



Sbírka zákonů a mezinárodních smluv

ČESKÁ REPUBLIKA

Zpřístupněna dne 26. února 2025

Nález Ústavního soudu č. 45/2025 Sb.

**Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 18/24
ve věci návrhu na zrušení § 13 odst. 1 písm. a)
zákona č. 427/2011 Sb., o doplňkovém penzijním spoření,
ve znění zákona č. 462/2023 Sb., a § 29 zákona č. 42/1994
Sb., o penzijním připojištění se státním příspěvkem
a o změnách některých zákonů souvisejících
s jeho zavedením, ve znění zákona č. 462/2023 Sb.**

45

NÁLEZ**Ústavního soudu
ze dne 22. ledna 2025**

sp. zn. Pl. ÚS 18/24 ve věci návrhu na zrušení § 13 odst. 1 písm. a) zákona č. 427/2011 Sb., o doplňkovém penzijním spoření, ve znění zákona č. 462/2023 Sb., a § 29 zákona č. 42/1994 Sb., o penzijním připojištění se státním příspěvkem a o změnách některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, ve znění zákona č. 462/2023 Sb.

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 18/24 dne 22. ledna 2025 v plénu složeném z předsedy soudu Josefa Baxy a soudkyň a soudců Lucie Dolanské Bányaiové, Josefa Fialy, Milana Hulmáka, Jaromíra Jirsy, Veroniky Křestřanové, Zdeňka Kühna (soudce zpravodaj), Tomáše Langáška, Jiřího Přibáně, Kateřiny Ronovské, Dity Řepkové, Pavla Šámala, Jana Wintra a Daniely Zemanové o návrhu skupiny 71 poslanců, za kterou jedná poslankyně JUDr. Alena Schillerová, Ph.D., a která je zastoupena Mgr. Davidem Rašovským, advokátem, sídlem Šumavská 525/33, Brno, na zrušení § 13 odst. 1 písm. a) zákona č. 427/2011 Sb., o doplňkovém penzijním spoření, ve znění zákona č. 462/2023 Sb., a § 29 zákona č. 42/1994 Sb., o penzijním připojištění se státním příspěvkem a o změnách některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, ve znění zákona č. 462/2023 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. Ústavní soud se v tomto nálezu zabývá ústavností nové právní úpravy státního příspěvku k penzijnímu připojištění a doplňkovému penzijnímu spoření. Konkrétně jde o úpravu, která od 1. 7. 2024 odňala státní příspěvek těm účastníkům, kterým byl přiznán starobní důchod.
2. Napadená ustanovení byla do právního řádu zavedena zákonem č. 462/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s rozvojem finančního trhu a s podporou zajištění na stáří.

3. První z napadených ustanovení se týká státního příspěvku, který poskytuje Ministerstvo financí ze státního rozpočtu na doplňkové penzijní spoření (§ 12 zákona č. 427/2011 Sb., o doplňkovém penzijním spoření). Podle § 13 odst. 1 písm. a) téhož zákona má nově nárok na státní příspěvek jen účastník doplňkového penzijního spoření, kterému nebyl přiznán starobní důchod z důchodového pojištění. Celý § 13 tohoto zákona, včetně jeho napadené části (zvýrazněné Ústavním soudem), zní takto:

§ 13

Nárok na státní příspěvek

- (1) Nárok na státní příspěvek má účastník,
- a) kterému nebyl přiznán starobní důchod z důchodového pojištění a**
b) který má
1. trvalý pobyt na území České republiky, nebo
 2. bydliště na území členského státu a je účasten důchodového pojištění podle právních předpisů České republiky nebo je účasten veřejného zdravotního pojištění v České republice.
- (2) K prokázání splnění podmínek podle odstavce 1 je účastník povinen sdělit penzijní společnosti rodné číslo přidělené příslušným orgánem České republiky, nebylo-li mu rodné číslo přiděleno, pak číslo pojištěnce vedeného v registru pojištěnců podle zákona upravujícího pojistné na všeobecné zdravotní pojištění.
- (3) Účastník je povinen bez zbytečného odkladu písemně oznámit penzijní společnosti všechny změny ve skutečnostech uvedených v odstavcích 1 a 2.
4. Druhé z napadených ustanovení se pak týká poskytování penzijního připojištění. Navrhováno je zrušení celého § 29 zákona č. 42/1994 Sb., o penzijním připojištění se státním příspěvkem a o změnách některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, ve znění pozdějších předpisů:

§ 29

Poskytování státního příspěvku ve prospěch účastníka penzijního připojištění se řídí zákonem upravujícím doplňkové penzijní spoření.

II.

Argumentace navrhovatelky

5. Navrhovatelka, skupina 71 poslanců, se domáhá, aby Ústavní soud v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky zrušil shora uvedená ustanovení § 13 odst. 1 písm. a) zákona č. 427/2011 Sb. a § 29 zákona č. 42/1994 Sb.
6. Navrhovatelka v obecné rovině zdůrazňuje, že napadená ustanovení zbavují starobní důchodce státního příspěvku k doplňkovému penzijnímu spoření a penzijnímu připojištění. Odebrání státního příspěvku se týká nejenom nově uzavřených smluv, ale i všech smluv stávajících. Současně zákon mnoha lidem brání systém opustit a dalším to sice umožňuje, ale pod značnými sankcemi. Napadená ustanovení proto podle navrhovatelky porušují řadu ústavně zaručených práv.

7. V podrobnější argumentaci navrhovatelka vznáší několik okruhů námitek. Nejprve rozebírá povahu doplňkového penzijního spoření a penzijního připojištění jako dvou částí tzv. třetího penzijního pilíře. Svou povahou jde o finanční produkty, specifické a účelově vázané spořicí služby. Jde o systém postavený na smluvním základě, tyto produkty jsou poskytovány nestátními (soukromými) subjekty, avšak s podporou státu a s významnou vazbou na systém hmotného zabezpečení ve stáří. Obě části třetího pilíře mají přispět ke zvýšení hmotného zabezpečení ve stáří, především u lidí s nižšími příjmy, a motivovat ke zvýšení ukládané částky. Výše státní podpory se totiž vždy pojila s výší vkladu. Podpora tomuto finančnímu produktu se poskytovala také možností snižovat základ daně z příjmů za splnění určitých podmínek. Podstata obou produktů spočívá v jejich dlouhodobém využívání na základě dlouhodobé kalkulace úspor. Státní podpora u obou typů produktů hrála významnou roli z hlediska jejich výnosnosti, tím spíše s ohledem na proběhlé období vysoké inflace.
8. Navrhovatelka zdůrazňuje, že účast na doplňkovém penzijním spoření či penzijním připojištění nikdy nebyla omezena věkem či s ním spojeným postavením. Podle § 1 odst. 3 zákona č. 427/2011 Sb. práva a povinnosti vyplývající z doplňkového penzijního spoření nesmějí být v rozporu se zásadami rovného zacházení. Podle § 2a zákona č. 42/1994 Sb. je v penzijním připojištění zakázána diskriminace účastníků na základě demonstrativního okruhu důvodů. Doposud byl systém doplňkového penzijního spoření a penzijního připojištění široce otevřen všem zájemcům o jeho využití, a to včetně poskytování státní podpory.
9. Zákon č. 462/2023 Sb. však státní podporu účastníkům těchto systémů odebral, pokud jim byl přiznán starobní důchod. Řada účastníků doplňkového penzijního spoření či penzijního připojištění po nynější zásadní změně státní podpory nemá ani možnost svou účast ukončit. Další pak sice svou účast ukončit mohou, ovšem jen za značně nevýhodných podmínek. Navrhovatelka poukazuje na institut tzv. odbytného. Účastníci obou produktů si mohou, avšak bez dosud poskytnutých státních příspěvků, nechat vyplatit své vložené prostředky, u doplňkového penzijního spoření ale teprve po 24 měsících, u penzijního připojištění pak po 12 měsících řádného spoření (srov. § 25 odst. 3 zákona č. 427/2011 Sb., resp. § 23 odst. 3 zákona č. 42/1994 Sb.). Účastníkům, kteří spoří kratší dobu, napadená ustanovení znemožňují stávající produkt opustit. Naopak účastníci, kteří spoří déle, ale nemají dosud nárok na výplatu jiných dávek než odbytného, musí buď požadovat toliko odbytné, nebo dále spořit za méně výhodných podmínek. Napadená ustanovení tak fakticky účastníky obou produktů „uzamykají“ v nevýhodných smlouvách. Navrhovatelka též zdůrazňuje, že právě poskytování státní podpory fakticky vyvažovalo určitou rigiditu doplňkového penzijního spoření a penzijního připojištění.
10. Změnu v poskytování státní podpory považuje navrhovatelka za nepřípustný retroaktivní zásah, protože podstatu v minulosti svobodně uzavřeného smluvního vztahu zpětně proměňuje, a to v neprospěch účastníka spoření. Navrhovatelka si je vědoma nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.) ke státní podpoře stavebního spoření, nyní napadená ustanovení však přijal zákonodárce v odlišném právním i ekonomickém kontextu. Vedle stavebního spoření jde navíc u doplňkového penzijního spoření a penzijního připojištění již o další produkt státem propagovaného finančního produktu, který je jednostrannými změnami devalvován. Navrhovatelka upozorňuje též na institut „zklamané důvěry“ v právo, rozpracovaný v judikatuře německého Spolkového ústavního soudu, ke kterému se přihlásil též Ústavní soud, např. v již zmíněném nálezu Pl. ÚS 53/10.
11. Navrhovatelka upozorňuje na rozdíly nynější věci oproti situaci posuzované v nálezu Pl. ÚS 53/10. Nyní nelze identifikovat žádný silný veřejný zájem, který by převážil nad právní jistotou a předvídatelností obsahu smluvního vztahu. Důvodová zpráva jej neobsahuje. Zásah do oprávněné důvěry účastníků právních vztahů s účastí státu, byť nepřímou, je značný a přesahuje problematiku smluv o penzijním připojištění a smluv o doplňkovém penzijním spoření. Je potřeba se zaměřit na nevyváženost smluv, původně vyjadřujících svobodný projev vůle, ale deformovaných vrchnostenským zásahem státu. V nynější věci bylo zasaženo do ústavně zaručeného práva na hmotné zabezpečení ve stáří podle čl. 30 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

