

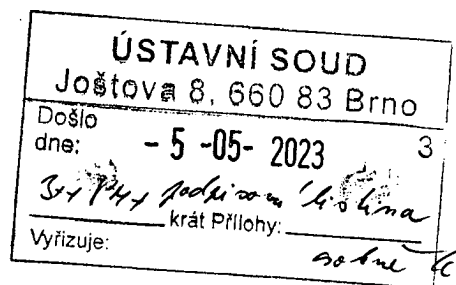
Mgr. David Rašovský, advokát

Brno, Hlinky 135/68
IČ: 71223011
Ev. č. ČAK: 14443

tel: 775 633 187
e-mail: david.rasovsky@advokat-rasovsky.cz
ID datové schránky: tp2izfn

Ústavní soud České republiky

Joštova 8
660 83 Brno



V Brně dne 05. 05. 2023

Navrhovatelé: skupina 71 poslanců
Sněmovní 4
118 26 Praha 1
za skupinu jedná poslankyně **JUDr. Alena Schillerová, Ph.D.**
zastoupení **Mgr. Davidem Rašovským, advokátem**, se sídlem Hlinky
135/68, 603 00 Brno

Účastníci řízení: 1/ Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
Sněmovní 4
118 26 Praha 1

2/ Senát Parlamentu České republiky
Valdštejnské náměstí 1
118 01 Praha 1

Nepředchází

Návrh na zrušení části zákonů - ustanovení § 67ca zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ustanovení § 8a zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a odporu proti němu a ustanovení § 2a zákona č. 357/2005 Sb., o ocenění účastníků národního odboje za vznik a osvobození Československa a některých pozůstalých po nich, o zvláštním příspěvku k důchodu některým osobám, o jednorázové peněžní částce některým účastníkům národního boje za osvobození v letech 1939 až 1945 a o změně některých zákonů

spojený s návrhem na přednostní projednání věci dle § 39 zákona o Ústavním soudu

Přílohy: 1 - podpisaná listina s podpisy 71 poslanců
2- procesní plná moc

US CKDP 0006913/23



US23027982

I.

Předmět návrhu a dotčené právní předpisy ústavního pořádku

1. Navrhovatelé žádají v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky (dále také jen „**Ústava**“) a § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zrušení ustanovení § 67ca zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ustanovení § 8a zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a odporu proti němu a ustanovení § 2a zákona č. 357/2005 Sb., o ocenění účastníků národního odboje za vznik a osvobození Československa a některých pozůstalých po nich, o zvláštním příspěvku k důchodu některým osobám, o jednorázové peněžní částce některým účastníkům národního boje za osvobození v letech 1939 až 1945 a o změně některých zákonů (dále také jen „**napadená ustanovení**“), eventuálně zákona č. 71/2023 Sb. jako celku, kterým se výše uvedené zákony mění.
2. Navrhovatelé shledávají rozpor napadeného ustanovení s následujícími ustanoveními ústavního pořádku, vyloženými také nálezy Ústavního soudu České republiky (dále také jen „**Ústavní soud**“), přičemž nálezy Ústavního soudu budou uvedeny také dále v textu návrhu:
 - a) čl. 1 Ústavy
 - b) čl. 2 odst. 3 Ústavy
 - c) čl. 5 Ústavy
 - d) čl. 6 Ústavy
 - e) čl. 9 odst. 2 Ústavy
 - f) čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále také jen „Listina“)
 - g) čl. 11 Listiny
 - h) čl. 21 odst. 1 Listiny
 - i) čl. 22 Listiny
 - j) čl. 1 Dodatkového protokolu k evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „**Úmluva**“), vyhlášené pod č. 209/1992 Sb., která je dle nálezu Ústavního soudu spis. zn. Pl. ÚS 36/01 součástí ústavního pořádku, a tím také čl. 1 odst. 2 Ústavy
 - k) principy ústavně konformní normotvorby vyjádřenými v nálezech Ústavního soudu vztahujícími se ke způsobu projednání a schválení napadeného zákona
 - spis. zn. Pl. ÚS 77/06
 - spis. zn. Pl. ÚS 1/12
 - spis. zn. Pl. ÚS 21/14
 - spis. zn. Pl. ÚS 87/20
 - spis. zn. Pl. ÚS 53/10
 - spis. zn. Pl. ÚS 55/10
 - spis. zn. Pl. ÚS 20/21
 - spis. zn. Pl. ÚS 7/22
 - l) principy ústavně konformní normotvorby vyjádřenými v nálezech Ústavního soudu vztahujícími se k obsahu zákona
 - spis. zn. Pl. ÚS 17/95

- spis. zn. Pl. ÚS 35/95
- spis. zn. Pl. ÚS 45/2000
- spis. zn. Pl. ÚS 5/01
- spis. zn. Pl. ÚS 13/12
- spis. zn. Pl. ÚS 53/10
- spis. zn. Pl. ÚS 4/18
- spis. zn. Pl. ÚS 98/20
- spis. zn. Pl. ÚS 31/20
- vyjádřenými mj. také v rozsudku Nejvyššího správního soudu České republiky č.j. 4 Ads 120/2009
- spis. zn. II. ÚS 528/02
- spis. zn. Pl. ÚS 5/02
- spis. zn. Pl. ÚS 2/02
- spis. zn. Pl. ÚS 9/07
- spis. zn. Pl. ÚS 20/05
- spis. zn. Pl. ÚS 50/04
- spis. zn. Pl. ÚS 5/19
- spis. zn. Pl. ÚS 13/99
- spis. zn. I. ÚS 663/06
- spis. zn. Pl. ÚS 27/09

II.

