze dne 2. 8. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 16/11 (*Platy soudců XII*); ze dne 3. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 33/11 (*Platy soudců XIII*); ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/09 (*Platy soudců XIV*); a ze dne 10. 7. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 28/13, 10 July 2014 (*Platy soudců XV*).

<sup>36</sup> Usnesení Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 27. 1. 1995, sp. zn. PL. ÚS 14/94; a ze dne 4. 7. 2000, sp. zn. PL. ÚS 52/99; a nálezy Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 28. 11. 2007, sp. zn. PL. ÚS 12/05; ze dne 20. 5. 2009, sp. zn. PL. ÚS 17/08; ze dne 27. 10. 2010, sp. zn. PL. ÚS 16/09; ze dne 11. 12. 2013, sp. zn. PL. ÚS 99/2011; a ze dne 25. 11. 2015, sp. zn. PL. ÚS 27/2015.

<sup>37</sup> Rozsudky Ústavního tribunálu Polské republiky ze dne 4. 10. 2000, P 8/00; ze dne 18. 2. 2004, K 12/03; a ze dne 12. 12. 2012, K 1/12.

<sup>38</sup> Rozhodnutí Nejvyššího soudu Spojených států Amerických ze dne 1. 6. 1920, *Evans v. Gore*, 253 U.S. 245; ze dne 28. 4. 1939, *O'Malley v. Woodrough*, 307 U.S. 277; ze dne 15. 12. 1980, *United States v. Will*, 449 U.S. 200; ze dne 20. 2. 2001, *United States v. Hatter*, 532 U.S. 557; rozhodnutí Nejvyššího soudu Spojených států Amerických o neudělení *writ of certiorari* ze dne 4. 3. 2002, *Williams v. United States*, 535 U.S. 911; rozhodnutí Odvolacího soudu pro federální okresek (United States Court of Appeals for the Federal Circuit) ze dne 5. 10. 2012, *Beer v. United States*, No. 2010–5012.

<sup>39</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu Kanady ze dne 19. 12. 1985, *Valente v. The Queen*, [1985] 2 SCR 673; ze dne 16. 9. 1986, *The Queen v. Beauregard*, [1986] 2 S.C.R. 56; ze dne 18. 9. 1997, *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court (P.E.I.)*, [1997] 3 S.C.R. 3; ze dne 22. 7. 2005, *Provincial Court Judges' Assn. of New Brunswick v. New Brunswick (Minister of Justice)*; *Ontario Judges' Assn. v. Ontario (Management Board)*; *Bodner v. Alberta*; *Conférence des juges du Québec v. Québec (Attorney General)*; *Minc v. Québec (Attorney General)*, [2005] 2 S.C.R. 286.

Složka	P.	Cíl	P.	Aktér	P.	Zásah	P.	Porušení SN	P.
Plat	23	Soudní moc	34	Legislativa	31	Snížení	14	Ano	19
Další plat	8					Zpětvzetí valorizace	9		
Důchody	2					Zmrazení	7		
Nemocenské	1			Exekutiva	4	Zdanění	2	Ne	18
Příplatky	1					Jiné	4		
Jiné složky	1								

**Tabulka č. 3.** Odměňování před soudy (*P. označuje četnost výskytu*)

Z tabulky vyplývá, že zásahy přezkoumávané soudy nejčastěji míří na platy. Podstatnější však je, že aktérem byla vždy buď legislativa, nebo exekutiva, v důsledku čehož měly zásahy ve všech případech institucionální dimenzi a mířily tak na soudní moc jako celek. Tento poznatek je klíčový pro poslední část tohoto článku, v níž se snažím změnit směřování současného diskurzu. Typy zásahů, tedy zda se jednalo o snížení platů či jejich zmrazení, ponechávám stranou, neboť nejsou pro tento článek podstatné – podstatnější je, jak soudy v jednotlivých případech rozhodly, resp. jak svá rozhodnutí odůvodnily.

Konečně součet toho, kolikrát soudy konstatovaly porušení nezávislosti a kolikrát zásahy do odměňování soudců považovaly za přípustné, nám příliš mnoho o rozhodování soudů neřekne. Následující části článku jsou proto založeny na analýze vlastních odůvodnění zkoumaných rozhodnutí. Z té vyplývá, že soudy se mohou při posuzování zásahů do odměňování vydat dvěma diametrálně odlišnými směry, a vytvořit buď *procedurální*, nebo *substantivní* ochranu odměňování soudců.<sup>40</sup>

<sup>40</sup> Rozlišení substantivní/procedurální ochrany je založeno na článku Tsvi Kahany, zabývajícím se přezkumem zásahů do odměňování soudců v Kanadě. Tam v případě, že exekutiva zasáhne do odměňování soudců a odmítne se při tom řídit doporučením nezávislé komise vydaným po konzultaci zásahu, přezkoumá Nejvyšší soud odůvodnění zásahu prostřednictvím „testu“ zakotveného v rozhodnutí *Ref re Remuneration of Judges*, který se skládá ze dvou složek. První z nich, test rozumnosti (*rationality test*), má *procedurální* povahu (Kahana jej nazývá *process model*), neboť nehledí na meritum zásahu a zkoumá pouze to, zda motivace zásahu ze strany exekutivy nebyla čistě politické povahy a zda zásah nebyl diskriminační – jejím smyslem je tudíž vyloučit, že zásah není ve skutečnosti skrytou formou ekonomického nátlaku. Druhá složka (tzv. *correctness model*) však požaduje také prokázání legitimních důvodů pro zásah, tedy doložení, že postoj exekutivy je *správný*, zatímco komise se ve svém doporučení *mýlí*; jedná se tudíž svou povahou o *substantivní* přezkum. Toto rozlišení je v článku přizpůsobeno a vztaženo na celý proces zásahů do odměňování, nikoliv pouze na přezkum odůvodnění zásahů. Viz KAHANA, Tsvi. The Constitution as a Collective Agreement: Remuneration of Provincial Court Judges in Canada. *Queen's Law Journal*. 2004, Vol. 29, Issue 2, s. 457–461.

#### 4.1 Odměňování soudců v ústavách

Ještě před rozbořem samotného rozhodování soudů je třeba stručně nastínit výchozí pozici, v níž se zmíněné soudy nacházely. V různých zemích totiž existují odlišná ustanovení v ústavách týkající se odměňování soudců, což může ovlivnit, jakým způsobem se zásahy do něj mohou a budou soudy vypořádávat. Zkoumané země se dají rozdělit na ty, jež (i) mají *explicitní a konkrétně formulované* ustanovení v ústavě; (ii) mají *explicitní, avšak neurčitě formulované* ustanovení v ústavě; nebo (iii) *explicitní* ustanovení v ústavě *nemají*.