12. Navrhovatelka dodává, že Česká republika je v čl. 1 odst. 1 Ústavy definována jako demokratický právní stát. Mezi principy právního státu patří i princip právní jistoty, jasnosti, předvídatelnosti a určitosti práva. Upozorňuje na náleze ze dne 1. 10. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 5/19 (N 168/96 SbNU 144; 303/2019 Sb.), podle kterého je možná změna právního stavu, ale pouze tehdy, je-li ve hře „vyšší“ veřejný zájem. Pokud Ústavní soud v právě zmíněné věci uznal, že existují legitimní očekávání smluvních stran, která mají být chráněna, potom taková očekávání existují též u smluv o doplňkovém penzijním spoření a penzijním připojištění. Navrhovatelka dále spojuje ochranu legitimního očekávání s principem *pacta sunt servanda*. Jako příklad lze uvést náleze ze dne 12. 5. 2011 sp. zn. I. ÚS 3571/10 (N 91/61 SbNU 415), ve kterém Ústavní soud dovodil přímou vazbu mezi principem *pacta sunt servanda* a působením základního práva na legitimní očekávání nabytí majetku plněním ze smlouvy. Navrhovatelka dodává, že u účastníků smluv o doplňkovém penzijním spoření a penzijním připojištění dochází ke kumulaci legitimního očekávání. Jednu jeho složku tvoří dlouhodobě a tradičně dodržovaný systém státní podpory přiznávané všem účastníkům, druhou složku tvoří očekávání vyplývající z obecného principu vlastního všem lidským společnostem označujícím se jako „právní stát“, tedy z principu *pacta sunt servanda*. Třetí složka je tvořena přirozeně vznikajícími očekáváním vycházejícími z dlouhodobého charakteru tohoto konkrétního produktu, v němž mají smluvní vztahy trvat desítky let, a mají tedy být co nejstabilnější.
13. Podle navrhovatelky jde rovněž o zásah diskriminační. Vytváří stav značné nerovnosti mezi účastníky systému třetího pilíře důchodového pojištění a představuje porušení ústavní ochrany rovnosti ve všech právech, rovného zacházení a obecného zákazu libovůle. Napadená ustanovení nepřipustně omezují právo vlastnit majetek a svobodně jej užívat podle čl. 11 Listiny a zasahují rovněž do základního práva na hmotné zabezpečení ve stáří podle čl. 30 odst. 1 Listiny, které je také v konkrétní minimální podobě zaručeno Úmluvou č. 102 Mezinárodní organizace práce (publikována jako sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 461/1991 Sb.), která je ve smyslu čl. 1 odst. 2 Ústavy závazná pro Českou republiku.
14. Navrhovatelka opakovaně namítá, že účastníci smluv o doplňkovém penzijním spoření a penzijním připojištění jsou v postavení spotřebitelů, jejichž ochranou se zabývá mj. část občanského zákoníku či Listina základních práv Evropské Unie. Ochrana spotřebitele patří mezi ústavně chráněné hodnoty a atributy právního státu. U jiných typů smluv (např. o vedení bankovního účtu) mají spotřebitelé možnost reagovat např. na jednostrannou a hromadnou změnu smluvních podmínek. V nynější věci však jde o zásah nikoli ze strany soukromé osoby (podnikatele), ale ze strany státu vrchnostenskou cestou. Navrhovatelka zdůrazňuje význam ochrany spotřebitele jako slabší smluvní strany, který se aktuálně projevuje mj. v úpravě spotřebitelského úvěru či zavedení nových mimosoudních způsobů řešení spotřebitelských sporů. Navrhovatelka poukazuje též na nálezy Ústavního soudu k postavení spotřebitele. V nálezu ze dne 7. 2. 2024 sp. zn. II. ÚS 1578/21 Ústavní soud zdůraznil důležitost ochrany slabší strany či významu principu *pacta sunt servanda*. S odkazem na náleze ze dne 23. 11. 2017 sp. zn. I. ÚS 2063/17 (N 217/87 SbNU 493) je též při pochybnosti třeba zvolit pro spotřebitele příznivější výklad.

III.

Vyjádření účastníka a vedlejší účastnice řízení

15. Ústavní soud vyzval Poslaneckou sněmovnu a Senát, jednající jménem Parlamentu jako účastníka řízení, aby se vyjádřily k návrhu na zahájení řízení (§ 69 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 18/2000 Sb.).
16. Dále Ústavní soud vyzval vládu a veřejného ochránce práv, aby sdělili, zda vstupují (jako vedlejší účastníci) do řízení, a aby se případně k návrhu vyjádřili (§ 69 odst. 2 a 3 zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů). Konečně Ústavní soud vyzval k vyjádření též Asociaci penzijních společností ČR, z. s.

III. A.

Vyjádření Poslanecké sněmovny

17. Poslanecká sněmovna ve vyjádření ze dne 16. 7. 2024 uvedla, že vládní návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s rozvojem finančního trhu a s podporou zajištění na stáří, byl poslancům rozeslán jako tisk č. 474/0 dne 15. 6. 2023 v devátém volebním období. První čtení návrhu zákona proběhlo dne 29. 8. 2023 na 73. schůzi Poslanecké sněmovny. Návrh zákona byl přikázán k projednání garančnímu rozpočtovému výboru, který jej projednal dne 22. 9. 2023 a přijaté usnesení poslancům rozeslal jako tisk č. 474/1. Druhé čtení návrhu zákona se konalo dne 24. 10. 2023 a podané pozměňovací návrhy byly zpracovány jako tisk č. 474/2. Garanční rozpočtový výbor návrh zákona projednal po druhém čtení a jeho usnesení bylo poslancům doručeno jako sněmovní tisk č. 474/3. Poslanecká sněmovna schválila návrh zákona ve třetím čtení dne 15. 11. 2023 (hlasování č. 61, usnesení č. 818) a dne 21. 11. 2023 byl návrh zákona doručen Senátu. Senát návrh zákona ve stanovené lhůtě neprojednal. S návrhem zákona č. 462/2023 Sb., kterým byla přijata též napadená ustanovení, byl vysloven souhlas ústavně předepsaným způsobem, zákon byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášen.

III. B.

Vyjádření Senátu

18. Senát ve vyjádření ze dne 9. 7. 2024 uvedl, že Poslanecká sněmovna návrh zákona č. 462/2023 Sb. postoupila Senátu dne 21. 11. 2023. Organizační výbor Senátu tento návrh jako senátní tisk č. 189 ve 14. funkčním období přikázal k projednání výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu a ústavně-právnímu výboru. Výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu jako výbor garanční přijal na 22. schůzi konané dne 13. 12. 2023 k návrhu zákona usnesení č. 155, kterým doporučil Senátu schválit návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Téhož dne návrh zákona projednal ústavně-právní výbor, který jej svým usnesením č. 129, přijatým na 22. schůzi, rovněž doporučil Senátu schválit ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Při rozpravě v Senátu vystoupili senátoři s různými názory. Senátor Golář zdůraznil, že lidem, kterým byl starobní důchod již přiznán, ale dosud nebyl vyplácen, zůstal nárok na daňový odečet prostředků vložených do doplňkového penzijního spoření nebo penzijního připojištění. Senátor Canov naopak navrhl, aby této skupině osob zůstal nárok na starobní podporu zachován, a podal za tímto účelem též pozměňovací návrh. Po proběhlé rozpravě Senát hlasoval o podaných návrzích. Pro schválení návrhu zákona ve znění předloženém Poslaneckou sněmovnou se ze 72 přítomných senátorek a senátorů vyslovilo jen 34. Přijat nebyl ani žádný z pozměňovacích návrhů. Senát tak k návrhu zákona nepřijal žádné usnesení.