Napadená ustanovení, jejich obsah a způsob jejich přijetí

II.A) K věcné podstatě napadených ustanovení

3. Předmětem úpravy ustanovení § 67ca zákona č. 155/1995 Sb. o důchodovém pojištění, ustanovení § 8a zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a odporu proti němu a ustanovení § 2a zákona č. 357/2005 Sb., o ocenění účastníků národního odboje za vznik a osvobození Československa a některých pozůstalých po nich, o zvláštním příspěvku k důchodu některým osobám, o jednorázové peněžní částce některým účastníkům národního boje za osvobození v letech 1939 až 1945 a o změně některých zákonů, která byla do citovaných zákonů vložena zákonem č. 71/2023 Sb., je změna výpočtového mechanismu pro tzv. mimořádné valorizace důchodů vyplácených a vypočítávaných podle citovaných zákonů.
4. Napadená ustanovení, potažmo celý zákon č. 71/2023 Sb., mají nepřípustně **retroaktivní působnost**. Jejich podstata spočívá v tom, že pro mimořádné zvyšování důchodů vyplácených podle výše uvedených zákonů, jak s ním uvedené zákony počítaly pro termín červen 2023, se nepoužije běžný, citovanými zákony předpokládaný mechanismus zvýšení neboli valorizace, ale použije se jednorázově mechanismus odlišný. A to takový, který povede k nižší valorizaci, než na kterou mají příjemci důchodů podle standardního mechanismu nárok.

5. Podstata **protiústavnosti** napadených ustanovení je taková, že jednak mají **jednorázový charakter**, jednak vykazují jednoznačně znaky **zakázané retroaktivity**. Jednorázový charakter, a tedy i zjevná účelovost napadených ustanovení vyplývá z toho, že jsou výslovně použitelná pouze pro mimořádné zvyšování důchodů v červnu 2023. Kdykoliv v pozdějších termínech dalších případných mimořádných valorizací se počítá s využitím standardních zákonných pravidel. **Retroaktivita napadených ustanovení** spočívá v tom, že napadenými ustanoveními dochází k vyloučení standardních mechanismů valorizace důchodů v mimořádném termínu poté, co na jejich uplatnění již příjemcům důchodů **vznikl právní nárok**. Tím byla také porušena jejich **legitimní očekávání (čl. 11 Listiny, čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě) a ústavní princip právní jistoty (čl. 1 odst. 1 Ústavy)**.
6. Napadená ustanovení byla připravena vládou, která si však byla dlouhodobě a zřetelně vědoma toho, že právní nárok příjemců důchodů při uplatnění standardních pravidel pro mimořádné zvyšování důchodů dle standardních zákony stanovených postupů (podmínek) vznikne ke **konci ledna 2023**. To je patrné jednak z veřejných prohlášení členů vlády, jednak z oficiálních materiálů Ministerstva financí České republiky a Národní rozpočtové rady, jak bude doloženo dále. Toho si také byly vědomy obě komory Parlamentu České republiky, které přesto napadená ustanovení schválily.
7. Pokud se jedná o standardní mechanismus mimořádného zvyšování důchodů a jeho zákonné ukotvení, je upraven § 67 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, v platném znění. Na toto ustanovení odkazují také ustanovení § 8 odst. 2 zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a odporu proti němu, ve znění pozdějších předpisů, a ustanovení § 2 odst. 8 zákona č. 357/2005 Sb., o ocenění účastníků národního odboje za vznik a osvobození Československa a některých pozůstalých po nich, o zvláštním příspěvku k důchodu některým osobám, o jednorázové peněžní částce některým účastníkům národního boje za osvobození v letech 1939 až 1945 a o změně některých zákonů, v platném znění.
8. Popis standardního mechanismu mimořádného zvyšování důchodů, který byl vyřazen napadenými ustanoveními, je důležitý pro poukázání na další stránky **protiústavnosti napadených ustanovení založených zákonem č. 71/2023 Sb.**
9. Standardní postup při mimořádné valorizaci důchodů se uplatní za podmínek stanovených § 67 zákona č. 155/1995 Sb. o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, v okamžiku, a postupem stanoveným tímtož ustanovením. **Charakter ustanovení § 67 citovaného zákona je takový, že za jím předpokládaných podmínek vzniká hmotněprávní nárok na mimořádné zvýšení důchodů**. V tomto směru viz zejména formulaci ustanovení § 67 odst. 3 citovaného zákona. Z ní je naprosto zřetelně patrné, že nárok na valorizaci vzniká ze zákona. Zákon dále stanoví termín, od kterého má být valorizovaný důchod vyplácen, a způsob, jakým má být valorizační částka určena. Vedle toho citovaný zákon stanoví ve svém § 67 odst. 16, že k realizaci mimořádné valorizace je vydáván prováděcí právní předpis. Tím je nařízení vlády.
10. Co je naprosto zásadní pro posouzení napadených ustanovení a postupu vlády a Parlamentu České republiky při jejich navrhování a schvalování, **nárok na mimořádnou**

valorizaci důchodů nevzniká z rozhodnutí vlády, resp. vydáním nařízení vlády, ale přímo ze zákona splněním stanovených podmínek. Nařízení vlády pouze deklaruje navcnck parametry valorizace, které jsou však opět definovány zákonem.

