

ADVOKÁTNÍ KANCELÁŘ

JUDr. Ingrid Galovcová, Ph.D. – advokát, sídlo Prvního pluku 206/7, 186 00, Praha 8 – Karlín
IČ 034 36 292, číslo osvědčení ČAK 18294, tel: +420 725583724
e-mail: ingrid.galovcova@ak-nbn.cz

Naše zn.: 51/2023

V Praze dne 4. 5. 2023

Ústavní soud ČR
Joštová 8
660 83 Brno 2
ID DS: z2tadw5.

Navrhovatel: **Skupina senátorů,**

za něž jedná senátor **Ing. Michael Canov**, jenž udělil plnou moc k zastupování před Ústavním soudem

*doc. JUDr. Ingrid Galovcové, advokátce
se sídlem Prvního pluku 206/7, 186 00 Praha 8, ID DS: 6d5ceq9
zaps. v seznamu advokátů ČAK pod č. 18294*

Účastník řízení: 1) **Poslanecká sněmovna PČR**

2) **Senát PČR**

N Á V R H

podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR

**na zrušení části zákona č. 71/2023 Sb.,
kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve
znění pozdějších předpisů, a některé další zákony**

spolu s návrhem na přednostní projednání
(§ 39 zákona o Ústavním soudu)

Přílohy:

1. Plná moc
2. Podpisová listina senátorů
3. Usnesení vlády ČR č. 127 ze dne 20. února 2023
4. Rozhodnutí předsedkyně Poslanecké sněmovny PČR č. 53 ze dne 20. února 2023
5. Rozhodnutí předsedkyně Poslanecké sněmovny PČR č. 54 ze dne 20. února 2023

I. Předmět návrhu

1. Navrhovatel – skupina senátorů – (dále jen „**navrhovatelé**“) je podle ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších změn (dále jen „**Ústava**“) a zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o Ústavním soudu**“) oprávněn Ústavnímu soudu ČR předložit k posouzení otázku protiústavnosti právního předpisu. Toto své oprávnění navrhovatelé využívají stran **části první 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 „**napadený zákon**“).
2. Navrhovatelé jsou aktivně legitimováni k navrhování abstraktního přezkumu právních předpisů na základě § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu, podle něhož je skupina nejméně 17 senátorů oprávněná podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy. Návrh je ve smyslu § 64 odst. 5 zákona o Ústavním soudu podepsán požadovaným počtem senátorů, což dokládáme podpisovou listinou v příloze.
3. Navrhovatelé tímto návrhem nezpochybňují možnost přijetí změny zákonných podmínek pro mimořádné zvýšení důchodů a tedy možnost změny zákonné úpravy limitů, v rámci něž lze právo na sociální zabezpečení zaručené čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „**Listiny**“) realizovat. Námitky, které níže navrhovatelé k napadenému zákonu přednášejí, nemíří k obecné přípustnosti změn zákonné úpravy stanovení výše důchodů, tj. netýkají se možnosti změny způsobu valorizace důchodů jako takového, ale upozorňují na podle navrhovatelů ústavně nekonformní způsob přijetí napadeného zákona, jeho retroaktivní účinky a absenci znaku obecnosti spjatou s *ad hoc* přijatou zákonnou úpravou. Tímto návrhem tedy navrhovatelé usilují o přezkoumání ústavnosti procedury předcházející vyhlášení zákona a zhodnocení, zda samotné přijetí zákona proběhlo způsobem, který předepisuje ústavní pořádek, a zda lze k zákonné změně valorizace důchodů přistoupit zpětně a modifikovat podmínky *ad hoc* přijatou zákonnou úpravou poté, co již nárok plynoucí z právní úpravy před přijetím změny pobíratelům důchodů vzniknul, navíc způsobem použitelným pouze jednorázově, nikoliv platným obecně pro všechny případy *pro futuro*, a to z hlediska ústavních principů uplatňovaných v demokratickém právním státu.

II. Meritum věci

4. Rozsah přezkumu ústavnosti zákona v rámci řízení o kontrole norem dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR se s poukazem na ustanovení § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu neomezuje pouze na obsah zákona z hlediska jeho souladu s ústavními zákony, ale i posouzení, zda zákon byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence, a zda byl zákon vydán ústavně předepsaným způsobem. O kompetenci Parlamentu ČR k přijetí napadeného zákona není pochyb, výhrady navrhovatelů se ale vztahují k dodržování ústavnosti legislativního procesu a obsahu zákona z hlediska kolize s ústavními kautelami.