Vhodným příkladem země s explicitním a konkrétně formulovaným ustanovením regulujícím odměňování soudců jsou Spojené státy. Podle článku III, oddílu 1 Ústavy Spojených států totiž „[s]oudci [...] *za svou službu obdrží odměnu, jež během trvání jejich funkce nesmí být snížena*“.<sup>41</sup> Ústava Spojených států tedy obsahuje explicitní zákaz snižování platů soudců, který podstatně mění jak problémy, s nimiž se ve svých platových rozhodnutích americké soudy musely vypořádat, tak i způsob, jakým tak učinily. Ústavnost zásahu do odměňování soudců totiž v důsledku explicitního zákazu záleží primárně na tom, zda došlo ke snížení platů, či nikoliv.<sup>42</sup> Argumentace soudů je v důsledku toho poměrně technická a legalistická, princip soudcovské nezávislosti je zpravidla zmiňován pouze jako motivace pro zakotvení zmíněného ustanovení do ústavy a soudy s ním dále příliš nepracují.

Pokud však ústavy obsahují pouze neurčitě ustanovení týkající se odměňování soudců,<sup>43</sup> nebo pokud takové ustanovení zcela chybí,<sup>44</sup> jsou soudy nuceny s pomocí interpretace ústavních principů ochranu odměňování soudců vytvořit či dotvořit. Takový postup musely následovat také všechny soudy v mnou zkoumaných rozhodnutích, s výjimkou amerických federálních soudů. Všechny soudy přitom z teoretického hlediska pojaly princip soudcovské nezávislosti v podstatě tak, jak byl nastíněn v tomto článku, byl pro ně však toliko startovním bodem, od kterého se soudy následně vydaly různými směry a vytvořily, jak již bylo zmíněno, buďto procedurální požadavky, anebo požadavky substantivní.

41 Článek III, oddíl 1 Ústavy Spojených států Amerických (vlastní překlad autora); obdobná ustanovení obsahuje např. s. 72(iii.) Ústavy Austrálie (*Commonwealth of Australia Constitution Act*); článek 94 Mexické ústavy (*Mexico's Constitution of 1917*); s. 24 Ústavy Nového Zélandu [*Act to reform the constitutional law of New Zealand (Constitution Act 1986)*]; nebo čl. 35(5)(1°) Ústavy Irska (*Constitution of Ireland*) před novelou z roku 2011, kdy bylo v referendu schváleno ustanovení povolující snížení platů soudců [viz nynější čl. 35(5)(3°)].

42 Federální soudy USA tak posuzovaly ústavnost zdanění platů (*Evans v. Gore, O'Malley v. Woodrough, United States v. Hatter*), srážek zdravotního a sociálního pojištění (*United States v. Hatter*), nebo zpět-vzetí navýšení platů (*United States v. Will, Beer v. United States*).

43 Viz např. čl. 178 odst. 1 Ústavy Polské republiky ze dne 2. dubna 1997, Dz. U. No. 78, Item 483, podle kterého „[s]oudci obdrží odměnu odpovídající důstojnosti jejich funkce a rozsahu jejich povinností“; nebo s. 100 kanadského Ústavního zákona z roku 1867, podle kterého „[p]laty, příplatky a penze soudců [...] budou stanoveny Parlamentem“.

44 Viz např. ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

## 4.2 Procedurální ochrana odměňování

Jedním ze směrů, kterým se soudy mohly při vytváření ochrany odměňování soudců vydat, je vytvoření procedurálních požadavků. Procedurálními požadavky jsou ty, které aktéra zasahujícího do odměňování, ať už je jím legislativa či exekutiva, nutí, aby následoval určité kroky. Takové požadavky tudíž slouží primárně jako transparenční opatření, jejichž účelem je vyloučit možnost, že zásah ze strany legislativy či exekutivy je motivován snahou manipulovat s justicí prostřednictvím ekonomického nátlaku.<sup>45</sup> Pokud aktér následuje procedurální požadavky a je zřejmé, že zásah není motivován nepatřičnými úmysly, pak je zásah v mezích ústavnosti,<sup>46</sup> a to nehledě na jeho substantivní výsledek – nehraje proto roli, zda se jedná o snížení či zvýšení platů nebo jiných složek odměňování soudců.

Ideálnímu obrazu procedurálních požadavků se nejvíce blíží rozhodnutí Nejvyššího soudu Kanady ve věcech *Ref re Remuneration of Judges a Bodner*.<sup>47</sup> V obou případech Nejvyšší soud Kanady konstatoval, že legislativa a exekutiva mají pravomoc do platů soudců zasahovat, nehledě na věcnou povahu zásahu. Ústavnost takového zásahu je však podmíněna předchozí konzultací s nezávislou komisí pro odměňování soudců.<sup>48</sup> Pokud se exekutiva či legislativa rozhodnou doporučení komise nenásledovat, musí tento postup sledovat legitimní cíl dostatečně odůvodněný rozumným (*reasonable*) skutkovým základem a veřejným zájmem.<sup>49</sup> Jediným substantivním požadavkem, který Nejvyšší soud Kanady zavedl, je tak požadavek, aby byl zásah odůvodněn legitimním cílem<sup>50</sup> a aby platy soudců neklesly pod únosnou mez.<sup>51</sup>

---

45 KAHANA, Tsvi. The Constitution as a Collective Agreement: Remuneration of Provincial Court Judges in Canada. *Queen's Law Journal*. 2004, Vol. 29, Issue 2, s. 450–459.

46 Viz tamtéž, s. 459.

47 Viz pozn. č. 39.

48 Rozsudek Nejvyššího soudu Kanady ze dne 18. 9. 1997, *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court (P.E.I.)*, [1997] 3 S.C.R. 3, § 133, 147 a 166–185. Nejvyšší soud Kanady se inspiroval komisemi, jež v době rozhodnutí existovaly v několika provinciích, a jejich existenci povýšil na ústavní požadavek. Komise musí být podle Nejvyššího soudu nezávislé, efektivní a objektivní (§ 169). To znamená, že její členové musí mít časově omezený mandát dlouhý 3 až 5 let (§ 171 and 174), měly by se skládat ze členů všech složek moci (§ 172); doporučení komise by měla být založena na objektivních kritériích, nikoliv politických zájmech (§ 173) a měla by mít určitou váhu, čehož může být dosaženo tím, že legislativa či exekutiva budou mít povinnost se k doporučením vyjádřit v určité lhůtě (§ 179), a pokud se doporučeními odmítnou řídit, musí tento krok odůvodnit, případně jej obhájit před soudy (§ 180).

49 Podrobněji viz pozn. č. 40 výše.

50 Rozsudek Nejvyššího soudu Kanady ze dne 18. 9. 1997, *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court (P.E.I.)*, [1997] 3 S.C.R. 3, § 183 an.

51 Nejvyšší soud Kanady však nenaznačil, kde by se měla ona únosná mez nacházet – je přitom diskutabilní, zda by taková situace vůbec mohla nastat. Rozsudek Nejvyššího soudu Kanady ze dne 18. 9. 1997, *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court (P.E.I.)*, [1997] 3 S.C.R. 3, § 135 a § 192–196.

