



Sbírka zákonů a mezinárodních smluv

ČESKÁ REPUBLIKA

Zpřístupněna dne 22. února 2024

Nález Ústavního soudu č. 36/2024 Sb.

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 30/23 ve věci návrhu na zrušení § 67ca zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, § 8a zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu, ve znění pozdějších předpisů, a § 2a zákona č. 357/2005 Sb., o ocenění účastníků národního boje za vznik a osvobození Československa a některých pozůstalých po nich, o zvláštním příspěvku k důchodu některým osobám, o jednorázové peněžní částce některým účastníkům národního boje za osvobození v letech 1939 až 1945 a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

36

NÁLEZ

Ústavního soudu
ze dne 17. ledna 2024

**sp. zn. Pl. ÚS 30/23 ve věci návrhu na zrušení § 67ca
zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění
pozdějších předpisů, § 8a zákona č. 198/1993 Sb.,
o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu
proti němu, ve znění pozdějších předpisů, a § 2a zákona
č. 357/2005 Sb., o ocenění účastníků národního boje
za vznik a osvobození Československa a některých
pozůstalých po nich, o zvláštním příspěvku k důchodu
některým osobám, o jednorázové peněžní částce
některým účastníkům národního boje za osvobození
v letech 1939 až 1945 a o změně některých zákonů,
ve znění pozdějších předpisů**

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 30/23 dne 17. ledna 2024 v plénu složeném z předsedy soudu Josefa Baxy a soudkyň a soudců Lucie Dolanské Bányaiové, Josefa Fialy, Jaromíra Jirsy, Veroniky Křesťanové, Zdeňka Kühna, Tomáše Lichovníka, Kateřiny Ronovské, Jana Svatoně, Pavla Šámala, Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj), Davida Uhlíře, Jana Wintra, Daniely Zemanové a Jiřího Zemánka o návrhu skupiny poslanců, za niž jedná poslankyně JUDr. Alena Schillerová, Ph.D., která je zastoupena Mgr. Davidem Rašovským, advokátem, sídlem Hlinky 135/68, Brno, na zrušení § 67ca zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění zákona č. 71/2023 Sb., § 8a zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu, ve znění zákona č. 71/2023 Sb., a § 2a zákona č. 357/2005 Sb., o ocenění účastníků národního boje za vznik a osvobození Československa a některých pozůstalých po nich, o zvláštním příspěvku k důchodu některým osobám, o jednorázové peněžní částce některým účastníkům národního boje za osvobození v letech 1939 až 1945 a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 71/2023 Sb., za účasti Parlamentu jako účastníka řízení a vlády jako vedlejší účastnice řízení,

takto:

Návrh se zamítá.

Odůvodnění

I.

Předmět řízení a znění napadených zákonných ustanovení

1. Návrhem podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) se skupina 71 poslanců (dále zejména jako „navrhovatelka“) domáhá, aby Ústavní soud v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky (dále též jen „Ústava“) zrušil § 67ca zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění zákona č. 71/2023 Sb., (dále jen „zákon č. 155/1995 Sb.“), § 8a zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu, ve znění zákona č. 71/2023 Sb., (dále jen „zákon č. 198/1993 Sb.“) a § 2a zákona č. 357/2005 Sb., o ocenění účastníků národního boje za vznik a osvobození Československa a některých pozůstalých po nich, o zvláštním příspěvku k důchodu některým osobám, o jednorázové peněžní částce některým účastníkům národního boje za osvobození v letech 1939 až 1945 a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 71/2023 Sb., (dále jen „zákon č. 357/2005 Sb.“).
2. S ohledem na závažnost věci, její společenský dopad a zájem na obnovení ústavnosti a právní jistoty navrhovatelka požádala Ústavní soud, aby se podle § 39 zákona o Ústavním soudu usnesl na tom, že věc je naléhavá, a její návrh projednal přednostně. O tomto návrhu však Ústavní soud samostatně nerozhodoval, neboť se návrhem začal zabývat neprodleně poté, co jej obdržel, a rozhodl o něm v nejbližší možné době.
3. Ustanovení § 67ca zákona č. 155/1995 Sb. zní takto:

„(1) Při zvýšení důchodů v mimořádném termínu v červnu 2023 se nepoužije § 67 odst. 10 a 16; při tomto zvýšení se procentní výměry vyplácených důchodů zvýší tak, že procentní výměra důchodu se zvyšuje

 - a) o 2,3 % procentní výměry důchodu, která náleží ke dni, od něhož se procentní výměra zvyšuje, a
 - b) o 400 Kč; jsou-li splněny podmínky nároku na výplatu více důchodů, zvyšuje se o tuto částku ten důchod, který se vyplácí v plné výši (§ 4 odst. 2 věta první).

(2) Je-li důchod upraven pro souběh s jiným důchodem nebo se vyplácí ve výši poloviny anebo se nevyplácí pro souběh s výdělečnou činností, upraví se při změně výše vypláceného důchodu, která souvisí s důvody úpravy důchodu, nebo při obnovení výplaty důchodu zvýšení procentní výměry důchodu podle odstavce 1, a to podle té výše procentní výměry důchodu, která náleží ode dne této změny nebo obnovení výplaty důchodu. Procentní výměry vdovských, vdoveckých a sirotčích důchodů se zvyšují, jen jestliže nebyly vyměřeny z procentních výměr důchodů zvýšených podle odstavce 1.“
4. Ustanovení § 8a zákona č. 198/1993 Sb. zní takto:

„(1) Ustanovení § 8 odst. 2 se nepoužije v případě zvýšení vyplácených důchodů v mimořádném termínu v červnu 2023.

(2) Příplatky k důchodu náležející podle nařízení vlády č. 622/2004 Sb., o poskytování příplatku k důchodu ke zmírnění některých křivd způsobených komunistickým režimem v oblasti sociální, ve znění nařízení vlády č. 405/2005 Sb. a nařízení vlády č. 369/2007 Sb., (dále jen „příplatek“) a přiznané před 1. červnem 2023 se zvyšují o 11,5 % částky příplatku, která náleží ke dni, od něhož se příplatek zvyšuje. Příplatky se zvyšují od splátky důchodu, s níž se vyplácejí, splatné po 31. květnu 2023.

(3) Příplatky přiznáváné v období od 1. června 2023 do 31. prosince 2023 se zvyšují ode dne, od něhož je příplatek přiznán, o 11,5 % částky příplatku, která náleží ke dni, od něhož je příplatek přiznán.

(4) Částka příplatku se po zvýšení podle odstavce 2 nebo podle odstavce 3 zaokrouhluje na celé koruny nahoru.“

5. Ustanovení § 2a zákona č. 357/2005 Sb. zní takto:

„(1) Ustanovení § 2 odst. 8 věty čtvrté se nepoužije v případě zvýšení vyplácených důchodů v mimořádném termínu v červnu 2023.

(2) Příplatky přiznané před 1. červnem 2023 se zvyšují o 11,5 % částky příplatku, která náleží ke dni, od něhož se příplatek zvyšuje. Příplatky se zvyšují od splátky důchodu, s nímž se vyplácejí, splatné po 31. květnu 2023.

(3) Příplatky přiznáváné v období od 1. června 2023 do 31. prosince 2023 se zvyšují ode dne, od něhož je příplatek přiznán, o 11,5 % částky příplatku, která náleží ke dni, od něhož je příplatek přiznán.

(4) Částka příplatku se po zvýšení podle odstavce 2 nebo podle odstavce 3 zaokrouhluje na celé koruny nahoru.“

II.

Argumentace navrhovatelky

6. Navrhovatelka uvádí, že podstata napadených ustanovení spočívá v tom, že se pro mimořádné zvyšování důchodů (valorizaci) nepoužije standardní mechanismus, s nímž v době naplnění předpokladů pro valorizaci důchodů v červnu 2023 příslušné zákony počítaly (a to v § 67 zákona č. 155/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů, § 8 odst. 2 zákona č. 198/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a § 2 odst. 8 zákona č. 357/2005 Sb., ve znění pozdějších předpisů), ale jednorázově odlišný mechanismus, který povede k nižší valorizaci. Za důvody jejich neústavnosti, a potažmo neústavnosti celého zákona č. 71/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, (dále jen „zákon č. 71/2023 Sb.“) navrhovatelka označuje:

a) zneužití stavu legislativní nouze, neboť má za to, že nebyly naplněny podmínky pro jeho vyhlášení podle § 99 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „jednací řád“) a že jeho využití bylo v rozporu s ústavním pořádkem (viz body 7–11 tohoto nálezu);

b) opakované porušení jednacího řádu při projednávání sněmovního tisku č. 392 v 9. volebním období, obsahujícího návrh zákona, který byl následně vyhlášen pod č. 71/2023 Sb. (dále též jen „návrh zákona“) (viz body 12–13 tohoto nálezu), a

c) nepřipustnou retroaktivitu, mající za následek porušení legitimního očekávání příjemců důchodu (viz body 14–19 tohoto nálezu).

II. a)

Námitka zneužití stavu legislativní nouze

7. V souvislosti s přípravou, projednáváním a schválením zákona č. 71/2023 Sb. navrhovatelka uvádí, že vláda návrh zákona předložila Poslanecké sněmovně dne 20. 2. 2023, tedy 20 dnů poté, co vznikl příjemcům důchodů nárok na provedení mimořádné valorizace na základě § 67 zákona č. 155/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Má za to, že vláda si byla nejpozději na konci léta 2022 vědoma nutnosti vyčlenit prostředky na mimořádnou valorizaci důchodů v roce 2023, což neučinila. Pokrytí tohoto výdaje podle ní nemělo být zásadním problémem. Uvádí-li se v odůvodnění návrhu zákona č. 71/2023 Sb., že jde o „nečekanou záležitost“, tento popis situace neodpovídá skutečnosti. Podle navrhovatelky vláda vyřešila problém, který sama vytvořila, to však až poté, co vznikl příjemcům důchodů právní nárok na jejich valorizaci.
8. Toto tvrzení navrhovatelka opírá o a) návrhy zákona o státním rozpočtu na rok 2023 ve verzi ze dne 8. 9. 2022 (resp. o „Sešit D. Makroekonomický rámec a fiskální politika“) a ze dne 30. 9. 2022, z nichž plyne, že je třeba počítat s mimořádnou valorizací od dubna 2023, b) materiály „Fiskální výhled ČR – listopad 2022“ a „Makroekonomická predikce ČR – listopad 2022“ ze dne 9. 11. 2022, publikované Ministerstvem financí, c) stanovisko Úřadu Národní rozpočtové rady č. 7/2022 ze dne 8. 12. 2022 (kde se upozorňuje na riziko vyššího deficitu kvůli dodatečným výdajům na mimořádnou valorizaci důchodů v roce 2023 ve výši cca 20 mld. Kč s tím, že lze očekávat překročení 5% hranice nárůstu spotřebitelských cen v lednu 2023) a d) vyjádření ministra práce a sociálních věcí a ministra financí ze dne 25. 12. 2022 (podle nichž si vláda byla vědoma, že pravděpodobně nutnost mimořádné valorizace nastane, a to s nákladem ve výši kolem 20 mld. Kč, a že novela státního rozpočtu není plánována, neboť nejde o takovou částku, kterou by nebylo možné „zvládnout“). Současně navrhovatelka poukazuje na to, že v rozporu s tím bylo vyjádření ministra práce a sociálních věcí ze dne 2. 11. 2022 pro ČTK, podle něhož není v daném okamžiku známo, zda mimořádná valorizace bude nutná, jakož i na obsah důvodové zprávy k návrhu zákona, podle které má jít o reakci na rychlý cenový vývoj ve druhém pololetí roku 2022 a zejména v lednu 2023, a upozorňuje, že zákon č. 449/2022 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2023, již s žádnými prostředky na mimořádnou valorizaci v roce 2023 nepočítal.
9. S ohledem na tento vývoj má navrhovatelka za to, že byl zneužit stav legislativní nouze, resp. že nebyly splněny podmínky pro jeho vyhlášení předsedkyní Poslanecké sněmovny podle § 99 jednacího řádu. V první řadě nešlo o mimořádnou situaci, neboť vláda si již byla od 8. 9. 2022 vědoma toho, že v roce 2023 dojde s vysokou mírou pravděpodobnosti k mimořádné valorizaci důchodů. Dále má navrhovatelka za to, že nutnost mimořádné valorizace důchodů neznamenal zásadní hrozbu, což má dokládat jednak již zmíněné vyjádření ministra financí ze dne 25. 12. 2022, ale i jeho vyjádření ze dne 26. 2. 2023, v němž zaujal stanovisko, že lze mimořádnou valorizaci provést, resp. že kvůli mimořádnému výdaji ve výši 1 % výdajů státního rozpočtu není třeba jej novelizovat. Podle navrhovatelky mimořádná valorizace důchodů neznamená hrozbu hodnotám, které jsou v jednacím řádu uvedeny, tj. ohrožení základních práv a svobod občanů či bezpečnosti státu, a ani kvůli ní nehrozí značné hospodářské škody. Jednací řád vyžaduje splnění všech tří uvedených podmínek, tedy i mimořádnost situace a zásadní intenzitu příslušné hrozby, kumulativně, a ani jedna z těchto podmínek nebyla splněna.

10. Navrhovatelka tvrdí, že mimořádná valorizace slouží k naplnění ústavně zaručeného práva podle čl. 30 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a nemůže znamenat jeho ohrožení a ani hrozbu pro bezpečnost státu, protože organizace systému důchodového pojištění je úkolem státu. Za tímto účelem stát shromažďuje prostřednictvím povinného pojištění či z jiných zdrojů prostředky na tento účel; nedisponuje tak „svými“ prostředky, a tudíž mu žádná škoda vzniknout nemůže. Dále je úkolem státu zákon naplnit v celém rozsahu, včetně tzv. mimořádné valorizace důchodů, přičemž splnění této povinnosti nemůže znamenat „vznik škody“, naopak jeho úkolem je řádně a předvídatelně hospodařit, nikoliv vyvolávat situace, které později označí za „nečekané“. Proto navrhovatelka považuje vyhlášení stavu legislativní nouze za porušení ústavního pořádku [bod 74 nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2022 sp. zn. Pl. ÚS 7/22 (317/2022 Sb.); všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <https://nalus.usoud.cz>]. Vláda podle ní celou situaci vyvolala, neboť nutnost provedení mimořádné valorizace očekávala, nicméně ji ignorovala, což nelze označit za „běžný politický proces“ ve smyslu uvedeného nálezu, ale za postup kolidující s čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny, jakož i s pravidly chráněnými čl. 9 odst. 2 Ústavy.
11. Svou argumentaci navrhovatelka doplňuje i odkazy na nález ze dne 1. 3. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 55/10 (N 27/60 SbNU 279; 80/2011 Sb.), týkající se odpovědnosti vlády za včasné podání návrhu na provedení legislativních změn v souvislosti se sestavováním státního rozpočtu, a na nález ze dne 19. 4. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.), týkající se stavu legislativní nouze, podle kterého pouhý odkaz na obecné a hypotetické riziko, nepodložený žádnými konkrétními daty, není postačující, a v souvislosti s tím upozorňuje, že vláda se vyjadřovala obecně; nadto podle vyjádření ministra financí by státní rozpočet mimořádnou valorizací zvládl. Poslanecká sněmovna pro využití institutu legislativní nouze ani nenašla výraznou většinu, která by takový postup legitimizovala (bod 80 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10).

II. b)

Námítka porušení jednacího řádu v průběhu projednávání návrhu zákona

12. Navrhovatelka také poukazuje na porušení jednacího řádu v průběhu projednávání návrhu zákona, které mělo spočívat v
 - a) nepřipuštění procedurálních návrhů poslanců opozice během projednávání otázky, zda jsou splněny podmínky pro vyhlášení stavu legislativní nouze,
 - b) omezení délky řečnické doby během posuzování, zda trvá stav legislativní nouze a zda Poslanecká sněmovna bude návrh zákona schvalovat ve zkráceném jednání,
 - c) nepřipuštění protinávrhů ohledně termínu hlasování ve věci potvrzení, zda stav legislativní nouze nadále trvá,
 - d) pevném zařazení hlasování o potvrzení, že jsou dány podmínky pro to, aby návrh byl projednán ve zkráceném jednání,
 - e) omezení přednostních práv k vystupování v rozpravě,
 - f) omezení počtu faktických poznámek.

13. Navrhovatelka tvrdí, že v průběhu 55. schůze Poslanecké sněmovny v 9. volebním období byla během projednávání návrhu zákona porušována opakovaně, intenzivně a svévolně práva sněmovní menšiny, plynoucí z jednacího řádu a dosavadních zvyklostí, a že tím poslanci vládní většiny porušili čl. 5 Ústavy a s ním související čl. 22 Listiny. Parlament je jednacím řádem vázán, přičemž nezáleží na vůli aktuální většiny, které pravidlo bude respektovat a které nikoliv, přičemž zpochybňuje legitimitu legislativního procesu (jakožto podstatnou náležitost právního státu) a potažmo samotného zákona [srov. Kysela, J. Zákonodárny proces jako forma racionálního právního diskursu. Právník, č. 6/2005; a bod 38 nálezu ze dne 15. 2. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.) a nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10]. S odvoláním na bod 155 nálezu ze dne 30. 6. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 21/14 (N 122/77 SbNU 759; 199/2015 Sb.) navrhovatelka uvádí, že členové Parlamentu musí mít dostatečnou možnost seznámit se s návrhem, vyjádřit k němu své stanovisko, a to nejen dovnitř Parlamentu, ale také navenek, ke svým voličům. Poslanci vládní většiny porušili také čl. 6 Ústavy [bod 207 nálezu ze dne 27. 11. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 1/12 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.)]. Podle navrhovatelky mezi legitimní nástroje parlamentní menšiny patří také obstrukce (bod 73 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10) s tím, že postup „vládních“ poslanců charakterizuje výraz „opakovaná svévole“, a připomíná, že to byla vláda, kdo danou situaci vyvolal.

II. c)

Námítka nepřípustné retroaktivity a porušení legitimního očekávání

14. Navrhovatelka namítá neústavnost napadených ustanovení rovněž z důvodu jejich jednorázové povahy a také proto, že vykazují znaky zakázané retroaktivity. „Jednorázovost“ (a zjevná účelovost) má plynout z toho, že se použijí pouze na mimořádné zvyšování důchodů v červnu 2023, v pozdějších termínech se s případnou valorizací počítá na základně standardních zákonných pravidel. Retroaktivita spočívá v tom, že k vyloučení standardních mechanismů valorizace důchodů v mimořádném termínu dochází až poté, co „na jejich uplatnění“ již příjemcům důchodů vznikl právní nárok. Tím podle navrhovatelky bylo porušeno jejich legitimní očekávání podle čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a porušen byl i princip právní jistoty podle čl. 1 odst. 1 Ústavy.
15. Navrhovatelka upozorňuje, že napadená ustanovení byla připravena vládou, ačkoliv ta si byla vědoma toho, že daný právní nárok příjemcům důchodů vznikne na konci ledna 2023. Členové vlády si byli této povinnosti vždy vědomi, jak plyne z jejich vyjádření a např. z důvodové zprávy k nařízení vlády č. 35/2022 Sb., o druhém zvýšení důchodů v roce 2022, kde se uvádí, že „[z]ákon nedává vládě žádné zmocnění ke stanovení zvýšení důchodů v jiné výši nebo v jiné podobě“. Vědomy si tohoto byly i obě komory Parlamentu. Vláda ale postupovala tak, jako by rozhodující skutečností pro vznik „nároku na valorizaci“ nebyl zákon, ale nařízení vlády. Hmotněprávní nárok na mimořádné zvýšení důchodů podle navrhovatelky ovšem vznikl přímo ze zákona, který dále stanovil termín, od kterého má být valorizovaný důchod vyplácen, a způsob, jakým má být valorizační částka určena. Stanovuje-li totiž zákon, že k provedení mimořádné valorizace je vydáván prováděcí právní předpis, pak nárok na valorizaci důchodů nevzniká vydáním nařízení vlády, ale přímo ze zákona, a to splněním stanovených podmínek, kdy nařízení vlády pouze navenek deklaruje zákonné parametry valorizace.