A. K NÁMITCE ÚSTAVNĚ NEKONFORMNÍHO ZÁKONODÁRNÉHO PROCESU

5. Vládní návrh zákona byl předložen Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR (dále jen „**Poslanecká sněmovna**“) dne 20. 2. 2023 a ten byl jako sněmovní tisk 392/0 rozeslán poslancům v 17:21 hod. Předsdkyně Poslanecké sněmovny Markéta Pekarová Adamová (1) rozhodnutím č. 53 ze dne 20. 2. 2023 vyhlásila stav legislativní nouze na dobu od 20. 2. 2023 do 22. 3. 2023, a to na základě návrhu Vlády ČR (dále jen „**vláda**“) a (2) rozhodnutím č. 54 ze dne 20. února 2023 v souvislosti s vyhlášením stavu legislativní nouze rozhodla, že vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (sněmovní tisk 392) bude projednán ve zkráceném jednání, přikázala tento sněmovní tisk k projednání výboru pro sociální politiku a stanovila mu nepřekročitelnou lhůtu pro předložení usnesení do 24. února 2023 do 16.00 hodin. Výbor pro sociální politiku návrh zákona projednal a svým usnesením č. 89 ze dne 22. 2. 2023 doporučil Poslanecké sněmovně vyslovit souhlas s návrhem zákona. Stav legislativní nouze byl Poslaneckou sněmovnou po delší rozpravě k němu a vícero návrzích k jeho zamítnutí nebo modifikaci nakonec potvrzen, avšak rozhodně nelze říct, že by v této otázce došlo k širokému konsenzu v rámci politického spektra. Rozhodnutí lze označit spíše za prosazení vůle vládnoucí většiny bez ohledu na zájmy opozice. Rozprava k potvrzení stavu legislativní nouze začala dne 28. 2. 2023 a pokračovala i dne 1. 3. 2023, hlasování o potvrzení stavu legislativní nouze skončilo poměrem hlasů 100:80. Široký konsenzus následně nevytvořil ani pro potvrzení existence podmínek pro projednávání návrhu zákona ve zkráceném jednání, kde souhlas vyslovilo 97 poslanců a 73 bylo proti (viz stenoprotokol z 55. schůze Poslanecké sněmovny, dostupný z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/055schuz/index.htm>). V rámci zkráceného jednání ve stavu legislativní nouze bylo od projednávání návrhu napadeného zákona v obecné rozpravě 2. 3. 2023 na 55. schůzi upuštěno, podrobnou rozpravou v rámci 2. čtení prošel návrh zákona ve dnech 3. a 4. 3. 2023. Ve třetím čtení dne 4. 3. 2023 byl návrh zákona schválen poměrem hlasů 95 ke 74 (viz průběh legislativního procesu dostupný z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&T=392>).
6. Poslanecká sněmovna postoupila dne 6. 3. 2023 návrh zákona (ST 59) Senátu Parlamentu ČR (dále jen „**Senát**“). Dne 7. 3. 2023 byl návrh zákona projednán ve Výboru pro sociální politiku, který nepřijal žádné usnesení, ale i v Ústavně-právním výboru, který doporučil Senátu projednávaný návrh zákona zamítnout. Následující den, tj. 8. 3. 2023 však Senát návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou schválil.
7. Zákon byl doručen prezidentovi k podepsání dne 9. 3. 2023 a ten jej podepsal dne 16. 3. 2023. Publikován byl ve Sbírce zákonů dne 20. 3. 2023.
8. Již při projednávání zákona v Senátu bylo poukázáno na pochybnosti o souladu postupu projednávání návrhu zákona s ústavními požadavky kladenými na zákonodárny proces (viz např. stenoáznam z vystoupení senátora Canova; dostupný z: <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pszenat/hlasovani?action=steno&O=14&IS=7170&D=08.03.2023#b24342>). Politická většina však rozhodla, a zákon byl přijatý. Nebyla

reflektována argumentace vztahující se k nedůvodnosti projednávání zákona ve zkráceném jednání, ani k jeho retroaktivitě.

9. Je nesporné, že napadený zákon byl projednáván v Poslanecké sněmovně ve stavu legislativní nouze vyhlášeném předsedkyní Poslanecké sněmovny na návrh vlády a s tím souvisejícím výjimečným režimem zkráceného jednání, a to v Poslanecké sněmovně i v Senátu. Vláda se o návrhu vyhlášení stavu legislativní nouze v Poslanecké sněmovně a žádosti o zkrácené jednání předsedům obou komor parlamentu usnesla dne 20. 2. 2023 při schvalování návrhu zákona (viz usnesení Vlády č. 127 ze dne 20. 2. 2023). Samotný návrh zákona zpracovaný Ministerstvem práce a sociálních věcí byl do připomínkového řízení předložen 15. 2. 2023. V rámci připomínkového řízení vícero subjektů uplatnilo nesouhlasné stanovisko a zásadní připomínky, z čehož lze jednoznačně dovodit, že již v této fázi bylo na návrh nahlíženo jako na spornou právní normu. Namísto důsledné diskuse a vypořádání se s připomínkami však pro její přijetí vláda nehledě na věcné připomínky zvolila postup opačný, namísto umožnění parlamentní diskuse v rámci legislativního procesu se rozhodla jí zamezit a prosadit návrh zákona politickou silou v rámci využití parlamentní většiny. Za takovéto situace však postup vlády vyvolává pochybnosti, jestli skutečně byly naplněné materiální podmínky pro vyhlášení stavu legislativní nouze, nebo se jednalo pouze o politické rozhodnutí návrh v co nejkratší době projednat a schválit bez toho, aby byl poskytnutý prostor pro uplatnění práv opozice v rámci legislativního procesu.
10. Vyhlášení stavu legislativní nouze, jako výjimečný postup v zákonodárném procesu, je podmíněno existencí mimořádných okolností, v důsledku nichž jsou zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů nebo bezpečnost státu nebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody. Nerespektování těchto materiálních podmínek při uplatňování postupu v zákonodárném procesu nabývá následně ústavněprávní rozměr, a to v důsledku absence legitimacy pro zkrácení práv členů zákonodárského sboru, které jsou jinak se standardním zákonodárným procesem spjaté.
11. Účelem institutu legislativní nouze je totiž zkrácení parlamentní procedury z důvodu výskytu mimořádné okolnosti, nikoliv však z důvodu zrychleného dosažení konsenzu v Parlamentu rozhodného pro přijetí zákona bez umožnění politické diskuse. Překážkou případného zneužití postupu v legislativní nouzi je právě zákonné vymezení důvodů, na jejichž základě lze stav legislativní nouze vyhlásit, které v konkrétním případě mají být nesporně legitimní, ústavně aprobatelné a přezkoumatelné.
12. Z návrhu vlády na vyhlášení stavu legislativní nouze v usnesení č. 127 ze dne 20. 2. 2023 (Příloha č. 3) ani rozhodnutí předsedkyně Poslanecké sněmovny č. 53 ze dne 22. 2. 2023 (Příloha č. 4), nelze žádné materiální důvody pro jeho vyhlášení, dovodit. Tyto správné akty potřebu vyhlášení stavu legislativní nouze nijak nezdůvodňují, a v tomto směru jsou nepřezkoumatelné, což je projevem libovůle rozhodování orgánů veřejné moci.
13. Možné důvody pro uplatnění této výjimečné procedury tak lze seznat pouze ze Stanoviska předsedy Legislativní rady vlády k návrhu napadeného zákona, podle něhož by ohrožení mělo být spjato s vyšší výdajů ze státního rozpočtu, kterou by mimořádná valorizace