Řešení zvolené Nejvyšším soudem Kanady bylo nepochybně výsledkem poměrně tvořivé interpretace (či soudního aktivismu), za což soud také sklídl kritiku. Mnohé aspekty navrhnutého řešení byly (a jsou) problematickými,<sup>52</sup> a to nejen z teoretického hlediska, ale také z praktického,<sup>53</sup> o čemž svědčí také samotné rozhodnutí ve věci *Bodner* reagující na to, že komise požadované předchozím rozhodnutím nefungovaly tak, jak soud předpokládal.<sup>54</sup> I přes to jsou procedurální požadavky vytvořené Nejvyšším soudem Kanady poměrně vynalézavým a originálním způsobem, jak zajistit ochranu odměňování soudů – je proto zapotřebí vnímat je kladně, a to z několika důvodů.

Zaprvé, tyto požadavky na rozdíl od požadavků substantivních výrazným způsobem nezasahují do ústavního systému a nemění rozložení pravomocí mezi jednotlivé složky moci. Zadruhé, procedurální požadavky jsou dostatečně srozumitelné a jednoznačné na to, aby je mohly ostatní složky moci bez větších problémů následovat. V důsledku toho také umožňují transparentní přezkum zásahu do odměňování soudců v jednotlivých případech, čímž minimalizují skutečnou hrozbu nepřípustného zasahování do soudcovské nezávislosti.

Zatřetí, tyto požadavky nevyžadují po soudní moci, aby určovala výši svých platů a jiných složek odměňování, a ani jí k tomu nezmocňují, v důsledku čehož může být soudnímu přezkumu zásahů do odměňování soudců přisuzována podstatně větší legitimita, než tomu je u požadavků substantivních. Konečně, i přes zmíněnou kritiku a jisté praktické obtíže procedurálních požadavků, ve srovnání s rozhodnutími ostatních soudů podrobených analýze se řešení zvolené Nejvyšším soudem Kanady jeví jako poměrně umírněné a zdrženlivé vůči pravomoci legislativy a exekutivy rozdělovat veřejné prostředky. I v tomto ohledu tak stojí v protikladu k požadavkům substantivním, při jejichž vytváření a aplikaci šly soudy podstatně dále než Nejvyšší soud Kanady.

### 4.3 Substantivní ochrana odměňování

Substantivní požadavky odlišuje od požadavků procedurálních zejména skutečnost, že nejsou zaměřeny na *proces* zásahů do odměňování soudců, ale na jejich *výsledek* – tedy na to, zda, za jakých podmínek a o kolik mohou či nemohou být platy a další složky

<sup>52</sup> Viz např. ZIEGEL, Jacob S. The Supreme Court Radicalizes Judicial Compensation. *Constitutional Forum*. 1998, Vol. 9, No. 2, s. 35 a 37; a KAHANA, Tsvi. The Constitution as a Collective Agreement: Remuneration of Provincial Court Judges in Canada. *Queen's Law Journal*. 2004, Vol. 29, Issue 2, s. 451–467.

<sup>53</sup> Komise zpravidla doporučily výrazné zvýšení platů, načež se exekutiva odmítla doporučením komise řídit, na což soudci reagovali žalobou. Viz HOGG, Peter W. The Bad Idea of Unwritten Constitutional Principles: Protecting Judicial Salaries. In: DODEK, Adam; SOSSIN, Lorne (eds.). *Judicial Independence in Context*. Toronto: Irwin Law, 2010, s. 34–35. ISBN 978-1-55221-195-3.

<sup>54</sup> Pro detailní popis fungování komisí po rozhodnutí Nejvyššího soudu Kanady ve věci *Bodner*, viz SOSSIN, Lorne. Between the Judiciary and the Executive: The Elusive Search for a Credible and Effective Dispute-Resolution Mechanism. In: DODEK, Adam; SOSSIN, Lorne (eds.). *Judicial Independence in Context*. Toronto: Irwin Law, 2010, s. 67–81. ISBN 978-1-55221-195-3.

odměňování soudců sníženy, případně zmrazeny.<sup>55</sup> Ideálním příkladem substantivního požadavku, přestože není vytvořen soudem, ale předepsán ústavodárcem, je již zmíněný zákaz snižování odměňování soudců v Ústavě Spojených států.<sup>56</sup>

Z judikatury federálních soudů Spojených států vyplývá, jak bylo zmíněno výše, že vložením (explicitního) substantivního požadavku do ústavy je omezen přezkum zásahů do odměňování soudců a diskrece soudů. Naopak tomu je, pokud ústavy obsahují vágní či žádné ustanovení o odměňování soudců. V takovém případě soudy ochranu dotvářejí či vytvářejí samy, přičemž polský Ústavní tribunál, slovenský Ústavní soud a český Ústavní soud vytvořily, na rozdíl od kanadského Nejvyššího soudu, ochranu substantivní. Požadavky formulované jednotlivými soudy se nicméně do určité míry liší, stejně jako míra zdrženlivosti, kterou při jejich vytváření a aplikaci projevíly.

Nejzdrženlivější ze tří zmíněných soudů byl polský Ústavní tribunál. Ačkoliv Ústava Polské republiky obsahuje explicitní ustanovení o odměňování soudců, požaduje pouze, aby odměňování odpovídalo důstojnosti funkce soudců a rozsahu jejich povinností.<sup>57</sup> Jedná se tak o neurčité ustanovení, které soudům neposkytuje takřka žádná vodítka pro rozhodování. Ústavní tribunál z textu ústavy dovodil několik požadavků, jimiž se legislativa a exekutiva při zasahování do odměňování soudců musí řídit: odměna soudce (i) má podstatně převyšovat průměrný plat; (ii) má v dlouhodobém časovém horizontu konstantně růst; a (iii) nesmí být, až na výjimečné případy, snižována.<sup>58</sup>

Vzhledem k tomu, že se tyto požadavky vztahují zejména ke konečné podobě odměňování soudců, nikoliv k procesu zásahů do odměňování, lze je kategorizovat jako substantivní. Ústavní tribunál zašel poměrně daleko, když do Ústavy Polské republiky „včetl“ zákaz snížení odměňování soudců. Nehledě na to se jeho přístup dá považovat za nejzdrženlivější, neboť při přezkumu jednotlivých zásahů do odměňování soudců požadavky aplikoval zdrženlivě a poskytnul legislativě poměrně široký manévrovací prostor. Ve všech analyzovaných rozhodnutích tak dospěl k závěru, že legislativa nepřekročila své pravomoci a shledal všechny zásahy do odměňování ústavními.

---

55 O snížení hovořím zejména s ohledem na to, že žádné ze substantivních požadavků, na které jsem narážil, nezakazovaly ani neregulovaly zvýšení platů; pouze Nejvyšší soud Kanady výslovně uvedl, že zvýšení platů může představovat rovnocenné nebezpečí pro soudcovskou nezávislost jako jejich snížení. Srov. rozsudek Nejvyššího soudu Kanady ze dne 18. 9. 1997, *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court (P.E.I.)*, [1997] 3 S.C.R. 3, § 159; a KAHANA, Tsvi. The Constitution as a Collective Agreement: Remuneration of Provincial Court Judges in Canada. *Queen's Law Journal*. 2004, Vol. 29, Issue 2, s. 480.