16. Navrhovatelka tvrdí, že nárok na mimořádnou valorizaci podle § 67 zákona č. 155/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů, vznikl s koncem ledna 2023, kdy nárůst cen překročil zákonem stanovenou hranici 5 % od posledního termínu zvyšování procentní výměry důchodů, k němuž došlo v září 2022, a vznikla i povinnost vlády podle § 67 odst. 16 citovaného zákona vydat do 50 dnů (tj. do 22. 3. 2023) nařízení, aby podle § 67 odst. 3 citovaného zákona byla „technicky realizována“ zákonná povinnost k navýšení vyplácených důchodů. Vláda postupovala v rozporu se zákonem i ústavním pořádkem, když nevydala nařízení podle § 67 odst. 16 zákona č. 155/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a když v průběhu února 2023 začala činit kroky ke změně zákona, který by vyřadil standardní mechanismus valorizace důchodů, resp. k tomu, aby takové nařízení nemusela vydat. Argumentovala, že dokud není vydáno, nárok na mimořádnou valorizaci nevznikl. Navrhovatelka však má za to, že z čl. 2 odst. 3 a čl. 78 Ústavy i čl. 2 odst. 2 Listiny plyne, že pro státní moc je možný postup v mezích zákona, a tedy vláda může postupovat *secundum et intra legem*, nikoliv *praeter legem* nebo dokonce *contra legem*, tzn. při provádění valorizace je v postavení vykonavatele zákonné povinnosti.
17. V této souvislosti navrhovatelka argumentuje právními závěry týkajícími se čl. 78 Ústavy, resp. mezi sekundární (podzákoné) normotvorby, ke kterým Ústavní soud dospěl v nálezech ze dne 25. 10. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 17/95 (N 67/4 SbNU 157; 271/1995 Sb.), ze dne 10. 7. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 35/95 (N 64/5 SbNU 487; 206/1996 Sb.) a ze dne 14. 2. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 (N 30/21 SbNU 261; 96/2001 Sb.), srov. také odbornou literaturu (např. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 5. vyd., Praha: C. H. Beck, 2003, s. 67). Podle judikatury musí být nařízení vlády vydáno oprávněným subjektem, nemůže zasahovat do věcí vyhrazených zákonu (nemůže stanovit primární práva a povinnosti) a musí existovat zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard (musí být otevřen prostor pro sféru nařízení). Druhé kritérium zcela vylučuje možnost, že by to, zda a kdy podmínky pro provedení mimořádné valorizace nastaly, mohlo být na úvaze vlády. Dále se navrhovatelka dovolává rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2010 sp. zn. 4 Ads 120/2009 a nálezu Ústavního soudu ze dne 23. 7. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 13/12 (N 126/70 SbNU 147; 259/2013 Sb.), podle něhož nemůže odvozená normotvorba zasahovat do věcí vyhrazených zákonu. Nárok na mimořádnou valorizaci proto nemohl vzniknout až vydáním nařízení vlády, ale vznikl přímo ze zákona.
18. Tvrzení o porušení legitimního očekávání, a tím zásah do principů právního státu ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy, a v konečném důsledku také porušení principu zvláště chráněného čl. 9 odst. 2 Ústavy, opírá navrhovatelka o ustálenou judikaturu Ústavního soudu [např. nálezy ze dne 2. 2. 2005 sp. zn. II. ÚS 528/02 (N 23/36 SbNU 287), resp. ze dne 28. 2. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 20/05 (N 47/40 SbNU 389; 252/2006 Sb.), ze dne 24. 6. 2009 sp. zn. I. ÚS 663/06 (N 149/53 SbNU 811), ze dne 1. 7. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 9/07 (N 132/58 SbNU 3; 242/2010 Sb.), ze dne 9. 3. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 2/02 (N 35/32 SbNU 331; 278/2004 Sb.) a ze dne 8. 3. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb.)] i Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“). Tvrdí, že legitimní očekávání příjemců důchodů vzniklo ze zákona a všechny vlády dosud podle § 67 zákona č. 155/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů, postupovaly, takže očekávání těchto příjemců i veřejnosti je podloženo dlouhodobou praxí.

19. Současně došlo podle navrhovatelky k nedovolené retroaktivitě, a tím i k nepřipustnému zásahu do zásad právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Za klíčový v tomto ohledu považuje nálezný sp. zn. Pl. ÚS 53/10, v němž se Ústavní soud vyjadřuje k (ne)připustnosti pravé a nepravé retroaktivity v právním státě z hlediska principu právní jistoty a důvěry občana v právo. Poukazuje i na nálezný ze dne 10. 9. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 27/09 (N 199/54 SbNU 445; 318/2009 Sb.) s tím, že v daném případě nastala analogická situace, kdy na základě dohody vlády a vládní většiny v Poslanecké sněmovně došlo k náhlému obratu ve vztahu k regulárnímu zákonnému mechanismu pro provádění mimořádných valorizací důchodů, aniž by to bylo relevantně právně odůvodněno, a dále na nálezný ze dne 15. 9. 1999 sp. zn. Pl. ÚS 13/99 (N 125/15 SbNU 191; 233/1999 Sb.), kde Ústavní soud neshledal porušení zákazu retroaktivity a legitimního očekávání, neboť před datem účinnosti zákona, jímž došlo k odnětí 14. platu, subjektivní právo na další plat nevzniklo, a tudíž nemohlo být ani zasaženo do nabytých práv. Podle navrhovatelky mohlo dojít k úpravě mechanismu mimořádné valorizace, ale muselo by se tak stát před vznikem právního nároku na ni, zde však k jeho vzniku došlo nejenom před schválením zákona č. 71/2023 Sb., ale dokonce před předložením návrhu zákona Poslanecké sněmovně.

III.

Vyjádření účastníka a vedlejší účastnice řízení

20. Ústavní soud podle § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu vyzval Poslaneckou sněmovnu a Senát, jednající jménem Parlamentu jako účastníka řízení, aby se vyjádřily k návrhu na zahájení řízení.
21. Dále podle § 69 odst. 2 a 3 zákona o Ústavním soudu vyzval vládu a veřejného ochránce práv, aby v zákonem stanovené lhůtě sdělili, zda vstupují (jako vedlejší účastníci) do řízení, a aby se případně k danému návrhu vyjádřili.

III. a)

Vyjádření Poslanecké sněmovny

22. Poslanecká sněmovna sdělila, že návrh zákona jí byl předložen vládou v 9. volebním období dne 20. 2. 2023 jako sněmovní tisk 392, k žádosti vlády předsedkyně sněmovny rozhodla, že bude projednáván ve zkráceném jednání s vynecháním 1. čtení a přikázala jej k projednání výboru pro sociální politiku jako výboru garančnímu. Tento výbor doporučil návrh zákona schválit (doporučení ze dne 22. 2. 2023, sněmovní tisk 392/1). Dne 2. 3. 2023 Poslanecká sněmovna konstatovala, že nadále existují podmínky pro projednání návrhu zákona ve zkráceném jednání, když ze 171 přítomných poslankyň a poslanců 97 hlasovalo pro, 1 se zdržel a proti návrhu hlasovalo 73. Následně rozhodla, že se k návrhu nepovede obecná rozprava, když ze 163 přítomných hlasovalo pro návrh 70, 18 se zdrželo a proti hlasovalo 75. Druhé čtení se uskutečnilo na 55. schůzi ve dnech 3. a 4. 3. 2023, v podrobné rozpravě byly podány pozměňovací návrhy k sněmovnímu tisku č. 392, které byly rozeslány poslancům jako sněmovní dokument č. 2367, na stejné schůzi proběhlo i 3. čtení, a to dne 4. 3. 2023, žádný pozměňovací návrh nebyl přijat a s návrhem byl vysloven souhlas, když ze 169 přítomných bylo 95 pro a 74 proti. Návrh zákona byl postoupen Senátu dne 6. 3. 2023, který jej na své 8. schůzi dne 8. 3. 2023 schválil. Zákon byl doručen prezidentovi republiky k podpisu dne 9. 3. 2023, ten jej dne 16. 3. 2023 podepsal. Zákon byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 20. 3. 2023 v částce 42 pod č. 71/2023 Sb.

23. S ohledem na právní úvahy obsažené v nálezu ze dne 31. 1. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 24/07 (N 26/48 SbNU 303; 88/2008 Sb.) předsedkyně Poslanecké sněmovny pouze za svou osobu sdělila, že podle § 99 odst. 1 jednacího řádu předseda Poslanecké sněmovny vyhláší stav legislativní nouze na návrh vlády na určitou dobu, přičemž mu nepřísluší rozhodovat o tom, zda jej vyhlásí či nikoliv. Poslanecká sněmovna může stav legislativní nouze zrušit nebo omezit dobu jeho trvání. Upozorňuje, že kdyby tak předseda neučinil, nahradil by svým vlastním subjektivním rozhodnutím rozhodnutí, které podle § 99 odst. 1 a 4 jednacího řádu přísluší celé Poslanecké sněmovně, a že stejně tak bylo postupováno i v minulosti, takže jde o ustálenou praxi. Předsedkyně dále uvedla, že si je vědoma judikatury Ústavního soudu týkající se vyhlášení stavu legislativní nouze, ale že je přesvědčena, že její postup byl s ní v souladu.
24. Poslanecká sněmovna uvedla, že projednávání návrhu zákona bylo v Poslanecké sněmovně započato dne 28. 2. 2023 v 10 hod. a s omezenými přestávkami bylo ukončeno dne 4. 3. 2023 v 11 hod., takže jeho projednávání trvalo přibližně 95 hodin, resp. po odečtení přestávek cca 67 hodin „čistého času“. Po celou dobu vystupovali jen zástupci sněmovní opozice, a tudíž měli dostatek času k vyjádření svého názoru. Po několika dnech jednání však bylo zřejmé, že cílem opozice je absolutní blokování přijetí zákona, a proto sněmovní většina musela přijmout opatření, jimiž byla podle § 59 a 99 jednacího řádu omezena řečnická doba v rozpravách na dvakrát pět minut, s tím, že do této doby budou započítány i faktické poznámky a že tato doba se bude vztahovat i na vystoupení poslanců s přednostním právem (§ 67 jednacího řádu). Těmto osobám nebyla upřena možnost vystoupit kdykoliv a k čemukoliv, jen jim byla určena stejná řečnická doba jako ostatním a navíc předtím mohly vystupovat po dobu několika hodin, a měly tedy dostatek času na prezentaci svých názorů a stanovisek. Obstrukce pak vyvrcholily nepřijatelným obsazením řečnického pultu, které je podle předsedkyně v rozporu s principy parlamentní demokracie.
25. Ke skutečnosti, že připustila „jen“ 8 protinávrhů k návrhu, aby Poslanecká sněmovna hlasovala o stavu legislativní nouze, předsedkyně uvedla, že tak učinila v zájmu zachování principů parlamentní demokracie, neboť bylo zřejmé, že u dalších návrhů šlo o zjevné zneužití práv opozice. K omezení doby v rozpravách vedených podle § 99 odst. 4 a 5 jednacího řádu na dvakrát pět minut předsedkyně uvedla, že jednací řád vedení rozprav výslovně neupravuje, rozpravy ke stavu legislativní nouze a zkrácenému jednání byly v souladu s dosavadní praxí vedeny, přičemž opozice měla i v tomto ohledu dostatek času na vyjádření svých stanovisek a názorů a teprve ve chvíli, kdy šlo o nepřiměřené obstrukce, bylo dané opatření přijato.
26. Předsedkyně má za to, že cílem přijatých opatření bylo racionalizovat jednání Poslanecké sněmovny, čelit nepřiměřeným obstrukcím a zajistit přijetí návrhu zákona, jinak by došlo k popření smyslu parlamentní demokracie a znemožnění efektivního výkonu moci vládní většinou. Dodává, že i na jejich základě došlo k jednání mezi zástupci sněmovní většiny a opozice, načež se většina usnesla, že omezení řečnické doby na dvakrát pět minut se nevztahuje na osoby s přednostním právem vystoupení. Opozice souhlasila s tím, že k hlasování o pozměňovacích návrzích i návrhu zákona bude přistoupeno dne 4. 3. 2023 v dopoledních hodinách. Sněmovní opozice měla při projednávání návrhu zákona dostatek času na vyjádření svých názorů a stanovisek, a tudíž k porušení jejich práv z daného hlediska nedošlo. Zákonomodárny sbor jednal v přesvědčení, že přijatý zákon je v souladu s Ústavou a právním řádem.

III. b)
Vyjádření Senátu

27. Senát ve vyjádření ze dne 27. 6. 2023 uvedl, že návrh zákona byl Senátu postoupen Poslaneckou sněmovnou dne 6. 3. 2023 a bylo mu přiřazeno číslo tisku 59 (14. funkční období). Organizační výbor návrh přikázal k projednání výboru pro sociální politiku (jako garančnímu) a dále ústavně-právnímu výboru, které se jím zabývaly dne 7. 3. 2023. Prvně uvedený výbor nepřijal žádné usnesení, ústavně-právní výbor navrhl návrh zamítnout. Plénum jej projednalo ve zkráceném jednání na 8. schůzi dne 8. 3. 2023 v rozsáhlé debatě, která se týkala jak obsahu právní úpravy, tak ústavní konformity jejího přijetí. Po rozpravě bylo přijato usnesení č. 125, kterým Senát návrh zákona schválil ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. V hlasování se pro tento návrh vyslovilo 48 ze 72 přítomných, 12 bylo proti a 12 se zdrželo hlasování.

III. c)
Vyjádření vlády

28. Vláda, prostřednictvím k tomu zmocněného ministra pro legislativu a předsedy Legislativní rady vlády, v dopise ze dne 28. 6. 2023 uvedla, že pečlivě zvažovala potřebnost a intenzitu opatření, jejichž prostřednictvím by zabránila bezprostředně hrozící destabilizaci důchodového systému, přičemž jednala transparentně. Odmítá absolutní neměnnost právní úpravy, přibližuje fungování a způsob financování důchodového systému a upozorňuje, že kdyby nedošlo ke změně, pak by jeho saldo v roce 2023 dosáhlo rekordní výše téměř 92 mld. Kč. V prosinci 2022 činila inflace za rozhodné období 3,1 %, v lednu 2023 již 11,5 %, přičemž tento cenový vývoj byl nečekaně rychlý a překvapivý, jak je uvedeno i v důvodové zprávě návrhu zákona. Ten pouze modifikoval parametry valorizace na proporcionální úroveň, respektující smysl, podstatu a účel ústavně zakotveného práva na přiměřené zabezpečení. Vláda dále vysvětluje parametry zvyšování důchodů podle zákona č. 71/2023 Sb. a dodává, že předložením návrhu zákona zahájila svou snahu o zajištění dlouhodobé udržitelnosti důchodového systému, neboť již dne 25. 5. 2023 (sněmovní tisk 458/0) předložila návrh novely zákona č. 155/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů, obsahující část reformních opatření a celkový komplex opatření ještě předtím dne 11. 5. 2023 představila veřejnosti.
29. Vláda odmítá tvrzení navrhovatelky o protiústavní vědomé nečinnosti spočívající v účelovém nevydání nařízení vlády v zákonem stanovené lhůtě. Závazná lhůta by podle § 67 odst. 16 zákona č. 155/1995 Sb. (ve znění účinném do 19. 3. 2023) uplynula až dne 22. 3. 2023. O nečinnosti nelze hovořit, neboť zákonodárce jí ještě před uplynutím této lhůty pravomoc odebral, a to s účinností od 20. 3. 2023, a parametry zvýšení stanovil přímo zákonem. Vláda rovněž poukazuje na § 2 zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, čl. 41 odst. 2 Ústavy a § 24 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů. K namítanému porušení principu právní jistoty vláda uvádí, že tento princip nelze ztotožnit s požadavkem na absolutní neměnnost právní úpravy [viz např. bod 85 nálezu ze dne 15. 5. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 17/11 (N 102/65 SbNU 367; 220/2012 Sb.)].
30. K problematice stavu legislativní nouze vláda připomíná judikaturu Ústavního soudu, podle níž jeho úlohou není ochrana zákonitosti parlamentní procedury. Formální vady v legislativním procesu mohou založit neústavnost posuzovaného zákona, jde-li o přímé a podstatné porušení procedurálních pravidel a zároveň takové pochybení dosahuje ústavněprávní dimenze. Důvodnost vyhlášení stavu legislativní nouze je nezbytné posuzovat s ohledem na dobu rozhodování a rozsah informací, které byly v této době k dispozici. Je proto primárně odpovědností Poslanecké sněmovny posoudit důvodnost okolností odůvodňujících žádost vlády o projednání návrhu zákona ve stavu legislativní nouze. Samo rozhodnutí předsedy Poslanecké sněmovny o vyhlášení stavu legislativní nouze je povinna přezkoumat Poslanecká sněmovna a případně je zrušit či omezit dobu, na niž byl vyhlášen (§ 99 odst. 1 a 4 jednacího řádu). Podle vlády je otázkou, zda Ústavní soud disponuje pravomocí takové rozhodnutí předsedy Poslanecké sněmovny přezkoumávat, neboť jde o akt politické povahy, obdobně jako není Ústavní soud příslušný k přezkumu usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu.

31. Vláda odmítá, že by zneužila svého práva navrhnout projednání předlohy zákona ve stavu legislativní nouze, resp. ve zkráceném jednání. Poté, co vyhodnotila závažnost dopadů skokového a neočekávaného růstu míry inflace v lednu 2023 na fiskální udržitelnost důchodového systému, konala s maximální možnou racionalitou a odpovědností, jak jí ukládá § 2 zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. K závěru, že bude třeba provést mimořádnou valorizaci v červnu 2023, dospělo Ministerstvo práce a sociálních věcí až na základě statistických údajů zveřejněných Českým statistickým úřadem dne 10. 2. 2023. Nutnost přijetí zákona ve zrychleném režimu vyvolala mimořádná a neočekávatelná situace, která by vedla k prohloubení deficitu důchodového systému o cca 34 mld. Kč., a to jen v roce 2023, přičemž v letech následujících by byl dopad přibližně dvojnásobný. K naplnění cíle zákona, kterým bylo odvrácení hrozby vzniku značné hospodářské škody státu, jej bylo nutno vyhlásit ve Sbírce zákonů do 22. 3. 2023, což byl poslední den lhůty pro vydání prováděcího právního předpisu stanovujícího konkrétní parametry valorizace. Opozice odmítla návrh na vyslovení souhlasu s návrhem již v prvním čtení (§ 90 odst. 2 jednacího řádu), a tudíž nezbylo než jej projednat v režimu § 99 jednacího řádu. Vláda zdůrazňuje, že vysoký nárůst inflace v lednu 2023 nebyl důsledkem její liknavosti či nesprávného postupu. Právě negativní dopad tohoto faktu na veřejné finance spolu s časovým aspektem, neboť bylo nutné přijmout právní úpravu v dané lhůtě (do 22. března 2023), byl důvodem podání návrhu na projednání návrhu zákona ve stavu legislativní nouze. Uzavírá, že důvod i cíl dané právní úpravy jsou legitimní, nejsou svévolné, ale jsou založeny na racionálním základě a jsou podloženy konkrétními skutkovými okolnostmi, jako je neočekávaný růst inflace, nutnost saturace dalších výdajů ze státního rozpočtu souvisejících např. s přílivem uprchlíků nebo energetickou krizí.
32. Vláda nesouhlasí s tím, že stav legislativní nouze zneužila, resp. že nebyly naplněny podmínky jejího vyhlášení. Nezastírá, že dosažení 5% hranice inflace bylo očekávané, zásadním momentem byl však její skokový nárůst. Ještě v prosinci 2022 její výše činila 3,1 %. Rozhodná 5% hranice výše inflace tak v prosinci 2022 nebyla splněna, a pokud by v lednu 2023 tato hranice byla překročena jen mírně, platila by prohlášení ministra financí, podle něhož lze výdaje na mimořádnou valorizaci pokrýt ze státního rozpočtu, a žádné opatření by nebylo třeba přijmout. Navrhovatelka zcela pomíjí, že dodatečné výdaje na valorizaci dalece přesahují rámec jednoho rozpočtového roku, neboť navýšení se stane pevnou součástí každého důchodu. To vyvrací tvrzení o „jednorázovém charakteru“ napadených ustanovení. Náklady na valorizaci v červnu 2023 ve výši 34,3 mld. Kč (namísto 14,9 mld. Kč) by pak činily pouze cca polovinu nákladů, které by bylo třeba nést v dalších letech, tj. 58,8 mld. Kč. Ve střednědobém horizontu (do roku 2026) by výdaje na důchody dosáhly částky 30 mld. Kč ročně a v dlouhodobém horizontu (cca 30 let) by bylo třeba dodatečně vydat odhadem 500 mld. Kč. Z toho má plynout, že snížení mimořádné valorizace bylo nezbytné pro stabilizaci veřejných financí, jež byly zatíženy i kompenzacemi cen energií, které skokově globálně vzrostly.
33. Splněna byla podle vlády i druhá podmínka, kterou je existence hrozby vzniku značné hospodářské škody. Touto škodou může být i reálně existující riziko vzniku mandatorního plnění státu, které může bezprostředně závažně a potenciálně dlouhodobě poškodit (zhoršit bilanci) jeho hospodaření. V kontextu celkové situace a potenciálních nákladů, které by postup podle původního znění zákona generoval, a to nejen v roce 2023, ale i do budoucna, a v kontextu toho, jak ekonomická krize dopadla na ostatní skupiny obyvatel, se závěr o existenci ústavně akceptovatelného důvodu jeví jako opodstatněný. Pojistné na sociální zabezpečení je příjmem státního rozpočtu a výdaji státu jsou i výdaje na důchody. Zvýšení těchto výdajů má přímý dopad na státní rozpočet, což vyvolává potřebu získat potřebné prostředky jiným způsobem a ty pak budou chybět v jiných oblastech veřejných výdajů. Odmítá rovněž, že by danou situaci vyvolala a pak ji označila za nečekanou.

34. K namítaným porušením jednacího řádu vláda uvedla, že návrh zákona obsahoval jen doplnění platné právní úpravy a byl podrobně odůvodněn v důvodové zprávě, přičemž nešlo o materií složitou či postrádající racionální odůvodnění, čas na prostudování a přípravu (od 20. do 28. 2. 2023) byl dostatečný. Samotná 55. schůze Poslanecké sněmovny trvala od 28. 2. do 4. 3. 2023, tj. 5 jednacích dnů, jednací dny probíhaly kontinuálně (i ve večerních a nočních hodinách) a předmětem projednávání byl pouze sněmovní tisk 392. Návrh zákona byl projednán garančním výborem, proběhlo i druhé a třetí čtení, žádný poslanec nebyl z tohoto procesu vyřazen, resp. mohl se k návrhu vyjádřit, vznést své vlastní návrhy (pozměňovací nebo procedurální), přičemž písemných pozměňovacích návrhů bylo 422, a mohl o návrhu hlasovat. Současně je třeba mít na zřeteli, že opozice se snažila projednávání maximálně komplikovat a protahovat, a tak se návrh zákona projednával ve vypjaté atmosféře. Ze strany opozice nebyla vedena žádná konstruktivní diskuse a jednání jejich zástupců vykazovalo znaky politického zneužití mimořádné situace. Vláda má za to, že zákonodárny proces plnil svou funkci, kterou je reálné posouzení a projednání předloženého návrhu zákona.
35. K namítanému materiálnímu rozporu napadených ustanovení s ústavním pořádkem vláda odkázala na 3. část důvodové zprávy a současně konstatovala, že tato námitka je sice založena na částečně správné premise, např. že nárok na valorizaci vznikne přímo na základě splnění podmínek zakotvených zákonem, její interpretace však je zavádějící. Argumentuje čl. 30 odst. 3 a čl. 41 odst. 1 Listiny, podle nichž subjektivní právo (na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci a ztrátě živitele) vyplývá až ze znění prováděcího zákona, a tudíž právní nárok je založen až při naplnění všech podmínek určených hypotézou právní normy. Podle judikatury Ústavního soudu nelze princip právní jistoty ztotožnit s požadavkem na absolutní neměnnost právní úpravy. Považuje za nesporné, že zákonodárce vyloučil napříště jednu z podmínek, a to vydání nařízení vlády, od jejichž kumulativního splnění lze odvozovat vznik „práva na valorizaci“ v mimořádném termínu, a tuto „mezeru“ vyplnil stanovením zvýšení důchodů v mimořádném termínu v červnu 2023 formou zákona. Vznik právního nároku – subjektivního veřejného práva, jakož i individuální legitimní očekávání zvýšení důchodů – lze odvozovat podle vlády až od okamžiku nabytí účinnosti zákona č. 71/2023 Sb. Konkrétní parametry valorizace, tj. konkrétní zvýšení základní výměry a procentní výměry, zákon č. 155/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů, neobsahuje a jejich stanovení deleguje na vládu, neboť ty se odvíjejí od statistických údajů zjišťovaných za příslušné období zvláště pro každou valorizaci důchodů. I když tyto parametry jsou vyvoditelné z údajů vyhlášených Českým statistickým úřadem (dále též jen „ČSÚ“), je nepochybné, že uvedený zákon stanovuje specifický postup pro určení konkrétních parametrů, a to z důvodu zachování právní jistoty adresátů právních norem. Proto v § 67 odst. 16 výslovně upravuje, že „zvýšení důchodů stanoví prováděcí právní předpis“. V opačném případě by pouhé vyhlášení příslušných údajů ČSÚ mělo *de facto* povahu závazného a vymahatelného pramene práva, a dostalo by se tak na úroveň právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů. K nabytí individuálních nároků jednotlivých pojištěnců na zvýšení jejich důchodu dojde až k datu splatnosti důchodu v pátém kalendářním měsíci následujícím po měsíci, v němž inflace dosáhne rozhodné úrovně 5 %, což je pouhý materiální předpoklad toho, aby s odstupem čtyř měsíců vznikl individuální (soudně vymahatelný) nárok na zvýšení důchodů.