důchodů při uplatnění zákonných podmínek pro mimořádnou valorizaci představovala. Argumentace vztahující se k dopadům mimořádné valorizace na státní rozpočet byla předkládána i podporovateli projednávání napadeného zákona ve stavu legislativní nouze v rámci rozpravy o potvrzení trvání stavu legislativní nouze na 55. schůzi Poslanecké sněmovny (viz přepis stenografického záznamu z rozpravy dostupný z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/055schuz/s055001.htm#r2>).

14. Mimořádná valorizace důchodů je však zákonný postup upravený v zákoně č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“) už od jeho přijetí před více než 27. lety, tj. nejedná se o skutečnost novou a o výdaje spjaté s dříve neznámou okolností, na kterou by stát nebyl předem rámcově připraven, ale naopak o okolnost, se kterou stát právě prostřednictvím legislativního nástroje pro mimořádné navýšení důchodových dávek rámcově počítal a vytvořil mechanismus, kterým se snažil na růst indexu spotřebitelských cen reagovat. Stejně tak nepříznivý vývoj inflace, s nímž je tento legislativní nástroj spjatý, nebyl pro vládu náhlým překvapením, ale souladným s prognózami známými již několik měsíců. Spojovat zákonný nárok příjemců důchodů s hrozbou značné hospodářské škody je tak dle navrhovatelů nesprávnou interpretací zákonných důvodů pro přípustnost projednávání zákona ve stavu legislativní nouze. Růst spotřebitelských cen, kvůli kterému byl vytvořený mechanismus, který umožňuje na mimořádný růst cen reagovat, nemůže být současně příčinou, pro kterou se nemá zákonný mechanismus v dříve přijaté podobě uplatnit. Pokud účelem institutu mimořádné valorizace bylo zavést zákonnou úpravu, která umožňuje reagovat na mimořádný růst spotřebitelských cen, nelze okolnost, že k takovému mimořádnému růstu cen skutečně dochází, považovat za příčinu vzniku značné hospodářské škody spjaté s potřebou předem nastavený zákonný mechanismus aplikovat.
15. Ústavní soud v minulosti k interpretaci hrozby značné hospodářské škody ve své rozhodovací praxi odmítl její ztotožňování se škodou v právním smyslu slova a připustil zohlednění politických konsekvencí, když konstatoval, že vyhodnocení závažnosti důvodů pro vyhlášení stavu legislativní nouze přísluší vládě a posouzení předpokladů pro jeho trvání Poslanecké sněmovně. Jedním dechem však dodal, že *„míra uvážení vlády a Poslanecké sněmovny spojená s určením způsobu projednávání návrhu zákona však není bezbřehá, nýbrž její meze vyplývají z ústavní funkce zákonodárné procedury, včetně požadavku dostatečného časového prostoru a řádného projednání návrhu zákona za současného respektování práv parlamentní opozice“* (nález Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 53/10-1, publ. pod č. 119/2011 Sb.).
16. Za východiska relevantní pro posuzování důvodnosti stavu legislativní nouze současně Ústavní soud označil dobu rozhodování a rozsah informací, jež byly v této době k dispozici, ale i poměrování intenzity *„důvodů stavu legislativní nouze ve vztahu k omezení dotčených ústavních principů, neboť zájem na zabránění nebo odstranění jejich důsledků by měl s ohledem na chráněné hodnoty podle § 99 odst. 1 JŘPS v konkrétním případě převážit nad zájmem na řádném průběhu legislativní procedury. Musí být zřejmé, jaké konkrétní důsledky hrozí podle vlády pro hodnoty vymezené v tomto ustanovení, tedy co odůvodňuje*

závěr o hrozbě značných hospodářských škod nebo ohrožení základních práv a svobod nebo bezpečnosti státu. Tyto důvody přitom nesmí být svévolné a konkrétní návrh zákona, jehož projednání ve zkráceném jednání vláda navrhuje, musí představovat vhodný prostředek k zamezení vzniku či trvání předmětného ohrožení veřejného zájmu.“ (nález Ústavního soudu ze dne 1. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 55/10-1, publ. pod č. 80/2011 Sb.; bod 85.).