III. C.

Vyjádření vlády

19. Vláda vstoupila do řízení o návrhu. V podrobném vyjádření ze dne 11. 7. 2024 uvedla, že s návrhem nesouhlasí. Navrhovatelka podle vlády pomíjí, že právní předpisy, jejichž součástí je napadená právní úprava, souvisí s realizací ústavně zaručeného základního práva zakotveného v čl. 30 odst. 1 Listiny. Jde primárně o posuzování jednoho z práv zakotvených v hlavě čtvrté Listiny, kontrola ústavnosti je však v oblasti sociálních práv limitována.
20. K povaze doplňkového penzijního spoření a penzijního připojištění vláda zdůrazňuje, že stát není účastníkem vztahů, které vznikají při poskytování těchto finančních produktů. Stát nicméně může do takových vztahů zasahovat např. úpravou státní podpory.

21. Ve vztahu k námitce rozporu s principem rovnosti a diskriminačního charakteru napadených ustanovení vláda uvádí, že podle judikatury Ústavního soudu je věcí státu, aby rozhodl, že určité skupině poskytne méně výhod než jiné, avšak musí prokázat, že tak činí ve veřejném zájmu a pro veřejné blaho. Ne každé nerovné zacházení s různými subjekty lze kvalifikovat jako porušení ústavního principu rovnosti.
22. Vláda odkazuje na tzv. test čtyř kroků, použitý např. v nálezu ze dne 28. 1. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 49/10 (N 10/72 SbNU 111; 44/2014 Sb.), v němž se posuzují tyto otázky: 1. srovnatelnost jednotlivců nebo skupin; 2. zda je s nimi nakládáno odlišně na základě některého ze zakázaných důvodů; 3. zda jde odlišné zacházení stěžovateli k tíži uložením břemene nebo odepřením dobra; 4. zda je odlišné zacházení ospravedlnitelné přiměřeným sledováním legitimního cíle. Při provádění tohoto testu se podle názoru vlády přezkum zastaví již u prvního kroku, neboť účastníky s přiznaným starobním důchodem a účastníky, kterým dosud starobní důchod přiznán nebyl, nelze považovat za srovnatelné skupiny. Účastníci s přiznaným starobním důchodem mají možnost čerpat ze státního rozpočtu dávku důchodového pojištění v podobě starobního důchodu, zatímco účastníci, kterým dosud starobní důchod přiznán nebyl, tuto možnost nemají. V případě první skupiny je potřeba tvorby dalších úspor na stáří výrazně nižší.
23. I kdyby bylo možno obě skupiny považovat za srovnatelné, ob stojí podle názoru vlády rozdílné zacházení s oběma skupinami v dalších krocích testu. Kritériem pro odlišné zacházení je přiznání starobního důchodu, což nepředstavuje zakázaný důvod. Případně, odnětí státního příspěvku účastníkům s přiznaným starobním důchodem představuje ve vztahu k těmto účastníkům odepření určitého dobra, které je však ospravedlnitelné přiměřeným sledováním legitimního cíle. Tímto legitimním cílem je efektivní nastavení státní podpory, resp. vynakládání veřejných prostředků v době vysokého rozpočtového schodku a konsolidace veřejných rozpočtů.
24. Zákodárce vyhodnotil, že účastníci s přiznaným starobním důchodem mají potřebu tvorby dalších úspor na stáří výrazně nižší, protože již mohou čerpat starobní důchod z důchodového pojištění. Doplňkové penzijní spoření a penzijní připojištění se státním příspěvkem jsou dlouhodobé produkty, které mají sloužit k tvorbě úspor před odchodem do důchodu. Jejich cílem je, aby lidé jejich prostřednictvím získali prostředky, které budou pobírat vedle starobního důchodu v rámci prvního penzijního pilíře. Nemají sloužit jako střednědobý investiční produkt se státní podporou.
25. Vláda též zdůrazňuje, že odnětí státního příspěvku účastníkům s přiznaným starobním důchodem má za následek, že tito účastníci sice nemají právo na státní příspěvek, ale příspěvek účastníka si mohou odečíst od základu daně z příjmů fyzických osob v plné výši, na rozdíl od ostatních účastníků, kteří si jej mohou odečíst pouze ve výši převyšující částku, s níž je spojen nejvyšší státní příspěvek.
26. K námitkám ohledně retroaktivity a legitimního očekávání účastníků vláda argumentuje, že z hlediska posouzení retroaktivních účinků napadených ustanovení se jedná o retroaktivitu nepravou, nikoli nepřipustnou retroaktivitu pravou. Odkazuje na nálezu Pl. ÚS 53/10, podle kterého je nepravá retroaktivita obecně přípustná. Posuzování, zda je nepravá retroaktivita výjimečně nepřipustná, 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.
27. Vláda opakuje, že obecným cílem nové právní úpravy je především snaha o efektivní nastavení státní podpory ve třetím penzijním pilíři při neutrálním dopadu na státní rozpočet. Cílem přechodné právní úpravy, podle níž se změněné podmínky poskytování státního příspěvku uplatňují i na smlouvy uzavřené před účinností této změny, je snaha o jednotný přístup k účastníkům doplňkového penzijního spoření a penzijního připojištění se státním příspěvkem bez ohledu na to, kdy byla jejich smlouva uzavřena. Dalším cílem takto konstruované přechodné právní úpravy je snaha o to, aby zavedené změny v nastavení státního příspěvku začaly v praxi působit co nejdříve.

28. Zákodárce je podle judikatury Ústavního soudu oprávněn k provádění vrchnostenských zásahů upravujících podmínky pro poskytování státního příspěvku u penzijního připojištění a doplňkového penzijního spoření, a tedy i určovat jeho výši. Z příkazu respektovat legitimní očekávání nelze dovodit zákaz změny právní úpravy. Napadená ustanovení přinášejí změnu, která není ne-logickým excesem zákonodárce, naopak je přiměřená účelu a prvotnímu záměru zákonodárce na efektivním fungování přímé státní podpory penzijního připojištění a doplňkového penzijního spoření, zejména jakožto motivačního prvku, a to v podmínkách stabilních veřejných financí. Stát v minulosti navíc opakovaně měnil podmínky pro vznik nároku účastníků na poskytnutí státní podpory. Kromě již výše citovaného nálezu Pl. ÚS 53/10 vláda odkazuje na nálezy ze dne 15. 5. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 17/11 (N 102/65 SbNU 367; 220/2012 Sb.) nebo ze dne 13. 1. 2015 sp. zn. II. ÚS 2216/14 (N 3/76 SbNU 63). Ani rozhodnutí zákonodárce o způsobu řešení časového střetu staré a nové právní úpravy není z ústavního hlediska věcí nahodilou nebo věcí libovůle, ale důsledkem zvažování kolize hodnot. Způsob legislativního řešení intertemporality odráží společenskou naléhavost na ochraně veřejného zájmu. Státní podpora není klíčovým prvkem penzijního připojištění či doplňkového penzijního spoření – z hlediska celkové výnosnosti produktu význam zhodnocení vložených prostředků s prodlužujícím se investičním horizontem díky tzv. složenému úročení roste, zatímco význam státního příspěvku klesá.
29. Legitimní očekávání ostatně nemohlo skupině osob, jíž se napadené změny týkají, vzniknout ani proto, že napadená úprava byla výsledkem dlouhodobé a veřejně prezentované diskuze jako součást rozsáhlého balíčku opatření ke konsolidaci veřejného rozpočtu. Novela byla vyhlášena dne 29. 12. 2023, účastníkům s přiznaným starobním důchodem ale není poskytován státní příspěvek k nově vloženým příspěvkům až od 1. 7. 2024. Tím bylo fakticky zavedeno přechodné období.
30. K dalším argumentům navrhovatelky pak vláda uvádí následující. Nárok účastníka doplňkového penzijního spoření či penzijního připojištění na státní příspěvek je nárokem vůči státu, nikoli nárokem ze smluvního vztahu mezi penzijní společností a účastníkem. Odkaz na princip *pacta sunt servanda* je proto mimoběžný. K tvrzení, že účastníci spořicí smluv jsou ve smluvním vztahu „uzamčení“, vláda dodává, že státní příspěvky se připisují k vloženým příspěvkům účastníka jednorázově po jejich vložení. Jestliže tedy stát do 30. 6. 2024 připsal státní příspěvek k určitému příspěvku účastníka pod podmínkou, že účastník dodrží minimální pětiletou spořicí dobu, je legitimní trvat na splnění této podmínky i za situace, kdy k nově vloženým příspěvkům účastníka už státní příspěvky poskytovány nebudou. Omezení účastníka v podobě minimální délky spořicí doby a doby potřebné pro nárok na odbytné je pak dlouhodobě známou podmínkou. Účastníci s přiznaným starobním důchodem a se zdanitelnými příjmy nepřicházejí o daňové zvýhodnění. A ani ostatní účastníky s přiznaným starobním důchodem nic nenutí systém opouštět, jejich dosud naspořené prostředky jsou stále zhodnocovány.
31. K argumentaci navrhovatelky vývojem úpravy v oblasti ochrany spotřebitele vláda uvádí, že je tato argumentace mimoběžná. Spotřebitelské právo plní jinou funkci. Ochranu, kterou účastníkům třetího penzijního pilíře poskytuje, nelze zaměňovat s právem na udržení určitého finančního produktu ve stávající podobě, či dokonce s právem na trvání státní podpory těchto produktů. Míra státní podpory se může v čase a v závislosti na dalších faktorech měnit.