11. Tento mechanismus v zákoně č. 155/1995 Sb. o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, existuje od samého počátku. V době jeho schválení se jednalo o ustanovení § 67 odst. 3. Jeho účel byl jasně vyjádřen v důvodové zprávě.¹ V části III./5. její obecné části se výslovně konstatuje: „*Vyplácené důchody se navrhuje zvyšovat nařízením vlády vždy, když od předchozího zvýšení vzroste úhrnný index spotřebitelských cen aspoň o 5 %. **Výší zvýšení vláda bude povinna stanovit tak, aby v souhrnu všech vyplácených důchodů byla zachována reálná hodnota.***“ *Ve své zvláštní části v pasáži věnované § 67 citovaného zákona se dále uvádí: „**Z důvodu nutnosti urychlení legislativního procesu v zájmu operativnější reakce na růst spotřebitelských cen se ke zvýšení důchodů zmocňuje vláda, a to podle zákonem stanovených kritérií.**“*
12. Nárok na mimořádnou valorizaci důchodů ve smyslu § 67 citovaného zákona vznikl s koncem ledna 2023. Tehdy nárůst cen překročil zákonem stanovenou hranici 5 % růstu cen od posledního termínu zvyšování procentní výměry důchodu, k čemuž došlo v září 2022. S koncem ledna 2023 tedy vznikl jednak nárok na mimořádnou valorizaci důchodů jejich příjemců, jednak **zákonná povinnost vlády** ve smyslu ustanovení § 67 odst. 16 vydat do 50 dnů nařízení, kterým tato valorizace bude zrealizována. Příslušné nařízení vlády tedy mělo být vydáno do 22. března 2023, aby ve smyslu § 67 odst. 3 citovaného zákona **byla technicky realizována** zákonná povinnost k navýšení vyplácených důchodů.
13. V průběhu února 2023 však vláda nejenom, že začala činit všechny kroky k tomu, aby nařízení v předpokládaném znění v souladu se zákonem nemusela vydat, ale začala také činit kroky k tomu, aby změnila zákon a nemusela naplnit již vzniklé právní nároky příjemců důchodů. V této souvislosti argumentovala tím, že dokud není vydáno nařízení vlády, nárok na mimořádnou valorizaci nevznikl.²
14. Z ustanovení § 67 citovaného zákona jednoznačně vyplývá, že vláda je pouze **vykonavatelem zákonné povinnosti** a je jí svěřeno pouze její **technické provedení**.
15. Tomu jednoznačně nasvědčuje i odborná literatura, kdy žádný z existujících komentářů ustanovení § 67 citovaného zákona nevěnuje doslova žádnou pozornost. Naprosto symptomatické je lakonické vyjádření, které přináší komentář V. Voříška: „*Opět jde o velmi sofistikované ustanovení, které nevyžaduje podrobnější komentář (mj. též proto, že je v něm daleko více ekonomie a matematiky než práva, neboť poměrně exaktně zavazuje Ministerstvo práce a sociálních věcí k vydání vyhlášky).*“³ Totožně V. Voříšek a J. Biskup: „*Vzhledem k velmi podrobné úpravě, která vlastně určuje parametry, možnosti a povinnosti vlády, je bližší komentář nadbytečný.*“⁴ Autoři posledního existujícího komentáře věnují pozornost technické stránce mechanismu

¹ Viz sněmovní tisk č. 1574 v 1. volebním období: <https://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t157400d.htm>

² Viz například vyjádření místopředsedy vlády a ministra práce a sociálních věcí Mariana Jurečky v Poslanecké sněmovně dne 2. března 2023: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/055schuz/s055277.htm>

Viz také zde: <https://www.denik.cz/ekonomika/duchody-valorizace-snemovna-marian-jurecka-20230302.html>

³ VOŘÍŠEK, V. *Zákon o důchodovém pojištění. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 206.

⁴ VOŘÍŠEK, V., BISKUP, J. *Důchodové pojištění*. Praha: Eurolex Bohemia, 2005, s. 183.

valorizací, ale nepovažují za nutné vůbec otevírat otázku role a postavení vlády při jejím provádění.⁵

16. Ohledně **mezi sekundární, podzákoné normotvorby** lze již na tomto místě odkázat na konstantní závěry Ústavního soudu, vyjádřené a shrnuté například v nálezu spis. zn. Pl. ÚS 45/2000. Přírozeně již z čl. 78 Ústavy vyplývá, že vláda se může pohybovat pouze v mezích zákona, neboť nařízení vlády jsou vydávána secundum et intra legem, tedy k provedení zákona a v jeho mezích. Charakteristickým rysem nařízení vlády je, že stanoví méně podstatné podrobnosti právní úpravy, často jen technické detaily, avšak je vyloučeno, aby stanovilo primární práva a povinnosti, protože tím by došlo k zásahu do věcí vyhrazených zákonu a vykročení z vůle zákonodárce (srov. citovaný nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/2000). Tuto samozřejmost uvedl Ústavní soud mj. také v nálezu spis. zn. Pl. ÚS 17/95, již tehdy vyloučil postup **praeter legem**. Tím spíše je zakázán postup **contra legem**. A to nejenom citovaným čl. 78 Ústavy, ale také čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny.
17. **Není tedy na uvážení vlády, zda a jakým způsobem a kdy k mimořádné valorizaci dojde.** To může být pouze předmětem **rozhodnutí zákonodárce**, avšak **ústavně konformně** pouze předtím, než nastanou okolnosti předvídané zákonem, a tedy než nárok na mimořádnou valorizaci vznikne.
18. Toto přirozeně opět potvrzuje i odborná literatura. Jak výslovně uvádí V. Vopálka: „[Vláda] Je povinna uvádět zákony v život svou aktivitou, prosazovat je; pokud je to nutné, pak vytvořit i normalizní předpoklady, aby zákon mohl být co nejrychleji v souladu se svým posláním aplikován, a sjednocovat tuto aplikaci. Zákon musí být proveden do podoby, aby co nejlépe plnil svůj úkol, nařízení je nástrojem jeho realizace, reaguje na aktuální potřeby. **Závisí tedy především na obsahu zákona samotného, do jaké míry bude vláda nucena jej provést.** [vybranou pasáž zdůraznil sám autor]“⁶
19. **Ostatně toho si byli vládní představitelé (členové vlády) vždy vědomi.** V této věci lze odkázat na **provedení dvou mimořádných valorizací důchodů v roce 2022.** Při příležitosti prvé z nich ministr práce a sociálních věcí Marian Jurečka dne 16. února 2022 doslova prohlásil: „**Všechny tyto skupiny budou mít zvýšený důchod od června o 8,2 procenta, tedy v průměru o těch 1 017 korun. Děláme tak v souladu se zákonem, který nám jasně říká, jakým způsobem tuto mimořádnou valorizaci počítat a jakým způsobem ji realizovat.**“⁷
20. Nejednalo se však pouze o veřejná prohlášení členů vlády. Povinnost vlády naplnit zákon a postupovat zcela v jeho mezích byla vyjádřena také v důvodových zprávách k oběma nařízením vlády, kterými byla provedena mimořádná valorizace v červnu a v září 2022. Důvodová zpráva k nařízení vlády č. 35/2022 Sb. výslovně uvádí: „**Zákon nedává vládě žádné zmocnění ke stanovení zvýšení důchodů v jiné výši nebo v jiné podobě.**“ Stejná slova užívá důvodová zpráva k nařízení vlády č. 136/2022 Sb.
21. Jak bude podrobně doloženo dále, tato základní podmínka ústavnosti nejen, že nebyla splněna, ale stalo se tak vědomým a úmyslným postupem vlády, potažmo Parlamentu České republiky. Vláda a Parlament České republiky vědomě postupovaly proti naplnění své