17. I kdybychom tedy připustili extenzivní výklad pojmu „značné hospodářské škody“ a subsumovaly pod něj výdaje ze státního rozpočtu spojené s předem předpokládanou mimořádnou valorizací důchodů, nejednalo by se hrozbu náhlou, nepředvídatelnou, neočekávaně ohrožující veřejný zájem, kterou by nebylo možné eliminovat změnou legislativy *pro futuro* přijatou v rámci standardního zákonodárského procesu, pokud by vláda na vývoj růstu spotřebitelských cen reagovala včas.
18. Navrhovatelé jsou přesvědčení, že samotný valorizační mechanismus důchodů je nástrojem mimořádným, určeným právě pro mimořádné situace, které jeho uplatnění iniciují, proto právě vznik takovéto situace, nelze současně považovat za důvod, který by představoval mimořádnou okolnost spočívající v mimořádné hrozbě značné hospodářské škody a ohrožení veřejného zájmu, a který by měl ospravedlňovat urychlené přijetí změny zákonné úpravy ve zkráceném jednání.
19. Využití stavu legislativní nouze ke zkrácení práv opozice nikoliv z důvodu výskytu mimořádné okolnosti, ale z důvodu nemožnosti dosažení konsenzu na uspokojivém řešení způsobu mimořádné valorizace důchodů v rámci celého politického spektra připouští ve svém vyjádření v rozpravě i poslanec Výborný při zdůvodňování potřeby potvrzení stavu legislativní nouze, když uvedl: *„Proto vláda přistoupila v okamžiku, kdy zástupci opozice, s kterými o tom bylo jednáno - opět není pravda, že nebyli dotazováni, byli dotazováni - jasně sdělili, že nepřistoupí na projednávání tohoto návrhu režimu § 90, kdy by to teoreticky bylo stíhnutelné, a už dopředu avizovali všechny možné obstrukce, tak vládě skutečně nezbylo nic jiného než použít tento krajní nástroj, nikdo z toho nemáme radost, ale tento krajní nástroj, to znamená § 99 a projednávání návrhu ve stavu legislativní nouze.“* (zvýrazněno navrhovateli; prepis stenozáznamu rozpravy k trvání stavu legislativní nouze z 55. schůze Poslanecké sněmovny; dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/055schuz/s055001.htm>).
20. Potřebu znemožnit věcnou politickou diskusi a hledání konsenzu v tak závažné otázce, jaký svými dopady na příjemce důchodů problematika jejich mimořádné valorizace představuje, však dle názoru navrhovatelů nelze považovat za legitimní a ústavně aprobovatelný důvod pro využití zkrácení legislativní procedury, jakožto výjimečného postupu, vůči jehož uplatnění se kvalifikovaná parlamentní menšina prakticky nemá možnost bránit. Respekt k právům opozice je přitom základním demokratickým principem ovládajícím legislativní proces.
21. Ústavní soud již ve své rozhodovací praxi označil za ústavně neaprobovatelný postup, v rámci něhož by byl důvodem pro vyhlášení stavu legislativní nouze nesouhlas parlamentní opozice se zkrácením legislativní procedury. Takovýto nesouhlas nezakládá

prvek mimořádnosti ani v kontextu dle Ústavního soudu v tehdy projednávané věci shledaném pochopitelného zájmu vlády na přijetí napadeného zákona před začátkem rozpočtového roku (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 1. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 55/10-1, publ. pod č. 80/2011 Sb.; bod 94. odůvodnění). Tyto úvahy lze aplikovat i ve vztahu k nyní napadenému zákonu, u něhož rovněž vládou shledaná potřeba úspor na výdajové straně rozpočtu a „neochota“ opozice vzdát se svých práv v rámci legislativního procesu a konsenzuálně přistoupit na zrychlené projednání zákona, nemůže zakládat důvod pro vyhlášení stavu legislativní nouze. A právě prosazování snahy opozice o poskytnutí dostatečného prostoru k širší diskusi o změně právní normy s tak významnými dopady, podle poslance Výborného k vyhlášení stavu legislativní nouze vedlo.

22. Z výše uvedeného lze dovodit, že hlavním důvodem projednání a schválení napadeného zákona Poslaneckou sněmovnou ve stavu legislativní nouze a ve zkráceném jednání bylo ohrožení jeho včasného přijetí tak, aby to vládě umožnilo zabránit nutnosti vyplacení mimořádných valorizací v původně zákonem předpokládaném rozsahu, přičemž pokud v rámci své rozpočtové politiky měla zájem zákonem nastavený režim mimořádné valorizace důchodů nějak modifikovat, nic jí nebránilo učinit tak dříve, aby návrh změny zákona mohl být projednán ve standardním legislativním procesu. Snaha o překotné změny v tak zásadní otázce důchodové politiky, a s tím spjatý nesouhlas opozice se zrychleným jednáním o přijetí takovýchto změn, zákonný důvod pro stav legislativní nouze nemůže založit, a proto podle navrhovatelů všechna rozhodnutí orgánů Poslanecké sněmovny činěná k návrhu vlády na vyhlášení stavu legislativní nouze, jakož i samo rozhodnutí o trvání stavu legislativní nouze a o trvání podmínek pro projednání napadeného zákona ve zkráceném jednání, odporují ústavněprávním požadavkům kladeným na legislativní proces.
23. Podmínky přípustnosti projednání vládního návrhu zákona ve stavu legislativní nouze již Ústavní soud v minulosti jednoznačně vymezil, když judikoval, že *„ústavní pořádek explicitně připouští možnost projednat vládní návrh zákona ve zkráceném jednání pouze na základě čl. 8 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, a to v době stavu ohrožení státu nebo válečného stavu. Stanoví-li tedy ústavní pořádek takovouto možnost pouze v jediném případě, je zřejmé, že za jiných situací to obecně možné není. Nejde přitom o mezeru v Ústavě, pokud ústavní pořádek možnost projednat návrh zákona ve zkráceném jednání zná. Ústavodárce se toliko rozhodl tuto možnost připustit jen v extrémních a mimořádných situacích. Lze sice připustit, že na úrovni zákona (jednacího řádu) se zakotví další případy, kdy lze zákony projednat ve zkráceném řízení (legislativní nouze), avšak protože jde o úpravu praeter constitutionem a protože smyslem ústavněprávní reglementace zkráceného projednávání je ochrana práv a principů ovládajících legislativní proces v demokratickém právním státě, využití institutu legislativní nouze je možné jen za předpokladu širokého konsenzu v Parlamentu (aklamace, případně alespoň taková většina, která je srovnatelná s většinou vyžadovanou k přijetí ústavního zákona) anebo (a) jen tehdy, kdy typová závažnost situací, v nichž bude legislativní nouze použita, odpovídá závažnosti situacím, s nimiž počítá ústavní pořádek pro zkrácené projednání návrhu zákona (stav ohrožení státu, válečný stav)“* (náleží Ústavního soudu ze dne 1. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 55/10, publ. pod č. 80/2011 Sb.). S ohledem na průběh rozpravy o trvání vyhlášeného stavu