56 Viz článek III, oddíl 1 Ústavy Spojených států Amerických.

57 Viz pozn. č. 43.

58 Ústavní tribunál dále požadoval, aby byl proces stanovování výše odměňování soudců prost jakékoliv diskrece, a to jak na individuální úrovni, tak na úrovni institucionální, což je požadavek čistě procedurální; a aby bylo odměňování soudců v případě, že má stát rozpočtové problémy, obzvláště chráněno před negativními dopady; viz rozsudek Ústavního tribunálu Polské republiky ze dne 12. 12. 2012, K 1/12, bod 5.4.



Ústavní soud Slovenské republiky zpočátku úplně odmítal vztáhnout ústavní ochranu soudcovské nezávislosti na odměňování soudců.<sup>59</sup> Postupně však přehodnotil svůj přístup,<sup>60</sup> začal zásahy do odměňování přezkoumávat prostřednictvím testu proporcionality a eventuálně vytvořil specifická substantivní kritéria, jimiž se musí legislativa při zasahování do odměňování soudců řídit. Zásahy do odměňování musely být podle soudu dostatečně odůvodněny stavem ekonomiky, měly být pouze dočasné povahy a nesmělo se ze strany legislativy jednat o svévoli.<sup>61</sup> Požadavky odůvodnění zásahu a absence svévole ve svém důsledku omezují diskreci legislativy co do možnosti zasahovat do platů; případné zásahy nadto podmiňují eventuálním schválením ze strany Ústavního soudu. Požadavek dočasnosti zásahu, jenž se z logiky věci vztahuje pouze na snížení či zmrazení platů, pak ve své podstatě představuje zákaz snížení odměňování soudců. Tyto požadavky jsou tudíž substantivní povahy, neboť rovněž regulují výsledek zásahu, a nikoliv jeho proces.

Poslední zkoumanou je „platová“ judikatura Ústavního soudu České republiky. Český Ústavní soud přezkoumával ze tří střeoevropských soudů nejvíce zásahů do odměňování a při vytváření substantivních požadavků zašel nejdále. Ústavní soud byl přitom nekonzistentní jak co do odůvodnění, tak co do výsledků svých nálezů. Hned v prvním nálezu týkajícím se odměňování soudců Ústavní soud transplantoval do českého ústavního pořádku zákaz snižování platů z článku III, oddílu 1 Ústavy Spojených států,<sup>62</sup> jen aby tento krok v druhém a třetím platovém nálezu vzal zpět.<sup>63</sup> Ústavní soud v těchto nálezech formuloval požadavky převážně substantivního charakteru, podle nichž zásah musel být ve formě zákona, musel sledovat legitimní cíl a být nezbytný, aplikoval je však zdrženlivě a zásahy shledal ústavními.

V dalších nálezech nicméně opět přehodnotil svůj postoj a při vytváření další judikatury implicitně vycházel z předpokladu, že snížení odměňování soudců je *per se* zakázáno. Obdobně jako jeho slovenský protějšek přezkoumával zásahy prostřednictvím testu proporcionality,<sup>64</sup> postupně omezoval okolnosti, za nichž považoval snížení odměňování soudců za přípustné, a judikatorní vývoj zakončil tím, že určil, jakou konkrétní výši koeficientu pro výpočet platů soudců považuje za ústavní.<sup>65</sup> Obdobně jako v Polsku a na Slovensku

<sup>59</sup> Usnesení Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 27. 1. 1995, sp. zn. PL. ÚS 14/94; usnesení Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 4. 7. 2000, sp. zn. PL. ÚS 52/99; a náleží Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 28. 11. 2007, sp. zn. PL. ÚS 12/05.

<sup>60</sup> Ústavní soud Slovenské republiky svůj původní postoj explicitně odmítl v nálezu ze dne 11. 12. 2013, sp. zn. PL. ÚS 99/2011, § 79.

<sup>61</sup> Nálež Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 25. 11. 2015, sp. zn. PL. ÚS 27/2015, část III. 3.

<sup>62</sup> Nálež Ústavního soudu České republiky ze dne 15. 9. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 13/99 (*Platy soudců I*).

<sup>63</sup> Nálezy Ústavního soudu České republiky ze dne 3. 7. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 18/99 (*Platy soudců II*); a ze dne 3. 7. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 16/2000 (*Platy soudců III*).

<sup>64</sup> Viz nálež Ústavního soudu České republiky ze dne 14. 7. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 34/04 (*Platy soudců V*).

<sup>65</sup> Nálež Ústavního soudu České republiky ze dne 10. 7. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 28/13, 10 July 2014 (*Platy soudců XVI*).

jsou požadavky vytvořené českým Ústavním soudem substantivní povahy. Český Ústavní soud byl přitom, až na výjimky, nejméně zdrženlivý při jejich aplikaci na zásahy do odměňování soudců a v devíti ze čtrnácti nálezů tyto zásahy shledal protiústavními.<sup>66</sup>

#### 4.4 Substantivní požadavky jako kolektivní vyjednávání?

Poté, co byly nastíněny rozdíly mezi substantivními a procedurálními požadavky, se tato část článku věnuje jejich zhodnocení. Ještě předtím je však nutné uvést, že se jedná o normativní argumentaci, u níž nelze tvrdit, že představuje jediné správné řešení, vychází však ze dvou předpokladů či „hodnotových“ postojů. Zaprvé, tato argumentace se pokouší vyvažovat a uspokojit do nejvyšší možné míry dva soupeřící ústavní imperativy – na straně jedné pravomoc legislativy rozdělovat veřejné prostředky a soudcovskou nezávislost na straně druhé.<sup>67</sup> Zadruhé, preferoval jsem takové řešení, které má dostatečnou oporu jak v ústavní teorii, tak v ústavním textu a jeho racionální interpretaci, které je zároveň schopné poskytnout efektivní ochranu soudcovské nezávislosti a zachovat či dokonce posílit rovnováhu mezi složkami moci.

Jak předchozí části naznačují, zatímco procedurální požadavky shledávám adekvátními pro ochranu odměňování soudců a soudcovské nezávislosti, substantivní požadavky jsou podle mého názoru problematické z několika úhlů pohledu, pročež by se soudy měly vytváření substantivních požadavků úplně vyhnout a upřednostnit požadavky procedurální.<sup>68</sup> Proč tomu tak je, se ukáže, pokud se vrátíme na samotný začátek článku k vymezení struktury soudcovské nezávislosti, a to konkrétně ke čtvrté otázce, která se ptá po smyslu či účelu, jemuž má soudcovská nezávislost sloužit. Tato otázka naznačuje, že soudcovská nezávislost není samoučelná, ale je spíše instrumentální hodnotou, jejímž smyslem je zabezpečit další hodnoty, z nichž tou nejdůležitější je spravedlivé a nestranné rozhodování soudů v souladu se zákonem,<sup>69</sup> oproštěné od nepatřičného nátlaku či vlivů zevnitř či zvnějšku justice.<sup>70</sup> Justice, která požívá takovou nezávislost, je pak nutným

<sup>66</sup> Jeden ze zamítavých nálezů se přitom věnoval poměrně specifické a marginální otázce nemocenského soudců; viz náleží Ústavního soudu České republiky ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/09 (*Platy soudců XIV*).