⁵ VOŘÍŠEK, V., PŘIB, J., *Důchodové předpisy s komentářem*. Praha: Anag, 2010, s. 279.

⁶ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 5., rozšířené vydání*. Praha, C. H. Beck, 2003, s. 67.

⁷ Dostupné zde: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/tiskove-konference/tiskova-konference-po-jednani-vlady--16--unora-2022-194347/>

zákonné povinnosti provést mimořádnou valorizaci, čímž zvolily vědomě postup nejenom protizákonný a protiústavní, ale také postup proti jednomu ze základních závazků státu v oblasti lidských práv (majících navíc mezinárodněprávní charakter), kterým je tato **práva nejenom respektovat a chránit, ale také naplňovat**.⁸ Situace je v tomto směru o to flagrantnější a tristnější, že tento závazek je celkem 8x zdůrazněn ve studijním textu vydaném Úřadem vlády České republiky coby pomůcky ke složení zvláštní části úřednické zkoušky.⁹

22. Ostatně o nejenom **právní vadnosti**, ale i **logické nesmyslnosti** úvahy ministra práce a sociálních věcí, potažmo vlády a vládní většiny v obou komorách Parlamentu České republiky svědčí i skutečnost, že **pokud by na konci ledna 2023 nevznikl právní nárok (a pro vládu povinnost) na provedení mimořádné valorizace, nemohla by vzniknout ani povinnost vydat příslušné realizační nařízení vlády** ve smyslu § 67 odst. 16 citovaného zákona, protože by taková povinnost zcela postrádala věcný základ.

II.B) Způsob přípravy, projednání a schválení zákona č. 71/2023 Sb.

23. Návrh, který se později stal zákonem č. 71/2023 Sb., byl Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky (dále jen „**Poslanecká sněmovna**“) předložen jako vládní návrh dne 20. února 2023 a byl projednáván jako **sněmovní tisk č. 392 v 9. volebním období**.¹⁰ Stalo se tak 20 dní poté, co na konci ledna 2023 **vznikl právní nárok** příjemců důchodů na provedení mimořádné valorizace ve smyslu § 67 zákona č. 155/1995 Sb. o důchodovém pojištění, v platném znění. Předložený návrh zákona svým obsahem směřoval k vyřazení tohoto mechanismu jen pro termín mimořádné valorizace důchodů v červnu 2023. Vláda jako navrhovatel tak činila s vědomím, že povinnost provést mimořádnou valorizaci, potažmo nárok na mimořádné zvýšení důchodů, již vznikl.
24. Předložení uvedeného zákona však znamenalo zásadní obrat v dosavadním přístupu vlády. Pro úplné posouzení **protiústavnosti postupu jak vlády, tak Parlamentu České republiky** v této věci, je nutno poukázat na vývoj postoje zejména vlády k této problematice v době před podáním návrhu zákona, jehož ustanovení jsou tímto návrhem napadena.
25. V důvodové zprávě k sněmovnímu tisku č. 392 v 9. volebním období je doslova uvedeno: *„Navrhovaná změna zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZDP“) reaguje na nečekaně rychlý cenový vývoj ve druhém pololetí roku 2022 a zejména v lednu 2023. Vlivem vysokého růstu cen je nutné provést zvýšení důchodů a příspěvků k důchodu v mimořádném termínu v měsíci červnu 2023. Toto zvýšení vyžaduje alokaci prostředků státního rozpočtu v rozsahu, který není v současné době možné saturovat.“*
26. Důležitou skutečností je, že zákon o státním rozpočtu České republiky na rok 2023, publikovaný pod č. 449/2022 Sb., **nepočítá s žádnými prostředky** na provedení

⁸ K tomuto závazku viz blíže: ŠTURMA, P. *Pojem a teorie lidských práv*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2013, s. 13-14.

⁹ Viz *Lidská práva. Studijní text k přípravě na složení zvláštní části úřednické zkoušky*. Praha: Úřad vlády a Ministerstvo spravedlnosti, 2009. Dostupné online: <https://www.mvcr.cz/sluzba/soubor/skripta-23-lidska-prava-20210929-pdf.aspx>

¹⁰ Dostupný také on-line zde: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?T=392&O=9>

mimořádné valorizace důchodů v roce 2023. Vláda České republiky, a potažmo Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, tedy **nevyčlenily ani korunu na tento účel.**¹¹

27. Ministr práce a sociálních věcí se dále v této věci pro ČTK vyjádřil 2. listopadu 2022 následovně: „Zda bude v příštím roce nutná mimořádná valorizace, v tento okamžik nevíme,“ řekl Jurečka členům výboru. Pokud by podle zákonných pravidel mimořádné navýšení důchodů nastalo, vypsala by podle něho potřeba novelizace rozpočtu. Toto vyjádření bylo v příkrém rozporu s oficiálními vládními materiály (viz níže).