legislativní nouze a výsledek hlasování o jeho trvání, je zřejmé, že široký konsenzus pro využití stavu legislativní nouze neexistoval. Situaci dokresluje i projednávání napadeného zákona v Senátu, kde právě s ohledem na námitky nepřípustnosti projednávání zákona ve zkráceném jednání se proti jeho přijetí vyslovili i někteří senátoři z vládních stran. Vysokou inflaci, a s ní spjatou mimořádnou valorizací důchodů, též nelze podle navrhovatelů označit za situaci typově srovnatelnou se stavem ohrožení státu nebo válečným stavem. Nejednalo se tedy o extrémní nebo mimořádnou situaci, kterou by bylo ve smyslu citovaného judikátu považovat za případ, kdy by bylo možné napadený zákon projednat ve stavu legislativní nouze.

24. V předchozím bodu citovaném nálezu Ústavní soud rovněž judikoval základní východiska pro interpretaci ústavních garancí práv parlamentní opozice a nutnosti umožnění jejich výkonu v rámci legislativních procedur, což má být nejen projevem politické a parlamentní kultury, ale i určujícím kritériem stupně demokratičnosti daného politického systému. Součástí těchto práv je i právo umožňující parlamentní opozici blokovat či oddalovat rozhodnutí přijímaná většinou, pokud nedochází k jejich nadužívání nebo zneužívání, které by mělo za následek oslabení či znemožnění efektivního výkonu moci vládoucí většinou (srov. nález Ústavního soudu ze dne 1. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 55/10, publ. pod č. 80/2011 Sb.). Práva opozice přitom nejsou samoúčelná. Možnosti jejich realizace ovlivňují legitimitu legislativního procesu. Ve vztahu k napadenému zákonu lze, s ohledem na jeho význam a dopady spojené se změnou nastaveného systému mimořádných valorizací, považovat snahu opozice o širší diskusi k návrhu a její nesouhlas s překotným schvalováním ve zkráceném jednání za legitimní užívání svých práv, a to i s ohledem na respekt vůči jejím voličům, kterých se daná právní úprava přímo dotýká. Vládní většina však namísto respektu práv opozice a jejího nesouhlasu se zkráceným projednáním přesadila navrhnoutou právní normu silou většiny ve stavu legislativní nouze, aniž by k tomu existovaly zákonem předpokládané mimořádné důvody.
25. Podle výše citovaného nálezu přitom lze *„mezi demokratické principy legislativního procesu zahrnout i princip většinového rozhodování a od něj neoddělitelný princip ochrany menšin (čl. 6 Ústavy České republiky), jež jsou na parlamentní půdě představovány parlamentní opozicí. Mezi její základní funkce patří zejména artikulace menšinových názorů, předkládání alternativních návrhů k většinovým stanoviskům a rozhodnutím a kontrola vládoucí většiny, to vše před zraky veřejnosti, tedy občanské společnosti, která si i tímto způsobem tvoří a upřesňuje svůj názor. Tyto charakteristiky se upínají k základním znakům demokratického právního státu“* (nález Ústavního soudu ze dne 1. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 55/10, publ. pod č. 80/2011 Sb.; bod 70). Vyhlášení stavu legislativní nouze, zkrácené jednání Poslanecké sněmovny s vynecháním 1. čtení, upuštění od obecné rozpravy a zkrácené projednání návrhu zákona v Senátu efektivní širší diskusi k návrhu zákona neumožnily.

B: K NÁMITCE ÚSTAVNÍ NEKONFORMNOSTI OBSAHU ZÁKONA

26. Napadený zákon z hlediska svého obsahu představuje jedno ustanovení nově zakotvené do zákona o důchodovém pojištění, kterého znění je následující:

"§ 67ca

(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."