36. Vláda připomíná judikaturu Ústavního soudu a ESLP týkající se legitimního očekávání v případě sociálních práv, podle které má být zásah orgánu veřejné moci do pokojného užívání „majetku“ ospravedlnitelný, slouží-li legitimnímu veřejnému (nebo obecnému) zájmu. Snížení důchodu nebo souvisejících dávek není porušením čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Takto bylo judikováno i v případech, kdy došlo ke snížení důchodů až o 20 %. V posuzované věci byla intenzita zásahu podstatně menší, neboť mimořádná valorizace skutečně proběhla, byť ne v takové výši, jak zákon původně stanovoval. Vláda odmítá, že by šlo o případ nepravé, natož pak pravé retroaktivity, neboť zákonem č. 71/2023 Sb. nebylo dotčeno subjektivní veřejné právo na valorizaci důchodů, ale dotčeny byly výlučně potenciální individuální nároky, které na základě obecné úpravy teprve vzniknout měly, a to jen co do jejich výše, nikoliv existence samotné. Dodává, že k závěru o nutnosti provést mimořádnou valorizaci bylo možné dospět až na základě statistických údajů zveřejněných ČSÚ dne 10. 2. 2023, přičemž doba zveřejnění a vyhodnocení se může v různých obdobích lišit. Legitimní očekávání ohledně provedení mimořádné valorizace je u veřejnosti vyvoláno až dnem, v němž je ve Sbírce zákonů publikováno příslušné nařízení vlády. Do tohoto dne může veřejnost na základě údajů ČSÚ získat nanejvýš představu, že podmínky pro provedení mimořádné valorizace jsou splněny.
37. K námitce postupu v rozporu s čl. 78 Ústavy vláda uvádí, že závazná lhůta pro vydání nařízení vlády podle § 67 odst. 16 zákona č. 155/1995 Sb., ve znění účinném do 19. 3. 2023, by sice uplynula až dne 22. 3. 2023, zákonodárce však vládě ještě před uplynutím této lhůty tuto pravomoc odebral. S ohledem na předpokládané schválení návrhu zákona nebylo účelné do té doby nařízení vydávat, neboť po schválení zákona by se eventuálně vydané nařízení vlády dostalo se zákonem do rozporu.
38. Závěrem vláda uvádí, že při přezkumu zásahu zákonodárce v oblasti sociálních práv Ústavní soud používá tzv. test rozumnosti. Vyslovuje názor, že v tomto testu bezpochyby napadená právní úprava obstojí. Poukazuje na vymezení smyslu a podstaty práva podle čl. 30 odst. 1 Listiny v judikatuře Ústavního soudu a konstatuje, že navrhovaná právní úprava se esenciálního obsahu dotčeného základního práva nedotýká, neboť nadále zůstává zachován „minimální hmotný standard postačující k vedení důstojného života“, poukazuje též na průměrnou výši důchodu po mimořádné valorizaci a na procentuální výši tzv. náhradového poměru. Cíl právní úpravy považuje za legitimní a rozumný. Proto vláda navrhuje, aby Ústavní soud návrh zamítl.

III. d)

Vyjádření veřejného ochránce práv

39. Veřejný ochránce práv dne 15. 6. 2023 sdělil, že práva podle § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu nevyužije a do řízení nevstoupí.

IV.

Replika navrhovatelky

40. K vyjádření Poslanecké sněmovny navrhovatelka uvádí, že není podstatné, kolik hodin byl návrh zákona projednáván, neboť v podmínkách materiálního právního státu je nezbytné dodržovat stanovená pravidla, jejich smysl a účel, a ta byla opakovaně porušena v protiústavní intenzitě. Poslanci s právem přednostního vystoupení byli omezeni ve svých vystoupeních na 2 × 5 minut, do čehož se započítávaly i faktické poznámky, což je v rozporu s § 59 odst. 1 a 2 ve spojení s § 67 jednacího řádu. Na tom nic nemění skutečnost, že vládní většina nakonec své rozhodnutí revokovala, neboť právě toto omezení přispělo k vyhocení celé situace.

41. K vyjádření vlády navrhovatelka uvádí, že změna právní úpravy musí probíhat ústavně konformním způsobem. Mezi principy právního státu náleží i princip právní jistoty, jasnosti a určitosti práva. Postupem vlády došlo k porušení zejména předvídatelnosti práva, a tím i k narušení důvěry občanů v právo. Vláda si byla nejpozději od 8. 9. 2022 vědoma, že s ohledem na vysokou inflaci dojde k mimořádné valorizaci, neučinila však žádné fiskální opatření ani opatření ke změně valorizačního mechanismu předtím, než vznikne příjemcům důchodu nárok na valorizaci, k němuž došlo koncem měsíce ledna 2023. Příjemcům důchodů tak vzniklo legitimní očekávání potvrzované vyjádřeními jednotlivých členů vlády.
42. Navrhovatelka upozorňuje i na vnitřní rozpornost tvrzení vlády, která na jedné straně tvrdila, že cenový vývoj byl nečekaně „rychlý, velmi překvapivý“, a současně, že dosažení 5% hranice inflace nebylo neočekávané. Za škodu nelze považovat učinění mandatorního výdaje, protože by takový výklad otevřel dveře k využití institutu stavu legislativní nouze pro změnu v podstatě jakéhokoliv zákona. Zaměření a výše veřejných výdajů jsou otázkou politickou. Navrhovatelka odmítá i to, že by složitost materie a navazující potřeba odpovídajícího prostoru pro projednání byla dána délkou normativního textu. Rozhodující je komplexnost dopadů příslušné právní normy na společnost či na její nezanedbatelný segment, v daném případě se týkala milionu příjemců důchodů nejružnějšího druhu. Nadto je na mechanismus valorizace navázána valorizace náhrady za ztrátu na výdělků po skončení pracovní neschopnosti a náhrady nákladů na výživu pozůstalých, kvůli postupu vládní většiny však k parlamentní diskusi na toto sociálně citlivé téma vůbec nedošlo.
43. Navrhovatelka má za to, že existuje rozdíl mezi vznikem legitimního očekávání ohledně toho, že valorizace proběhne podle zákona, a uskutečněním výplaty v konkrétním případě. Vydání prováděcího nařízení vlády je technickým předpokladem plošného jednotného postupu, nárok na valorizaci a povinnost jejího provedení jsou však dány samotným zákonem. Kdyby povinnost provést valorizaci a nárok na ni byly vázány na vydání nebo nevydání nařízení vlády, byla by popřena jeho úloha jakožto prováděcího právního předpisu a rovněž smysl příslušných zákonných ustanovení. Z nálezu ze dne 9. 5. 2023 sp. zn. Pl. ÚS 22/22 (160/2023 Sb.) plyne, že podzákonný právní předpis nemůže být podmínkou pro vznik nároku, ten musí mít svůj právní základ vždy v zákoně.
44. Navrhovatelka odmítá, že by jednala nekonstruktivně a že by zneužila mimořádnou situaci, neboť ta byla očekávaná, přičemž i podle Ústavního soudu jsou obstrukce legitimním nástrojem opozice, jejím úkolem není konstruktivně spolupracovat při řešení problémů, které si vláda sama způsobila. Zdůrazňuje, že situaci vyhrotila vládní většina opakovaným porušováním jednacího řádu, zejména omezením vystoupení osob s přednostním právem.
45. Uvedla-li vláda, že povinnost valorizace nemohla vzniknout ke dni 31. 1. 2023, protože k tomuto dni ještě nebyly známy příslušné statistické údaje, navrhovatelka oponuje, že celá řada nároků a povinností vzniká k určitému datu a k jejich naplnění dochází následně. Vláda sama potvrdila, že jednala vědomě s cílem zákon nenaplnit. Za nepřipadnou navrhovatelka považuje argumentaci vlády, podle níž napadené ustanovení obстоjí v testu racionality. Z uvedených důvodů navrhovatelka označuje argumentaci vlády za nepodloženou.

V.

Průběh řízení před Ústavním soudem a jeho procesní předpoklady

46. Ústavní soud nejprve zkoumal, zda jsou naplněny procesní předpoklady řízení. Návrh byl podán aktivně legitimovanou navrhovatelkou, tj. skupinou 71 poslankyň a poslanců [§ 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu] a Ústavní soud je k jeho projednání příslušný [čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy].

47. Ústavní soud proto přikročil k posouzení, zda jsou napadená zákonná ustanovení v souladu s ústavním pořádkem, tedy zda: a) byla napadená právní úprava přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence, b) byl dodržen ústavně předepsaný způsob jejich přijetí, resp. vydání, a konečně c) je napadená právní úprava v souladu s ústavním pořádkem z hlediska obsahového (§ 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb.).
48. S ohledem na obsah námitek navrhovatelky Ústavní soud dospěl k názoru, že pro objasnění věci a zjištění skutkového stavu (zejména ve vztahu k tvrzenému zneužití stavu legislativní nouze) je třeba provést dokazování, a za tímto účelem si vyžádal některá písemná vyjádření (viz níže) a nařídil ústní jednání (§ 44 a § 48 odst. 1 zákona o Ústavním soudu).

VI.

Shromáždění listinných důkazů

VI. a)

Vyjádření Národní rozpočtové rady

49. Ústavní soud vyzval Národní rozpočtovou radu (dále též jen „NRR“), aby odpověděla na tyto otázky:
1. Na základě jakých informací o ekonomickém vývoji, stavu veřejných rozpočtů, indexu spotřebitelských cen a očekávaném plnění zákonných nároků z tzv. mandatorních výdajů výplatou důchodů a k jakému časovému okamžiku mohla mít příslušná ministerstva a vláda ve druhé polovině roku 2022 a na počátku roku 2023 dostatečné informace o nárůstu cen, výrazně přesahujícím 5 %, a v jaké výši?
 2. Jaké přímé rozpočtové náklady nepředpokládané ve státním rozpočtu by v krátkodobém horizontu (tj. do 31. 12. 2023) v důsledku rozhodnutí o mimořádné valorizaci důchodů vznikly a jaké dopady by ve střednědobém horizontu několika příštích let mohly nastat, pokud by nedošlo k přijetí zákona č. 71/2023 Sb.?
50. NRR uvedla, že cenový vývoj od poloviny roku 2021 byl velice hektický, v podstatě bezprecedentní. Období vysokého růstu cen bývá obdobím volatilní (kolísavé, nestabilní, nestálé) dynamiky cen, a tudíž jejich odhad je komplikovaný a i veškeré makroekonomické predikce vykazují vysokou chybovost. Růst cen v roce 2022 se projevil ve dvou vlnách mimořádných valorizací (v červnu a v září), které spolu s řádnými valorizacemi v lednu 2022 a lednu 2023 a s dopady zavedením tzv. výchovného znamenaly dodatečné výdaje důchodového systému téměř 100 mld. Kč. Nepředvídatelný a vysoký růst cen v letech 2022 a 2023 vedl k nárůstu náhradového poměru, tj. podílu průměrného důchodu a průměrné mzdy ze 40,2 % z konce roku 2021 až na 45,8 %.

51. NRR dále odkázala na graf „Vývoj cen (červen 2022 = 100)“ obsahující srovnání skutečné úrovně cen (jak indexu spotřebitelských cen, tak indexu životních nákladů důchodců) s předpokládanou úrovní spotřebitelských cen dopočtenou podle srpnové a listopadové makroekonomické predikce Ministerstva financí, přičemž srpnová predikce je podkladem pro sestavování státního rozpočtu, a to, zda je realistická, posuzuje Výbor pro rozpočtové prognózy. Z tohoto grafu je patrné, že srpnová makroekonomická predikce přepokládala překročení 5% hranice růstu spotřebitelských cen již v listopadu 2022, tj. ještě dříve, než k němu skutečně došlo. Pokud by k němu došlo, znamenalo by to mimořádnou valorizaci důchodů již v dubnu 2023 s dodatečnými výdaji na důchody pro rok 2023 ve výši cca 20 mld. Kč. V říjnu 2022 však došlo k jednorázovému poklesu cen, který nebyl touto makroekonomickou predikcí očekáván a který souvisel se zavedením tzv. energetického úsporného tarifu. Vývoj cen se promítl do makroekonomické predikce z listopadu 2022, která po jeho ukončení v lednu 2023 opět předpokládala překročení 5% hranice růstu cen (růst cen od června 2022 o 6,2 p. b.), což by znamenalo pro rok 2023 dodatečné výdaje na důchody ve výši cca 19 mld. Kč. Lze proto konstatovat, že Ministerstvo financí mohlo na základě těchto svých makroekonomických prognóz očekávat dodatečné výdaje na mimořádnou valorizaci důchodů ve výši 19 až 20 mld. Kč.
52. Současně však NRR upozornila, že cenový vývoj v lednu 2023 byl do velké míry překvapivý, neboť skutečný růst indexu spotřebitelských cen předpoklady ministerstva financí překročil o 2,2 % a zároveň byl růst indexu cen (životních nákladů) domácností důchodců oproti růstu indexu spotřebitelských cen o dalších 3,1 % vyšší, a od června 2022 tak činil 11,5 %. Přitom relevantní instituce predikují pouze dynamiku indexu spotřebitelských cen, predikce indexu životních nákladů domácností důchodců žádná z institucí neprovádí. Ministerstvo financí proto dost dobře vyšší růst tohoto indexu nemohlo předpokládat. Pokud by platilo znění zákona č. 155/1995 Sb. před spornou novelou, dodatečné výdaje na mimořádnou valorizaci by pro rok 2023 činily cca 35,2 mld. Kč, tedy v porovnání s „předpokládatelnými“ dodatečnými výdaji šlo o dalších cca 16 mld. Kč.
53. Ke druhé otázce NRR uvedla, že aplikace § 67ca zákona č. 155/1995 Sb. znamenala výrazné snížení výdajů na důchody jak v roce 2023, tak v letech následujících. Dodatečné výdaje na důchody v roce 2023 budou činit 15,4 mld. Kč, v případě aplikace nezměněného valorizačního mechanismu by dodatečné výdaje činily 35,2 mld. Kč, takže snížení výdajů státního rozpočtu činilo v roce 2023 téměř 20 ml. Kč (tj. 0,3 % HDP), to vše v situaci, kdy se důchodový účet propadá do výrazného deficitu, a to hlavně z důvodu mechanismu automatické valorizace důchodů, který v období vysokého růstu cen (poklesu reálných mezd) vede k nárůstu náhradových poměrů.
54. Snížení výdajů na důchody se netýká pouze roku 2023, ale i let následujících. Snížení výdajů pro rok 2024 ve výši 0,5 % HDP, resp. 36 mld. Kč je vyšší než pro rok 2023, protože se týká celého roku, nikoliv jen jeho části jako v roce 2023. Od roku 2025 bude docházet k postupné redukci těchto dodatečných nákladů, neboť noví důchodci budou přicházet s výměrem důchodů, který nebude zohledňovat výše diskutovanou mimořádnou valorizaci, a naopak část již vyplácených důchodů zanikne v důsledku smrti jejich příjemců. Tento proces však bude poměrně pomalý a rozdíly mezi oběma scénáři ve výdajích na starobní důchody přetrvají až do roku 2035. V součtu bude za roky 2023 až 2035 výše rozdílů ve výdajích na důchody činit 4,6 % HDP, tj. asi 337 mld. Kč ve stálých cenách. Pokud by nedošlo k přijetí zákona č. 71/2023 Sb., tyto dodatečné výdaje by se za jinak nezměněných okolností promítly ve vyšších deficitech státního rozpočtu, a tedy pravděpodobně i ve vyšší dynamice státního dluhu.

VI. b)
Vyjádření České národní banky

55. Ústavní soud vyzval Českou národní banku (dále též jen „ČNB“) k zodpovězení těchto otázek:
1. Jaký byl předpokládaný (predikovatelný) vývoj inflace a cenové stability ve druhé polovině roku 2022 a na počátku roku 2023?
 2. Jaký byl reálný vývoj inflace a cenové stability v tomto období a zda byl tento vývoj očekávatelný ve srovnání s predikcemi ČNB?
 3. Zda z informací a údajů vyplývajících z této činnosti a z jejich poskytování ČNB mohly orgány České republiky a především vláda České republiky vývoj predikovaný ČNB a reálně jí také zjišťovaný předpokládat?
56. K otázce č. 1 ČNB uvedla, že ve druhé polovině roku 2022 a na počátku roku 2023 zpracovala tři čtvrtletní makroekonomické prognózy obsahující prognózu inflace, které sloužily jako podklad pro měnová zasedání bankovní rady konaná ve dnech 4. 8. 2022, 3. 11. 2022 a 2. 2. 2023 a které byly veřejně komunikovány na tiskových konferencích po skončení těchto zasedání, o den později v rámci publikace vybraných částí „Zprávy o měnové politice“ a na prezentaci pro analytiky a nakonec i o týden později v rámci kompletního vydání příslušné čtvrtletní „Zprávy o měnové politice“. Tuto zprávu dostávají pro informaci, resp. k projednání vláda a rozpočtový výbor Poslanecké sněmovny. Při zpracování a publikaci makroekonomických prognóz v rámci daného čtvrtletí nejsou dostupné měsíční hodnoty inflace z právě probíhajících čtvrtletí. V prognóze ze srpna a listopadu 2022 se očekávalo další zrychlení inflace (meziročního cenového růstu) ve druhé polovině roku 2022 a její znatelné zpomalování až během roku 2023 s tím, že v první polovině roku 2023 bude inflace stále dosahovat dvouciferných hodnot. Také prognóza z února roku 2023 očekávala inflaci v prvním čtvrtletí 2023 na hodnotách okolo 16 %, tedy na zhruba podobných hodnotách jako předchozí dvě prognózy. I tato prognóza očekávala, že inflace se bude během první poloviny roku snižovat, avšak zůstane na dvouciferných hodnotách a na jednociferné hodnoty se sníží až ve druhé polovině roku 2023.
57. K otázce č. 2 ČNB uvedla, že na skutečnosti, že v posledním čtvrtletí roku 2022 byla inflace nižší než podle prognózy, se v převážné míře podílelo přijetí tzv. vládního úsporného tarifu pro cenu elektřiny pro období říjen až prosinec roku 2022 a jeho zahrnutí do výpočtu indexu spotřebitelských cen ČSÚ s příspěvkem $-2,7$ procentního bodu do meziroční inflace, s čímž prognózy nepočítaly, resp. v listopadové prognóze to již bylo komunikováno jako krátkodobé riziko prognózy. Všechny tři prognózy pro první polovinu roku 2023 se následným vývojem inflace naplnily poměrně přesně s odchylkou do jednoho procentního bodu. Obnovení cenové stability zmíněné prognózy očekávaly v roce 2024.
58. Jde-li o otázku č. 3, ČNB ji zodpověděla kladně („Ano.“).

VI. c)
Vyjádření ČSÚ

59. Ústavní soud vyzval ČSÚ, aby odpověděl na tyto otázky:
1. Které statistické informace (údaje) týkající se ekonomického vývoje, stavu veřejných rozpočtů, nárůstu cen a očekávaného plnění zákonných nároků z tzv. mandatorních výdajů výplatou důchodů za období druhé poloviny roku 2022 a počátku roku 2023 a k jakému časovému okamžiku byly poskytnuty příslušným ministerstvům a vládě České republiky?
 2. Zda, kdy a kde byly tyto statistické informace zveřejňovány a případně korigovány?
 3. Zda byla v předmětné oblasti (a to i s ohledem na možnost mimořádných valorizací) vypracována analýza vývoje rozpočtového a důchodového účtu a s jakými údaji?