II.B.1) Postoj vlády k otázce možnosti mimořádné valorizace důchodů v roce 2023 v průběhu období září 2022 – únor 2023

28. Již návrh zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2023 ve verzi z 8. září 2022, Sešit D. Makroekonomický rámec a fiskální politika; tedy jedná se o materiál připravený ministerstvem financí, zde ve verzi, kterou schválila vláda, se uvádí na str. 12: „Kromě standardní valorizace doplněné o výplatu dávek za každé vychované dítě (v celkovém úhrnu cca 50 mld. Kč) budou dále působit částečné dopady mimořádných valorizací od června a září 2022. **Zároveň počítáme s další mimořádnou valorizací vyplácenou od dubna 2023.** Celkově se výdaje na dávky důchodového pojištění zvýší o bezmála 104 mld. Kč. Meziroční růst sociálních dávek naopak budou tlumit letošní mimořádné transfery...“⁴²
29. Totožné vyjádření obsahuje návrh zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2023 ve verzi z 30. září 2022.
30. Dále lze odkázat na Fiskální výhled ČR – listopad 2022, publikovaný ministerstvem financí dne 9. listopadu 2022, který doslova uvádí na str. 7: „*Strukturální deficit v predikci a výhledu odhadujeme ve výši 3,3 % HDP pro rok 2023 s následným poklesem ke 3 % HDP v letech 2024 a 2025. Meziroční zhoršení v roce 2023 je dáno primárně další mimořádnou valorizací důchodů a diskrečními opatřeními na straně příjmů (zejména u daně z přidané hodnoty)*“. Na str. 13 dále: „*Vliv v následujícím roce budou mít i náklady letošních mimořádných valorizací za odpovídající část roku a predikce očekávaného vývoje cen nevyklučuje ani další mimořádnou valorizaci v polovině příštího roku. Dle aktuální predikce by inflace mohla v lednu 2023 v relaci s červnovým indexem překonat hranici 6 %. Tato mimořádná valorizace by měla v následujícím roce dopad téměř 20 mld. Kč a v roce 2024 dodatečných 14 mld. Kč.*“⁴³
31. Stejně Makroekonomická predikce ČR – listopad 2022, publikovaná ministerstvem financí dne 9. listopadu 2022, uvádí na str. 12: „*V oblasti sociálních dávek jde zejména o růst dávek důchodového pojištění, které budou determinovány jak valorizací od ledna, tak velmi pravděpodobně i mimořádnou valorizací z titulu vyšší míry inflace.*“⁴⁴

¹¹ Viz např. zde: <https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/2311772> Tuto skutečnost potvrdil také prezident republiky. Viz také jeho vyjádření k této věci, když oznamoval, jak se zákonem č. 71/2023 Sb. v rámci svých pravomocí naloží. Dostupné on-line zde: <https://www.hrad.cz/cs/prezident-cr/soucasny-prezident-cr/verejna-vystoupeni-a-rozhovory/vyjadreni-prezidenta-republiky-k-tematu-valorizace-duchodu-16959>

¹² Dostupné on-line zde: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCG8BTVP9/KORNCJ2EFK49>

¹³ Dostupné on-line zde: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/2022-11-09_Fiskalni-vyhled-CR-listopad-2022_v02.pdf

¹⁴ Dostupné on-line zde: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/2022-11-09_Makroekonomicka-predikce-listopad-2022.pdf

32. Stanovisko Úřadu Národní rozpočtové rady č. 7/2022 ze dne 8. prosince 2022 uvádí: „Schválený rozpočet je také zatížen vysokou mírou nejistoty. Rizikem ve směru vyššího deficitu jsou výdaje na mimořádnou valorizaci důchodů v roce 2023. Na základě očekávaného vývoje inflace lze odhadovat, že k překročení pětiprocentní hranice nárůstu spotřebitelských cen (od data relevantního pro stanovení výše řádné valorizace) dojde v lednu 2023, což bude znamenat spuštění mimořádné valorizace dávek důchodového pojištění v červnu. To si vyžádá dodatečné výdaje okolo 20 mld. Kč, které nejsou v aktuálním rozpočtu předpokládány. Vzhledem k vysoké částce nelze rozumně předpokládat, že ji bude možné pokrýt z úspor v jiných položkách státního rozpočtu.“¹⁵
33. Uvedené dokumenty dokazují, že vláda si byla nejpozději od konce léta 2022 vědoma **nutnosti vyčlenit prostředky na mimořádnou valorizaci důchodů v roce 2023**. Ministr práce a sociálních věcí tedy 2. listopadu 2022 ve svém výše citovaném vyjádření nemluvil pravdu.
34. Již ale 25. prosince 2022 tentýž ministr změnil postoj a spolu s ministrem financí se k otázce nutnosti provést mimořádnou valorizaci důchodů v roce 2023 vyjádřili následovně: „Víme, že ta situace pravděpodobně nastane, jsme si toho vědomi. Ta kalkulace je takto opravdu objektivně nastavena kolem dvaceti miliard korun...“ uvedl Jurečka. ... Šéf státní kasy Zbyněk Stanjura (ODS) **kvůli chybějícím dvaceti miliardám** novelu rozpočtu ani prohloubení oficiálního schodku neplánuje. „Není to ani jedno procento těch výdajů. Ta částka zní obrovsky, ale v míře příjmů a výdajů není tak vysoká. Myslím, že bychom to zvládli. Nechtěl bych, aby byla novela státního rozpočtu,“ uvedl Stanjura.“
35. Jak ministr práce a sociálních věcí, tak ministr financí potvrdili, že provedení mimořádné valorizace důchodů vysoce pravděpodobně dle zákona nastane a současně, že státním rozpočtu České republiky na rok 2023 na tento účel nejsou vyčleněné žádné prostředky, konkrétně zhruba 20 miliard Kč. **Z vyjádření ministra financí je ale současně patrné, že pokrytí tohoto výdaje provedeného zákonným způsobem není žádným problémem.**
36. Zdůvodnění návrhu zákona uvedené ve sněmovním tisku č. 392 v 9. volebním období tedy nemá nic společného se skutečností. Nutnost provést s vysokou pravděpodobností mimořádnou valorizaci důchodů v roce 2023 byla vládě dobře známa nejpozději 8. září 2022. Opakovaně byla v oficiálních vládních materiálech připravených ministerstvem financí (!) zmiňována celý podzim roku 2022. V prosinci 2022 již bylo vládě známo i to, s jakou částkou je nutno minimálně počítat.¹⁶ Přesto vláda nevyčlenila ve státním rozpočtu na tento účel ani korunu. Naopak dne 20. února 2023 předložila návrh zákona, kterým vyřadila standardní postup pro provedení mimořádné valorizace s odůvodněním, že se jedná o „**nečekanou záležitost**“.¹⁷