27. Obsahem je tedy nová právní úprava způsobu mimořádného zvýšení důchodů, která má být použita jednorázově, tj. pouze při zvýšení důchodů od června 2023. Zakotvuje se tak jednorázová modifikace obecně platných zákonných pravidel mimořádné valorizace důchodů, když *ad hoc* právní norma přijatá pouze pro jednu konkrétní situaci – způsob zvýšení důchodů v mimořádném termínu v červnu 2023 – vylučuje použití § 67 odst. 10 a 16 zákona o důchodovém pojištění a nastavuje nová jednorázová pravidla pro tuto konkrétní situaci. Z obsahového hlediska se tak napadený zákon dostává do **kolize s požadavkem obecnosti** zákonné právní normy, která nemá představovat reakci na konkrétní situaci. Nadto, přijatá úprava se dotýká právního nároku na mimořádné zvýšení důchodů, který vznikl před jejím přijetím, tj. **působí retroaktivně**.

K nepřipustnosti ad hoc změny zákona

28. Napadený zákon reaguje na konkrétní jedinečnou situaci, kterou měla představovat mimořádná valorizace penzí v červnu 2023. Napadeným zákonem zakotvené ustanovení § 67ca výslovně stanovuje nepoužití dříve přijaté obecné úpravy právě a jedině „*při zvýšení důchodů v mimořádném termínu v červnu 2023*“ (§ 67ca odst. 1 zák. č. 71/2023 Sb.). Pro tuto jedinečnou situaci byla přijatá vládou navržená zákonná norma ve stavu legislativní nouze a s tím spojeným zkráceným jednáním. Očekávané dopady na státní rozpočet při uplatnění dlouhodobě platné a účinné právní úpravy byly prezentované jako důvod změny zákona *ad hoc*, což navrhovatelé nepovažují za ústavně konformní postup, který by respektoval principy právního státu, jejichž součástí je i respektování obecnosti, jako základního materiálního pojmového znaku zákona. Napadený zákon v přijaté podobě nebude *pro futuro* dopadat na všechny obdobné situace a upravovat způsob mimořádné valorizace důchodů do budoucna, ale omezuje se výlučně na způsob zvyšování důchodů splatných v červnu 2023 v zájmu úspor na výdajové straně státního rozpočtu, přičemž byl

přijatý až poté, co nárok na mimořádné zvýšení důchodů již vznikl, akorát ještě nebyl splatný.

29. Navrhovatelé jsou si vědomi skutečnosti, že je na zákonodárci, jakým způsobem vymezí limity důchodového zabezpečení jako práva garantovaného čl. 30 odst. 1 Listiny na zákonné úrovni. Je však nevyhnutelné, aby zákonná úprava těchto limitů byla obecnou úpravou poskytující právní jistotu jejím adresátům a nikoliv *ad hoc* přijímanou zákonnou normou modifikující stanovené limity pro jeden konkrétní termín, v rámci něhož nemá být obecná úprava použitelná. Uplatňování principu dělby moci vyžaduje jeho respektování jednotlivými složkami moci, rozlišováním odlišností v materiálních předpokladech pro jejich rozhodování a vzájemné vyvažování moci v rámci svěřených kompetencí. Ve vztahu k napadenému zákonu lze mít pochybnosti o dodržení těchto předpokladů. Napadený zákon svou podstatou nepředstavuje v materiálním smyslu novelu zákona o důchodovém pojištění, ale pouze *ad hoc* odklon od obecně stanovených pravidel jasně vymezených zněním zákona o důchodovém pojištění, které se tak pouze v červnu 2023 nemají uplatnit. Jeho obsahem je tedy časově omezené suspendování obecně platných pravidel mimořádné valorizace důchodů. Ve své podstatě tak představuje spíše rozhodnutí vlády o omezení výdajů státního rozpočtu v konkrétním případě, přijaté za součinnosti vládní většiny v Parlamentu, než zákonnou normu vymezující do budoucna limity pro realizaci základního práva na hmotné zabezpečení zaručeného na ústavní úrovni čl. 30 odst. 1 Listiny. Napadený zákon tak podle navrhovatelů sice představuje zákon v jeho formálním smyslu, v materiálním smyslu se však blíží spíše správnímu aktu vydanému ve formě zákona.
30. Ústavní soud již v minulosti konstatoval, že zákon, jenž upravuje jedinečný případ, „*vybočuje i z jednoho ze základních materiálních znaků pojmu zákon, jímž je obecnost*“ a že „*požadavek všeobecnosti zákona je důležitou součástí principu panství zákona a tím rovněž právního státu*“ (náleží Ústavního soudu ze dne 19. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 12/02, publ. pod č. 83/2003 Sb.), přičemž judikoval, že „*porušení principu obecnosti zákona spadá do rámce nepřipustného narušení právního státu*“ (náleží Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09, publ. pod č. 318/2009 Sb). Napadený zákon podle názoru navrhovatelů princip obecnosti zákona narušuje, a je tak v kolizi s ústavními principy plynoucími z čl. 1 odst. 1 Ústavy a zasahuje do podstatných náležitostí demokratického právního státu zakotvených v čl. 9 odst. 2 Ústavy (materiálního jádra Ústavy).

K retroaktivním účinkům napadeného zákona

31. Mechanismus mimořádného zvyšování důchodů nastavený zákonem o důchodovém pojištění spočívá ve stanovení předpokladů, za jakých vzniká nárok na mimořádné zvýšení důchodů a následně ve stanovení způsobu jeho výpočtu a určení splatnosti mimořádně zvýšeného důchodu.
32. Napadený zákon modifikuje pouze určení výše nároku na mimořádné zvýšení důchodů, přičemž k této modifikaci dochází až poté, co samotný právní nárok na zvýšení důchodů v zákonem předpokládané výši vznikl, avšak před tím, než nastala jeho splatnost. Napadený zákon tak působí retroaktivně, přičemž střet původní a nové právní úpravy nezpůsobuje

změny v oblasti vzniku nároku nebo jeho splatnosti, dotýká se pouze jeho výše, a to výlučně ve vztahu k nároku na mimořádné zvýšení důchodů vzniklého naplněním zákonných podmínek v lednu 2023 a splatného v červnu 2023.