60. Na první otázku ČSÚ odpověděl, že statistické údaje zveřejňuje v souladu s platnou legislativou a za účelem zajištění rovného přístupu k informacím na svých webových stránkách. Výstupy jsou plánovány a termíny zveřejnění na následující rok se publikují vždy v prosinci. Nejnovější informace jsou publikovány v podobě „Rychlých informací“, které zpravidla vycházejí s měsíční nebo čtvrtletní periodicitou. V období od 1. 7. 2022 do 31. 3. 2023 šlo o indexy spotřebitelských cen s měsíční periodicitou, a to vždy 10. kalendářní den po skončení měsíce. V oblasti národních účtů byly vydány předběžný odhad hrubého domácího produktu (dále jen „HDP“), tvorba a užití HDP, čtvrtletní sektorové účty, deficit a dluh vládních institucí a notifikace deficitu a dluhu vládních institucí. Vydány byly i údaje o průměrné mzdě se čtvrtletní periodicitou, a to 65. kalendářní den po období. Pro oblast zaměstnanosti byla publikována míra zaměstnanosti, nezaměstnanosti a ekonomické aktivity a dále údaje o zaměstnanosti a nezaměstnanosti podle výsledků výběrového šetření pracovních sil.
61. ČSÚ poskytuje informační služby na základě žádosti jednotlivých žadatelů, přičemž v roce 2022 poskytl cca 10 tisíc takových informací a nemá v evidenci zvláštní požadavky vlády. Předpokládá, že kromě toho k datům přistupují uživatelé z příslušných institucí sami ve webovém prostředí. Zmínil, že je pouze jedním ze subjektů statistické služby a že tuto službu podle zákona vykonávají i ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy. Kterékoliv z pracovišť této služby mohlo poskytnout ministerstvům nebo vládě statistické informace týkající se ekonomického vývoje apod. Ministerstva přitom nemají povinnost ČSÚ o poskytnutí těchto informací informovat. Ke komunikaci s ministerstvy ČSÚ uvedl, že každoročně poskytuje údaje o průměrné mzdě vypočtené ve srovnatelné metodice roku 1995 a že na základě žádosti Ministerstva práce a sociálních věcí byly dopisem ze dne 5. 9. 2022 poskytnuty statistické údaje pro účely přípravy nařízení vlády, kterým se na základě § 17 zákona č. 155/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů, stanoví výše všeobecného vyměřovacího základu za kalendářní rok 2021 a výše přepočítacího koeficientu pro úpravu tohoto vyměřovacího základu.
62. Ke druhé otázce ČSÚ uvedl, že statistické informace jsou a byly zveřejňovány na webových stránkách podle termínů uvedených v Katalogu produktů a že revidování statistických údajů je zcela standardní součástí produkčního procesu statistik navazující na objektivní vývoj úrovně znalostí sociálně-ekonomických jevů a řídí se zveřejněnou „Politikou revizí ČSÚ“.
63. Ke třetí otázce ČSÚ uvedl, že žádnou analýzu vývoje rozpočtového a důchodového účtu nevypracoval ani aktuálně nezpracovává.

VI. d)

Vyjádření CERGE-EI

64. Další výzvu Ústavní soud směřoval na CERGE-EI (Center for Economic Research and Graduate Education – Economics Institute). Uvedený institut však prostřednictvím Národohospodářského ústavu Akademie věd České republiky, v. v. i., sdělil, že ve stanovené lhůtě není z kapacitních důvodů s to na položené otázky odpovědět.

VII.

Ústní jednání a změna soudce zpravodaje

65. Ústavní soud na nařízeném ústním jednání konaném dne 10. 1. 2024 vyslechl jako svědky místopředsedu vlády a ministra práce a sociálních věcí Mariana Jurečku, ministra financí Zbyňka Stanjuru, zaměstnance Ministerstva práce a sociálních věcí Jana Příba a Ministerstva financí Davida Prušvice a dále podle § 49 zákona o Ústavním soudu vyslechl zpracovatele shora vyžádaných vyjádření Národní rozpočtové rady Mojmíra Hampla a Michala Hlaváčka, České národní banky Petra Krále a Českého statistického úřadu Jana Sixty. Dokazování se týkalo objasnění situace, v níž se vláda nacházela v rozhodném období, kdy vážila, zda a jak bude reagovat na nepříznivý vývoj v dané oblasti.
66. Z výpovědi předsedy NRR M. Hampla i ostatních osob vyplynulo, že již na podzim 2022 měla vláda jasné signály, že inflace dosáhne takové úrovně, že bude nutná další mimořádná valorizace důchodů. V této souvislosti ale nebyl zahájen řádný legislativní proces a s mimořádnou valorizací se nepočítalo ani v zákonu o státním rozpočtu. Z výpovědí ministrů Z. Stanjury a M. Jurečky bylo zjištěno, že očekávanou mimořádnou valorizaci v roce 2023 plánovala vláda řešit stejně jako dvě mimořádné valorizace v roce 2022 přesunem finančních prostředků z vládní rozpočtové rezervy (byla naplánována na rok 2023 v částce přesahující 10 mld. Kč) a přesunem z rozpočtů jiných ministerstev. Dokazování rovněž ukázalo, že vláda učinila ve druhé polovině roku 2022 jiná opatření, zejména na omezenou dobu zavedla tzv. úsporný energetický tarif, v jehož důsledku byl načas „ztlumen“ výraznější nárůst cen.
67. Období konce roku 2022 a zejména začátku roku 2023 bylo z hlediska inflace velmi turbulentní a historicky bezprecedentní, což bylo prokázáno zejména výsledkem D. Prušvice. Výsledkem M. Hampla a ministra Z. Stanjury bylo rovněž prokázáno, že nebylo možné predikovat, že index životních nákladů důchodců dospěje do takové výše, na jakou „vyskočil“ v lednu 2023, tedy na 11,6 % za jeden měsíc. Jak vypověděl Z. Stanjura, šlo o šestinásobek oproti předchozímu měsíci; v prosinci 2022 byl dokonce meziměsíční nárůst inflace nulový a meziroční přibližně ve výši 3 %. Takovýto skokový nárůst inflace vláda považovala za signál o hrozící značné hospodářské škodě, která může být důvodem pro vyhlášení stavu legislativní nouze.
68. Ústavní soud rovněž zjistil, že valorizace důchodů se v minulosti počítala z běžné inflace, nikoliv z indexu životních nákladů důchodců, který se dříve ani zvláště nesledoval a nepredikoval, neboť pro to nebyl dán vážnější důvod. Historicky poprvé se totiž tento index spotřebitelských cen za domácnosti důchodců výrazněji odchýlil od obecného indexu spotřebitelských cen domácností až v lednu 2023.
69. Z výpovědí vypovídajících osob (zejména M. Hampla, Z. Stanjury, M. Jurečky a D. Prušvice) dále vyplynulo, že nešlo ani zdaleka o jednorázových cca 35 mld. Kč. V delším časovém výhledu by totiž nastal kumulativní dopad přesahující několik stovek miliard Kč. Hrozil velký ekonomický a sociální problém a mezigenerační střet značného rozsahu, což vláda považovala za mimořádnou skutečnost dostatečnou pro vyhlášení stavu legislativní nouze. Chystaná právní úprava by totiž pravděpodobně nestihla včas projít standardním legislativním procesem, a to ani v případě, že by byl zahájen už na podzim roku 2022. Podle přesvědčení vlády bylo lepší valorizovat méně ve stavu legislativní nouze než v budoucnu vyšší důchodu snižovat.
70. Provedené důkazy soud zhodnotil jednotlivě i v jejich souhrnu s přihlédnutím ke skutečnostem a tvrzením obsaženým ve spisu. Podstatná skutková zjištění, která takto učinil, jsou obsažena v další části odůvodnění tohoto nálezu.
71. Soudcem zpravodajem v posuzované věci byl v souladu s platným rozvrhem práce určen Jan Svatoň. Poté, co nebyl jeho návrh nálezu na neveřejném jednání pléna přijat, určil předseda Ústavního soudu Josef Baxa podle § 55 zákona o Ústavním soudu dne 11. 1. 2024 jako soudce zpravodaje Vojtěcha Šimíčka.

VIII.

Přezkum procedury přijetí napadených zákonných ustanovení

72. Jde-li o průběh schvalování zákona č. 71/2023 Sb., kterým byla napadená ustanovení do v záhlaví uvedených zákonů vložena, Ústavní soud vyšel zejména z vyjádření předložených Poslaneckou sněmovnou a Senátem, jakož i z veřejně dostupných elektronických zdrojů (stenozáznamů z jednání schůzí obou komor Parlamentu České republiky, usnesení a sněmovních a senátních tisků, volně dostupných na <http://www.psp.cz> a <http://www.senat.cz>). Navrhovatelka se vůči skutečnostem tam uvedeným nijak nevymezuje.
73. Ústavní soud konstatuje, že zákon č. 71/2023 Sb. byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence. V tomto bodě navrhovatelka ostatně žádné výhrady nevznáší, její argumentace se soustřeďuje na údajné ústavněprávní deficity průběhu legislativního procesu, přičemž namítá, že nebyly dodrženy jeho ústavní kautely [ty je třeba odlišovat od ústavního vymezení kompetence – srov. náleze ze dne 18. 8. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.)].
74. V uvedeném ohledu navrhovatelka namítá protiústavní vyhlášení stavu legislativní nouze (§ 99 odst. 1 jednacího řádu), resp. projednávání návrhu zákona za tohoto stavu ve zkráceném jednání (§ 99 odst. 2 jednacího řádu) a zkrácení práv parlamentní menšiny. Vzhledem k tomu, že navrhovatelka jiné výhrady nevznesla, a ani Ústavní soud *prima facie* nezjistil, že by legislativní proces mohl být stížen jinou vadou, přistoupil po objasnění skutkového stavu věci (viz výše) k posouzení důvodnosti jejích námitek.

VIII. a)

Obecná východiska

1.

Legislativní proces

75. K posuzování ústavnosti legislativního procesu v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů podle § 64 a násl. zákona o Ústavním soudu se váže četná judikatura Ústavního soudu, kterou shrnuje náleze ze dne 13. 9. 2022 sp. zn. Pl. ÚS 7/22. Ústavní soud, vycházející z tohoto nálezu, připomíná, že na straně jedné je dán požadavek na dodržování procesních pravidel za účelem dosažení řádného (ústavně konformního) rozhodnutí [náleze ze dne 2. 10. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 5/02 (N 117/28 SbNU 25; 476/2002 Sb.)], na straně druhé platí, že formální vady v legislativním procesu mohou založit protiústavnost posuzovaného zákona pouze tehdy, jde-li o přímé a podstatné porušení jeho pravidel (ať již v rovině Ústavy a ústavního pořádku, či v rovině podústavního práva) a zároveň takové pochybení dosahuje ústavněprávní dimenze [náleze sp. zn. Pl. ÚS 55/10 či náleze ze dne 22. 6. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 6/21 (N 121/106 SbNU 312; 301/2021 Sb.)]. Není úlohou Ústavního soudu být ochráncem „pouhé“ zákonnosti parlamentní procedury [srov. náleze ze dne 7. 4. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 30/16 (N 67/99 SbNU 258; 254/2020 Sb.)]; ingerence Ústavního soudu do legislativního procesu je opodstatněna zejména ochranou volné soutěže politických stran a menšin, zejména parlamentní opozice [náleze ze dne 18. 5. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 87/20 (N 97/106 SbNU 84; 232/2021 Sb.)]. Vada legislativního procesu mající již charakter protiústavnosti může být dána i kumulací více dílčích formálních pochybení (srov. náleze ze dne 27. 11. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 1/12).

76. Ústavní soud dále konstatuje, že pravidla legislativního procesu jsou obsažena v různých pramenech (parlamentního) práva, mezi které náleží především Ústava, jednací řády obou komor Parlamentu (vedle jednacího řádu Poslanecké sněmovny jde o zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů) a jednotlivá usnesení jednotlivých komor Parlamentu vydaná na základě § 1 odst. 2 jejich jednacích řádů (tzv. autonomní usnesení); významná je rovněž ustálená praxe parlamentní komory a jejích orgánů, lze-li ji považovat za souladnou s principy tvorby práva, demokratického politického systému apod. (bod 38 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 nebo bod 63 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10). Ústavní soud považuje tyto prameny parlamentního práva za projev autonomie parlamentu (bod 63 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10). Součástí požadavků na zákonodárny proces proto nejsou jen relativně určitá procesní pravidla stanovená Ústavou, nýbrž i některé ústavní principy, k jejichž konkretizaci dochází až na úrovni zákona, tedy jednacích řádů obou komor. Vedle demokratického principu plynoucího z čl. 1 odst. 1 Ústavy, který představuje jednu z podstatných náležitostí demokratického právního státu a který se nevyčerpává pouhým většinovým rozhodnutím demokraticky zvolených poslanců nebo senátorů, ale vyplývají z něj požadavky i ve vztahu ke způsobu (průběhu) projednávání návrhu zákona, lze ústavní relevanci přiznat též dalším principům, především zákazu svévole, principu ochrany menšin při přijímání politických rozhodnutí, požadavku demokratické kontroly, jak ze strany poslanců a senátorů, tak i ze strany veřejnosti, a rovněž principu volné soutěže politických sil.

2.

Ochrana parlamentní menšiny

77. Jak Ústavní soud konstatoval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/22, mezi principy zákonodárného procesu patří princip pluralismu, jenž vychází z principu svobodné soutěže politických stran a politických sil (čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny), který jako charakteristika a znak každé svobodné společnosti tvoří jednu z podstatných náležitostí demokratického právního státu ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy (bod 67 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10 a tam odkazovaný nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06), a dále princip většinového rozhodování a princip ochrany menšiny (čl. 6 Ústavy) (srov. bod 107 nálezu ze dne 19. 4. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 53/10).
78. Přitom za základní práva parlamentní menšiny či jejich členů lze považovat především práva zaručující účast na parlamentních procedurách a umožňující parlamentní opozici vykonávat nad vládnoucí většinou kontrolu, již lze chápat jako jeden ze základních znaků právního státu [viz část III. A) nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06]. Legislativní proces musí především umožnit osobám na něm zúčastněným reálné posouzení a projednání předlohy, včetně – a to především – zástupcům parlamentní menšiny (viz část X/a nálezu ze dne 31. 1. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 24/07). Jednotliví poslanci nebo senátoři musí mít skutečnou možnost seznámit se s obsahem předloženého návrhu zákona, posoudit jej a zaujmout k němu stanovisko v rámci jeho projednávání v příslušné komoře Parlamentu nebo v jejích orgánech. K tomu jim musí být vytvořen dostatečný časový prostor (bod 108 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10). Uvedené požadavky na parlamentní diskusi je třeba vztahovat i na širší veřejnost, již by neměla být možnost kontroly a kritického hodnocení projednávaného legislativního návrhu upřena. Veřejná diskuse přitom může mít ty nejrůznější představitelné podoby; tím je v konečném důsledku naplňována legitimační funkce zákonodárného procesu (body 206 až 208 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12).
79. Právo poslanců (či senátorů) prezentovat stanovisko na parlamentní půdě ovšem není samoúčelné, neboť význam parlamentní diskuse spočívá v možnosti konfrontace názorů napříč politickým spektrem, jež je zárukou svobodné soutěže politických sil podle čl. 5 Ústavy (bod 155 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/14), nikoli v neomezeném uplatňování práva každého jednotlivého poslance (či senátora) se k ní vyjádřit; je též podstatné, v jaké fázi legislativního procesu byla práva parlamentní opozice omezena a zda tato omezení mohla být (či byla) zhojena v jeho jiné fázi (srov. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12). Především je nezbytné hledat a posoudit rovnováhu mezi legitimními zájmy vládnoucí většiny a parlamentní opozice či menšiny (viz bod 76 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10).

3.

Stav legislativní nouze a projednání návrhu zákona ve zkráceném jednání

80. Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/22 dále uvedl, že institut stavu legislativní nouze patří mezi zvláštní parlamentní procedury umožňující zkrácení či zjednodušení zákonodárského procesu. Na zákonné úrovni je upraven v § 99 jednacího řádu. Jeho využitím jsou fakticky omezeny některé demokratické principy legislativního procesu, zejména práva parlamentní opozice; proto představuje výjimku z pravidla, pro niž musí být v konkrétním případě vždy dán dostatečně závažný důvod založený na racionálním základě a podložený konkrétními skutkovými okolnostmi, které převažují nad zájmem na projednání návrhu zákona standardním způsobem (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 53/10 a sp. zn. Pl. ÚS 55/10, v nichž se Ústavní soud předpoklady ústavně konformního vyhlášení stavu legislativní nouze a zkráceného projednání návrhu zákona podrobně zabýval).
81. Ústavní soud současně upozornil, že není „odvolací instancí“ ve vztahu k posuzování důvodnosti vyhlášení stavu legislativní nouze, ale ochráncem ústavních principů vztahujících se k legislativnímu procesu před případným zneužíváním tohoto institutu k obcházení řádné zákonodárské procedury (bod 115 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10). Pojistkou před případným zneužitím je zákonné vymezení důvodů pro vyhlášení stavu legislativní nouze, které lze považovat za legitimní, ústavně aprobované a přezkoumatelné (srov. bod 86 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10).
82. O ústavně souladný stav legislativní nouze půjde podle Ústavního soudu tehdy, existuje-li významný důvod, jenž má potenciál ohrozit základní práva a svobody zásadním způsobem, či kdy státu hrozí značné hospodářské škody (§ 99 odst. 1 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny) [k tomuto pojmu viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 12/10 ze dne 7. 9. 2010 (N 188/58 SbNU 663; 269/2010 Sb.)] nebo v případě širokého konsenzu v Parlamentu (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 55/10). Musí jít o takové mimořádné okolnosti, jež se zjevně vymykají běžnému průběhu politických procesů [např. hrozba legislativního „vakua“ – srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 28/13 ze dne 10. 7. 2014 (N 137/74 SbNU 93; 161/2014 Sb.)] a které přináší riziko shora uvedených kvalifikovaných újem, nebo o okolnost, jakou představují přírodní katastrofy či jiné nepředvídatelné události [viz bod 84 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10 či bod 93 nálezu ze dne 7. 12. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 20/21 (4/2022 Sb.)]. Stav legislativní nouze (a s tím související zkrácené projednání návrhu zákona) je tedy podmíněn existencí mimořádné okolnosti a její intenzitou z hlediska jejího možného negativního důsledku na jednu z obecně vymezených chráněných hodnot, jako jsou práva a svobody občanů, bezpečnost státu nebo ochrana majetku (bod 114 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10).
83. Při projednání návrhu zákona ve zkráceném jednání ve stavu legislativní nouze se rovněž uplatní ústavněprávní požadavky na parlamentní diskusi, tj. zejména ve vztahu k roli parlamentní opozice (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 30/16). Zásah Ústavního soudu je odůvodněn zejména tehdy, je-li dotčeno jádro demokratické parlamentní diskuse, což lze posuzovat pouze v relaci k postojům samotných aktérů parlamentní (sněmovní) rozpravy (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 17/11).
84. Ústavní soud dále uvádí, že vyhlášení stavu legislativní nouze a rozhodnutí o projednání návrhu zákona ve zkráceném jednání určuje procedurální rámec projednávání a schvalování návrhů zákonů, který se podstatně odlišuje od standardní procedury umožňující plné uplatnění demokratických principů, zejména práv parlamentní menšiny. Je však třeba zdůraznit, že ochrany nejsou hodna jen práva této menšiny, ale demokratický proces projednávání a schvalování zákonů jako takový. Ústavní soud opakovaně judikoval v tom smyslu, že k přijímání zákonů by mělo docházet v takovém časovém rámci, aby byl návrh zákona po určitou dobu známý, bylo možné jej podrobit veřejné diskusi, a vyloučit tak, že zákony budou přijímány „kabinetně“, mimo veřejnou kontrolu. Je na parlamentní opozici, ale také na jakýchkoliv jiných osobách (ať již z řad odborné, či laické veřejnosti), aby tento časový prostor využily a veřejně upozornily na případné nedostatky návrhu zákona nebo rizika spojená s jeho přijetím (viz již zmíněný bod 206 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12). Tento požadavek je o to naléhavější tam, kde přijímaný zákon bude mít podstatný celospolečenský dopad.

85. Nikoliv každý prohřešek zákonodárce proti jednacímu řádu (coby podústavnímu právu) s sebou nese porušení ústavnosti. S ohledem na důsledky, které jsou s eventuálně vadným posouzením existence podmínek stanovených v § 99 odst. 1 jednacího řádu spojeny, však nezbyvá než důsledně trvat na požadavku ústavně konformní interpretace a aplikace tohoto ustanovení. K tomuto závěru vede Ústavní soud rovněž skutečnost, že případné pochybení zákonodárce v této úvaze „kontaminuje“ celý další legislativní proces, neboť v něm použité postupy, obsažené v jednacím řádu, nebudou právně relevantní a přezkum postupu zákonodárce na jejich základě postrádá smysl.
86. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10 Ústavní soud nastínil výklad pojmů obsažených v § 99 odst. 1 jednacího řádu, zejména výraz „mimořádné okolnosti“ shledal jako samostatný důvod pro vyhlášení stavu legislativní nouze, resp. jako jeho primární podmínku. Ústavní soud však považuje nyní za potřebné upřesnit, že právně relevantní okolnosti (skutečnosti) v uvedeném ustanovení jsou takové, které splňují podmínku „mimořádnosti“, a současně i to, že jejich následkem je zásadní ohrožení základních práv a svobod občanů nebo bezpečnosti státu nebo hrozba značné hospodářské škody státu. Obě podmínky tedy musí být splněny kumulativně, přičemž stav zmíněného ohrožení (hrozby) zpravidla nebývá důsledkem běžných událostí, naproti tomu nikoliv s každou mimořádnou situací je nezbytně spojeno nebezpečí závažných dopadů. Použití výrazu „mimořádné“ značí, že musí jít o okolnosti (události), které se vymykají obvyklému běhu věcí, a z tohoto důvodu jsou i neočekávané, resp. obtížně předvídatelné (např. přírodní katastrofa jako zemětřesení, povodně, bouře, sucha nebo epidemie, zvláště závažná havárie či „šokové“ narušení hospodářské či finanční situace státu). Za právně relevantní naopak nelze považovat zhoršení, které je důsledkem vzestupných či sestupných pohybů v rámci hospodářského cyklu, anebo krizi, která byla po dlouhou dobu předvídatelná. Z použití slov „závažný“ či „značný“ Ústavní soud současně vyvozuje, že je třeba zvažovat i možné důsledky (co do jejich intenzity) pro případ, že by zákonodárcův zásah nepřišel včas. Ohrožení či hrozba přitom nemohou mít pouze hypotetickou povahu, ale její existence musí být reálná a bezprostřední.
87. Jde-li o pojem „škoda“, podle názoru Ústavního soudu vyjádřeného v bodu 17 nálezu ze dne 7. 9. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 12/10 nejde o škodu v (civilně) právním smyslu, ale je třeba ji chápat v „širších politických konsekvencích“. Za hospodářskou škodu tak lze považovat i zásadní zhoršení stavu veřejných financí, tj. takové, s nímž se stát není schopen vypořádat běžnými prostředky (např. využitím rezerv, rozpočtovými škrty či přesuny), aniž by tím zároveň ohrozil plnění i jiných společensky významných úkolů.
88. Důvody pro vyhlášení stavu legislativní nouze jsou sice výslovně (a taxativně) uvedeny v § 99 odst. 1 jednacího řádu, z povahy věci však plyne, že vedle některého ze zákonných důvodů musí být (opět kumulativně) naplněna podmínka naléhavosti v tom smyslu, že z důvodu časové tísně není možné negativní dopady odvrátit již zmíněným „standardním“ legislativním postupem (podle nálezu ze dne 10. 7. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 28/13 může být takovým důvodem i samotná určitá „časová tíseň“; srov. i bod 99 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/21); ostatně pokud by nehrozilo nebezpečí prodlení, ke zkrácení legislativního procesu by nebyl důvod.
89. Podmínku naléhavosti nelze zkoumat pouze z hlediska (ne)dostatečnosti časového prostoru pro projednání vládního návrhu zákona po jeho předložení Poslanecké sněmovně, ale je tak třeba činit i z hlediska časového úseku mezi vznikem (zjištěním) objektivních skutečností, na jejichž základě lze usuzovat na potřebu přijetí nové právní úpravy, a předložením návrhu zákona. Otálení vlády s předložením takového návrhu totiž značně zpochybňuje závažnost hrozby a/nebo intenzitu jejich možných důsledků jako relevantních důvodů pro vyhlášení stavu legislativní nouze. Za zcela neakceptovatelný by pak bylo třeba považovat takový postup, kdy vláda se svým návrhem vědomě vyčkává, a tím stav legislativní nouze sama vyvolá, aby jej pak projednala ve zkráceném jednání, protože takové jednání nese znaky zneužití práva či svévole.