III. D.

Sdělení veřejného ochránce práv

32. Veřejný ochránce práv sdělil podáním ze dne 1. 7. 2024, že do nynějšího řízení jako vedlejší účastník nevstoupí.

III. E.

Replika navrhovatelky

33. Navrhovatelka podala k vyjádření vlády podrobnou repliku. Souhlasí s argumentací vlády ohledně povahy sociálních práv a jejich vymahatelnosti. V návrhu totiž nenamítala nic proti úpravě výše státního příspěvku či proti změně podmínek pro jeho přiznání v jednotlivé výši. Podstatou ústavněprávní argumentace navrhovatelky je kritika ustanovení, která zasáhla do již existujících smluv tak, že jednou přiznaný nárok skupině pojištěnců odebrala a současně části z nich zabránila systém doplňkového penzijního spoření, respektive penzijního připojištění, opustit. Argumentace tak míří na porušení vlastnického práva, které jistě sociálním právem není.
34. Navrhovatelka odmítá tvrzení vlády, že „stát není účastníkem vztahů, které vznikají při poskytování těchto finančních produktů“. Stát je totiž *de facto* nepřímým účastníkem všech smluv o doplňkovém penzijním spoření, respektive penzijním připojištění. Klíčovou otázkou však je, nakolik a jakým způsobem může stát zasahovat do existujících smluvních vztahů, v nichž je fakticky velmi významně angažován, aniž by přitom došlo k porušení základních principů právního státu. Navrhovatelka opakuje, že zásah státu spočíval nejenom v tom, že vybrané skupině účastníků smluv odebral možnost získat státní příspěvek, ale současně části z nich zabránil v možnosti smluvní vztah svobodně vypovědět a opustit, aniž by k tomu existoval legitimní důvod.
35. Navrhovatelka trvá na tom, že významné jsou též úvahy ohledně právní ochrany spotřebitele, které mají význam nikoli jen při aplikaci práva, ale též při jeho tvorbě. Standard ochrany spotřebitele jako slabší smluvní strany je v současné době na mnohem vyšší úrovni, než tomu bylo v době přijetí nálezu Pl. ÚS 53/10. To je třeba odpovídajícím způsobem zohlednit rovněž při tvorbě práva, jejíž podstata by zásadně neměla směřovat proti trendu spočívajícímu v posilování ochrany spotřebitele.
36. Navrhovatelka setrvává na tom, že jde o neústavní diskriminaci. Vládou citované nálezy jsou více než 30 let staré, z doby, kdy mj. neexistovala právní úprava zakazující diskriminaci, jak ji známe v dnešní podobě, ani neexistovala právní úprava chránící spotřebitele na současných standardech. Co do podstaty věci však v posuzovaném případě nenastalo to, že by určité skupině bylo poskytnuto méně výhod. Navrhovatelka znovu opakuje, že podstata protiústavnosti napadených ustanovení spočívá v kumulaci restrikcí dopadajících na postiženou skupinu účastníků penzijního důchodového připojištění. V důsledku napadených ustanovení jsou nyní mnozí účastníci smluv nuceni v systému za nevýhodných podmínek absurdně setrvat jen proto, aby jej mohli opustit.

III. F.

Vyjádření Asociace penzijních společností ČR, z. s.

37. Ústavní soud dále požádal o vyjádření Asociaci penzijních společností ČR, z. s., která sdružuje devět penzijních společností působících na trhu soukromého kapitálového spoření na důchod v České republice. Požádal asociaci především o data kvantifikující dopady sporné novely na systém tzv. třetího důchodového pilíře, zejména s ohledem na odliv osob důchodového věku ze systému, výkonnost jednotlivých fondů v systému v roce 2023 a 2024, eventuálně též o názor na podaný návrh. Vyjádření asociace pak zaslal účastníkům řízení.
38. Asociace ve vyjádření ze dne 4. 12. 2024 předně podotkla, že se nebude vyjadřovat k ústavnosti napadené úpravy. Uvedla jen stručně, že zákon je v nynější verzi účinný od 1. 1. 2024, klienti penzijních společností jej zahrnuli do svých očekávání a přizpůsobili se mu. Pokud by nyní Ústavní soud tuto právní úpravu zrušil, mohlo by to rozkolísat již tak narušenou důvěru v systém a přinést řadu neřešitelných problémů jak penzijním společnostem, tak samotným klientům. Z pohledu asociace by nicméně bylo nejlepším řešením, pokud by zákonodárce odložil odebrání příspěvku o pět let, aby umožnil všem klientům dospořit alespoň minimální dobu za podmínek před změnou legislativy.

39. V době přijetí zákona bylo v systému spoření více než 230 000 klientů s přiznaným nárokem na starobní důchod, kteří k 1. 7. 2024 neměli odspořeno alespoň 5 let, a nemohli tak systém opustit beze ztráty všech státních příspěvků. Z toho bylo cca 80 000 klientů, kteří byli v systému méně než 24 měsíců, a nemohli tedy systém opustit beze ztráty všech vložených prostředků.
40. K výnosnosti fondů uvedla asociace následující. Výnosnost penzijního připojištění (podle starší právní úpravy), spravovaného v transformovaných fondech, činila v roce 2023 za všechny penzijní společnosti průměrně 2,24 % ročně, za rok 2024 bude známa až v polovině roku 2025. Doplnkové penzijní spoření je rozloženo v různých účastnických fondech podle preference klienta. V roce 2023 se zhodnocení v tomto systému lišilo podle typu fondu, a to od 9,04 % (povinné konzervativní fondy) přes 14,84 % (vyvážené strategie) po 20,64 % (dynamické strategie). Za první tři čtvrtletí roku 2024 bylo zhodnocení ve stejných účastnických fondech 3,82 %, 7,55 % a 12,10 %. Výnosnost je samozřejmě určována vývojem trhů a může se v čase lišit. U dlouhodobých účastníků s naspořenou vyšší částkou je podíl státního příspěvku na výnosu zanedbatelný, přesto ho účastníci vnímají velmi pozitivně.
41. V průběhu roku 2023, kdy probíhal tehdy medializovaný legislativní proces vedoucí ke sporné novelizaci, došlo k významnému nárůstu odchodu klientů ze systému, a to ve všech věkových kategoriích. Ve věkové kategorii nad 55 let opustil v roce 2023 systém formou jednorázového vyrovnání dvojnásobek klientů oproti roku 2022. Během prvních sedmi měsíců roku 2023 jakýmkoli způsobem ze systému vystoupilo 303 333 klientů (z toho 170 762 klientů nad 60 let) a v roce 2024 ve stejném období 390 781 klientů (z toho 199 240 klientů nad 60 let).
42. K otázce Ústavního soudu o alternativách, kam mohou investovat své prostředky lidé s přiznaným starobním důchodem, se asociace vyjádřila spíše zdrženlivě. Nejde totiž o homogenní skupinu, každý z nich je v jiné životní, pracovní i osobní situaci, s jinou tolerancí vůči investičnímu riziku a s jiným investičním horizontem. Výhodou investování v systémech penzijního připojištění, respektive doplňkového penzijního spoření, je jeho relativní jednoduchost a srozumitelnost produktu a současně přísná míra regulace a nízká míra nákladovosti. Ne všichni občané mají znalosti, čas a chuť hledat na finančních trzích jiné investiční alternativy.

IV.

Průběh řízení před Ústavním soudem a jeho procesní předpoklady

43. Procesní předpoklady řízení jsou splněny: navrhovatelka, tj. skupina 71 poslankyň a poslanců, má aktivní legitimaci [§ 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudě] a Ústavní soud je k projednání návrhu příslušný [čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy].
44. Pro objasnění věci není vzhledem k obsahu námitek potřeba nařizovat ústní jednání (§ 44 a § 48 odst. 1 zákona o Ústavním soudě, ve znění pozdějších předpisů).

V.

Přezkum procedury přijetí napadených zákonných ustanovení

45. Jde-li o průběh schvalování zákona č. 462/2023 Sb., kterým byla napadená ustanovení do obou 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 internetových stránkách obou parlamentních komor).