33. Z hlediska přípustnosti retroaktivity je nezbytné rozlišovat mezi retroaktivitou pravou a nepravou. Zatímco u pravé retroaktivity platí až na výjimky zásada obecné nepřípustnosti, u retroaktivity nepravé platí naopak zásada obecné přípustnosti, ze které existují výjimky její nepřípustnosti. Pro rozlišení pravé a nepravé retroaktivity je rozhodný charakter střetu nové a staré právní úpravy. Ve vztahu k napadenému zákonu lze konstatovat, že nová právní úprava se nedotýká samotného vzniku právního vztahu (neřeší otázku vzniku nároku na mimořádné zvýšení důchodu) a tento neřeší ani *pro futuro*, ale má být použita pouze ve vztahu k určení výše částky, o níž se má důchod mimořádně zvýšit, pokud se jedná o mimořádné zvýšení splatné v červnu 2023. Napadený zákon neruší předchozí právní úpravu, pouze pro konkrétní situaci (v konkrétním čase) vylučuje použití stanovených, ale stále platných a účinných norem (§ 67 odst. 10 a 16 zákona o důchodovém pojištění), a stanovuje vlastní pravidla pro určení částky, o kterou se má důchod zvýšit. *Lex posterior* tak má být použitý na právní vztahy již k 1. 2. 2023 vzniklé, přičemž je nezbytné se zabývat otázkou, jestli na určení samotné výše nároku na mimořádné zvýšení důchodu se vztahovala právní úprava účinná v den vzniku tohoto nároku, nebo je rozhodnou právní úprava účinná v době jeho splatnosti. Od jejího řešení závisí i rozlišení povahy retroaktivity nové normy. I když, s ohledem na její obsah a *ad hoc* řešenou situaci spočívající v časově omezené suspendaci stávající právní úpravy, lze spíše než o nové normě hovořit o intertemporální normě. Nedochozí totiž k nahrazení původní normy novou normou, která by upravovala právní vztahy neomezeně *pro futuro*, pouze se stanovuje *ad hoc* úprava pro mimořádné zvýšení splatné v červnu 2023, jež zasahuje do již vzniklých (avšak ještě nesplatných) nároků příjemců důchodů.
34. Podle § 67 odst. 10 zákona o důchodovém pojištění „*procentní výměry vyplácených důchodů se při zvýšení důchodů v mimořádném termínu zvýší o tolik procent, kolik činí růst cen podle odstavce 6*“. Jedná se o jasně vymezený způsob určení částky, o kterou má být mimořádný důchod navýšen, pokud nastanou okolnosti předpokládané zákonem, které iniciují mechanismus mimořádného navýšení důchodů. Procento mimořádného navýšení důchodů je tak na základě takto přesně a jasně vymezených pravidel určitelné již při vzniku nároku na zvýšení důchodů a lze tak vycházet z toho, že naplnění zákonných předpokladů pro mimořádné zvýšení důchodu má za následek nejen vznik samotného nároku, ale i jeho vznik v přesně určitelné výši. Pokud má být tato výše modifikovaná následně, tj. právní normou účinnou až poté, co příjemcům důchodů vznikl nárok na zvýšení důchodu v přesně určitelné výši, lze podle navrhovatelů dovodit, že dochází zpětně ke změně právních vztahů vzniklých ještě před účinností napadeného zákona, což je znakem retroaktivity pravé. Napadená úprava jako *lex posterior* totiž neuznává právní účinky vzniklé v době účinnosti *legis prioris*.
35. Zákaz retroaktivity právních norem je výslovně upraven v Listině pouze pro oblast trestního práva (čl. 40 odst. 6 Listiny), jeho působení i pro další odvětví práva je však dovozováno

z čl. 1 Ústavy. Otázkou retroaktivity se Ústavní soud zabýval v celé řadě nálezů. Již v počátečních letech své rozhodovací činnosti judikoval, že „*ke znakům právního státu neoddělitelně patří princip právní jistoty a ochrany důvěry občanů v právo. Tento postup zahrnuje zákaz retroaktivity právních norem, resp. jejich retroaktivního výkladu. Jestliže tedy někdo jedná v důvěře v nějaký zákon, nemá být v této své důvěře zklamán*“ (náleží Ústavního soudu ze dne 8. 6. 1995, sp. zn. IV. ÚS 215/94, publ. pod č. 30/1995 Sb.ÚS).