4.
Shrnutí

90. Na základě výše uvedeného Ústavní soud uzavírá, že z hlediska ústavnosti může obstát jen takový zákon, jehož návrh byl projednán a schválen v řádném legislativním procesu, neporušujícím ústavní principy. To předpokládá dodržování rovněž zásadních procedurálních pravidel, která si zákonodárce sám stanovil na úrovni podústavního práva. Mezi taková zásadní pravidla náleží i ta, která stanovují podmínky pro projednání návrhu zákona ve stavu legislativní nouze ve zkráceném jednání, neboť jejich (ne)použití určuje podobu legislativního procesu danou příslušným „procesním“ rámcem. Stav legislativní nouze je svou povahou institutem mimořádným, a tudíž nutno podmínky jeho použití (§ 99 odst. 1 jednacího řádu) vykládat restriktivně. Proto musí být (kumulativně) splněna podmínka, že okolnosti, které jsou důvodem jeho vyhlášení, mají mimořádnou povahu, a dále, že v jejich důsledku dochází k zásadnímu ohrožení základních práv a svobod občanů nebo bezpečnosti státu anebo hrozí značná hospodářská škoda. Musí přitom jít o okolnosti neočekávané (obtížně předvídatelné) a zmíněné ohrožení či hrozba musí být reálné, bezprostřední a intenzivní. S tím souvisí i podmínka určité „naléhavosti“, která spočívá v tom, že z důvodu časové tísně návrh zákona již nelze projednat „standardním“ způsobem. Je-li důvodem vyhlášení stavu legislativní nouze hrozba značné hospodářské škody, je nezbytné, aby návrh zákona souvisel s řešením vzniklého problému a mohl k němu přispět (zásada potenciality a odpovědnosti vlády). Pojem hospodářská škoda nelze chápat jako škodu v „běžném“ občanskoprávním smyslu, a tak jí může být i nevladatelný vývoj mandatorních výdajů státního rozpočtu vytvářející hrozbu vážných problémů ve stavu veřejných financí. Současně však platí, že institut stavu legislativní nouze neplyne přímo z ústavního pořádku a je upraven na úrovni podústavního práva. Každé jeho porušení proto nutně nevyvolává protiústavnost takto projednaného a schváleného zákona: důležité je hodnocení intenzity jeho porušení v každém jednotlivém případě.

VIII. b)
Applikace obecných východisek na posuzovanou věc

1.

K námitce vyhlášení stavu legislativní nouze a projednání návrhu zákona ve zkráceném jednání

91. V nyní posuzované věci mimořádnost situace vyvozuje vláda z toho, že míra inflace v měsíci lednu 2023 neočekávaně dosáhla výše, která zakládala zákonem předpokládanou mimořádnou valorizaci. Značná hospodářská škoda pak podle vlády měla spočívat ve výdaji cca 20 mld. Kč „navíc“ (nad rámec stávajících důchodů).
92. Podle § 67 zákona č. 155/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů, se vyplácené důchody zvyšují v závislosti na růstu indexu spotřebitelských cen a na růstu mezd. Základní výměr a procentní výměry vyplácených důchodů se zvyšují od 1. ledna kalendářního roku, ve kterém dochází k zvýšení. V tomto případě se jedná o pravidelný termín (odst. 2).
93. Příklad nyní rozhodovaný se však týká mimořádného termínu. Zde platilo, že procentní výměry vyplácených důchodů se zvyšují mimo pravidelný termín, „pokud v období pro zjišťování růstu cen stanoveném podle odstavce 4 dosáhl růst cen aspoň 5 %. V mimořádném termínu se vyplácené důchody zvyšují od splátky důchodu splatné v pátém kalendářním měsíci následujícím po kalendářním měsíci, v němž růst cen dosáhl aspoň 5 %“ (§ 67 odst. 3 zákona č. 155/1995 Sb., ve znění do 30. 9. 2023). Období pro zjišťování růstu cen se podle § 67 odst. 4 písm. b) citovaného zákona stanoví tak, že „prvním měsícem tohoto období je kalendářní měsíc následující po posledním kalendářním měsíci období pro zjišťování růstu cen použitého při předchozím zvýšení procentní výměry důchodů, a posledním měsícem tohoto období je při zvýšení důchodů v mimořádném termínu kalendářní měsíc, v němž růst cen dosáhl aspoň 5 %“. Je proto zřejmé, že klíčové pro nyní posuzovanou věc je stanovení okamžiku (měsíce), ve kterém růst cen dosáhl aspoň 5 %.

94. Ústavní soud na základě provedeného dokazování konstatuje (a mezi účastníky řízení v tomto směru není spor), že inflace přesahující zákonný limit 5 % nastala až v lednu 2023 (v prosinci činila 3,1 % a meziměsíční růst byl dokonce nulový), přičemž tento údaj zveřejnil ČSÚ dne 10. 2. 2023. Předchozí informace (srov. vyjádření ČNB a NRR a také čtvrtletní makroekonomické predikce) představovaly skutečně pouze předpoklady očekávatelného ekonomického a inflačního vývoje, které se následně potvrdily (byť ne zcela). Je proto samozřejmě možno vládě vytknout, že s těmito predikcemi měla pracovat daleko pečlivěji a více je zohlednit při plánování rozpočtových výdajů. Na straně druhé však v nyní projednávané věci Ústavní soud nezjistil, že by vláda výslovně porušila některou svoji právní povinnost. Požadovanou derogaci napadených zákonných ustanovení nelze pojímat ani jako „sankci“ za případnou pomalost či nedostatečnou předvídatost vlády.
95. Oba ministři při jednání Ústavního soudu dne 10. 1. 2024 uvedli, že s mimořádnou valorizací důchodů s ohledem na predikce inflace počítali, nicméně byli zaskočeni její výší („mimořádností mimořádností“), neboť očekávali její nárůst cca o 6 % (jeden procentní bod nad pětiprocentní hranici rozhodnou pro mimořádnou valorizaci). Stejně byli zaskočeni, že růst indexu cen životních nákladů důchodců se poprvé výrazně odpoutal od indexu spotřebitelských cen a byl ještě o více než 3 % vyšší než spotřebitelský index, přičemž dříve se standardně lišil v rádech nižších desetin procenta. Naplnil-li by se proto jejich původní předpoklad, pak by byla situace řešitelná přesunem finančních prostředků z vládní rozpočtové rezervy a z rozpočtových kapitol jiných ministerstev, jak se ostatně stalo při předchozích mimořádných valorizacích. Toto jejich vyjádření potvrdil (zejména) předseda NRR M. Hampl, který (ještě před výsledkem obou ministrů) uvedl, že koncem roku 2022 bylo zjevné, že k překročení růstu cen ve výši 5 % v lednu 2023 dojde, nicméně skutečně nikdo nemohl odhadnout, že toto překročení bude takto vysoké (k okolnosti, že se s mimořádnou valorizací ve státním rozpočtu na rok 2023 vůbec nepočítalo, však uvedl, že tomu nerozumí). Původně se totiž předpokládalo překročení dané hranice růstu cen již koncem roku 2022, nicméně v důsledku energetického úsporného tarifu se toto zvýšení posunulo o několik měsíců, tzn. až na začátek roku 2023.
96. Z hlediska referenčního rámce přezkumu prováděného Ústavním soudem je proto především podstatné, že zákonem předpokládaná skutečnost (tzn. překročení růstu cen o 5 %) reálně nastala až v lednu 2023 a vláda o ní byla informována až dne 10. 2. 2023. Pokud proto vláda předložila dne 20. 2. 2023 sporný návrh zákona, nelze toto její počínání považovat za liknavé (k tomu velmi podrobně vysvětlil svědek Přib, pod jakým časovým tlakem Ministerstvo práce a sociálních věcí prakticky v řádu několika desítek hodin připravilo na základě analýzy očekávaných rozpočtových dopadů návrh zákona).
97. Uvedl-li tedy Ústavní soud shora, že podmínku naléhavosti je třeba zkoumat i z hlediska časového úseku mezi vznikem (zjištěním) objektivních skutečností, na jejichž základě lze usuzovat na potřebu přijetí nové právní úpravy, a předložením návrhu zákona, a otálení vlády s předložením takového návrhu by značně zpochybňovalo závažnost hrozby a intenzitu jejích možných důsledků jako relevantních důvodů pro vyhlášení stavu legislativní nouze, tak taková situace v tomto případě nenastala. Zmíněný časový odstup 10 dnů totiž nelze považovat za nepřiměřeně dlouhý, jenž by mohl indikovat zmíněné neakceptovatelné otálení vlády. Nelze ani dovozovat, že by snad vláda cíleně „vyprovokovala“ potřebu zrychleného přijetí zákona mimo řádnou legislativní proceduru, a chtěla tak institut legislativní nouze zneužít. Současně nelze přehlížet, že připravený návrh zákona neměnil míru zvýšení důchodů plošně, ale měnil ji diferencovaně s cílem významněji zvýšit nízké důchody. Kombinace zvýšení důchodů v procentech a konkrétní paušální částkou byla reakcí na konkrétní růst cen.
98. Popsaný systém zákonné mimořádné valorizace má na straně jedné výhodu, že se odvíjí od objektivních dat a nezávisí na (politickém) rozhodnutí vlády. Na straně druhé však nelze po vládě požadovat, aby při zvažovaném snížení této valorizace (dané legitimními důvody – viz níže) vycházela pouze z ekonomických predikcí renomovaných institucí (byť v daném případě skutečně velmi varovných), a nikoliv až z oficiálních a potvrzených informací.

99. Jak se podává ze shora uvedeného, stav legislativní nouze je svou povahou institutem mimořádným a při jeho aktivaci musí být (kumulativně) splněna podmínka, že okolnosti, které jsou důvodem jeho vyhlášení, mají mimořádnou povahu, a dále, že v jejich důsledku hrozí značná hospodářská škoda (další dvě alternativní podmínky: ohrožení základních práv a svobod občanů nebo bezpečnosti státu z povahy věci nepřipadaly do úvahy). Z dříve zmíněné judikatury Ústavního soudu také plyne, že musí jít o okolnosti obtížně předvídatelné a zmíněné ohrožení či hrozba musí být reálné, bezprostřední a intenzivní (viz body 85 a 89). Z důvodu časové tísně proto návrh zákona již nelze projednat „standardním“ způsobem. Ústavní soud rovněž nezpochybňuje okolnost, že pod pojem „hospodářská škoda“ může spadat i nezvladatelný vývoj mandatorních výdajů státního rozpočtu vytvářející hrozbu negativního dopadu na stav veřejných financí (růst zadlužení).
100. Ústavní soud vzal za prokázané, že shora uvedené podmínky pro vyhlášení stavu legislativní nouze splněny byly. Jak je zmíněno již shora, vláda s předložením návrhu zákona nijak neotálela, neboť jí nelze klást k tíži, že se neřídila pouhými ekonomickými predikcemi, nýbrž teprve oficiálně zjištěnými údaji ohledně růstu cen. Z vyjádření ČNB i NRR totiž plyne, že jakkoliv se v prognózách ve druhé polovině roku 2022 očekávalo další zrychlení inflace a že v první polovině roku 2023 bude inflace dosahovat dvouciferných hodnot, byla v posledním čtvrtletí roku 2022 inflace nižší než podle prognózy (což bylo zapříčiněno zejména přijetím úsporného tarifu pro cenu elektřiny pro období říjen až prosinec 2022). Zejména z vyjádření NRR se přitom podává, že cenový vývoj od poloviny roku 2021 byl velmi hektický a v historii tří dekad existence České republiky bezprecedentní. Proto také v průběhu roku 2022 došlo (historicky poprvé) ke dvěma mimořádným valorizacím (červen a září), které spolu s řádnými valorizacemi a s dopady zavedení tzv. „výchového“ znamenaly dodatečné výdaje důchodového systému téměř o 100 mld. Kč. To vedlo i k nárůstu náhradového poměru (podíl průměrného důchodu a průměrné mzdy) ze 40,2 % z konce roku 2021 až na 45,8 % v roce 2022.
101. Nelze také přehlédnout, že se vláda pokusila nejprve postupovat podle § 90 odst. 2 jednacího řádu (vyslovení souhlasu s návrhem zákona již v prvním čtení), nicméně z důvodu odmítnutí tohoto postupu opozicí (dvěma poslaneckými kluby) přistoupila k aktivaci použití stavu legislativní nouze.
102. V tomto kontextu Ústavní soud rovněž připomíná, že v dosavadní praxi Poslanecké sněmovny není využívání stavu legislativní nouze něčím zcela neobvyklým, protože jen v tomto volebním období byl použit u 23 návrhů a v předchozím volebním období dokonce u 81 návrhů (v 10 případech však takto projednávaný návrh zákona nebyl přijat). Toto konstatování samozřejmě neznamená, že by stav legislativní nouze neměl být i nadále používán a vykládán restriktivně. Nesmí se jistě stávat pravidlem, nýbrž má být vždy jen výjimkou z tohoto pravidla.
103. Současně však je z ústavněprávního hlediska významné, že institut stavu legislativní nouze neplyne přímo z ústavního pořádku a je součástí (pouze) jednacího řádu, tedy úpravy na úrovni podústavního zákona. Každé jeho porušení proto nutně nevyvolává protiústavnost takto projednaného a schváleného návrhu zákona. Jak uvedl Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11, „derogační pravomoc Ústavního soudu nenastupuje automaticky (objektivně) při jakýchkoliv pochybnostech o důvodnosti stavu legislativní nouze, nýbrž toliko za situace, kdy je materiálně dotčeno jádro demokratické parlamentní diskuse, což lze posuzovat toliko v relaci k postojům samotných aktérů parlamentní (sněmovní) rozpravy“. Jak se přitom podává z průběhu projednávání sporného návrhu zákona, k materiálnímu dotčení jádra parlamentní diskuse v daném případě nedošlo (viz i níže).
104. Lze tak učinit dílčí závěr, že podmínka mimořádných okolností ve smyslu obtížně předvídatelnosti skokového nárůstu cen (inflace) v nyní posuzovaném případě byla splněna. V této souvislosti Ústavní soud rovněž zdůrazňuje, že neposuzuje důvodnost stavu legislativní nouze prizmatem následného vývoje, nýbrž výhradně s ohledem na tehdy dostupné informace (sp. zn. Pl. ÚS 7/22, bod 92).

105. Ohledně hrozby značné hospodářské škody Ústavní soud uvádí, že rovněž tato zákonná podmínka byla splněna. Jak se totiž podává ze shora uvedených vyjádření, v důsledku nesnížení očekávané mimořádné valorizace by se přímé výdaje ze státního rozpočtu jen v roce 2023 (konkrétně v sedmi zbývajících měsících kalendářního roku) zvýšily o cca 20 mld. Kč. Tuto okolnost je přitom třeba nazírat v celkovém kontextu mandatorních výdajů a zejména salda důchodového účtu (mimořádná valorizace se samozřejmě trvale projeví v osobním vyměřovacím základu), nepříznivého demografického vývoje a rostoucí celkové výše státního dluhu. Jinými slovy vyjádřeno, v daném případě nejde „pouze“ o zmíněnou částku 20 mld. Kč, nýbrž především o celkovou tendenci dalšího zvyšování salda důchodového účtu, na kterou upozorňuje ve vyjádření zejména NRR. Rovněž z důvodové zprávy k přezkoumávanému návrhu zákona plyne, že „zvýšení důchodů v mimořádném termínu v podobě podle současného právního stavu by znamenalo zvýšení výdajů státního rozpočtu na dávky důchodového pojištění v roce 2023 o 34,4 mld. Kč, v roce 2024 pak o dalších 58,8 mld. Kč. Přitom již bez zvýšení důchodů v mimořádném termínu v červnu 2023 je předpokládán deficit bilance důchodového účtu z důvodu vysokých valorizací důchodů v roce 2022, které předběhly vysoce růst mezd, okolo 60 mld. Kč“.
106. V průběhu ústního jednání dne 10. 1. 2024 ministr financí zdůraznil, že klíčovým důvodem pro projednání návrhu zákona ve stavu legislativní nouze nebyla samotná okolnost jednorázového výdaje ze státního rozpočtu ve výši přibližně 20 mld. Kč v červnu roku 2023, nýbrž předpokládaný dlouhodobý a kumulovaný dopad tohoto opatření, který by ve svém důsledku (tzn. bez dalších změn právní úpravy důchodového pojištění) mohl v delším časovém horizontu představovat až částku 400 mld. Kč. Svědek D. Prušvic k tomu doplnil, že s ohledem na demografický vývoj a další podstatné aspekty by již v roce 2030 činil rozpočtový dopad mimořádné zákonné valorizace částku 205 mld. Kč. Jakkoli podle Ústavního soudu částka 400 mld. Kč je samozřejmě jen čistě teoretická (vychází z toho, že by neproběhly již žádné další legislativní změny), hrozící dopady v kratším časovém období jsou naopak zcela reálné.
107. Další podstatnou okolností, která vedla Ústavní soud k závěru, že v daném případě nebyl stav legislativní nouze vyhlášen protiústavně, je fakt, že v jeho důsledku nedošlo k zásadnímu omezení práv poslanců opozice, aby se k projednávanému návrhu zákona vyjádřili a veřejně zaujali svůj postoj. K této otázce se Ústavní soud vyjadřuje podrobněji níže, a na tomto místě proto postačí uvést, že i v rámci zkráceného projednávání návrhu zákona mu Poslanecká sněmovna věnovala přibližně 95 hodin, resp. cca 67 hodin čistého času. Tuto dobu využili k vystoupení prakticky výhradně poslanci opozice [srov. vyjádření Poslanecké sněmovny a níže část VIII. b)]. Z obsahu rozpravy je přitom patrné, že se zčásti jednalo o tzv. parlamentní obstrukci.
108. Ústavní soud spatřuje v těchto konkrétních okolnostech nyní rozhodované věci zásadní odlišnosti od případů v minulosti, kdy v projednávání a schvalování návrhu zákona ve stavu legislativní nouze shledal ústavní deficit. Ve věci rozhodované nálezem sp. zn. Pl. ÚS 55/10 byl totiž návrh zákona projednáván Poslaneckou sněmovnou celkem pouze pět dnů včetně víkendu, z toho jen několik hodin na plénu. Rovněž ve věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 53/10 byl návrh zákona podán dne 29. 10. 2010 a již dne 3. 11. 2010 byl schválen (tzn. také pátý den).
109. V této věci se však projednával návrh zákona v Poslanecké sněmovně celkem 12 dnů, z toho na plénu pět dnů. Je proto zřejmé, že oproti případům předchozím byl dán parlamentní opozici a zprostředkovatě i široké veřejnosti odpovídající prostor pro seznámení se s návrhem zákona a pro představení všech argumentů proti němu. O tom ostatně svědčí i stanovisko předsedy Legislativní rady vlády ze dne 20. 2. 2023 (č. j. 154/23), ze kterého se podává, že návrh zákona byl projednán (byť) ve zkráceném a zúženém připomínkovém řízení. Rozporovala ho Českomoravská komora odborových svazů, Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů České republiky a Svaz průmyslu a dopravy České republiky a zásadní nesouhlas vyslovily Národní rada osob se zdravotním postižením a Rada seniorů České republiky. Nelze proto říci, že s jeho obsahem nebyly veřejnost [ve veřejně přístupné databázi připravovaných právních předpisů (VeKLEP) byl návrh zákona zveřejněn 17 dnů před schválením Poslaneckou sněmovnou] a zainteresované subjekty seznámeny.