¹⁵ Dostupné on-line zde: <https://www.rozpocetovarada.cz/publikace/stanovisko-nrr-fiskalni-a-rozpocetova-politika-7-2022/>

¹⁶ V této věci lze odkázat vyjádření Národní rozpočtové rady z 3. ledna 2023 pro ČTK: „To (strukturní nerovnováhu) bohužel nemění ani schválená podoba státního rozpočtu na rok 2023, která počítá s celkovou nerovnováhou státního rozpočtu a státních mimorozpočtových fondů ve výši 328,4 miliardy Kč. Navíc je zde nemalé riziko dalšího prohloubení, mimo jiné z důvodu další mimořádné valorizace dávek důchodového pojištění,“ uvedla rada.“

¹⁷ Klíčové je v této věci zejména výše citované stanovisko Úřadu Národní rozpočtové rady č. 7/2022 ze dne 8. prosince 2022, které dokládá všechny podstatné body klamavých vyjádření a postupů vlády.

37. Vláda České republiky tedy od počátku září 2022 při přípravě státního rozpočtu na rok 2023 vědomě postupovala tak, že **ačkoliv jí nutnost mimořádné valorizace důchodů byla zcela zřejmá, nevyčlenila na ní žádné finanční prostředky.**¹⁸ Na konci roku 2022 tuto skutečnost přiznala. A dne 20. února 2023 tento problém, který sama vytvořila, vyřešila – **avšak poté, co již vznikl právní nárok příjemců důchodů na jejich valorizaci!** – tak, že standardní mechanismus mimořádné valorizace navrhla vyřadit s odůvodněním, že celá situace vznikla **údajně neočekávaně.**

38. Uvedený vývoj je nezbytné vzít v potaz a zohlednit při **posouzení ústavnosti využití stavu legislativní nouze**, v němž vláda svůj návrh požádala projednat. Z výše uvedeného je zcela zřejmé, že **institut stavu legislativní nouze byl zneužit.**

II.B.2) Zneužití stavu legislativní nouze

39. Spolu s předložením návrhu zákona, který je předmětem tohoto návrhu Ústavnímu soudu, vláda požádala předsedkyni Poslanecké sněmovny o vyhlášení stavu legislativní nouze. Předsedkyně Poslanecké sněmovny tomuto návrhu téhož dne vyhověla svým rozhodnutím č. 54 ze dne 20. února 2023.¹⁹

40. Podmínky pro vyhlášení stavu legislativní nouze a pro postup v jeho rámci jsou upraveny v § 99 zákona č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, v platném znění (dále jen „**jednací řád**“).

41. Zásadní pro tento návrh jsou v první řadě podmínky, za nichž může být stav legislativní nouze vyhlášen. Ustanovení § 99 odst. 1 stanoví, že se musí jednat o *mimořádné okolnosti*, kdy jsou *zásadním způsobem* ohrožena *základní práva a svobody občanů nebo bezpečnost státu nebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody.*

42. Jak je z normativního textu uvedeného ustanovení jednacího řádu patrné, musí dojít ke **kumulativnímu naplnění třech podmínek.** Musí se jednat o:

- a) **Okolnosti mimořádné,**
- b) **Dosahující intenzity zásadní hrozby,**
- c) **Uvedená hrozba směřuje proti základním právům a svobodám občanů nebo bezpečnosti státu nebo hrozí vyvolat značné hospodářské škody.**

43. Zákonem stanovené podmínky pro vyhlášení stavu legislativní nouze **nebyly splněny.**

Ad a) Nastalá situace nebyla mimořádná.

44. Jak bylo podrobně doloženo výše za použití návrhu zákona o státním rozpočtu, fiskálních výhledů ČR, stejně jako stanoviska Úřadu Národní rozpočtové rady, vláda si **nejpozději od 8. září 2022 byla vědoma** toho, že v roce 2023 dojde s vysokou mírou

¹⁸ Tuto skutečnost potvrdil také prezident republiky. Viz také jeho vyjádření k této věci, když oznamoval, jak se zákonem č. 71/2023 Sb. v rámci svých pravomocí naloží. Dostupné on-line zde: <https://www.hrad.cz/cs/prezident-cr/soucasny-prezident-cr/verejna-vystoupeni-a-rozhovory/vyjadreni-prezidenta-republiky-k-tematu-valorizace-duchodu-16959>

¹⁹ Dostupné on-line zde: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=223830&pdf=1>

pravděpodobnosti k mimořádné valorizaci důchodů. To vylučuje, aby se jednalo o situaci mimořádnou, nepředvídatelnou a nečekanou.

