

STANOVISKO VLÁDY

k návrhu poslance Andreje Babiše na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 1228)

Vláda na své schůzi dne 14. června 2021 projednala a posoudila návrh zákona, kterým se mění zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů, a zaujala k němu **neutrální stanovisko**, a to zejména z následujících důvodů:

1. Vláda si je vědoma relevance předkladatelem uváděných důvodů pro redukci růstu, resp. zmrazení platů ve veřejné sféře upravených zákonem č. 236/1995 Sb. v reakci na zásadní ekonomické dopady pandemie onemocnění COVID-19 v loňském i letošním roce, které se zásadně negativně promítají do bilance příjmové a výdajové strany státního rozpočtu. Proto vláda podporuje navržené zmrazení platové základny v roce 2022, pokud jde o představitele.
2. Protože se však navrhovaná změna způsobu stanovení platové základny od roku 2023 nevztahuje jen na představitele, ale také na soudce, je třeba právě u soudců vzít v úvahu také ústavněprávní stránku věci. Navrhovaná úprava by totiž znamenala i změnu dosavadního způsobu výpočtu platu soudců a výrazným způsobem by tak zasáhla do materiálního zabezpečení soudců a jeho prostřednictvím by mohla zasáhnout také do postavení a nezávislosti soudní moci jako takové. Jelikož v předloženém poslaneckém návrhu zákona obsažený způsob stanovení platové základny soudců směřuje nejen ke zmrazení její výše pro rok 2022 na úrovni již zmrazené pro rok 2021, tedy fakticky na úrovni roku 2020 (tedy nadále ve výši 100 872 Kč), ale zároveň i ke změně obecného způsobu stanovení výše platové základny u soudců, která by fakticky vedla k významnému snížení výše růstu platové základny oproti dnes platné obecné úpravě platové základny soudců obsažené v § 3 odst. 3 zákona, lze tuto úpravu považovat za zavedení platových restrikcí vůči soudcům.

Pro konkrétnější představu lze uvést, že například rozdíl navrhované „zmrazené“ platové základny soudců pro rok 2022 oproti platové základně soudců, která by jim byla pro rok 2022 stanovena podle dosavadní obecné úpravy (*tj. 3násobek průměrné hrubé měsíční*

nominální mzdy na přepočtené počty zaměstnanců v národním hospodářství dosažené podle zveřejněných údajů Českého statistického úřadu za předminulý kalendářní rok), by činil bezmála 6 tis. Kč měsíčně, rozdíl by tedy byl ročně ve výši více jak 70 tis. Kč. A protože navrhovaná úprava obecného způsobu stanovení platové základny soudců (od roku 2023) je součinem platové základny za minulý kalendářní rok (tedy v případě platové základny pro rok 2023 je součinem indexu růstu průměrné nominální měsíční mzdy na přepočtené počty zaměstnanců v národním hospodářství za předminulý kalendářní rok a právě „zmrazené“ platové základny z roku 2022, tedy úrovně platové základny z roku 2020, a v dalších letech potom z takto fakticky snížené platové základny za minulý kalendářní rok), je zřejmé, že by fakticky znamenala dlouhodobější snížení platů soudců oproti dosavadní obecné úpravě.

Návrh zákona se tak v této části své úpravy dostává do rozporu s dosavadní judikaturou Ústavního soudu, který ve svých nálezech již formuloval jednoznačné ústavní požadavky na odměňování soudců a jeho stabilitu (jde např. o nález ÚS ze dne 11. 6. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 11/02, nálezy ze dne 14. 7. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 34/04 a sp. zn. Pl. ÚS 43/04, nález ze dne 16. 1. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 55/05, nález ze dne 3. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 33/11, nebo nález ze dne 10. 7. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 28/13, a některé další). Vzhledem k tomu, že navržená změna úpravy výpočtu platů soudců vybočuje z mantinelů dispozice zákonodárce s mechanismem odměňování soudců vymezených zmíněnou judikaturou Ústavního soudu, vyvolává vážnou pochybnost ohledně své ústavní konformity.