110. Ústavní soud dále uvádí, že samotná podstata návrhu zákona nebyla nikterak rozsáhlá ani složitá: ve skutečnosti se totiž jednalo o tři ustanovení různých zákonů, jejichž společným jmenovatelem bylo snížení zákonem nastavené valorizace důchodů, resp. příplatků k nim. Jinými slovy řečeno, jakkoliv Ústavní soud nehodlá bagatelizovat závažnost navrženého zákona a obtížnost vyhodnocení jeho bezprostředních a dlouhodobých dopadů na státní rozpočet, v daném případě nespočíval zásadní problém v tom, že by poslanci objektivně potřebovali dlouhou dobu k nastudování složité materie navrženého zákona, že by si k tomu museli opatřit odborná stanoviska nebo konzultace nebo že pouze v řádném legislativním procesu by bylo možné očekávat, že se skutečně dopodrobna seznámí s řešenou problematikou. Tento případ je odlišný: sporná otázka byla zcela srozumitelná, byla podrobně diskutována v Poslanecké sněmovně i ve veřejném prostoru a v médiích a ve skutečnosti šlo především o to, jakým způsobem bude politicky rozhodnuta.
111. Ústavní soud tak dospěl k závěru, že v nyní posuzovaném případě projednáváním návrhu zákona ve stavu legislativní nouze ve zkráceném řízení nedošlo k porušení čl. 1 odst. 1 a čl. 6 Ústavy České republiky a ani čl. 22 Listiny.

2.

Námítky porušení jednacího řádu

112. Navrhovatelka namítá celkem šest procedurálních vad, přičemž tvrdí, že jde o opakované porušení práv sněmovní menšiny ve velké intenzitě, opakovaně a svévolně vládní většinou, což podle ní zakládá „nezhojitelnou protiústavnost“.
113. Při přezkumu ústavnosti se Ústavní soud nejprve zabývá možným porušením jednacího řádu a následně zkoumá, zda případné vady mohou mít ústavněprávní dimenzi.
114. Z ustálené judikatury Ústavního soudu (srov. např. shora citovaný nálezn sp. zn. Pl. ÚS 7/22) vyplývá, že jedním z principů parlamentního rozhodování je i princip pluralismu vycházející z principu svobodné soutěže politických stran a politických sil (čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny), který jako charakteristika a znak každé svobodné společnosti tvoří jednu z podstatných náležitostí demokratického právního státu ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy (viz bod 67 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10 a tam odkazovaný nálezn sp. zn. Pl. ÚS 77/06). Mezi demokratické principy legislativního procesu dále patří princip většinového rozhodování a od něj neoddělitelný princip ochrany menšiny (čl. 6 Ústavy; srov. bod 107 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10).
115. Za základní práva parlamentní menšiny či jejích členů lze považovat především práva zaručující účast na parlamentních procedurách a umožňující parlamentní opozici vykonávat nad vládnoucí většinou dozor a kontrolu, jež lze chápat jako jeden ze základních znaků právního státu [viz část III. A) nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06].
116. Legislativní proces musí především umožnit osobám na něm zúčastněným reálné posouzení a projednání předlohy včetně – a to především – zástupcům parlamentní menšiny (viz část X/a nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/07). Jednotliví poslanci nebo senátoři musí mít skutečnou možnost seznámit se s obsahem předloženého návrhu zákona, posoudit jej a zaujmout k němu stanovisko v rámci jeho projednávání v příslušné komoře Parlamentu nebo v jejích orgánech. K tomu jim musí být vytvořen dostatečný časový prostor (bod 108 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10). Uvedené požadavky na parlamentní diskusi je třeba vztahovat i na širší veřejnost, již by neměla být upřena možnost kontroly a kritického hodnocení projednávaného legislativního návrhu. Veřejná diskuse přitom může mít ty nejrůznější představitelné podoby; tím je v konečném důsledku naplňována legitimační funkce zákonodárního procesu (body 206 až 208 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12).

117. Právo poslanců (či senátorů) prezentovat stanovisko na parlamentní půdě ovšem není samoúčelné, neboť význam parlamentní diskuse je třeba spatřovat v možnosti konfrontace názorů napříč politickým spektrem (jež je zárukou svobodné soutěže politických sil podle čl. 5 Ústavy – srov. bod 155 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/14), nikoli v neomezeném uplatňování práva každého jednotlivého poslance (či senátora) se k ní vyjádřit; je též podstatné, v jaké fázi legislativního procesu byla práva parlamentní opozice omezena a zda tato omezení mohla být (či byla) zhojena v jeho jiné fázi (srov. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12). Především je nezbytné hledat a posoudit rovnováhu mezi legitimními zájmy vládnoucí většiny a parlamentní opozice či menšiny (viz bod 76 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10).
118. Z tohoto stručného přehledu judikatury se proto podává, že porušení jednacího řádu proto může mít ústavněprávní rozměr za předpokladu, není-li v jeho důsledku umožněno parlamentní menšině se k obsahu návrhu zákona kvalifikovaně vyjádřit. I když se Ústavní soud nejprve obvykle zabývá možným porušením jednacího řádu a teprve poté zkoumá, zda případné vady mohou mít ústavněprávní dimenzi, v posuzované věci *prima facie* neshledal, že by eventuálně vadný procedurální postup mohl vykazovat ústavně neakceptovatelné dopady. Je totiž zcela zřejmé, že parlamentní menšina reálně na tomto svém právu zkrácena nebyla. V této souvislosti připomíná bod 44 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05 (N 60/48 SbNU 873; 257/2008 Sb.), v němž konstatoval, že jeho role nespočívá v pouhém přezkumu „stovek procedurálních pochybení obou sněmoven a jejich řídicích orgánů“, ale je třeba zkoumat i další okolnosti případu, resp. dopady těchto pochybení na materiální ústavnost právního řádu, protože kdyby tento soud „začal takto odůvodněným návrhům na zrušení zákona vyhovovat pouze z uvedených procedurálních důvodů na pomezí ústavního pořádku a reglementového práva, vytvořil by se stav značné právní nejistoty zejména tam, kde by jinak napadenému zákonu nebylo z hlediska obsahového možno nic vytknout“.
119. Ústavní soud předně připomíná, že čtyři námitky se týkají vyhlášení stavu legislativní nouze, resp. projednávání návrhu zákona ve stavu legislativní nouze a ve zkráceném jednání, tj. procedurálních otázek, samotného návrhu zákona se týkají jen námitky omezení přednostních práv k vystupování v rozpravě a omezení počtu faktických poznámek, aniž by z nich bylo patrné, proč v důsledku těchto omezení bylo zasaženo do podstaty práva na vyjádření se k návrhu zákona.
120. Ze stenoprotokolů zaznamenávajících jednání Poslanecké sněmovny (<https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/055schuz/index.htm>), a ostatně i z veřejně dostupných informací, přitom vyplývá, že samotná 55. schůze Poslanecké sněmovny, jejímž předmětem bylo pouze projednávání sněmovního tisku 392, trvala od 28. 2. do 4. 3. 2023, tj. 5 jednacích dnů, přičemž jednací dny probíhaly kontinuálně (a to i ve večerních a nočních hodinách). Schůze samotná pak trvala více než 95 hodin, z toho zhruba 67 hodin čistého času bylo věnováno samotné debatě mezi poslanci (navzájem) a taktéž mezi poslanci a zástupci vlády.
121. Ze stenoprotokolů a dalších veřejně dostupných zdrojů (např. https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/rekordne-dlouhe-vystoupeni-tomio-okamura-spd-deja-vu-rust-duchodu-pandemicky-zakon.A230228_173238_domaci_kop) se též podává, že jen např. předseda opozičního hnutí SPD Tomio Okamura hovořil v této věci déle než 7 hodin, předseda opozičního hnutí ANO Andrej Babiš vystoupil s projevem o délce cca 200 minut a také s dalšími projevy. Například předsedkyně poslaneckého klubu hnutí ANO Alena Schillerová, která jedná za navrhovatelku v této věci, měla taktéž více než hodinový projev.
122. Z obsahu vyjádření některých předních zákonodárců z parlamentní menšiny lze přitom učinit závěr, že jejich vystoupení měla cílený obstrukční charakter (viz vyjádření Tomia Okamury: „No ještě bych tady poznamenal, že já se samozřejmě hlásím k tomu, že obstruujeme tento zákon a že se snažíme vám do toho hodit vidle tak, aby to okradení důchodců vám neprošlo. Samozřejmě, že to tak je.“, či vyjádření Aleny Schillerové: „My jsme tady mohli absolvovat tři standardní čtení, nemusela jsem tady mít spacák, který se stal symbolem této obstrukce, a já se k ní hrdě hlásím.“).

123. Z výše uvedených skutečností je zřejmé, že jednotliví poslanci měli dostatek času se k předmětu zákona vyjádřit a navrhovatelce nelze přisvědčit v tom, že by parlamentní menšině nebylo vládní většinou umožněno se vůči návrhu zákona vymezit. Právě naopak, časové penzum na to bylo dostatečné, zvláště vezme-li Ústavní soud v úvahu, že obsahem návrhu zákona byla jednoduchá novela třech právních předpisů, nikoliv právní předpis s „tisíci paragrafy“, u kterého by se dala očekávat i několikátýdenní parlamentní diskuse. Z tohoto důvodu považuje Ústavní soud za dostatečný i časový prostor pro komunikaci zákona navenek. Má tedy za to, že nebyla dotčena kontrolní (legitimační) funkce parlamentního procesu nejen směrem dovnitř (vůči aktérům legislativního procesu), ale ani navenek (vůči veřejnosti).
124. Tento závěr Ústavní soud opírá také o skutečnost, že parlamentní opozice o racionální diskurs zájem neměla. Jak plyne z výše uvedeného, prostřednictvím svých dvou významných představitelů jasně deklarovala, že účelem jejich vystoupení je přijetí návrhu zákona obstruovat. Nelze proto tvrdit, že parlamentní opozici bylo odepřeno právo se k návrhu zákona vyjádřit z důvodu nedostatku času, když čas, který k tomu dostala, využívala ke zjevným obstrukcím, tj. k něčemu jinému než věcnému projednání návrhu zákona. Takové jednání parlamentní menšiny tak samo o sobě popírá tvrzení uvedená v tomto návrhu, že jí parlamentní většina znemožnila se k obsahu návrhu zákona vyjádřit. Využila-li totiž parlamentní menšina čas stanovený k projednání návrhu k obstrukčnímu jednání, nemůže se současně dovolávat toho, že jí čas k projednání návrhu zákona nebyl ze strany vládní většiny dopřán.
125. V této souvislosti Ústavní soud připomíná, že v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/22 sice přiznal parlamentní opozici, že může k dosažení vlastních politických cílů oddalovat či blokovat rozhodnutí přijímaná parlamentní většinou k dosažení jejích politických cílů. Zneužívání tohoto práva však nemá vést k oslabení či znemožnění efektivního výkonu moci vládnoucí většinou. Je proto zapotřebí, aby jednotlivým obstrukčním či blokačním právním opozice odpovídaly i určité povinnosti a odpovědnost za jejich výkon. Smyslem zákonodárného procesu je totiž projednání a schválení (či zamítnutí) návrhu zákona, nikoliv oddalování jeho přijetí a obstrukce, vedoucí k paralýze tohoto procesu.
126. K tomu Ústavní soud doplňuje, že obstrukce jsou sice právem parlamentní opozice, současně je třeba vzít úvahu, že ústavně chráněnou hodnotou je politický diskurs na půdě Poslanecké sněmovny a případně směrem k veřejnosti. V jeho rámci uplatňují poslanci, resp. parlamentní menšiny své právo vyjádřit se k návrhu projednávaného zákona. Parlamentní většina je povinna v tomto ohledu zachovat práva parlamentní menšiny (čl. 6 věta druhá Ústavy) tak, aby byla i v tomto ohledu zajištěna svobodná soutěž politických stran a politických sil (čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny). Byť i obstrukce lze označit za specifickou formu komunikace v rámci svobodné soutěže politických sil (zejména směrem k veřejnosti), pod politický diskurs je podřadit nelze, neboť jejich smyslem není vést (víceméně věcný) dialog o důvodech pro (ne)přijetí zákona či jeho konkrétním obsahu, ale zabránit přijetí zákona (jako takového nebo v takové podobě, v jaké je podporován parlamentní většinou), kdy je již zcela zřejmé, že názor parlamentní menšiny nebude akceptován.
127. Obstrukce proto nemají vést k paralýze legislativní činnosti Poslanecké sněmovny, neboť pak by většina – a to v rozporu s čl. 6 větou první Ústavy – nebyla s to prosadit svou vůli svobodným hlasováním. Rovněž obstrukcemi tedy sice může parlamentní menšina deklarovat svůj rozhodný nesouhlas s návrhem zákona, ovšem v okamžiku, kdy svými obstrukcemi zásadním způsobem naruší fungování Poslanecké sněmovny, je parlamentní většina oprávněna učinit adekvátní opatření k zajištění jejího fungování. Jak již Ústavní soud avizoval, obstrukce může kvalifikovat jako zneužití práva a parlamentní procedury (viz bod 113 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/22). Obstrukce jsou proto (přinejmenším do jisté míry) legálním prostředkem v politické soutěži, nikoliv však prostředkem chráněným v ústavněprávní rovině, a to na rozdíl od politického diskursu.

128. Ústavní soud uzavírá, že v posuzované věci nastala obdobná situace jako ve věci řešené nálezem sp. zn. Pl. ÚS 7/22, a nemá proto rozumný důvod odchylovat se od tam vyslovených právních závěrů, založených na snaze hledat vyvážený vztah mezi právem parlamentní většiny a menšiny. Zkráceně vyjádřeno, většina má právo vládnout a menšina musí mít reálnou možnost vyjádřit svůj názor a nesmí za to být nijak postihována. Je třeba vycházet z toho, že racionální diskurs (i s plnohodnotným zapojením parlamentní opozice) je jedním ze základních předpokladů kvalitních výsledků legislativní činnosti a funkce Parlamentu jako zprostředkovatele společenských zájmů a legitimního vládnutí. Současně však Ústavní soud nevidí žádný důvod, proč by měl poskytovat menšině ochranu tam, kde svých práv plynoucích z jednacího řádu využívá k jinému účelu, než pro který do něj byla zakotvena, jako tomu bylo v posuzovaném případě.
129. Ústavní soud se otázkou, zda došlo k porušení jednacího řádu v souvislosti s námitkami sub e) a f), znovu samostatně nezabýval, neboť provedená, a jak bylo uvedeno výše, nikoliv zásadní omezení parlamentní menšiny byla reakcí na její obstrukční postup, mající povahu zneužití práv plynoucích z procedurálních pravidel. To platí i pro námitky sub a) až d), které se týkají stavu legislativní nouze a zkráceného jednání. Ústavní soud považuje za vhodné dodat, že projednávání procedurálních otázek nelze z hlediska jeho významu klást na roveň projednávání samotného návrhu zákona, a tudíž není důvod, proč by pro ně měla platit přísnější pravidla než pro projednávání návrhu zákona samotného. Podle názoru Ústavního soudu je v souladu se smyslem a účelem § 99 jednacího řádu, když se i na projednávání otázky, zda stav legislativní nouze existuje, resp. trvá a zda vládní návrh zákona bude projednáván ve zkráceném jednání, přiměřeně použije tohoto ustanovení (např. jeho odstavec 7), případně ustanovení, která se týkají obdobných situací (jako je např. § 109m odst. 2).

IX.

Přezkum napadených zákonných ustanovení

130. Navrhovatelka argumentuje tím, že napadená zákonná ustanovení, resp. zákon č. 71/2023 Sb., mají nepřipustné retroaktivní účinky, v důsledku nichž došlo k porušení základních principů právního státu, a to právní jistoty a legitimního očekávání pojištěnců.

IX. a)

Obecná východiska

1.

K ústavním principům právní jistoty a zákazu retroaktivity

131. Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/93 (N 25/1 SbNU 189; 131/1994 Sb.) konstatoval, že k definičním znakům právního státu (ve smyslu čl. 1 Ústavy) patří (také) principy právní jistoty a ochrany důvěry občanů v právo, jejichž součástí je zákaz retroaktivity (zpětné účinnosti) právních norem. Navázal tím na právní názor Ústavního soudu České a Slovenské Federativní Republiky vyslovený v nálezu ze dne 10. 12. 1992 sp. zn. Pl. ÚS 78/92 (Sbírka usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR, 1992, č. 15).
132. V nálezu ze dne 4. 2. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 21/96 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.) se Ústavní soud zabýval rozlišením pravé a nepravé zpětné účinnosti. Konstatoval, že „[o]becně v případech časového střetu staré a nové právní normy platí nepravá retroaktivita, tj. od účinnosti nové právní normy se i právní vztahy vzniklé podle zrušené právní normy řídí právní normou novou. Vznik právních vztahů existujících před nabytím účinnosti nové právní normy, právní nároky, které z těchto vztahů vznikly, jakož i vykonané právní úkony se řídí zrušenou právní normou (důsledkem opačné interpretace střetu právních norem by byla pravá retroaktivita). Aplikuje se tady princip ochrany minulých právních skutečností, zejména právních konání“.

133. Ústavní soud v tomto ohledu vycházel z právní doktríny, akceptované i právní praxí, konkrétně z definice E. Tilsche (in *Občanské právo. Obecná část*. Praha, 1925, s. 75–78), podle které „[p]ravé zpětné působení nového zákona jest tu jen tehdy, když působí i pro dobu minulou [...] Nepravé zpětné působení [...] tu jest, když nový zákon nařizuje, že ho má být užito i na staré právní poměry již založené, ale teprve od doby, kdy počíná působnost nového zákona, anebo od doby ještě pozdější.“, a dále L. Tichého (in *K časové působnosti novely občanského zákoníku*, Právník, č. 12, 1984, s. 1104), podle kterého pravá retroaktivita zahrnuje v podstatě dvě odlišné situace, a to za prvé „stav, že nová úprava dávala vznik (novým právním) vztahům před její účinností za podmínek, které teprve dodatečně stanovila“, a za druhé „novela může měnit právní vztahy vzniklé podle staré právní úpravy, a to ještě před účinností nového zákona“. Pro pravou retroaktivitu podle Ústavního soudu tudíž platí, že *lex posterior* ruší (neuznává) právní účinky v době účinnosti *legis prioris*, popřípadě vyvolává nebo spojuje práva a povinnosti subjektů s takovými skutečnostmi, jež v době účinnosti *legis prioris* neměly povahu právních skutečností.
134. Jde-li o nepravou retroaktivitu, Ústavní soud poukázal na definici A. Procházky (*Retroaktivita zákonů*. Slovník veřejného práva. Sv. III, Brno, 1934, s. 800), podle které „nový zákon sice nezakládá právních následků pro minulost, avšak buď povyšuje minulé skutečnosti za podmínku budoucího právního následku (prostá výlučnost), nebo modifikuje pro budoucnost právní následky podle dřívějších zákonů založené [...] Nepravé zpětné působení zákona pouze znamená, že nový zákon zachycuje (právně kvalifikuje) minulé skutečnosti nebo že se dotýká (modifikuje, ruší) existujících právních následků, t. j. na skutkové podstaty je založivší váže pro budoucnost jiná práva a jiné povinnosti než zákonodárství dosavadní. Jde zde tudíž o zásah nového zákona jednak do předchozích skutečností, jednak do t. zv. práv nabytých“.
135. Rozlišování obou případů má význam z hlediska posuzování možných výjimek (ne)přípustnosti retroaktivity, neboť „[u] retroaktivity pravé platí zásada obecné nepřípustnosti, ze které existují striktně omezené výjimky přípustnosti, u retroaktivity nepravé naopak platí zásada obecné přípustnosti, ze které existují výjimky její nepřípustnosti.“ [nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96, nález ze dne 13. 3. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 51/2000 (N 42/21 SbNU 369; 128/2001 Sb.) a nález ze dne 6. 2. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 38/06 (N 23/44 SbNU 279; 84/2007 Sb.)].
136. Vedle závěrů, k nimž dospěl Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/96, může být pro účely určení intertemporální povahy právní normy inspirativní ustálená judikatura německého Spolkového ústavního soudu [viz např. usnesení ze dne 14. 5. 1986 sp. zn. 2 BvL 2/83 (BVerfGE 72, 200) nebo ze dne 3. 12. 1997 sp. zn. 2 BvR 882/97 (BVerfGE 97, 67)]. Podle ní pravý zpětný (retroaktivní) účinek nastává, zasáhne-li zákonodárce k tíži dotčené osoby novým pravidlem do skutkového stavu (*Tatbestand*), který započal v minulosti a v ní již byl také „ukončen“ tak, že s nimi spojí jiné právní účinky (následky) než dosavadní pravidlo (*Rückbewirkung von Rechtsfolgen*). Oproti tomu nepravý zpětný právní účinek vykazuje taková právní norma, kterou zákonodárce zasáhne do skutkového stavu, který sice započal již v minulosti, ale který dosud nebyl „uzavřen“ (*tatbestandliche Rückanknüpfung*); dané pravidlo nemá vliv na časovou, ale věcnou působnost právní normy, kdy právní účinky zákona nastávají až po jeho vyhlášení, týkají se však situací, které již byly „vedeny do pohybu“ před vyhlášením. V citovaném usnesení BVerfGE 72, 200 na str. 253 k daňové problematice Spolkový ústavní soud uvádí: „Pouze pokud norma vyhlášená po skončení zdaňovacího období následně změní původně platný právní následek zdanění s účinností pro toto období, jedná se o zpětný účinek právní normy. Ve všech ostatních případech, kdy je změna vyhlášena v průběhu posuzovaného období, se jedná pouze o nové stanovení právního následku, který dosud nenastal.“ Spolkový ústavní soud by za pravou retroaktivitu považoval typově situaci, kdy daňový poplatník řádně podá daňové přiznání podle tehdy účinné právní úpravy a teprve poté mu zákonodárce řekne, že ho vlastně podal špatně, neboť podle později přijatého zákona je daňová povinnost vyšší. Změny zákonného vymezení daňové povinnosti v průběhu zdaňovacího období tedy pravě retroaktivní nejsou, mohou ale být nežádoucí nestabilitou práva (nepravou retroaktivitou), v některých případech dokonce protiústavní.