<sup>67</sup> KAHANA, Tsvi. The Constitution as a Collective Agreement: Remuneration of Provincial Court Judges in Canada. *Queen's Law Journal*. 2004, Vol. 29, Issue 2, s. 472.

<sup>68</sup> Jedinou výjimkou jsou soudy v zemích s explicitním a konkrétním substantivním ustanovením regulujícím odměňování soudců, jako jsou například Spojené státy americké.

<sup>69</sup> Srov. LAW, David S. Judicial Independence. In: BADIE, Bertrand, BERG-SCHLOSSER, Dirk, MORLINO, Leonardo (eds.). *International Encyclopedia of Political Science*. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc., 2011, s. 1371. ISBN 978-1-412-95963-6; a DODEK, Adam. Judicial Independence as a Public Policy Instrument. In DODEK, Adam; SOSSIN, Lorne (eds.). *Judicial Independence in Context*. Toronto: Irwin Law, 2010, s. 300. ISBN 978-1-55221-195-3; RUSSELL, Peter H. Toward a General Theory of Judicial Independence. In RUSSELL, Peter H., O'BRIEN, David M. (eds.). *Judicial Independence in the Age of Democracy: Critical Perspectives from Around the World*. Charlottesville: University of Virginia Press, 2001, s. 12. ISBN 978-0-8139-2016-0.

<sup>70</sup> RUSSELL, Peter H. A General Theory of Judicial Independence Revisited. In: DODEK, Adam; SOSSIN, Lorne (eds.). *Judicial Independence in Context*. Toronto: Irwin Law, 2010, s. 601. ISBN 978-1-55221-195-3.

předpokladem existence vlády práva<sup>71</sup> a liberálně-demokratického zřízení, v němž se jednotlivec může domoci svých práv vůči státní moci.<sup>72</sup>

Jak soudy, které ve své judikatuře vytvořily ochranu substantivní, tak soudy, které vytvořily ochranu procedurální, vycházely z principu soudcovské nezávislosti. Avšak soudy, jež se přiklonily k ochraně substantivní povahy, zpravidla použily princip soudcovské nezávislosti pouze jako výchozí bod a následně se k němu v odůvodnění již nevracely. V důsledku toho bylo výstupem jejich rozhodování množství požadavků, jejichž schopnost garantovat výše zmíněné cíle je přinejmenším diskutabilní.

Substantivní požadavky totiž často trpí značnou neurčitostí, neboť soudy (s výjimkou českého Ústavního soudu) se vyhýbají tomu, aby učinily poslední krok v určování výsledku zásahů do odměňování a stanovily jeho konečnou podobu.<sup>73</sup> Výsledkem je, že soudy poskytují legislativě či exekutivě poměrně málo vodítek, jimiž by se mohly v budoucnu řídit, a ty pak při dalších zásazích často překračují neurčitě formulované požadavky, na což soudy musí reagovat kontinuálním zpřesňováním a dotvářením substantivních požadavků.<sup>74</sup>

Snaha vytvořit a konkretizovat substantivní požadavky poté ústí v to, že soudy řetěží svou judikaturu, která působí dojemem, že se spíše než o přezkum jednotlivých zásahů na základě předem daných, konkrétních a transparentních kritérií, jedná o jeden pokračující spor či přímo o vyjednávání s legislativou či exekutivou nad konečnou podobou odměňování soudců ve formě soudního sporu. Primární účel, ochrana soudcovské nezávislosti, přitom v takovém sporu ustupuje do pozadí nebo se úplně vytrácí.

Obdobně diskutabilní je poté aplikace testu proporcionality na zásahy do odměňování soudců, a to z několika důvodů. Zaprvé, test proporcionality je koncepčně určen k přezkumu zásahů do negativních práv, tedy práv, jež garantují autonomní zónu jednotlivce, do níž stát nemá zasahovat (*status negativus*), pokud nesplní určité podmínky zkoumané testem proporcionality.<sup>75</sup> Užití tohoto testu pro přezkum odměňování soudců tak v prvé řadě implikuje, že odměňování soudců představuje „zónu nulového zásahu“.<sup>76</sup>

---

71 Viz DODEK, Adam. Judicial Independence as a Public Policy Instrument. In DODEK, Adam, SOSSIN, Lorne (eds.). *Judicial Independence in Context*. Toronto: Irwin Law, 2010, s. 299–300 a pozn. č. 12. ISBN 978-1-55221-195-3.

72 RUSSELL, Peter H. A General Theory of Judicial Independence Revisited. In: DODEK, Adam, SOSSIN, Lorne (eds.). *Judicial Independence in Context*. Toronto: Irwin Law, 2010, s. 601. ISBN 978-1-55221-195-3.

73 K tomuto závěru došel Ústavní soud České republiky ve svém nálezu ze dne 10. 7. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 28/13, 10 July 2014 (*Platy soudců XV*).

74 Tento závěr podporují i rozdílné výsledky rozhodnutí zkoumaných tří středoevropských soudů.

75 VYHNÁNEK, Ladislav. Proporcionálně či jinak? Problém ústavního přezkumu zásahů do sociálních práv. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2014, č. 3, s. 203, 208–209.

76 „Zónou nulového zásahu“ je myšlena autonomní zóna jednotlivce, jež je ohraničena bodem nulového zásahu, po jehož překročení ze strany státní moci se jedná o zásah do základního práva jednotlivce; srov. tamtéž, s. 209.

Odměňování soudců však autonomní zónou, jež existuje sama od sebe, ze své podstaty není – musí být totiž v prvé řadě určeno legislativou a/nebo exekutivou, vyžaduje tedy pro svůj vznik určitou aktivitu. Pokud tedy soudy na zásah do odměňování soudců aplikují test proporcionality, pak tím implicitně přiznávají odměňování soudců status negativního práva a činí z něj zmíněnou zónu nulového zásahu. Jedná se tak o poměrně radikální krok, který je jen stěží akceptovatelný bez hlubšího odůvodnění a zakotvení v ústavním textu a ústavní teorii.<sup>77</sup>

Zadruhé, test proporcionality není pro přezkum zásahů do odměňování soudců vhodný z koncepčního hlediska, což vyjde najevo při jeho aplikaci. Test proporcionality se ve své základní formě skládá ze tří kroků, ve kterých zjišťuje: (i) zda byl zásah schopný dosáhnout legitimního cíle (*test vhodnosti*); (ii) zda existuje jiné, méně invazivní opatření, s jehož pomocí by bylo možné dosáhnout stejného cíle (*test potřebnosti*); a (iii) zda je zásah proporcionalní v užším slova smyslu.<sup>78</sup>