46. Zákon č. 462/2023 Sb. byl vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a přijat ústavně předepsaným způsobem. Navrhovatelka ostatně ústavnost přijetí a vydání tohoto zákona nezpochybnila.

VI.

Přezkum napadených zákonných ustanovení

VI. A.

Důchodový systém v České republice

47. Ústavním základem povinnosti státu zabezpečit efektivní důchodový systém je čl. 30 odst. 1 Listiny. Podle něj mají občané právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří. Podrobnosti tohoto práva stanoví zákon (čl. 30 odst. 3 Listiny).
48. Důchodový systém je v současnosti postaven na dvou pilířích. Prvním penzijním pilířem je klasické důchodové pojištění, jehož právním základem je zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů. Druhým, dnes již zrušeným pilířem bylo důchodové spoření, které existovalo od roku 2013 do roku 2017 (zákon č. 426/2011 Sb., o důchodovém spoření, ve znění pozdějších předpisů, zrušený zákonem č. 376/2015 Sb., o ukončení důchodového spoření).
49. Tzv. třetí penzijní pilíř upravují dva zákony: zákon č. 42/1994 Sb., o penzijním připojištění se státním příspěvkem a o změnách některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 427/2011 Sb., o doplňkovém penzijním spoření, ve znění pozdějších předpisů. Druhý uvedený zákon od roku 2013 transformoval penzijní připojištění v doplňkové penzijní spoření, byť právní vztahy vzniklé na základě smluv o penzijním připojištění uzavřených podle dřívějšího zákona zůstaly i do budoucna zachovány.
50. Stát podporuje fungování obou systémů třetího pilíře vyplácením státního příspěvku. Nárok na poskytnutí příspěvku ve prospěch účastníka vzniká v měsíčních intervalech. Aby účastníkovi takový nárok vznikl, musí být splněny dvě podmínky (§ 14 odst. 1 zákona č. 427/2011 Sb.). Účastník musí jednak splnit podmínky stanovené v § 13 odst. 1, jednak musí zaplatit příspěvek alespoň v minimální výši, a to ve lhůtě uvedené v § 9 odst. 2. Pokud účastník v kalendářním měsíci tyto podmínky splnil, náleží mu státní příspěvek. Novela provedená zákonem č. 462/2023 Sb. se nijak nedotkla ustanovení o vzniku nároku na poskytnutí státního příspěvku; jen zvýšila minimální příspěvek (z 300 Kč na 500 Kč). Podobná úprava byla i v zákoně č. 42/1994 Sb. (v § 29 zákona č. 42/1994 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2023), od roku 2024 však tento zákon jen stručně říká, že poskytování státního příspěvku ve prospěch účastníka penzijního připojištění se řídí zákonem upravujícím doplňkové penzijní spoření (viz napadený § 29 zákona č. 42/1994 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2024).
51. Zda byl účastníkovi přiznán starobní důchod, nehrálo do konce roku 2023 pro poskytování státního příspěvku žádnou roli. A právě změna této koncepce je jádrem navrhovatelčiny kritiky.
52. V důsledku napadené právní úpravy má nárok na státní příspěvek jen ten účastník doplňkového penzijního spoření, kterému nebyl přiznán starobní důchod z důchodového pojištění [viz napadený § 13 odst. 1 písm. a) zákona č. 427/2011 Sb.]; stejná podmínka platí pro nárok na státní příspěvek účastníků penzijního připojištění (viz napadený § 29 zákona č. 42/1994 Sb.).

53. Zákon č. 462/2023 Sb., který vnesl do právního řádu obě napadená ustanovení, byl podle předkladatele přijat s cílem „zejména zavést některá opatření, která mají přispět k rozvoji kapitálového trhu v ČR“. Dílčí opatření spočívalo ve zvýšení minimálního příspěvku účastníka v penzijních fondech, na který se váže státní příspěvek, stejně tak ve zvýšení maximální výše tohoto příspěvku, nad kterou se státní příspěvek již dále nezvyšuje. Tím byl zohledněn obecný růst mezd, k němuž došlo od posledního nastavení v roce 2013, a účastníci měli být motivováni k vyšším příspěvkům. Konkrétně ve vztahu k napadeným opatřením důvodová zpráva vysvětluje, že „doplňkové penzijní spoření (resp. penzijní připojištění) nemá za cíl sloužit jako krátkodobý či střednědobý produkt s podporou státu, nýbrž jako prostředek k dlouhodobému odkládání spotřeby za účelem výplaty prostředků v období důchodového věku ke zmírnění případného propadu finančních příjmů, který se s odchodem do důchodu může pojít“. To bylo důvodem, proč státní příspěvek nebudou dostávat osoby, jimž byl přiznán starobní důchod (důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s rozvojem finančního trhu a s podporou zajištění na stáří, sněmovní tisk č. 474/0, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 9. volební období, s. 39 a 40*).
54. Podstatu problému, kterému měla napadená ustanovení čelit, detailně vysvětluje závěrečná zpráva RIA, která je přílohou důvodové zprávy. Předchozí právní úprava státního příspěvku ve třetím penzijním pilíři nijak nezohledňovala, zda účastník pobírá starobní důchod. V systémech penzijního připojištění a doplňkového penzijního spoření proto spoří i značný počet účastníků v důchodovém věku (Ministerstvo financí, které připravilo zprávu RIA, nemělo k dispozici údaje o tom, komu z účastníků byl přiznán starobní důchod, proto pracovalo s věkovou hranicí 65 let jako analogií důchodového věku, v němž je pobírán starobní důchod. Na konci roku 2021 totiž pobíralo starobní důchod 97,6 % osob ve věku 65 a více let, ale jen 42,9 % osob ve věku 60 až 64 let).
55. Počet účastníků ve věku 65 a více let v roce 2022 činil téměř 808 tisíc osob, což bylo 19,5 % všech účastníků ve třetím penzijním pilíři s evidovaným příspěvkem. Přibližně 60 % těchto účastníků spořilo více než 60 měsíců, a mohli tak svou smlouvu kdykoli ukončit, aniž by přišli o nárok na státní příspěvek (s. 40 závěrečné zprávy RIA).
56. K tomu je třeba dodat, že podle právní úpravy do konce roku 2023 podmínkou vzniku nároku účastníka na jednorázové vypořádání (kdy byly účastníkovi vyplaceny též poskytnuté státní příspěvky) bylo jednak dosažení věku 60 let, jednak trvání spořicí doby v délce nejméně 60 kalendářních měsíců (§ 20 odst. 3 zákona č. 427/2011 Sb.). Byť novela provedená zákonem č. 462/2023 Sb. zdvojnásobila délku požadované spořicí doby z 60 na 120 kalendářních měsíců, tyto nové podmínky se nevztahují na smlouvy uzavřené přede dnem nabytí účinnosti novely (viz čl. XIII bod 2 zákona č. 462/2023 Sb.). Na smlouvy uzavřené do konce roku 2023 se tedy uplatní původní požadovaná spořicí doba v délce nejméně 60 kalendářních měsíců.
57. Účastníci třetího penzijního pilíře ve věku 65 a více let se před přijetím sporné novely vyznačovali tím, že si měsíčně ukládali nadprůměrné příspěvky. Ve 3. čtvrtletí 2022 téměř 71 % těchto účastníků spořilo měsíčně částku rovnu, nebo vyšší než 1 000 Kč. Vysokým účastnickým příspěvkům pak odpovídala průměrná výše měsíčního státního příspěvku vyplaceného účastníkům ve věku 65+, která v letech 2016 až 2021 značně převyšovala v systému jak penzijního připojištění, tak i doplňkového penzijního spoření průměrné výše měsíčního státního příspěvku u mladších věkových kategorií účastníků. Průměrný měsíční státní příspěvek účastníka ve věku 65+ tvořil ve 3. čtvrtletí 2022 cca 128 % celkového průměrného příspěvku (postupný pokles z cca 136 % v roce 2016) v penzijním spoření a téměř 124 % celkového průměrného příspěvku (postupný nárůst z cca 120 % v roce 2016) v doplňkovém penzijním spoření (s. 40 a 41 závěrečné zprávy RIA).

* Dostupná na <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=228464>

58. Zákon č. 462/2023 Sb. nabyl účinnosti dne 1. 1. 2024, tímto okamžikem se také stala účinná sporná ustanovení. Pro následující analýzu je podstatný čl. XIII zákona č. 462/2023 Sb. (Přechodná ustanovení), podle kterého na příspěvky na doplňkové penzijní spoření a penzijní připojištění placené do konce prvního kalendářního čtvrtletí následujícího po dni, ve kterém tento zákon nabude účinnosti, se vztahují podmínky nároku na státní příspěvek podle § 13 a 14 zákona o doplňkovém penzijním spoření, ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. Jak se k tomu opět uvádí v důvodové zprávě, co „se týká podmínek ohledně starobního důchodu, nebude státní příspěvek nadále poskytován těm účastníkům, kteří budou mít na začátku druhého kalendářního čtvrtletí po dni účinnosti novely (nebo kdykoli poté) přiznaný starobní důchod“ (citovaná důvodová zpráva, s. 84). Státní příspěvek se tedy podle nových podmínek neposkytuje od 1. 7. 2024.
59. V následujícím výkladu Ústavní soud nejprve rozebere námitku retroaktivního odejmutí státního příspěvku (VI. B. níže) a poté námitku porušení principu rovného zacházení (VI. C. níže), jen stručně se pak vyjádří k argumentům zbývajícím (jde o ochranu spotřebitele a porušení principu *pacta sunt servanda*, viz VI. D. níže).