Ad b) Nutnost mimořádné valorizace důchodů neznamenala zásadní hrozbu

45. Jak již bylo doloženo výše, ministr financí Zbyněk Stanjura se dne 25. prosince 2022 vyjádřil v tom smyslu, že pokud k mimořádné valorizaci dojde, **nejedná se pro rozpočet o žádný problém, a dokonce nebude nutná ani jeho novelizace.**
46. Stejný postoj ministr financí zaujal v pořadí Otázky Václava Moravce znovu dne 26. února 2023, tedy sedmý den projednávání návrhu Poslaneckou sněmovnou. Tehdy uvedl: „... výplata penzí je mandatorní výdaj. To znamená, budou vyplaceny. To je úplně jednoduché, jestli někdo říká, že podle jeho propočtů je tam dneska napsáno o 10 miliard méně, tak říkám, že je to částka, s kterou si rozpočet poradí. Kvůli tomu nemusíme dělat žádné změny, upřesňuje se to číslo každý měsíc podle konkrétního plnění, 2227 miliard jsou výdaje státního rozpočtu v letošním roce. Jinými slovy, dvě stě dvacet dva miliard je 10 %, 22 miliard je jedno procento. Řekněte mi firmu nebo rodinu, která 26. února letošního roku žná na 99 % nebo na 100 procent své letošní příjmy a své letošní výdaje. Já vím, že to to číslo je, já vím, že to číslo je vysoké, ale my se musíme podívat na to absolutní číslo i na to relativní, 1927 miliard jsou příjmy, 2227 miliard jsou výdaje. Platí věta, kterou jsem řekl v prosinci, kdyby ta valorizace byla do 20 miliard, je to číslo, s kterým si rozpočet poradí nebo v lednu 4. ledna nebo 20. prosince, klidně 4. ledna. Na tom se nezměnilo vůbec nic.“
47. Ještě 26. února 2023 ministr financí zastává stanovisko, že kvůli mimořádnému výdaji ve výši 1 % výdajů státního rozpočtu není třeba státní rozpočet vůbec novelizovat. Jinými slovy, **žádným způsobem nemohl být naplněn zákonný požadavek pro vyhlášení stavu legislativní nouze**, tedy aby se jednalo o **zásadní hrozbu**. Skutečnost, že mimořádná valorizace bude znamenat výdaj ve výši 32 mld. Kč, na dané argumentaci nic nemění. Jestliže 20 mld. Kč z této částky neznamená pro státní rozpočet nic, potom dodatečných 12 mld. Kč výdajů může sice znamenat nutnost novelizace státního rozpočtu, ale opět **nikoliv žádnou hrozbu, natož zásadní.**

Ad c) Mimořádná valorizace důchodů neznamená hrozbu vyjmenovaným hodnotám

48. Aby mohl být vyhlášen stav legislativní nouze, musí kromě naplnění výše uvedených dvou podmínek – k čemuž nedošlo, jak bylo doloženo výše – nastat ohrožení **alespoň jedné ze tří taxativně vyjmenovaných hodnot, přičemž ani k naplnění této podmínky nedošlo.**
49. V prvé řadě, mimořádná valorizace důchodů slouží k naplnění ústavně garantovaných práv, nemůže znamenat jejich ohrožení. V této souvislosti lze odkázat na ustanovení čl. 30 Listiny. A to ve spojení s povinností státu vyplývající z jeho mezinárodních závazků spočívající v **nutnosti lidská práva nejenom respektovat a chránit, ale také naplňovat.**²⁰

²⁰ K tomuto závazku viz blíže: ŠTURMA, P. *Pojem a teorie lidských práv*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2013, s. 13-14.

50. Není třeba podrobně vysvětlovat, že mimořádná valorizace důchodů **neznamená a ani nemůže znamenat hrozbu pro bezpečnost státu.**
51. K poslední chráněné hodnotě spočívající v předcházení „značných hospodářských škod státu“ lze uvést pouze toliko, že **organizace systému důchodového pojištění je úkolem uloženým státu zákonem č. 155/1995 Sb.** Za tím účelem stát shromažďuje prostřednictvím povinného pojištění, případně z jiných zdrojů, prostředky na tento účel. Nedisponuje v první řadě žádnými „svými“ prostředky. Tedy státu **žádná škoda v tomto smyslu vzniknout nemůže.**
52. V druhé řadě, je úkolem státu **zákon naplnit, v celém rozsahu, včetně tzv. mimořádné valorizace důchodů.** Splnění zákonné povinnosti opět nemůže znamenat „vznik škody“. Naopak úkolem státu je **řádně a předvídatelně hospodařit,** a nikoliv vyvolávat situace, které později jeho představitelé označí jako „nečekané“.
53. S ohledem na vše výše uvedené navrhovatelé konstatují, že **nedošlo ke splnění ani jedné ze tří podmínek** – které navíc musejí být splněny kumulativně – stanovených § 99 odst. 1 jednacího řádu pro vyhlášení stavu legislativní nouze.
54. **Stav legislativní nouze byl zneužit a jeho použitím došlo jak k porušení jednacího řádu Poslanecké sněmovny, tak i ústavního pořádku.** Konkrétní zdůvodnění bude uvedeno v další části tohoto návrhu.

II.B.3) Opakované porušení jednacího řádu Poslanecké sněmovny v průběhu projednávání sněmovního tisku č. 392, pozdějšího zákona č. 71/2023 Sb.