137. Lze tak učinit dílčí závěr, že zatímco pravá retroaktivita je obecně nepřipustná, nepravá retroaktivita je nepřipustná pouze výjimečně, a to zasahuje-li zásadně do legitimního očekávání občanů a důvěry v právo. Nepřipustnost nepravé retroaktivity je proto „individuální“, a to tam, kde „je tím zasaženo do důvěry ve skutkovou podstatu a význam zákonodárných přání pro veřejnost nepřevyšuje, resp. nedosahuje zájmu jednotlivce na další existenci dosavadního práva“ [Pieroth, B. Rückwirkung und Übergangsrecht. Verfassungsrechtliche Maßstäbe für intertemporale Gesetzgebung. Berlin, 1981, s. 380–381, srov. dále rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 19. 12. 1961 sp. zn. 2 BvR 1/60 (BVerfGE 13, 274)].
138. Posuzování, zda je nepravá retroaktivita výjimečně nepřipustná, tedy spočívá v poměrování cíle, který zákonodárce sledoval, a prostředků, které k dosažení cíle zvolil, se zklamanou důvěrou občanů v právo, a to co do „únosnosti“ takového zklamání [viz bod 15 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/08 (N 127/62 SbNU 3; 236/2011 Sb.) nebo bod 55 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11]. V tomto posuzování Ústavní soud zohledňuje intenzitu veřejného zájmu, který zákonodárce ke změně právní úpravy vedl, a míru zklamání důvěry v právo. Význam má, o jaké právo jde a jak „silné“ očekávání zakládá, tj. zda pouhou důvěrou v neměnnost právní úpravy, legitimní očekávání či dokonce právo samotné. Specifické postavení z hlediska jeho ochrany zde má legitimní očekávání v podobě majetkového nároku.

2.

K otázce legitimního očekávání

139. Pro účely tohoto rozhodnutí považuje Ústavní soud za vhodné odlišit pojem „legitimní očekávání“ v obecném smyslu, který se v souvislosti s činností zákonodárce v podstatě překrývá s pojmem „důvěra jednotlivce v právní řád“, a legitimní očekávání ohledně nabytí konkrétního majetku. Posléze uvedená kategorie je zvláštním případem legitimního očekávání a představuje základní právo zaručené čl. 11 odst. 1 Listiny, resp. čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 2/02 a sp. zn. Pl. ÚS 9/07, body 80 a násl.). Podle ustálené judikatury ESLP je totiž pojem „majetek“ obsažený v tomto ustanovení třeba vykládat tak, že má autonomní rozsah, který není omezen na vlastnictví hmotného jmění a nezávisí na formální kvalifikaci vnitrostátního práva (rozsudek ze dne 22. 6. 2004 ve věci stížnosti č. 31443/96 – *Broniowski proti Polsku*, bod 129); může zahrnovat jak „existující majetek“, tak majetkové hodnoty, včetně pohledávek, na jejichž základě stěžovatel může tvrdit, že má přinejmenším „legitimní očekávání“ dosáhnout určitého užívání vlastnického práva. K porušení čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě může přitom dojít i ze strany zákonodárce, pokud by změnou zákona došlo ke znemožnění nabytí majetku, k němuž určitým subjektům svědčilo legitimní očekávání (viz rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 6. 10. 2005 ve věci *Draon proti Francii*, stížnost č. 1513/03). Ústavní soud k tomuto principu v souladu s touto judikaturou uvedl, že „z ní zřetelně vystupuje pojetí ochrany legitimního očekávání jako majetkového nároku, který byl již individualizován právním aktem, anebo je individualizovatelný přímo na základě právní úpravy“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 50/04).
140. Nutno zmínit, že podle judikatury ESLP pod ochranu uvedeného ustanovení spadají i nepodmíněné veřejnoprávní nároky, jako jsou sociální dávky (viz rozsudek velkého senátu ze dne 6. 7. 2005 ve věci *Stec a další proti Spojenému království*, stížnosti č. 65731/01 a 659000/01), včetně důchodů (rozsudek ze dne 25. 10. 2011 ve věci *Valkov a ostatní proti Bulharsku*, stížnost č. 2033/04), byť čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě sám o sobě nezaručuje právo na důchod v určité výši (rozsudek ze dne 12. 10. 2004 ve věci *Kjartan Asmundsson proti Islandu*, stížnost č. 60669/00).

3.

Princip ochrany nabytých práv a důchodové pojištění

141. Pro účely tohoto rozhodnutí dále považuje Ústavní soud za potřebné zmínit princip ochrany nabytých práv (*iura quaesita*), který jednak – stejně jako zákaz retroaktivity – nepřipouští změnu minulého právního účinku (subjektivního práva) *ex tunc*, jednak pro budoucnost uchovává jednou založené subjektivní právo. Lze se ztotožnit s tím, že problematika nabytých práv se překrývá s problematikou zpětného působení právních norem (viz Knapp, V. Teorie práva. Praha: C. H. Beck, 1996, s. 209) nebo s ní úzce souvisí v tom smyslu, že zde obdobným způsobem působí princip důvěry jednotlivce v právo. Klíčovou hodnotou je tu stabilita práva. Jak bude rozvedeno níže, tato stabilita se u práva na opakující se plnění v podobě důchodu projevuje specifickým způsobem, neboť takové právo lze na straně jedné do budoucna měnit, na straně druhé může za určitých okolností i taková změna představovat z hlediska časového nepřipustný zásah (případ nepřipustné nepravé retroaktivity).
142. Princip ochrany důvěry jednotlivce v právo se týká celého právního řádu a jako takový podléhá ústavněprávní ochraně na základě čl. 1 Ústavy, nadto některé veřejnoprávní nároky majetkové povahy mohou být přímo chráněny čl. 11 odst. 1 Listiny. V oblasti sociálního pojištění je však možné hovořit o nabytých právech v poněkud zvláštním slova smyslu, neboť „slábnou v čase“, a tudíž pro ně v plném rozsahu neplatí teze jejich „nezměnitelnosti“ *pro futuro*. V tomto ohledu však lze značnou míru ochrany jistě přiznat důchodovému statusu (jako takovému), který pojištěnec již nabyl, a to po splnění podmínek stanovených (např.) v § 28 zákona č. 155/1995 Sb. U jednotlivých nároků vůči státu by bylo možné hovořit o „nabytých právech“ ve vztahu k již vyplaceným plněním, eventuálně ve vztahu k jednotlivým již splatným veřejnoprávním plněním (typicky již splatný nárok na měsíční výplatu důchodu).

4.

Ústavněprávní ochrana pojištěnců

143. V souvislosti s případnými změnami v právní úpravě důchodového pojištění zákonodárce musí brát na zřetel čl. 30 odst. 1 Listiny, který zakotvuje základní právo na přiměřené hmotné zabezpečení. Jde o tzv. sociální právo, přičemž jeho konkrétní podobu určí zákon (čl. 30 odst. 3 Listiny), a také se lze tohoto práva domáhat pouze v mezích tohoto prováděcího zákona (čl. 41 odst. 1 Listiny). Z uvedených ustanovení plyne pro zákonodárce povinnost prováděcí zákon přijmout, nicméně je v zásadě již věcí jeho volné úvahy, jak příslušnou materii upraví, resp. jaký obsah tomuto základnímu právu propůjčí, nevybočí-li přitom z ústavněprávních limitů, v nichž klíčové místo zaujímá požadavek na zachování samotné podstaty tohoto základního práva (v podobě tzv. minimálního standardu) ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny [náleze ze dne 20. 5. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 1/08 (N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb.)].
144. Skutečnost, že uvedená práva vyplývají z čl. 30 odst. 1 Listiny, však samozřejmě neznamená, že by zákonodárce nemohl důchodové dávky do budoucna snížit či změnit podmínky vzniku nároku na důchod. V tomto ohledu lze jistě přisvědčit vládě, že ani v této oblasti se nikdo nemůže spoléhat na neměnnost právní úpravy. Pro případ změn však musí zákonodárce dbát o dodržení ústavněprávních limitů, které plynou z principů sociálního státu, k němuž se Česká republika nepochybně hlásí, a to důrazem na nedotknutelnost lidské důstojnosti a obecně sdílených hodnot lidství v preambuli Ústavy, čl. 1 Listiny, zakotvením základních sociálních práv v ústavním pořádku [srov. bod 45 nálezu ze dne 21. 4. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 29/08 (N 89/53 SbNU 125; 181/2009 Sb.) nebo bod 47 nálezu ze dne 12. 5. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 55/13 (N 93/77 SbNU 339; 170/2015 Sb.)] a převzetím mezinárodních závazků v této oblasti, byť tak nečiní výslovně. Současně je jeho povinností respektovat obecné zásady jednak rovnosti, resp. zákazu diskriminace (čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny), jednak ochrany důvěry jednotlivce v právo.

145. Ústavní příkaz k ochraně důvěry v právo dopadá na právní předpisy upravující vedle samotné výše důchodů i věk odchodu do důchodu či sazbu důchodového pojištění. Konkretizují jej zásady týkající se zpětného působení právních norem tak, jak byly výše nastíněny, případně princip ochrany nabytých práv. Zcela obecně lze konstatovat, že z uvedeného hlediska má zákonodárce širší prostor tam, kde zasahuje do postavení pojištěnců jakožto budoucích příjemců důchodů. Naopak na zásah do důchodových plnění již přiznaných důchodů lze klást podstatně vyšší požadavky. V prvním případě totiž dotčené subjekty nedisponují konkrétními právy, ale pouze zákonem založeným očekáváním, že v budoucnu získají důchod. Jde-li o krácení jednotlivých plnění ve formě důchodů pojištěncům, zákonodárcův prostor se zužuje, čím bližší je splatnost takového plnění. Povinností zákonodárce je proto veškeré změny v právní úpravě, které se dotýkají výše důchodů a jsou v neprospěch jejich příjemců, provést s dostatečným časovým předstihem, aby se důchodci mohli nové situaci přizpůsobit.
146. Pro zodpovězení otázky, zda z hlediska principu ochrany důvěry jednotlivce v právní řád i principu sociálního státu ob stojí zásah zákonodárce (ve formě napadených zákonných ustanovení) do práv příjemců důchodů, zásadní bude ona „míra očekávání“. Toto kritérium je třeba posuzovat s ohledem na konkrétní okolnosti případu z věcného, osobního a především časového hlediska. Při těchto úvahách je třeba klást důraz na specifickou povahu právního vztahu mezi pojištěncem a státem, kde jde o opakující se plnění poskytovaná státem po (značnou) dobu, během které může docházet (a pravidelně dochází) k podstatným změnám společenských a ekonomických podmínek.

IX. b)

Použití obecných východisek na posuzovaný případ

147. Ústavní soud předesílá a zdůrazňuje, že nehodnotí fiskální správnost či sociální spravedlnost kroku vládní většiny, která z ekonomických důvodů zabránila takovému zvýšení důchodů, jaké zákon č. 155/1995 Sb., ve znění účinném do 19. 3. 2023, předpokládal. Ústavní soud hodnotí, zda změna právní úpravy provedená zákonem č. 71/2023 Sb. ob stojí z hlediska základních principů právního státu ve smyslu čl. 1 Ústavy, a to principu právní jistoty, konkrétně pak principu ochrany důvěry jednotlivce v právo, a z ní se odvíjejícího zákazu zpětné účinnosti zákona, jakož i (potažmo) ústavně zaručených základních práv a svobod dotčených fyzických osob – příjemců důchodů; v tomto smyslu bude pojem „legitimní očekávání“ používán níže. Teprve za předpokladu, že by změna právní úpravy obstála z těchto hledisek, bylo by namísto posuzovat, zda její výsledek (tj. valorizace ve stávající nově upravené výši) nekoliduje s ústavně zaručeným základním právem ve smyslu čl. 30 Listiny.

1.

K námitce retroaktivity

148. Zásadním momentem pro posouzení této věci je, zda z časového hlediska nedošlo k nepřipustnému zpětnému působení práva, konkrétně zda zákon č. 71/2023 Sb. má retroaktivní povahu a zda jsou jeho případné zpětné účinky slučitelné s požadavky ústavnosti. Navrhovatelka tvrdí, že uvedený zákon retroaktivní účinky vykazuje, což zdůvodňuje tím, že příjemcům důchodů vznikl nárok na valorizaci důchodů ke dni 31. 1. 2023, kdy došlo k naplnění podmínek pro mimořádné zvýšení důchodů, stanovených v § 67 odst. 1 a 3 zákona č. 155/1995 Sb. (ve znění účinném do 19. 3. 2023), tedy ještě předtím, než vláda vůbec předložila Poslanecké sněmovně návrh zákona později publikovaného pod č. 71/2023 Sb. Vláda oponuje, že pojištěncům mohlo právo na mimořádné zvýšení důchodů vzniknout až vydáním prováděcího předpisu, neboť podle zákona (až) tento předpis zvýšení důchodů „stanoví“ (§ 67 odst. 16 zákona č. 155/1995 Sb.).

149. Ústavní soud připomíná, že za zpětně působící (pravou retroaktivitu) by bylo možné novou právní úpravu považovat pouze tehdy, kdyby měnila samotný vznik určitého právního vztahu nebo následky určitých právních skutečností, které nastaly přede dnem účinnosti nové úpravy. Nelze však vyloučit novou úpravu právních následků určitého právního vztahu dříve vzniklého působící *ex nunc* (např. změnu výše pravidelně se opakujících plnění, majících původ ve starší právní skutečnosti, do budoucna). Proto také v minulosti Ústavní soud dovodil [nález sp. zn. Pl. ÚS 9/95 (N 16/5 SbNU 107; 107/1996 Sb.)], že „aby se jednalo o retroaktivitu, musel by zákon odejmout (resp. zrušit) nárok na výsluhový příspěvek zpětně, ke dni jeho přiznání, přičemž by již vyplacené částky musely být vráceny“. Typickým příkladem nepravé retroaktivity (v onom případě s ohledem na jeho specifika protiústavní nepravé retroaktivity) bylo faktické snížení finanční náhrady (zastřeným zdaněním) církvím a náboženským společnostem pro jednotlivá plnění do budoucna [nález ze dne 1. 10. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 5/19 (N 168/96 SbNU 144; 303/2019 Sb.), bod 96].
150. Ústavní soud dále pro upřesnění uvádí, že pod pojmem „valorizace“ rozumí jednak zákonem stanovený proces zvyšování důchodů, jednak samotné jejich zvýšení o zákonem předpokládanou částku; pojem zvýšení důchodů pro účely tohoto rozhodnutí (podle kontextu) zahrnuje nejen zvýšení důchodu podle § 67 zákona č. 155/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů, ale i zvýšení příplatku k důchodu podle § 8 odst. 2 zákona č. 198/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a § 2 odst. 8 věty čtvrté zákona č. 357/2005 Sb., ve znění pozdějších předpisů.
151. Podle § 67 odst. 3 zákona č. 155/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů, se procentní výměry vyplacených důchodů zvyšují mimo pravidelný termín, pokud v období pro zjišťování dosáhl růst cen aspoň 5 %, přičemž vyplácené důchody se zvyšují od splátky důchodu splatné v pátém kalendářním měsíci následujícím po kalendářním měsíci, v němž růst cen dosáhl aspoň 5 %. Klíčové pro nyní posuzovanou věc z hlediska námitky retroaktivity je proto stanovení okamžiku (měsíce), ve kterém vznikl nárok na mimořádnou valorizaci, přesněji řečeno nárok na výplatu důchodu ve výši včetně této mimořádné valorizace.
152. Navrhovatelka tvrdí, že právní nárok na mimořádnou valorizaci důchodů vznikl již ke konci ledna 2023, a to přímo ze zákona, a následně (zákonem předvídané) vydání prováděcího nařízení vlády pouze deklarovalo parametry valorizace stanovené přímo zákonem. S tímto výkladem se však Ústavní soud neztotožňuje.
153. Za problematické považuje Ústavní soud především tvrzení navrhovatelky, která vznik právního nároku dovozuje již ze samotné právní skutečnosti, která nastává okamžikem splnění podmínek stanovených zákonem [§ 67 odst. 4 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb.]. Konstrukce zákonné úpravy je přitom jiná: samotná okolnost zjištění růstu cen nad 5 % ještě sama o sobě nezakládá právní nárok na odpovídající mimořádnou valorizaci důchodů, nýbrž teprve iniciuje valorizační proces, který je završen vydáním prováděcího předpisu podle § 67 odst. 16 téhož zákona. Jeho výsledkem je následná výplata důchodů pojištěncům v odpovídající, tj. valorizované výši, posunutá v čase od momentu zjištění, že budou pro provedení mimořádné valorizace dány důvody. Jinak řečeno, právní nárok (který v sobě zahrnuje i právo na soudní ochranu, tedy na přiznání zvýšené výměry důchodů) vzniká až tímto následujícím pátým kalendářním měsícem, kdy bude (mimořádně valorizovaný) důchod splatný, a to na základě určení konkrétní nominální částky, o kterou budou jednotlivé důchody zvýšeny, stanovené prováděcím předpisem (§ 67 odst. 16 zákona č. 155/1995 Sb.).
154. Z právě uvedeného samozřejmě nevyplývá, že by samotné určení měsíce, od kterého se odvozuje následně stanovené mimořádné zvýšení důchodů, bylo bez právního významu. Tento význam spočívá především v tom, že 1. z takto zjištěného růstu cen se odvozuje konkrétní zvýšení procentní výměry důchodů a 2. začíná běžet lhůta pro vydání prováděcího právního předpisu (tzn. 50 dnů od posledního dne kalendářního měsíce, v němž růst cen dosáhl aspoň 5 %; srov. § 67 odst. 16 citovaného zákona). V poslední řadě pak stanoví, od kterého kalendářního měsíce bude důchod v důsledku provedené mimořádné valorizace zvýšen.

155. Z uvedeného nicméně současně plyne, že určení měsíce, od něhož se odvozuje následně stanovené mimořádné zvýšení důchodů, ještě nepředstavuje vznik právního nároku na jeho výplatu; ten totiž vzniká teprve splatností konkrétní dávky. Jestliže zákonodárce ještě před vznikem tohoto právního nároku nyní napadeným zákonem snížil výši této jinak obecně předpokládané mimořádné valorizace, nejednal nepřipustně retroaktivně (nešlo o pravou retroaktivitu).
156. V této souvislosti vyvstává otázka, jaký význam má povinnost vlády vydat prováděcí právní předpis podle § 67 odst. 16 zákona č. 155/1995 Sb. (ve znění účinném do 30. 9. 2023).
157. Kompetenci vlády vydávat nařízení upravuje čl. 78 Ústavy, podle něhož tak může činit k provedení zákona a v jeho mezích. Nařízení vlády tedy nesmí překročit meze určené prováděním zákonem. Ústavní soud již ve své předchozí judikatuře dovodil, že meze zákona jsou buď vymezeny výslovně, anebo vyplývají ze smyslu a účelu zákona [srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 17/95, ze dne 29. 4. 1998 sp. zn. Pl. ÚS 43/97 (N 48/10 SbNU 319; 119/1998 Sb.), ze dne 11. 2. 2004 Pl. ÚS 31/03 (N 16/32 SbNU 143; 105/2004 Sb.) nebo sp. zn. Pl. ÚS 21/14]. Parlament není ve stanovení těchto mezí nijak omezen, ledaže by ústavní zákon předepsal pro určité právní předpisy formu zákona.
158. Nařízení vlády nemůže být *praeter legem*, nýbrž se musí pohybovat *secundum et intra legem*. Ze zákona má být patrný obsah, účel a rozsah prováděcí regulace, nařízení má upravovat případy stejného druhu a držet se neurčitěho okruhu adresátů. Hranice zmocnění bude spočívat na uvážení zákonodárce.
159. Z uvedeného teoretického rámce je tedy zřejmé, že se v praxi lze setkat se třemi základními typy nařízení vlády. Jednak jde o takové nařízení vlády, které je vydáváno přímo na základě Ústavy a nemá výslovné zmocnění v zákoně (historicky např. nařízení vlády č. 104/1994 Sb., kterým byla vyhlášena závazná část územního plánu velkého územního celku Plzeňské sídelní regionální aglomerace). Za druhé jde o takové nařízení vlády, které má sice zmocnění v konkrétním zákoně, ale jde o zmocnění ponechávající velké uvážení na samotné vládě, jak s tímto zmocněním naloží a jaké konkrétní – po stránce obsahu – nařízení vydá [např. § 31 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), a k němu prováděcí nařízení vlády č. 401/2015 Sb., o ukazatelích a hodnotách přípustného znečištění povrchových vod a odpadních vod, náležitostech povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových a do kanalizací a o citlivých oblastech]. A konečně za třetí jde o takové nařízení vlády, jehož konkrétní obsah je již nutně determinován samotným zákonem, a fakticky tedy jde o pokyn zákonodárce vůči vládě, že určité nařízení vlády musí být vydáno a současně s jakým konkrétním obsahem, protože vláda nemá pravomoc vymezit jeho konkrétní obsah.
160. To je právě případ § 67 zákona č. 155/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon totiž jasně vytyčil vládě meze, kterými se musí řídit – tedy povinnost vydat v časově vymezeném prostoru nařízení vlády s konkrétně stanoveným obsahem vyplývajícím přímo ze zákonných podmínek. Tento postup a právní úpravu považuje Ústavní soud za jednoznačné a neumožňující vládě jiný přístup. Jinak řečeno, není na vůli vlády, zda prováděcí předpis vydá či nikoliv, její povinností je, nastanou-li zákonem stanovené podmínky pro mimořádné zvýšení důchodů, konat a vydáním prováděcího předpisu valorizaci „dovršit“. Obsahem prováděcího předpisu je stanovení konkrétních parametrů zvýšení důchodů předvídaných přímo zákonem. Za této situace Ústavní soud zastává názor, že kdyby vláda této své povinnosti (vydat prováděcí předpis) z jakéhokoliv důvodu ve stanovené lhůtě nedostála, nemohlo by to mít žádný vliv na (později vzniklou) povinnost státu vyplatit důchod jeho příjemci v zákonem předpokládané výši, resp. pojištěnec by mohl svůj nárok na důchod v takové výši uplatnit úspěšně u soudu.
161. Pokud by tedy vláda zůstala nečinná a (trvajících) příkaz zákonodárce nerespektovala, dopustila by se protizákonného opomenutí a dotčené subjekty by se proti tomuto opomenutí mohly domáhat i soudní ochrany, včetně následného přezkumu v řízení před Ústavním soudem. Na tomto závěru nic nemění ani okolnost, že (jak také vyplynulo z ústního jednání dne 10. 1. 2024) průměrně informovaný občan zřejmě není schopen si sám spočítat svůj vlastní důchod a jeho valorizace. Jinými slovy vyjádřeno, okolnost, že určení správné výše důchodu není (z pochopitelných důvodů) triviální, v žádném případě nemůže být k tíži pojištěnců, kteří mají zcela legitimní právo na správné vyměření svých důchodů.