3. Zásadní změnu v systému odměňování představitelů státní moci a soudců, kterou je navrhovaná změna výpočtu platové základny, by měla předcházet podrobná analýza systému odměňování ve veřejné sféře a diskuse zástupců moci zákonodárné, výkonné i soudní. Charakter navržené změny vyžaduje provedení zhodnocení dlouhodobých možných důsledků na vývoj výše platové základny soudců za současného posouzení souladu této úpravy s požadavky Ústavního soudu.
4. Důvodová zpráva k předloženému návrhu zákona je velmi obecná, neodůvodňuje konkrétně potřebnost navrženého opatření ani se nevypořádává se změnou zákona o daních z příjmů provedenou zákonem č. 609/2020 Sb., která sice mohla mít pozitivní dopad na výši platu soudců a alespoň částečně tak kompenzovat důsledky dalšího zmrazení platu, na druhou stranu byla v době svého přijetí prezentována jako časově omezená, byť tato skutečnost nakonec nemá normativní vyjádření. Navrhovaná úprava je obecně odůvodněna hospodářskou recesí z důvodu pandemie onemocnění COVID-19, důvodová zpráva však již neuvádí, z jakého důvodu jsou platové restrikce zaváděny v zásadě jen vůči soudcům a představitelům státní moci, a proč nejsou souběžně zaváděny obdobné platové restrikce i vůči jiným profesím v rámci nepodnikatelské sféry,

např. vůči pedagogům, zdravotníkům, příslušníkům bezpečnostních sborů či státním zaměstnancům apod. Návrh zákona také nedostatečně odůvodňuje, proč je právě selektivní zmrazení platů představitelů a zejména soudců vhodným nástrojem k tomu, jak zabránit hospodářské recesi, resp. jak stabilizovat veřejné rozpočty. V této souvislosti nelze odhlédnout od toho, že platy představitelů a soudců reagují na vývoj platů v ekonomice s časovým zpožděním a že tedy jejich výše pro rok 2022 by byla ovlivněna vývojem mezd v roce 2020. Jinými slovy by se případné zastavení či omezení růstu mezd a platů zaměstnanců v roce 2022 promítlo do platové základny představitelů a soudců v roce 2024.

5. S ohledem na meziroční míru inflace okolo 3 % představuje dvouleté zafixování platové základny a následné omezení jejího dalšího růstu pokles reálné hodnoty platů soudců. Vzhledem ke skutečnosti, že navrhovaná úprava odměňování soudců vylučuje vyrovnat v budoucnu účinky zmrazení zrychleným nárůstem odpovídajícím v mezidobí nastalému růstu průměrné hrubé měsíční nominální mzdy v národním hospodářství, reálné a trvalé snížení výše platu soudců by bylo následkem každého dalšího zmrazení platové základny.
6. Pojem „index růstu průměrné nominální měsíční mzdy“ užívaný v předkládaném návrhu není jednoznačně definován, stejně jako není definován postup „očištění od záporné hodnoty“. Není tak jasné, jaký by byl postup např. v případech, kdy by index růstu průměrné nominální měsíční mzdy opakovaně dosahoval záporné hodnoty.
7. Jedná se o další změnu způsobu výpočtu platových základen v době, kdy poslední změna odměňování podle zákona č. 236/1995 Sb. byla provedena teprve zákonem č. 587/2020 Sb., který nabyl účinnosti dnem 1. ledna 2021. Tam zvolená nová koncepce výpočtu platové základny se de facto ani nestihla uplatnit, neboť pro rok 2021 došlo zvláštní právní úpravou ke zmrazení platů. Takovou nestabilitu právní úpravy nelze považovat za žádoucí, a to ani v případě odměňování představitelů, natož pak soudců.
8. Z legislativně technického hlediska je dále třeba upozornit, že návrh zákona nijak nezohledňuje změnu obsaženou v platné, ale dosud neúčinné novele zákona č. 236/1995 Sb. provedené zákonem č. 277/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (čl. XVII).