VI. B.

K námitce retroaktivity odejmutí státního příspěvku

(a) Obecně k ústavnímu principu zákazu retroaktivity a k řešení kolize platnosti staré a nové právní úpravy

60. Otázku retroaktivity v právu Ústavní soud analyzoval již mnohokrát [srov. nedávno např. náleze ze dne 17. 1. 2024 sp. zn. Pl. ÚS 30/23 (36/2024 Sb.), *snížení mimořádné valorizace důchodů*, body 131 až 138]. Proto nyní postačí obecná východiska jen stručně shrnout.
61. K definičním znakům právního státu patří princip právní jistoty a ochrany důvěry občanů v právo, jejichž součástí je zákaz pravé retroaktivity (tj. zpětné účinnosti) právních norem. Pravá retroaktivita nastává typicky v situaci, kdy pozdější zákon ruší, mění nebo neuznává právní účinky založené na základě právních skutečností, které se v úplnosti staly v době účinnosti staršího zákona, popřípadě spojuje práva a povinnosti subjektů s takovými skutečnostmi, které se v úplnosti staly v době účinnosti staršího zákona, ale které v té době neměly povahu právních skutečností (srov. Pl. ÚS 30/23, bod 133, včetně odkazů na odbornou literaturu, a bod 136 s odkazem na německou judikaturu).
62. Naproti tomu tzv. nepravá retroaktivita je obecně přípustná. Typicky nastává v situacích, kdy nový zákon do budoucna mění či ruší existující právní vztahy. Nejde v podstatě vůbec o zpětné působení zákona, ale o modifikaci trvajících právních vztahů vzniklých v minulosti s účinky do budoucna. Na právní nároky vzniklé podle staré právní úpravy však tento model řešení intertemporality nedopadá. Nepravá retroaktivita tak žádnou retroaktivitou (zpětnou působností právní normy) není. Proto některé právní řády upřednostňují spíše slovní spojení „okamžitý účinek nového právního předpisu na stávající právní vztahy“ (srov. např. Petrlík, D. Retroaktivita právních předpisů v komunitárním právu s přihlédnutím k právu českému, německému a francouzskému. Praha: Linde, 2005, s. 12 násl.; srov. též Melzer, F. K intertemporálnímu právu obecně. In: Melzer, F. – Tégl, P. a kol. Občanský zákoník. Velký komentář. Svazek III. § 419–654. Praha: Leges, 2014, s. 1097–1194), a právě proto část judikatury Ústavního soudu používá termín „retrospektiva“ [např. nálezy ze dne 14. 2. 2024 sp. zn. Pl. ÚS 42/23 (72/2024 Sb.), *Jenštejn*, bod 43; ze dne 18. 5. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 87/20 (N 97/106 SbNU 84; 232/2021 Sb.), *daňový balíček pro rok 2020*, body 117, 121, 134 a 135; ze dne 4. 2. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 15/19 (N 18/98 SbNU 128; 54/2020 Sb.), *k promlčení a zániku odpovědnosti za přestupek*, část VI.A.].

63. Ústavní mezí tohoto typu intertemporality je legitimní očekávání v trvalé použitelnosti starého práva a s tím spojená ochrana nabytých práv a důvěry v právo. Posuzování, zda je nepravá retroaktivita výjimečně nepřipustná, spočívá v poměřování cíle, který zákonodárce sledoval, a prostředků, které k dosažení cíle zvolil, na straně jedné, se zklamanou důvěrou občanů v trvalé použitelnosti „starého“ práva, na straně druhé. Ústavní soud zkoumá „únosnost“ takového zklamání, 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. Specifické postavení zde má legitimní očekávání v podobě majetkového nároku (Pl. ÚS 30/23, body 134, 136 a 138). Již starší judikatura zdůrazňovala, že při posouzení způsobu legislativního řešení intertemporality sehrává velkou roli míra odlišnosti nové a staré právní úpravy a společenská naléhavost zavedení nové právní úpravy [nálezný ze dne 4. 2. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 21/96 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.), část V].
64. K této problematice trefně uvádí jeden z největších právních filozofů 20. století Lon Fuller, že „všechny zákony, nejenom daňové, vstupují do lidských kalkulací a rozhodnutí. Člověk se může rozhodnout studovat, aby získal určité zaměstnání, oženit se, omezit nebo rozšířit svou rodinu, naložit se svým majetkem – to vše s ohledem na stávající právní řád, jehož součástí nejsou jen daňové zákony, ale i zákony o majetku a smlouvách ... Kdyby pokaždé, kdy se při obstarávání svých záležitostí spoléhá na existující právo, měl být člověk zabezpečen proti jakékoli změně právních pravidel, celý náš právní řád by navždy zkostratěl“ (Fuller, L. L. *Morálka práva*. Praha: Oikoymenth, 1998, s. 60).
65. Tato myšlenka se odráží též v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“). Podle ní mají smluvní státy v oblasti sociálního zabezpečení široký prostor pro uvážení. Je na nich, zda zavedou systém sociálního zabezpečení a jak jej nastaví. Smluvní státy mají také volnou ruku v otázce, jaký druh příspěvku a v jaké výši budou v rámci takového systému poskytovat. Zákonem zaručené nároky ze systému sociálního zabezpečení jsou však hodny právní ochrany (takto již rozhodnutí velkého senátu ESLP ze dne 6. 7. 2005 *Stec a ostatní proti Spojenému království*, spojené stížnosti č. 65731/01 a 65900/01, § 54). To ale neznamená, že smluvní státy nesmí jednou zavedený systém později změnit, ať už jde o podmínky pro přiznání, či výši důchodu, dávky nebo příspěvku sociálního zabezpečení. Změny v právní úpravě sociálního zabezpečení mohou být nezbytné vzhledem ke společenskému vývoji a vyvíjejícímu se náhledu na potřebu podpořit určitou skupinu osob, případně též vývoji individuálních situací (rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 13. 12. 2016 *Béláné Nagy proti Maďarsku* č. 53080/13, § 88).

(b) Aplikace obecných východisek na nynější věc

(i) V nynější věci jde o tzv. nepravou retroaktivitu (retrospektivu)

66. Nové zákonné normy vstoupily v účinnost dne 1. 1. 2024, od 1. 7. 2024 není státní příspěvek poskytován těm účastníkům, kterým byl k tomuto dni přiznán starobní důchod (viz bod 58 shora). Je nesporné, že napadená ustanovení pouze do budoucna změnila obsah existujících právních vztahů mezi účastníky doplňkového penzijního spoření, respektive účastníky penzijního připojištění, na straně jedné, a státem, na straně druhé. Obsahem právních vztahů je zde pravidelně (v měsíčních intervalech) vyplácený státní příspěvek (§ 14 zákona č. 427/2011 Sb., více k tomu bod 50 shora).
67. Napadená ustanovení se nijak nedotkla již vzniklých (tedy každý měsíc vznikajících) nároků na vyplacení státního příspěvku před rokem 2024. Napadená ustanovení tedy vyvolala účinky tzv. nepravé retroaktivity (retrospektivy).

(ii) Nejde o zásah do vlastnického práva

68. Napadená ustanovení nijak nezasáhla do vlastnického práva účastníků třetího penzijního pilíře. Jak je uvedeno v předcházející části, nijak se totiž nedotkla již v minulosti vzniklých nároků na státní příspěvek (ve vztahu k těmto již vzniklým nárokům nesporně platí ústavní ochrana vlastnického práva), ale zamezila jen vzniku nových nároků do budoucna, po uplynutí šesti měsíců od účinnosti nové právní úpravy (srov. k tomu závěry rozsudku ESLP ze dne 14. 2. 2008 *Glaser proti České republice* č. 55179/00, § 51 a 52, podle nichž ústavní ochrana vlastnického práva platí pouze pro existující majetek; budoucí právo tak může být považováno za „majetek“ pouze tehdy, pokud již bylo nabyto nebo pokud je předmětem pohledávky, která je určitá).
69. Nyní posuzovaná úprava se zásadně liší od právní úpravy, kterou řešil Ústavní soud v nálezu ve věci zdanění církevních restitucí, na který poukazuje navrhovatelka. Tam totiž zákonodárce rozhodl sice formálně o zdanění, ale fakticky snížil finanční náhradu, na jejíž celou výši vznikl církvím a náboženským společnostem právní nárok a legitimní očekávání okamžikem uzavření smluv o vypořádání [nález ze dne 1. 10. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 5/19 (N 168/96 SbNU 144; 303/2019 Sb.), *zdanění církevních restitucí*, body 79 a 96]. V nynějším případě však účastníkům nevznikl podle staré právní úpravy nárok na vyplacení nějaké (určité) částky, vyplácené ve splátkách (jak tomu je u církevních restitucí). Vznikl jim opakovaný měsíční nárok na poskytnutí podpory, splnil-li účastník podmínky stanovené zákonem účinným v daném měsíčním období (více k tomu bod 50 shora).