První krok testu proporcionality požaduje od soudu, aby přezkoumal meritum zásahu. V případě zásahů do odměňování soudců se přitom jedná o poměrně formální a nadbytečný krok, neboť v podstatě jediný cíl, který při přezkumu zásahu do odměňování (snížení či zmrazení) přichází v úvahu jako legitimní, je snaha o vyrovnaní státního rozpočtu.<sup>79</sup> Třetí krok testu, vyžadující balancování protichůdných zájmů, kterými jsou v tomto případě nutnost vyrovnaní rozpočtu střetávající se s požadavkem finanční jistoty soudců a soudcovské nezávislosti, rovněž nutí soudy podrobně přezkoumávat meritum zásahu a hodnotit jeho „správnost“.<sup>80</sup> Jedná se tak o kroky, jež kladou na legislativu či exekutivu požadavky v podstatě substantivní, avšak samy o sobě aplikovatelnost testu na zásahy do odměňování soudců nevylučují.

Jádro problému při aplikaci testu proporcionality na zásahy do odměňování soudců však spočívá v jeho druhém kroku. Ten zkoumá, zda existuje jiné opatření, které by umožnilo dosáhnout legitimního cíle a zároveň by do daného práva, zde do odměňování soudců,

<sup>77</sup> Tato kritika je omezena na judikaturu Ústavního soudu České republiky a Ústavního soudu Slovenské republiky, které test proporcionality pro přezkum zásahů do odměňování soudců použily. Například explicitní zákaz snižování platů v Ústavě Spojených států z odměňování soudců zmiňovanou autonomní zónu činí, tato část kritiky by proto v případě Spojených států postrádala smysl. I v případě explicitního zakotvení zákazu snižování platů by však byla aplikace testu proporcionality na zásahy do odměňování koncepčně chybná, jak vyplývá z další části kritiky.

<sup>78</sup> Viz např. GRIMM, Dieter. Proportionality in Canadian and German Constitutional Jurisprudence. *University of Toronto Law Journal*. 2007, Vol. 57, Issue 2, s. 387–389.

<sup>79</sup> Zásahy do odměňování soudců mohou být někdy odůvodňovány také snahou snížit rozdíly mezi soudci a ostatními státními zaměstnanci; viz např. nálezy Ústavního soudu České republiky ze dne 11. 6. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 11/02 (*Platy soudců IV*); ze dne 14. 7. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 34/04 (*Platy soudců V*); ze dne 14. 7. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 43/04 (*Platy soudců VI*); a ze dne 14. 7. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 9/05 (*Platy soudců VII*).

<sup>80</sup> Problematickým aspektem požadavku odůvodnění zásahu je skutečnost, že nerespektuje tradiční roli exekutivy a legislativy, jejichž úkolem nikdy nebylo odůvodňování svých kroků; viz KAHANA, Tsvi. The Constitution as a Collective Agreement: Remuneration of Provincial Court Judges in Canada. *Queen's Law Journal*. 2004, Vol. 29, Issue 2, s. 468–470.

nezasahovalo či zasahovalo s menší intenzitou. Nevhodnost testu proporcionality pak spočívá v tom, že legislativa či exekutiva mají *vždy* k dispozici alternativní opatření, neboť mohou vyrovnat rozpočet jinými prostředky, ať už snížením platů jiným státním zaměstnancům, snížením jiných výdajů či zvýšením daní.<sup>81</sup> Podle logiky druhého kroku testu proporcionality by tak jakýkoliv zásah do odměňování soudců měl být shledán protiústavním, a soudci by tak byli v důsledku vždy chráněni před snížením či zmrazením platů či jiných složek odměňování.<sup>82</sup>

Mnoho ze zmíněných výtek směřovaných na substantivní požadavky však odpadne, pokud se soudy rozhodnou vydat cestou požadavků procedurálních. Jsou to totiž právě procedurální požadavky, jež jsou s to dosáhnout cíle, jemuž mají v první řadě sloužit – tedy odhalit a eliminovat zásahy do odměňování motivované nepřipustným úmyslem tím, že proces zásahu do odměňování soudců<sup>83</sup> učiní transparentním a jednoduše přezkoumatelným. Procedurální požadavky lze přitom formulovat mnohem jednoznačněji než požadavky substantivní, v důsledku čehož nepotřebují takovou míru dotváření, jako požadavky substantivní. Nedojde tak k výše zmíněnému řetězení judikatury, přičemž jedním z vedlejších důsledků také může být snížení počtu soudních sporů týkajících se odměňování soudců.

Snížení počtu soudních sporů týkajících se odměňování soudců je přitom bezesporu žádoucím jevem. Pokud totiž není možné z ústavního textu a ústavních principů dovodit dostatečně určité substantivní požadavky, a pokud nadto empirické studie naznačují, že výše odměňování nemá na soudcovskou nezávislost podstatný vliv (viz níže), měly by spory ohledně *výše* platů zůstat „mimo soudní síně“.<sup>84</sup> Je totiž nutné mít na paměti, že soudní přezkum je poměrně silným nástrojem v rukou justice, obzvláště ve spojení

---

<sup>81</sup> Srov. GRIMM, Dieter. Proportionality in Canadian and German Constitutional Jurisprudence. *University of Toronto Law Journal*. 2007, Vol. 57, Issue 2, s. 390.

<sup>82</sup> Problematičnost aplikace testu proporcionality je pak dále prohloubena jeho nejednoznačnou a nedůslednou aplikací, o čemž svědčí to, že oba zmíněné ústavní soudy test proporcionality na zásahy do odměňování soudců aplikovaly několikrát, a ačkoliv by podle logiky testu neměl zásah do odměňování soudců nikdy projít, soudy v několika případech shledaly zásahy i přesto ústavními. Viz např. náleží Ústavního soudu České republiky ze dne 3. 7. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 18/99 (*Platy soudců II*), kde český Ústavní soud vytvořil specifický test obsahující mj. druhý krok testu proporcionality; nebo náleží Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 27. 10. 2010, sp. zn. PL. ÚS 16/09, ve kterém slovenský Ústavní soud výslovně přiznal problematičnost aplikace druhého kroku na zásah do odměňování soudců a problém vyřešil jednoduše tím, že tento krok přeskočil.

<sup>83</sup> Tedy nejen snižování či zmrazení platů či jiných složek odměňování, ale také jejich zvyšování.