162. O pravou retroaktivitu by šlo teprve tehdy, vyplatil-li by stát (nebo aspoň vyměřil) vyšší důchody a pak je od příjemců důchodů vybral zpět nebo by je sice nevyplatil, ale byl by s výplatou důchodů v prodlení či měl alespoň nedospělou pohledávku (důchody se vyplácí dopředu v běžném měsíci). Takto by zasáhl do uzavřeného děje a dopustil by se pravé retroaktivity. Naproti tomu v posuzovaném případě vždy šlo o výši důchodů budoucích. Nešlo tedy o pravou retroaktivitu, nýbrž jen o retroaktivitu nepravou. I ta ovšem, jak už bylo uvedeno, může být nepřipustným zásahem do legitimního očekávání.
163. Lze proto uzavřít, že v nyní posuzované věci k nepřipustné pravé retroaktivitě v důsledku přijetí zákona č. 71/2023 Sb. nedošlo. Zákon nabyl účinnosti ještě předtím, než vznikl právní nárok na vyplacení důchodu v měsíci po mimořádné valorizaci, přičemž tento právní nárok by vznikl až v pátém kalendářním měsíci (§ 67 odst. 3 zákona č. 155/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů), tzn. v červnu 2023.

2.

K námitce porušení legitimního očekávání

164. Samotná skutečnost, že zákon nemá účinky ústavně zakázané pravé retroaktivity, ještě neznamena, že jen proto jsou jeho časové účinky ústavně neproblematické. Rovněž nepravá retroaktivita, jak už bylo uvedeno, může být nepřipustným zásahem do legitimního očekávání. Ústavní soud proto musel dále zvážit, zda jde či nejde o nepřipustnou (ústavně nesouladnou) nepravou retroaktivitu, která nepřijatelně zasahuje do legitimního očekávání příjemců důchodů.
165. Ústavní soud nemá žádné pochybnosti v tom ohledu, že samotný zákon č. 155/1995 Sb., ve znění účinném do 19. 3. 2023, založil u pojištěnců legitimní očekávání, že v důsledku inflace nedojde ke snížení jejich reálných důchodů, které dostávalo konkrétní podobu i s ohledem na veřejně prezentované informace i predikce o výši inflace ve druhém pololetí roku 2022. Z nich bylo možné vyvodit, že se blíží okamžik, kdy bude třeba přistoupit k další valorizaci, která bude mít významné dopady na státní rozpočet. Toto legitimní očekávání bylo posíleno především tím, že dne 31. 1. 2023 došlo ke splnění podmínek § 67 odst. 1 a 3 uvedeného zákona. Na základě oznámení míry inflace ČSÚ ze dne 10. 2. 2023 pak bylo možné objektivně najisto postavit i konkrétní výši této valorizace, čímž zmíněné legitimní očekávání dostalo zcela konkrétní podobu. Dlužno dodat (jak plyne i ze shora uvedeného), že obsahem tohoto oznámení je údaj o inflaci, což je „jen“ právní skutečnost, se kterou zákon č. 155/1995 Sb., ve znění do 19. 3. 2023, spojoval příslušné právní důsledky.
166. Přijetím (schválením) zákona č. 71/2023 Sb. došlo k další úpravě výše důchodů, a tím i k ukončení legitimního očekávání příjemců důchodů, založeného předchozí právní úpravou. Tento okamžik má význam z hlediska posouzení, zda zákonodárce provedl příslušnou změnu s takovým časovým předstihem, aby neporušil princip oprávněné důvěry jednotlivců v právo (v jeho stabilitu); v opačném případě by šlo o – z hlediska času – nepřipustný zásah do legitimního očekávání, resp. již „nabytých práv“, jež jsou chráněna čl. 11 odst. 1 Listiny, a to i přesto, že jejich neměnnost je pouze relativní (šlo by tedy o ústavně nepřipustnou nepravou retroaktivitu).
167. Jak již bylo výše zmíněno, zákonodárce změnil právní úpravu ještě předtím, než příjemcům důchodů vznikl subjektivní veřejnoprávní nárok na výplatu vyšší měsíční výše důchodu, a to s určitým předstihem – zákon č. 71/2023 Sb. byl schválen v Poslanecké Sněmovně dne 4. 3. 2023 a v Senátu dne 8. 3. 2023, prezident ho podepsal dne 16. 3. 2023 a nabyl platnosti a účinnosti vyhlášením ve Sbírce zákonů dne 20. 3. 2023, přičemž jak původní, tak i nový nárok (by) vznikl až v červnu roku 2023. Umožnila mu to právní úprava, podle které mezi vznikem příslušného práva a nároku je stanoven časový odstup.
168. Lze tak učinit dílčí závěr, že v daném případě skutečně došlo v určité míře k zásahu do legitimního očekávání příjemců důchodů v důsledku novelizace provedené zákonem č. 71/2023 Sb., nicméně toto legitimní očekávání bylo poměrně krátké a nejpozději skončilo dne 20. 3. 2023, kdy se stal zákon č. 71/2023 Sb. platným.

169. Při posuzování ústavnosti je rovněž třeba vzít v úvahu, že oblast důchodového zabezpečení představuje značně specifickou materii, kdy dochází k napětí mezi legitimním očekáváním (a zájmem) příjemců důchodů na straně jedné a veřejným zájmem na právní úpravě, která by odpovídala aktuálním společenským poměrům a ekonomické situaci státu, s ohledem na něž se již jednotlivec nemůže spoléhat na „neměnnost“ právního řádu. Jde-li konkrétně o snížení valorizace důchodů, to je obecně přípustné, nicméně i pro ně existují pro zákonodárce určité limity, mezi které patří vedle principů rovnosti a proporcionality i princip důvěry jednotlivce v právo. Významné tak bude, jaké konkrétní dopady sporná legislativní změna na tuto důvěru vykazuje, a to s ohledem na konkrétní okolnosti a povahu důchodových nároků.
170. V této souvislosti je možno připomenout též judikaturu ESLP, podle níž dokonce ani snížení důchodů nutně nevede k porušení závazků plynoucích z Úmluvy (rozsudek velkého senátu ze dne 13. 12. 2016 ve věci *Bélláné Nagy proti Maďarsku*, stížnost č. 53080/13, § 117). Takový zásah do sféry chráněné čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě však musí být proveden na základě právních norem, které jsou v souladu s vnitrostátním právem a které jsou dostatečně dostupné, určité a předvídatelné při aplikaci (§ 112 a tam citovaná judikatura). Zásah dále musí sledovat legitimní cíl, při jehož vymezování mají ovšem jednotlivé státy a jejich legislativní orgány široký prostor pro uvážení (§ 113). Konečně musí jít o zásah přiměřený sledovanému cíli (§ 115), tedy musí být zachována spravedlivá rovnováha mezi ochranou jednotlivce a požadavky obecného zájmu. Toto posouzení se přitom neodvíjí jen od výše částky či procenta, o které byly důchody sníženy, ale od celkového vyhodnocení takového kroku ve světle všech relevantních okolností (§ 117; shodně k přístupu ESLP viz rozsudek velkého senátu ze dne 5. 9. 2017 ve věci *Fábián proti Maďarsku*, stížnost č. 78117/13, § 65). ESLP tak například v nedávném rozhodnutí ze dne 17. 1. 2023 ve věci *Žegarac a ostatní proti Srbsku*, stížnost č. 54805/15, akceptoval dočasné snížení důchodů v letech 2014 až 2018, které u nejvyšších důchodů činilo až 19,4 % (obdobně viz i rozhodnutí ze dne 4. 7. 2017 ve věci *Mockienė proti Litvě*, stížnost č. 75916/13). Podstata nyní posuzované věci přitom nespočívá v tom, že by došlo k nominálnímu snížení důchodů, nýbrž v tom, že sice došlo k jejich mimořádnému navýšení, avšak nikoliv ve výši, která by podle původních pravidel odpovídala zjištěnému růstu cen. Z hlediska Úmluvy nelze klást na snížení valorizace důchodů přísnější pravidla, než jaká by platila pro snížení důchodů samotných.
171. K tomu nicméně Ústavní soud uvádí, že navzdory právě citované judikatuře ESLP rozhodně neplatí, že je ústavně přípustné jakékoliv snížení důchodů, a v tomto ohledu zejména zdůrazňuje, že právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří podle čl. 30 odst. 1 Listiny je třeba vykládat v kontextu práva na zachování lidské důstojnosti (čl. 10 odst. 1 Listiny). Pokud by proto došlo ke snížení důchodů v míře, která by zasahovala do nepodkročitelných základů lidské důstojnosti, jednalo by se o opatření zcela zjevně protiústavní.
172. V případě tvrzeného zásahu do vlastnického práva (resp. legitimního očekávání) cestou nepravé retroaktivity Ústavní soud posuzuje cíl, který zákonodárce sledoval, a prostředky, které k dosažení tohoto cíle zvolil, a ty poměřuje se „zklamanou důvěrou občanů v právo“.
173. Důvodem přijetí zákona č. 71/2023 Sb. bylo, že pokud by stát nezasáhl, aby dostal právu pojištěnců na zvýšení důchodů podle stávající právní úpravy, vedlo by to ke zhoršení finanční situace státu, konkrétně ke zvýšení deficitu důchodového účtu a potažmo ke zvýšení schodku státního rozpočtu, z něhož musí být daný deficit financován. Záměr zákonodárce konsolidovat veřejné finance a postupně snižovat rozpočtový deficit (a s tím související zadlužení) je cílem primárně politickým. Má-li zákonodárce za to, že je ve veřejném zájmu snižovat zadlužení státu (a dosáhnout vyrovnaného důchodového účtu), je to třeba z hlediska ústavnosti jako legitimní zcela akceptovat. V tomto ohledu Ústavní soud pro stručnost odkazuje jak na vyjádření vlády, tak také na informace plynoucí z vyjádření NRR a ČNB.

174. Kromě toho však nelze přehlédnout, že stabilita a vyrovnanost státního rozpočtu a veřejných financí nejsou jen cílem politickým, nýbrž jedná se o právní povinnost, plynoucí ze zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Podle § 2 odst. 1 a 3 tohoto zákona totiž „[s]tát a územní samosprávné celky dbají o zdravé a udržitelné veřejné finance, přičemž vhodně podporují hospodářský a společenský rozvoj, zaměstnanost a mezigenerační soudržnost [...] Stát, územní samosprávné celky a další veřejné instituce uvedené v § 3 dbají o takový vývoj dluhu sektoru veřejných institucí, který nenarušuje dlouhodobě udržitelný stav veřejných financí“. Tuto právní povinnost (především) vlády vnímá Ústavní soud v kontextu projednávané věci tak, že konsolidované veřejné finance jsou v zájmu především sociálně slabších a zranitelných osob: právě ty jsou totiž do značné míry závislé na pomoci ze státního rozpočtu.
175. Ústavní soud dále vychází z toho, že prostředek, který za tímto účelem zákonodárce zvolil, je nepochybně způsobilý snížit výdaje státu, a může tak mít pozitivní dopad na jeho hospodaření, v aktuálních poměrech pak na výši schodku důchodového účtu a potažmo státního rozpočtu. Současně je třeba vzít v úvahu, že nejde o jediný prostředek, ale je tomu právě naopak. Na celkové hospodaření státu v rozpočtovém roce mají dopady veškerá opatření, která postihují nejen výdajovou, ale i příjmovou stránku státního rozpočtu, a jejich uplatnění. Otázka, jaká má být míra zadlužení státu či jakým způsobem mají být důchody financovány (včetně toho, zda k tomu mají být použity i jiné zdroje, než je pojistné), je plně v rukou státu, nicméně nikoliv soudní moci.
176. Proto také Ústavní soud neakceptuje ani námitku navrhovatelky ohledně jednorázovosti a zjevné účelovosti zvoleného opatření. Zmíněná jednorázovost je totiž ve svém důsledku pro příjemce důchodů výhodnější než např. úplné zrušení systému automatismu při mimořádných valorizacích. *Ad absurdum*, pokud by Ústavní soud skutečně přisvědčil této námitce navrhovatelky, zřejmě by jako ústavně konformní měl akceptovat řešení, které by tento systém zcela odstranilo, což si zřejmě ani navrhovatelka sama nepřeje. Ústavní soud nespatřuje ústavní deficit ani v tvrzené zjevné účelovosti opatření, protože – jak již bylo uvedeno dříve – sledovaný účel, spočívající v částečné konsolidaci veřejných rozpočtů a dalším nenavyšování salda důchodového účtu, shledal ústavně souladným. V obecné rovině lze ostatně uvést, že pojmovým znakem každého právního předpisu je jeho účel; jinak by totiž postrádal rozumný smysl.
177. Ústavní soud má dále za to, že jeho úkolem není hledat konkrétní řešení, kterými by mělo dojít ke konsolidaci veřejných financí, resp. ke snížení salda důchodového účtu. Toto rozhodování totiž vůbec nepřísluší orgánům moci soudní, neboť se jedná primárně o politická rozhodnutí (byť samozřejmě s ekonomickými, sociálními a dalšími dopady), provedená formou legislativní a exekutivní k tomu určenými orgány, disponujícími rovněž odpovídající odbornou kapacitou. Jiná věc je, že prohlubující se deficit na důchodovém účtu a především nezbytnost zásadní důchodové reformy, jak plyne z prognóz demografického vývoje a navazujících ekonomických analýz, jsou skutečnosti známé této i předchozím vládám, jakož i široké veřejnosti již několik desetiletí, a přesto na tyto velmi varovné údaje politické reprezentace odpovídajícím způsobem nereagují. Dlouhodobá ignorace demografického vývoje a s tím související prohlubující se deficit důchodového účtu přitom negativně dopadnou na budoucí generace, na jejich právo na podporu státu a důstojný život v důchodovém věku. Rovněž v tomto kontextu tak Ústavní soud shledal zákon č. 71/2023 Sb. směřující k částečné konsolidaci veřejného rozpočtu a nenavyšování salda důchodového účtu ústavně souladným.
178. Jde-li o intenzitu dotčení důvěry v právo, Ústavní soud ji nehodlá nijak marginalizovat. Napadeným legislativním opatřením skutečně bylo do určité míry zasaženo do legitimního očekávání přírůstku vlastnického práva, které je rovněž ústavně chráněno čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Nelze ani pominout, co bylo účelem původní právní úpravy – tedy že nastane-li mimořádná situace, kdy cenový růst přesáhne určitou úroveň, tento má být adekvátně kompenzován (byť se značným zpožděním), tj. tak, aby se reálný důchod nesnížil a neklesla životní úroveň příjemců důchodů.

179. Na straně druhé však nelze přehlížet ani celkový kontext věci. Jak již totiž plyne i ze shora uvedeného, napadená zákonná ustanovení nevedla k nominálnímu snížení již existující výše přiznaných důchodů a ani k jejich zmrazení (jak se tomu ve stejném období stalo u jiných kategorií výdělečně činných osob), nýbrž „pouze“ k mimořádné valorizaci důchodů v nižší než předem předpokládané výši. Dále je třeba vidět celkovou tendenci vývoje výše důchodů, která je jednoznačně vzestupná, a jak se podává ze shora uvedeného, v průběhu roku 2022 došlo ke dvěma mimořádným valorizacím důchodů (červen a září), které spolu s řádnými valorizacemi a s dopady zavedení tzv. „výchovního“ znamenaly dodatečné výdaje důchodového systému téměř o 100 mld. Kč, což vedlo i k nárůstu náhradového poměru (podíl průměrného důchodu a průměrné mzdy) ze 40,2 % z konce roku 2021 až na 45,8 % v roce 2022. Rovněž s ohledem na tento celkový kontext proto nelze dovést, že by napadené opatření bylo způsobilé zasáhnout podstatu základního práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří podle čl. 30 odst. 1 Listiny.
180. Neexistuje základní právo na trvalý růst důchodů v důsledku růstu cen (inflace). Podstatou základního práva podle čl. 30 odst. 1 Listiny je záruka důstojného života ve stáří, což mimo jiné znamená spravedlivý a přiměřený důchod, nikoliv jeho automatické zvyšování. To je výsledkem konkrétní politiky a předmětem úpravy zákonodárcem. Jak v minulosti uvedl Ústavní soud, „princip právní jistoty nelze ztotožnit s požadavkem na absolutní neměnnost právní úpravy, ta podléhá mimo jiné sociálně-ekonomickým změnám a nárokům kladeným na stabilitu státního rozpočtu“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 17/11, bod 85).
181. Z pohledu Ústavního soudu je podstatné, aby v důsledku uskutečňování této politiky nedošlo k podkročení esenciální podstaty tohoto základního práva, což však v nyní posuzované věci nelze bez dalšího dovést (nižší míra valorizace totiž nepostihla pouze příjemce důchodu v sociálně nepříznivé situaci, nýbrž i takové příjemce, kteří patří do nejvyšších příjmových skupin). Je proto zřejmé, že nižší míra valorizace důchodů se u jejich příjemců projevila velmi rozdílným způsobem a různou intenzitou.
182. Současně se však podává z důvodové zprávy k návrhu zákona, že legislativní opatření bylo zvoleno tak (kombinace procentního a nominálního zvýšení důchodů), že ve svém důsledku bylo dokonce výhodnější pro příjemce nejnižších důchodů (původní důchod 8 000 Kč by byl navýšen o částku 456 Kč, zatímco podle napadeného zákona o 492 Kč). Je proto zřejmé, že vláda zvažovala sociální dopad nové zákonné úpravy a snažila se „nerozevírat nůžky“ mezi nejnižšími a nejvyššími důchody, a naopak tento rozdíl snižovat, což Ústavní soud považuje za zcela legitimní postup. Nešlo o „tupý“ plošný škrt, nýbrž o promyšlené opatření adresně reagující na příjemce důchodů v různých hladinách přiznaných dávek. Ministr práce a sociálních věcí při ústním jednání dne 10. 1. 2024 navíc zdůraznil, že pro minimalizaci negativních dopadů do sociální situace příjemců důchodů v konkrétních případech je určen adresný systém státní sociální péče, zejména příspěvek na bydlení, což považuje Ústavní soud rovněž za relevantní argument.
183. Ústavní soud proto uzavírá, že pro přijetí zákona č. 71/2023 Sb. byl dán silný veřejný zájem a zákonodárce svým postupem s ohledem na celkový kontext věci zásadně neporušil princip ochrany důvěry jednotlivce v právní řád. Jakkoliv proto Ústavní soud připouští, že skutečně došlo k zásahu do legitimního očekávání příjemců důchodů, šlo o zásah, který byl s ohledem na shora popsané okolnosti proporcionální, a tedy i ústavně souladný. Současně nelze ani dovést, že by napadený zákon zasáhl do podstaty základního práva podle čl. 30 odst. 1 Listiny.

X. Závěr

184. Z výše uvedených důvodů Ústavní soud podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu návrh na zrušení napadených ustanovení zamítl jako nedůvodný.

185. Ústavní soud dodává, že velmi intenzivně vnímá nelehkou situaci, v níž se aktuálně nacházejí někteří příjemci důchodů jako zranitelné osoby. Současně si je Ústavní soud vědom specifík skladby životních nákladů důchodců a intenzivního dopadu inflace právě na ně. Je však také třeba vidět, že vlivem minulých opakovaných zvýšení důchodů dopadá na příjemce důchodů (ve smyslu celkové socioekonomické skupiny) přeci jen relativně méně intenzivně než na některé skupiny výdělečně činných obyvatel (srov. důvodovou zprávu k návrhu zákona). Zároveň je však třeba ji nazírat i v rámci mezigenerační solidarity, tedy solidarity současných příjemců důchodů s dalšími generacemi, z jejichž odvodů se důchodový systém nyní financuje. I oni nahlízejí s důvěrou v právo a v ústavní instituce určující jeho parametry, že tento systém bude fungující i v době, kdy se z plátců pojistného stanou příjemci důchodů. Je proto dán společný zájem na tom, aby systém důchodového pojištění jako celek byl vyvážený, spravedlivý a udržitelný nejen aktuálně, ale i v budoucnosti. Jeho jinak jistě žádoucí právní a institucionální stabilita nesmí ovšem odůvodňovat nečinnost odpovědných orgánů, které by ignorovaly nepříznivý demografický, ekonomický a sociální stav a vývoj společnosti na tomto poli a rezignovaly na provedení potřebných systémových změn.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. Baxa v. r.

Odlišná stanoviska podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujali k rozhodnutí pléna soudci Josef Fiala, Jan Svatoň a Pavel Šámal.

ISSN 3029-5092

Vydavatel: Ministerstvo vnitra, Nad Štolou 3, poštovní schránka 21, 170 34 Praha 7 • **Redakce Sbírký zákonů a mezinárodních smluv:** Ministerstvo vnitra, nám. Hrdinů 1634/3, poštovní schránka 155/SB, 140 21, Praha 4, telefon: 974 817 289, e-mail: sbirka@mvcz.cz • Sazba: Tiskárna Ministerstva vnitra, Bartůňkova 1159/4, poštovní schránka 10, 149 00 Praha 11-Chodov • **Právně závazná elektronická verze Sbírký zákonů a mezinárodních smluv je k dispozici na www.e-sbirka.cz** • Tištěnou verzi částky Sbírký zákonů a mezinárodních smluv lze objednat u Tiskárny Ministerstva vnitra, telefon: 974 887 312, e-mail: info@tmv.cz, www.tmv.cz • Předplatné je od 1. 1. 2024 ukončeno.