36. I v případě, kdy by napadený zákon byl s ohledem na možnou spornou interpretaci doby účinnosti zákonné úpravy rozhodné pro stanovení výše mimořádného zvýšení důchodu považován za normu, která působí retroaktivně „pouze“ ve smyslu nepravé retroaktivity, je nezbytné pro posouzení její (ne)přípustnosti zohlednit princip ochrany důvěry v právo, a to zejména s ohledem na samotnou podstatu práv, k nimž se legitimní očekávání vztahují, když jejich relevantní podstatou je nejen majetkový zájem, který spadá pod ochranu čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a svobod, ale i pod ochranu poskytovanou čl. 30 odst. 1 Listiny. V situaci, kdy byly naplněny zákonné předpoklady pro mimořádné navýšení důchodu a jejich příjemci, s ohledem na splnění zákonných podmínek s iniciací valorizačního mechanismu počítali a důvodně předpokládali zvýšení svých důchodů o zákonem stanovenou částku, je podle navrhovatelů ústavně nepřipustným postupem tuto důvěru zklamat a po vzniku nároku na zvýšení důchodu způsob určení valorizace *ad hoc* měnit. Samotný zákonný mechanismus valorizace je přitom součástí zákonem stanovených limitů, v němž se lze domáhat práv zaručených čl. 30 odst. 1 Listiny. Snahu o snížení výdajů státního rozpočtu, jakožto účel přijaté retroaktivní normy je nutné poměřovat se zájmem na ochraně ústavně garantovaných sociálních práv, u nichž sice lze připustit změnu zákonných parametrů pro jejich realizaci, avšak s ohledem na jejich význam nelze akceptovat překotně přijímaná *ad hoc* řešení, které svou podstatou představují na přesně vymezenou dobu omezení garancí těchto ústavních práv. Za ústavně konformní postup při uplatňování limitační klauzule podle čl. 41 Listiny nelze považovat *ad hoc* přijímaná opatření, která dočasně pozastavují použitelnost zákonné úpravy, v rámci něž je garance ústavnímu právu poskytována. Napadený zákon totiž nezasáhl pouze do všeobecného očekávání občanů, že valorizační mechanismus nebude v budoucnu změněn (takové očekávání nepoživá ústavněprávní ochranu), ale zasáhl do očekávání adresátů normy stran už jejich konkrétně vzniklých a individuálně určitelných zákonných nároků poté, co růst indexu spotřebitelských cen v lednu 2023 přesáhl zákonem stanovený limit, na nějž je navázán mechanismus mimořádného zvýšení důchodů.
37. Navrhovatelé jsou si vědomi, že ústavně zaručené sociální práva nemají bezpodmínečnou povahu, nejsou přímo vymahatelné a je možné se jich domáhat pouze v mezích platných zákonů, které jsou podmínkou jejich realizace. Nezpochybňují možnost valorizační mechanismus zakotvený v zákoně o důchodovém pojištění *pro futuro* upravit nebo změnit podmínky způsobu určení navýšení důchodu v souladu s možnostmi danými fiskální politikou vlády a principy důchodového systému. Za ústavně konformní postup však nepovažují možnost modifikace těchto zákonných podmínek *ad hoc* poté, co již nastaly zákonné předpoklady pro realizaci ústavně garantovaných práv.

C) ZÁVĚREČNÉ SHRNUÍ TVRZENÉHO ROZPORU S ÚSTAVNÍM POŘÁDKEM

38. Principy demokratického právního státu obsažené v čl. 1 odst. 1 Ústavy, jakož i stanovení mezi a způsobu uplatňování státní moci v čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny, neumožňují vládě a Parlamentu při realizaci legislativního procesu postupovat svévolně, ale jsou vázány právem, Ústavou a s ní konformně vykládanými jednacími řády, ale i ustálenou praxí parlamentních komor a jejich orgánů. Nedodržení procedurálních pravidel se může v konečném důsledku významně dotknout adresátů přijímané právní normy, jak je tomu podle navrhovatelů i v případě napadeného zákona. Pobíratelé důchodových dávek mají nepochybně právo legitimně očekávat, že případná omezení jejich práva na hmotné zabezpečení provedená zákonem nebudou realizována zpětně a budou výsledkem diskurzu vedeného napříč politickým spektrem, v němž by měli všichni zúčastnění, tj. i zastánci konkurenčního názoru dostat příležitost k otevřené diskusi při dodržení všech požadavků pro vedení legislativního procesu, včetně respektu k právům opozice. Bezvadná legislativní procedura je jedním z aspektů legitimacy zákona. Ve vztahu k napadenému zákonu však tyto požadavky naplněny nebyly. Způsob přijetí zákona, ani jeho materiální podstata, která představuje pouze *ad hoc* přijatou přesně časově ohraničenou suspendaci jinak platné obecné úpravy dotýkající se realizace práva na hmotné zabezpečení garantovaného čl. 30 odst. 1 Listiny, nepovažují navrhovatele, s ohledem na výše uvedenou argumentaci, za ústavně souladný zejména s čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 3, čl. 6, čl. 9 odst. 2 Ústavy a čl. 2 odst. 2, čl. 11, čl. 22 a čl. 30 odst. 1 Listiny, proto nemají jinou možnost, než vznést tento návrh na ústavní přezkum napadeného zákona a domáhat se jeho zrušení.

III. Žádost o přednostní projednání

39. Navrhovatelé žádají s ohledem na naléhavost věci v souladu s § 39 zákona o Ústavním soudu **o přednostní projednání svého návrhu**. S ohledem vymezený předmět řízení - otázku, zda byly splněny náležitosti legislativní procedury z hlediska naplnění jejich ústavních principů pro přijetí a vyhlášení zákona, ale i posouzení obsahu napadeného zákona z hlediska požadavku obecnosti a nepřipustnosti retroaktivity, jsou navrhovatelé přesvědčeni, že rozhodnutí Ústavního soudu bude mít mimo vlastní rozhodnutí také výrazný judikatorní význam do budoucnosti.

IV. Závěrečný návrh

S ohledem na výše uvedené se navrhuje, aby Ústavní soud vydal tento náález:

Zákon č. 71/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, se v jeho části první dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů z r u š u j e.

Skupina senátorů Parlamentu ČR,
jednající **Ing. Michaelem Canovem**, senátorem,
zast. **doc. JUDr. Ingrid Galovcovou, Ph.D.**, advokátkou