(iii) Nepravá retroaktivita je zde ústavně přípustná

70. Ústavní soud se dále musel vypořádat s ústavností řešení, které pro tuto věc zvolil zákonodárce. Nepravá retroaktivita (retrospektiva) je sice zásadně přípustná, nelze však vyloučit, že výjimečně s ohledem na princip právní jistoty a ochranu důvěry v právo převáží zájem jednotlivce na dalším trvání staré právní úpravy pro „staré“ právní vztahy nad zákonodárcem vyjádřeným veřejným zájmem na její změně.
71. Ústavní soud musí posoudit, zda u účastníků, kteří uzavřeli smlouvu o doplňkovém penzijním spoření, respektive penzijním připojištění před 1. 1. 2024, není dán takový ústavně relevantní zájem na zachování dosavadní zákonné úpravy, jenž by při vzájemném poměrování převážil nad veřejným zájmem na změně právní úpravy i pro stávající účastníky [srov. k dalším úvahám nález, na který se odvolává vláda a polemizuje s ním navrhovatelka, tedy nález ze dne 19. 4. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.), *stavební spoření – retroaktivní snížení a zdanění státní podpory*, body 157 násl.].
72. V obecné rovině Ústavní soud konstatuje, že stanovení příspěvku ze státního rozpočtu za určitým účelem a pro určitou skupinu osob závisí vždy na tom, do jaké míry zákonodárce shledá jeho účelnost, resp. veřejný zájem na jeho poskytování. Byť jsou tyto příspěvky beneficiem zákonodárce, jejich poskytování je současně spojeno s naplňováním sociálního práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří (čl. 30 odst. 1 Listiny).
73. V nynějším případě jde o spojitost se sociálním právem, k jehož naplnění však má zákonodárce početnou paletu řešení (čl. 30 odst. 3 a čl. 41 odst. 1 Listiny). Již jen proto očekávání v trvajících existenci právní úpravy pro existující právní vztahy nemůže být stejně silné, jako by tomu bylo u klasických základních práv.

74. Současne je třeba upozornit na dlouhodobé veřejné diskuse a kritiku, jejímž terčem byla předchozí právní úprava a vyplácení státního příspěvku účastníkům s nárokem na starobní důchod. Například Úřad Národní rozpočtové rady tuto úpravu považoval za jeden z problematických bodů, který ilustroval nefunkčnost systému třetího penzijního pilíře. Podstatnou část z celkově vyplaceného státního příspěvku (cca 26 %) totiž získaly osoby v důchodovém věku (nad 65 let), které by však ze systému třetího penzijního pilíře měly spíše čerpat důchodové dávky. Naopak mladší věkové kategorie byly v systému zapojeny nedostatečně, nadto výše jejich úspor a úložek byla nízká (Úřad Národní rozpočtové rady. Poplatky českých penzijních společností ve vztahu k jejich investiční strategii, leden 2023, s. 6; k tomu viz s. 47 závěrečné zprávy RIA, text spojený s pozn. č. 20).
75. Systém třetího penzijního pilíře ve znění před 1. 1. 2024 umožňoval účastníkům po splnění doby placení příspěvku v délce minimálně 5 let a současně dosažení věku 60 let vybrat naspořené úspory (§ 20 odst. 3 zákona č. 427/2011 Sb., ve znění do 31. 12. 2023). Účastníci ve věku nad 60 let si tedy mohli po výběru dosud naspořených prostředků založit novou smlouvu o doplňkovém penzijním spoření a současně vybrat nově spořené prostředky včetně státních příspěvků a úroků již po 5 letech (podmínku věku na rozdíl od mladších účastníků splnili), a využívat tak doplňkové penzijní spoření jako alternativu k jiným střednědobým investičním produktům, které ovšem nemají podporu státu. Právě to se ale mijelo s funkcí třetího penzijního pilíře jako dlouhodobého investičního produktu (srov. s. 41 závěrečné zprávy RIA).
76. Napadená zákonná úprava na tuto kritiku reagovala. Šlo o výsledek právě uvedené několika let trvající veřejné diskuse, která směřovala k posílení funkce třetího penzijního pilíře jako systému dlouhodobého spoření na důchod, nikoli spoření při důchodu. Účastníci třetího penzijního pilíře tudíž nemohli legitimně spoléhat na to, že zákonodárce podporu pro účastníky s nárokem na starobní důchod do budoucna nepřehodnotí.
77. Nelze přehlížet ani související odpovědnost vlády a Parlamentu za zákonnou úpravu důstojného zabezpečení ve stáří. Prostředky uspořené díky přijetí nové úpravy zůstanou v systému třetího penzijního pilíře, ovšem budou sloužit skutečnému cíli, který tento systém plnit má, tedy sloužit jako dlouhodobý prostředek k odkládání spotřeby za účelem výplaty v důchodovém věku (tj. budou použity k navýšení státní podpory pro účastníky před přiznáním starobního důchodu). Uspořené prostředky jsou využity k větší motivaci dlouhodobě spořit pro ty účastníky, kterým ještě nárok na důchod nevznikl (srov. k tomu důvodovou zprávu citovanou v bodě 53 shora a závěrečnou zprávu RIA, s. 44).
- (iv) Navrhovatelkou kritizované „uzamčení“ není nucením setrvat v systému, který bez státního příspěvku postrádá ekonomický smysl
78. Navrhovatelka dále kritizuje, že účastníci, kteří přišli o státní podporu, jsou v systému „uzamčení“ a nemohou z „nevýhodných“ smluvních vztahů vystoupit. Ústavní soud tedy musí zvážit, zda právě tento aspekt není důvodem pro závěr, že tzv. nepravá retroaktivita je (výjimečně) ústavně nepřípustná. K tomu lze předdeslat, že tento problém nevznikl v důsledku nyní napadených ustanovení ani není založen v důsledku přijetí novely provedené zákonem č. 462/2023 Sb. Jde totiž o (veřejnoprávní) úpravu smluv o doplňkovém penzijním spoření, respektive penzijním připojištění a o nastavení právního vztahu mezi účastníky penzijního spoření či připojištění, na straně jedné, a pojišťovny, na straně druhé (§ 19 a 20 zákona č. 427/2011 Sb.).
79. Není ani pravda, že zákonodárce tento problém ignoroval. V důvodové zprávě, předložené Poslanecké sněmovně v červnu 2023, se uvádí, že ve 3. čtvrtletí 2022 byl počet účastníků ve věku 65 a více let téměř 808 tisíc (19,5 % všech účastníků ve třetím penzijním pilíři s evidovaným příspěvkem). Z nich 60 % spořilo více než 60 měsíců, a mohli tak smlouvu ukončit, aniž by přišli o nárok na státní příspěvek (závěrečná zpráva RIA, s. 40, více body 54 násl. shora).