<sup>84</sup> Například Russell a Hogg došli k závěru, že Nejvyšší soud Kanady zašel příliš daleko, když z nepsaného principu soudcovské nezávislosti dovodil ochranu odměňování soudců; viz HOGG, Peter W. The Bad Idea of Unwritten Constitutional Principles: Protecting Judicial Salaries. In: DODEK, Adam, SOSSIN, Lorne (eds.). *Judicial Independence in Context*. Toronto: Irwin Law, 2010, s. 36. ISBN 978-1-55221-195-3; a RUSSELL, Peter H. A General Theory of Judicial Independence Revisited. In: DODEK, Adam, SOSSIN, Lorne (eds.). *Judicial Independence in Context*. Toronto: Irwin Law, 2010, s. 616–617. ISBN 978-1-55221-195-3.

s principem nezávislosti. Tato kombinace činí ze soudců jediné „zaměstnance“, kteří mohou využít ústavu a ústavní principy jako kolektivní smlouvu pro vyjednání lepších pracovních podmínek.<sup>85</sup> Pokud se však soudci rozhodnou vydat touto cestou, může vzniknout v důsledku toho, že nejsou v platových sporech kompletně nestrannými, riziko nebo alespoň dojem, že přiznávají sami sobě lepší odměny.<sup>86</sup> V kontinuálním sporu o výslednou podobu odměňování je tak soudní moc nutně vystavena riziku, že ztratí podporu veřejnosti a tím i část své legitimacy,<sup>87</sup> a ve výsledku se vystaví nebezpečí, že přispěje k erozi principu, o němž tvrdí, že se jej snaží chránit – principu soudcovské nezávislosti.

Soudní přezkum zásahů do odměňování soudců by proto měl sloužit pouze jako krajní prostředek, jehož smyslem by mělo být toliko eliminovat možnost skutečného narušení soudcovské nezávislosti. To nicméně neznamená, že by soudní moc měla být zbavena možnosti figurovat v procesu zasahování do odměňování a vyjádřit se k jeho konečné podobě; neznamená to ani, jak kategoricky požadoval Nejvyšší soud Kanady, že by soudní moc měla být izolována od politického procesu.<sup>88</sup> Naopak, transparentní dialog mezi složkami moci může nepochybně přispět k dosažení přijatelných řešení týkajících se této problematiky.<sup>89</sup> Tento dialog by se však měl odehrávat jinde než během soudních sporů, ať už by to mělo být v rámci speciálních komisí pro odměňování soudců, soudních rad nebo samostatných výborů v parlamentech.<sup>90</sup>

---

85 KAHANA, Tsvi. The Constitution as a Collective Agreement: Remuneration of Provincial Court Judges in Canada. *Queen's Law Journal*. 2004, Vol. 29, Issue 2, s. 446–447.

86 VERMEULE, Adrian. The Constitutional Law of Official Compensation. *Columbia Law Review*. 2002. Vol. 102, No. 2, s. 502.

87 Viz REICHMAN, Amnon. Judicial Non-Dependence: Operational Closure, Cognitive Openness, and the Underlying Rationale of the Provincial Judges Reference – The Israeli Perspective. In: DODEK, Adam; SOSSIN, Lorne (eds.). *Judicial Independence in Context*. Toronto: Irwin Law, 2010, s. 441. ISBN 978-1-55221-195-3. Pro podrobnější rozbor pojmu difúzní podpory (*diffuse support*) viz CALDEIRA, Gregory A.; GIBSON, James L. The Etiology of Public Support for the Supreme Court. *American Journal of Political Science*. 1992, Vol. 36, Issue 3, s. 637.

88 Rozsudek Nejvyššího soudu Kanady ze dne 18. 9. 1997, *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court (P.E.I.)*, [1997] 3 S.C.R. 3, § 131.

89 STERLING, Lori; HANLEY, Sean. The Case for Dialogue in the Judicial Remuneration Process. In: DODEK, Adam; SOSSIN, Lorne (eds.). *Judicial Independence in Context*. Toronto: Irwin Law, 2010, s. 52–56.

90 Lorne Sossin doporučuje projednávání odměňování soudců v parlamentních výborech pro systémy, v nichž je odměňování soudců určováno exekutivou, neboť by se tím řešení depolitizovalo a vyloučilo by se přímé zapojení exekutivy a soudní moci do jeho řešení. Pro země, kde je stanovení platů v rukou legislativy, je však takové řešení zjevně bezpředmětné. Viz SOSSIN, Lorne. Between the Judiciary and the Executive: The Elusive Search for a Credible and Effective Dispute-Resolution Mechanism. In: DODEK, Adam; SOSSIN, Lorne (eds.). *Judicial Independence in Context*. Toronto: Irwin Law, 2010, s. 90. ISBN 978-1-55221-195-3.



## 5 Opomenuté aspekty odměňování soudců a nový směr diskurzu

Vztah mezi odměňováním soudců a soudcovskou nezávislostí je poměrně komplexní. Většina pozornosti však byla doposud věnována pouze jedné části tohoto vztahu – institucionálním zásahům ze strany legislativy a exekutivy. V důsledku toho, že „Platový“ diskurz utvářely především soudy, v důsledku čehož byly jeho ústředním motivem zejména normativní aspekty tohoto vztahu.. Vztah mezi odměňováním soudců a soudcovskou nezávislostí tím však zdaleka není vyčerpán – ve stínu soudních sporů totiž zůstávají dva podstatné aspekty, jež vyžadují mnohem větší pozornost, než se jim dostává.

Prvním opomíjeným aspektem je skutečné působení odměňování soudců na jejich jednání v praxi. Soudcovská nezávislost má totiž nejen normativní, ale také empirický rozměr, který je neprávem opomíjen jak soudy, tak odbornou veřejností. Přitom výše kritizované substantivní požadavky vytvářené soudy by dávaly smysl právě a zejména tehdy, pokud by byla souvislost mezi výší odměňování a mírou soudcovské nezávislosti dostatečně prokázána. Faktickým, empiricky měřitelným důsledkům zásahů do odměňování soudců se nicméně věnuje pouze několik studií, jejichž výsledky jsou shrnuty v Tabulce 4. Zmíněné studie se však do značné míry soustředí pouze na Spojené státy, tato oblast poznání tak zůstává převážně neprobádána.

Empirický rozměr zásahů do odměňování	
<b>Anderson a Helland</b> <sup>92</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nárůst platů zvyšuje počet soudců ze soukromé sféry a s horším vzděláním</li> <li>• Vyšší platy snižují počet odchodů z justice</li> <li>• Složení justice je rozdílem mezi platy v justici a soukromém sektoru ve větší míře neovlivněno</li> </ul>
<b>Choi, Gulati a Posner</b> <sup>93</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Výška platů nekoreluje s mírou nezávislosti</li> </ul>
<b>Watson a Wolfe</b> <sup>94</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Výška platů nekoreluje s mírou nezávislosti</li> </ul>
<b>Baker</b> <sup>95</sup>	Nízké platy: <ul style="list-style-type: none"> <li>• neovlivňují, jak soudci rozhodují</li> <li>• neovlivňují rychlost rozhodování kontroverzních případů</li> <li>• neovlivňují kvalitu rozhodnutí</li> </ul>

**Tabulka č. 4.** Studie vlivu odměňování na soudcovskou nezávislost

91 ANDERSON, James M., HELLAND, Eric. How Much Should Judges Be Paid? An Empirical Study on the Effect of Judicial Pay on the State Bench. *Stanford Law Review*. 2012, Vol. 64, Issue 5, s. 1277–1342.