80. Je logické, že počet účastníků právních vztahů založených staršími smlouvami, kteří spořili alespoň 60 měsíců, v průběhu posledního čtvrtletí 2022, během roku 2023 a až do poloviny roku 2024 (kdy skončila státní podpora účastníkům s přiznaným starobním důchodem) dále podstatně narostl. Tomu ostatně odpovídají i data předložená Asociací penzijních společností. Podle jejího vyjádření významně přibyl počet osob vystupujících ze systému třetího pilíře v důchodovém věku během roku 2023, zjevně v reakci na medializované parlamentní projednávání nynější úpravy. Odchod ze systému se však zvýšil ve všech věkových kategoriích, což bylo pravděpodobně vyvoláno nejistotou ohledně další právní regulace třetího pilíře. Současně přibližně ve stejné době do systému přibýlo cca 80 000 klientů s nově uzavřenými smlouvami, kteří měli k červenci 2024 přiznaný nárok na starobní důchod (srov. více body 39 a 41 shora).
81. Reálně tak dopadlo zrušení státní podpory na osoby s přiznaným starobním důchodem tak, že tyto osoby buď měly k 1. 7. 2024 právo na jednorázové vyrovnání (což se s ohledem na shora uvedené týkalo velké většiny účastníků), nebo jim toto právo vzniklo nedlouho po 1. 7. 2024. Podle sdělení Asociace penzijních společností (viz bod 39 shora) bylo v systému třetího pilíře 230 000 účastníků v důchodovém věku, kteří k 1. 7. 2024 neměli „odspořeno“ alespoň 5 let, a nemohli tak systémem opustit beze ztráty všech státních příspěvků, z toho bylo jen cca 80 000 účastníků, kteří měli uzavřenou novou smlouvu, byli proto v systému méně než 24 měsíců, a mohli tak systém opustit jen se ztrátou všech investovaných prostředků [po uplynutí 24 měsíců se lze vyvázat ze smluvního vztahu s pojišťovnou i výpovědí s právem na odbytné, ovšem bez poskytnutých státních příspěvků – viz § 8 písm. e) ve spojení s § 25 zákona č. 427/2011 Sb.].
82. Pro ústavnost této situace je podstatné, že délka spořicí doby jako podmínka pro vznik práva na jednorázové vyrovnání (včetně výplaty poskytnutých státních příspěvků) se pro starší smlouvy nadále řídí právní úpravou účinnou do konce roku 2023, postačí tedy pětiletá účast (více k tomu bod 56 shora).
83. Dalším významným faktorem je pak posouzení ekonomické smysluplnosti setrvat v systému po 1. 7. 2024, aniž by účastník nadále dostával státní příspěvky. Z údajů poskytnutých Asociací penzijních společností (více bod 40 shora) plyne, že bez státního příspěvku je ekonomicky sporná účast na penzijním připojištění podle starší právní úpravy, platné do konce roku 2012. Těchto investic nyní spravovaných v transformovaných fondech se nicméně navrhovatelčina kritika týkat nemůže. Po roce 2013 již v tomto starém systému uzavírat nové smlouvy nelze, proto mohli jeho účastníci po červnu 2024 ze systému kdykoli vystoupit, a získat tak i poskytnuté státní příspěvky (podmínka trvání doby připojištění byla logicky dána).
84. Naopak výkonnost doplňkového penzijního spoření je z investičního hlediska podstatně zajímavější (např. v roce 2023 byla od 9,04 % až po 20,64 % zhodnocení ročně, v roce 2024 údaje poskytnuté za první tři čtvrtletí ukazují teoretický výhled na roční zhodnocení od 5,1 % do 16,1 %). Byť si je Ústavní soud vědom proměnlivosti výnosů (zde udané hodnoty jistě nejsou garancí toho, že tomu tak bude i v budoucnu), lze souhlasit s tezí asociace, že investice do doplňkového penzijního spoření jsou konkurenční vůči jiným konzervativnějším produktům (například na sklonku roku 2024 byl maximální na trhu dostupný úrok na spořicí účet 4,2 %**, inflace za rok 2024 pak činila 2,4 %). Nadto je třeba zopakovat tezi vlády i Asociace penzijních společností, že státní podpora není klíčovým prvkem výkonnosti produktů třetího pilíře: z hlediska celkové výnosnosti produktu význam zhodnocení vložených prostředků s prodlužujícím se investičním horizontem díky tzv. složenému úročení roste, zatímco význam státního příspěvku klesá (podobně též asociace, srov. závěr bodu 40 shora).
85. Navrhovatelkou kritizované „uzamčení“ v třetím pilíři tedy není setrváním v systému, který bez státního příspěvku postrádá ekonomický smysl.

** Srovnání úrokových sazeb dostupné na <https://www.e15.cz/sporici-ucty-srovnani>.

86. Ústavní soud uzavírá, že v nynějším případě je tzv. nepravá retroaktivita ústavně souladným řešením.

VI. C.

K námitce porušení rovného zacházení

87. Navrhovatelka dále tvrdí, že napadená úprava porušuje ústavní zákaz diskriminace a je v rozporu s požadavkem rovného zacházení. Vláda oponuje, že postavení osob s přiznaným nárokem na starobní důchod nelze v systému třetího důchodového pilíře srovnávat s postavením osob bez tohoto nároku. Podle vlády tak chybí vůbec srovnatelnost srovnávaných skupin, což je základní pojmový znak diskriminace.
88. Ústavní soud musí předně odmítnout tezi navrhovatelky, že je snad starší judikatura Ústavního soudu k diskriminaci nepoužitelná či nějak zastaralá. Je tomu právě naopak. Ústavní soud ustáleně vychází již z judikatury československého Ústavního soudu z roku 1992 (konkrétně z nálezu Ústavního soudu ČSFR ze dne 8. 10. 1992 sp. zn. Pl. ÚS 22/92). Veškerá judikatura vychází z jednotného pojetí ústavního principu rovnosti a zákazu diskriminace, na jehož filozofickém základu se od roku 1993 nic nezměnilo [srov. nedávný náleze ze dne 20. 11. 2024 sp. zn. Pl. ÚS 16/24 (6/2025 Sb.), *platová diskriminace začínajících soudkyň na mateřské a rodičovské dovolené*, body 68 násl.].
89. Před samotnou aplikací ústavního zákazu diskriminace je třeba zdůraznit, že podle ustálené judikatury lze uvažovat v kategorii rovnosti pouze v relaci mezi nejméně dvěma subjekty ve stejném, resp. srovnatelném postavení. Klíčovým krokem pro možnost aplikace zásady rovnosti je proto určit, zda jsou dvě situace, s nimiž právo zachází odlišně, vskutku srovnatelné, tedy zda jsou relevantně podobné. Posouzení srovnatelnosti, a tedy nalezení kritéria relevance, v sobě nezbytně zahrnuje hodnotový úsudek, který předpokládá pochopení smyslu a účelu přezkoumávané právní úpravy [náleze ze dne 20. 11. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 50/06 (N 196/47 SbNU 557; 18/2008 Sb.), *rozpočtové určení daní – nerovnost mezi malými obcemi a velkými městy*, body 19 a 20].
90. Nynější zákonná úprava upřednostňuje pojetí třetího důchodového pilíře jako spoření na důchod, nikoli spoření při důchodu, což zohledňuje též v právu na poskytnutí státního příspěvku. Přiznání starobního důchodu je základním kritériem, s nímž pracují všechny důchodové systémy. S přihlédnutím ke smyslu ústavní zásady zákazu diskriminace není proto v systému třetího důchodového pilíře vůbec srovnatelná situace osob, kterým ještě nebyl přiznán starobní důchod, a osob, kterým důchod již přiznán byl. Nelze proto hovořit o rozdílné regulaci srovnatelných situací, nýbrž o nestejném zacházení s nestejnými situacemi. Ústavní zákaz diskriminace proto nemohl být porušen již jen z tohoto důvodu.

VI. D.

K argumentu ochranou spotřebitele a porušení principu *pacta sunt servanda*

91. Jen ve stručnosti se Ústavní soud vyjádří ke zbývajícím argumentům navrhovatelky. Argumentace principy ochrany spotřebitele se s nynější problematikou mívá. Pravidla ochrany spotřebitele nedopadají na situace, kdy stát poskytuje příspěvky do systému třetího důchodového pilíře. Účastníci tohoto systému nemají ve vztahu ke státu vůbec postavení spotřebitele (a stát nemá postavení podnikatele, který by nabízel v tomto vztahu nějaké služby či zboží, srov. k tomu např. rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 4. 10. 2018, *Kamenova*, C-105/17, bod 35). Judikatura, které se navrhovatelka dovolává, tak na nynější věc vůbec nedopadá [což plyne jen z pouhého nahlédnutí do těchto nálezů, konkrétně z nálezu ze dne 7. 2. 2024 sp. zn. II. ÚS 1578/21, body 37 až 41, respektive ze dne 23. 11. 2017 sp. zn. I. ÚS 2063/17 (N 217/87 SbNU 493), body 15 násl.].

92. K argumentaci principem *pacta sunt servanda* (smlouvy se mají dodržovat) lze uvést, že nárok na státní příspěvek není dán na základě smlouvy mezi penzijní společností a účastníkem (tím méně mezi státem a účastníkem), ale na základě zákona. K možnosti odnětí tohoto práva do budoucna se již Ústavní soud obsáhle vyjádřil výše (v části VI. B.).

VII. Závěr

93. Ústavní soud shrnuje, že zákonodárce odňal státní podporu s účinky do budoucna a nijak se nedotkl v minulosti vzniklých nároků na vyplacení státní podpory. Řešení formou této tzv. nepravé retroaktivity (retrospektivy) nezakládá neústavnost. Rozlišování (pro účely nároku na státní podporu v tzv. třetím penzijním pilíři) mezi osobami, kterým byl přiznán starobní důchod, a osobami jinými, není porušením ústavního principu rovnosti.
94. Ústavní soud proto podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu návrh na zrušení napadených ustanovení zamítl jako nedůvodný.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. Baxa v. r.

ISSN 3029-5092

Vydavatel: Ministerstvo vnitra, Nad Štolou 3, poštovní schránka 21, 170 34 Praha 7 • **Redakce Sbírky 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 Sbírky zákonů a mezinárodních smluv je k dispozici na www.e-sbirka.cz** • Tištěnou verzi částky Sbírky 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.