92 CHOI, Stephen J., GULATI, Mitu G., POSNER, Eric A. Are Judges Overpaid? A Sceptical Response to the Judicial Salary Debate. *Journal of Legal Analysis*. 2009, Vol. 1, No. 1, s. 47–117.

93 WATSON, Reed, WOLFE, Matthew W. Comparing Judicial Compensation: Apples, Oranges, and Cherry-Picking (working paper). In: *SSRN* [online]. Social Science Electronic Publishing [cit. 27. 3. 2016]. Dostupné z: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1106244](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1106244)

94 BAKER, Scott A. Should We Pay Federal Circuit Judges More? *Boston University Law Review*. 2008, Vol. 88, No. 1, s. 63–112.

Ačkoliv zmíněné studie naznačují, že mezi soudcovskou nezávislostí a odměňováním soudců neexistuje významná souvislost, z pouhých čtyř studií nelze vyvozovat jednoznačné závěry. Je proto zapotřebí, aby byl v tomto ohledu proveden další výzkum, a to ve vztahu k různým zemím, neboť zejména ve vztahu ke konkrétním evropským státům studie chybí. Budoucí výzkum by se měl zaměřit na komplexní zmapování vztahu mezi odměňováním soudců a soudcovskou nezávislostí, tedy zejména na otázky, zda vůbec existuje korelace mezi výší odměňování a chováním soudců či zda chování soudců ovlivňuje možnost přímé či nepřímé manipulace s výší odměňování.

Druhým aspektem, jenž zůstává nepovšimnut, je individuální rozměr zásahů do odměňování. Všechna rozhodnutí, která byla v článku rozebírána, projednávala zásahy institucionální povahy, jejichž aktérem byla legislativa či exekutiva, přičemž zásahy byly mířeny na soudní moc jako celek. Avšak jak je zřejmé z popisných částí tohoto článku, existuje mnoho dalších, zejména interních aktérů, kteří mohou různými způsoby zasahovat do odměňování soudců, a to zejména vůči individuálním soudcům. Na rozdíl od institucionálních zásahů do odměňování ze strany legislativy či exekutivy, jež jsou vždy vystaveny veřejnosti, individuální zásahy jsou před veřejností zpravidla skryty. Individuální zásahy zároveň jen stěží mohou být předmětem soudního přezkumu, přinejmenším ne v takové míře, jak je tomu v případě zásahů institucionálních, přezkoumávaných ústavními soudy při kontrole norem. Individuální zásahy tak zůstávají stranou všech kontrolních mechanismů.

Individuální zásahy ze strany interních aktérů přitom mohou s ohledem na svůj skrytý charakter představovat podstatně větší hrozbu pro soudcovskou nezávislost než zdlouhavý a veřejný legislativní proces. Svědčí o tom mimo jiné případ předsedy slovenského Nejvyššího soudu Štefana Harabina, který využíval pohyblivé bonusy k tomu, aby odměňoval loajální soudce a „trestal“ soudce vzpurné;<sup>95</sup> případ ruských funkcionářů, jež mají neformální vliv na různé benefity, jako jsou například školky a školy pro děti soudců;<sup>96</sup> nebo případ soudního funkcionáře z Izraele, který přiděloval dovolenou a povoloval soudcům přednášet v závislosti na jejich výkonu.<sup>97</sup> Individuální zásahy do odmě-

<sup>95</sup> BOBEK, Michal, KOSAŘ, David. Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe. *German Law Journal*. 2014, Vol. 15, No. 7, s. 1287–1288 a literaturu tam citovanou v pozn. 123.

<sup>96</sup> Viz SOLOMON, Peter H. Authoritarian Legality and Informal Practices: Judges, Lawyers and the State in Russia and China. *Communist and Post-Communist Studies*. Vol. 43, Issue 4, s. 354; a SOLOMON, Peter H. The Accountability of Judges in Post Communist States: From Bureaucratic to Professional Accountability. In: SEIBERT-FOHR, Anja (ed.). *Judicial Independence in Transition*. Heidelberg: Springer, 2012, s. 912. ISBN 978-3-642-28298-0.

<sup>97</sup> Podobné neformální nepeněžitě benefity lze nalézt i v České republice, neboť četné mimosoudní aktivity soudců Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu nepochybně vyžadují určitou benevolenci ze strany předsedů zmíněných soudů. REICHMAN, Amnon. Judicial Non-Dependence: Operational Closure, Cognitive Openness, and the Underlying Rationale of the Provincial Judges Reference – The Israeli Perspective. In: DODEK, Adam, SOSSIN, Lorne (eds.). *Judicial Independence in Context*. Toronto: Irwin Law, 2010, s. 460 a pozn. 36. ISBN 978-1-55221-195-3.

ňování soudců, a to zejména dopady jmenování soudců, jejich povyšování a ustavování do funkcí, jakož i způsoby, jakými jsou přidělovány různé benefity, zejména ty, jež závisí na diskreci různých aktérů, proto zasluhují mnohem větší pozornost, neboť zmiňované případy jejich zneužití jsou pravděpodobně pouze špičkou ledovce.

## 6 Závěr

Účelem tohoto článku bylo vymezit vztah mezi soudcovskou nezávislostí a odměňováním soudců. Za tím účelem bylo nastíněno, z jakých složek se skládá odměňování soudců a vztah mezi odměňováním soudců a soudcovskou nezávislostí. Ten lze při troše zobecnění rozdělit na institucionální a individuální dimenzi, což znamená, že ve vztahu k justici jako celku může do odměňování soudců zasahovat zejména legislativa či exekutiva, zatímco do odměňování individuálních soudců mohou zasahovat zejména interní aktéři působící uvnitř justice.

Z analýzy judikatury několika soudů následně vyplynulo, že soudy se zabývají pouze institucionálními zásahy ze strany exekutivy či legislativy, přičemž způsob přezkumu zásahů je do určité míry závislý na tom, zda je v ústavním textu ochrana odměňování explicitně a určitě formulována, či nikoliv. Pokud je ochrana formulována neurčitě či vůbec, mohou soudy vydat dvěma směry a vytvořit buďto procedurální nebo substantivní ochranu odměňování soudců, jež se liší v tom, zda regulují *proces* zásahu do odměňování, nebo jeho *výsledek*.

Přístup soudů, jež vytvořily substantivní požadavky na ochranu odměňování soudců, byl následně podroben kritice, přičemž bylo argumentováno, že na rozdíl od požadavků procedurálních nejsou substantivní požadavky s to dosáhnout účelu, jemuž má soudcovská nezávislost sloužit. V poslední části článek poukázal na to, že stranou pozornosti zůstávají dva podstatné aspekty vztahu mezi soudcovskou nezávislostí a odměňováním soudců, a to empirický rozměr tohoto vztahu a zásahy do odměňování na individuální úrovni, na něž by se měl budoucí výzkum zaměřit.