55. Neodůvodněné, a tedy svévolné vyhlášení stavu legislativní nouze dne 20. února 2023 neznamenal konec, ale naopak **začátek dalších protiprávních kroků vládní většiny** v Poslanecké sněmovně při projednávání návrhu zákona, který byl později vyhlášen pod č. 71/2023 Sb.
56. K porušení závazných pravidel legislativního procesu došlo svévolným postupem vládní většiny v následujících typových případech:
- Nepřipuštění procedurálních návrhů poslanců opozice během projednávání otázky, zda jsou splněny podmínky pro vyhlášení stavu legislativní nouze,
 - Omezení délky řečnické doby během posuzování, zda trvá stav legislativní nouze a zda Poslanecká sněmovna bude návrh zákona schvalovat ve zkráceném jednání,
 - Nepřipuštění protinávrhů ohledně termínu hlasování ve věci potvrzení, zda stav legislativní nouze nadále trvá,
 - Pevné zařazení hlasování o potvrzení, že jsou dány podmínky pro to, aby návrh byl projednán ve zkráceném jednání,
 - Omezení přednostních práv k vystupování v rozpravě,
 - Omezení počtu faktických poznámek.

Ad a) Nepřipuštění procedurálních návrhů poslanců opozice během projednávání otázky, zda jsou splněny podmínky pro vyhlášení stavu legislativní nouze

57. Dne 28. února 2023 podala poslankyně Jana Mračková Vildumetzová v rámci fáze jednání Poslanecké sněmovny spočívající v posouzení, zda stav legislativní nouze stále trvá, viz §

99 odst. 4 jednacího řádu, procedurální návrh, aby bylo projednání bodu „potvrzení stavu legislativní nouze“ přerušeno do 30. června 2023.²¹ Předsedající schůze Věra Kovářová nedala o tomto návrhu vůbec hlasovat s argumentací, že se Sněmovna nenachází „v bodu“.

58. Procedurální návrhy však upravuje § 60 odst. 1 jednacího řádu. Ten stanoví: „*Poslanec se může přihlásit k faktické poznámce, kterou reaguje na průběh rozpravy. Za faktickou poznámku se považuje i procedurální návrh týkající se způsobu projednávání některého bodu pořadu.*“
59. Místopředsedkyně Poslanecké sněmovny V. Kovářová zvolila výklad, podle kterého lze v této fázi jednání sice uplatňovat faktické poznámky, ale nelze podávat procedurální návrhy. Tento výklad je značně formalistický, i s ohledem na to, že výslovně vyloučeno je podání procedurálních návrhů pouze v ustanovení § 109m odst. 2 jednacího řádu. Ten výslovně vylučuje faktické poznámky a procedurální návrhy ve zkráceném jednání ve věcech bezpečnosti republiky. *A contrario* tak můžeme dovodit, že při projednávání návrhu ve stavu legislativní nouze a ve zkráceném jednání dle § 99 jednacího řádu se postupuje v souladu s ustanovením § 60 jednacího řádu.
60. Nicméně i kdyby byl postup místopředsedkyně Poslanecké sněmovny Kovářové souladný s jednacím řádem, vzápětí vládní většina v Poslanecké sněmovně tento postup opustila, když se jednalo o procedurální návrhy jejích vlastních poslanců.
61. Konkrétně tak vládní většina opakovaně učinila ještě ve fázi projednávání otázky, zda stav legislativní nouze nadále trvá, a to v záležitostech omezení a zkrácení řečnické doby v této fázi legislativního procesu, aniž by již bylo otevřeno projednávání bodu pořadu schůze, tedy samotné projednávání návrhu. Stejně tak zvolila vládní většina odlišný postup v případě návrhu vlastních poslanců stanovení pevného termínu hlasování o potvrzení, že stav legislativní nouze nadále trvá. Uvedené příklady odlišného postupu budou podrobně zdokumentovány dále.
62. Již na tomto místě pro doložení odlišného přístupu vládní většiny k poslancům opozice a popsanému procedurálnímu návrhu poslankyně Mračkové Vildumetzové je vhodné doložit konkrétní příklad. Tím se stalo projednání a schválení procedurálního návrhu poslance vládní většiny Josefa Cogana ještě ve fázi jednání o tom, zda stav legislativní nouze nadále trvá.
63. Poslanec Cogan krátce po osmé hodině ráno dne 1. března 2023 navrhl, aby každý poslanec mohl v dané věci vystoupit nejvýše dvakrát, s vystoupením trvajícím nejvýše 5 minut,²² přičemž odkázal na ustanovení § 99 odst. 7 jednacího řádu. Poslanecká sněmovna tento návrh schválila.²³ A to přesto, že ustanovení § 99 odst. 7 jednacího řádu se vztahuje

²¹ Viz těsnopisný záznam z jednání Poslanecké sněmovny:
<https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/055schuz/s055014.htm#r6>

²² Viz těsnopisný záznam z jednání Poslanecké sněmovny:
<https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/055schuz/s055110.htm>

²³ Viz těsnopisný záznam s výsledkem hlasování:
<https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/055schuz/s055111.htm>

výslovně až na fázi 2. čtení projednávání návrhu zákona, a nikoliv na jednání o otázce, zda i nadále trvají podmínky pro trvání stavu legislativní nouze.

64. Vládní většina tedy účelově volila odlišný postup ve věci návrhů poslanců opozice a svých vlastních poslanců. Konkrétně ve fázi projednávání, zda stav legislativní nouze nadále trvá, připouštěla pouze faktické poznámky poslanců opozice s odkazem na znění § 60 odst. 1 jednacího řádu, avšak v případě vlastních poslanců připouštěla podání i hlasování i o procedurálních návrzích, včetně takových, které jsou podle jednacího řádu přípustné pouze v jiných fázích legislativního procesu.

65. Uvedené dokládá, že vládní většina zneužila své převahy nad opozicí a vykládala jednací řád účelově, jak jí vyhovovalo, a postupovala výslovně proti jeho ustanovením. Vládní většina postupovala svévolně. Tím také porušila ustanovení ústavního pořádku, která budou specifikována v další části tohoto návrhu.

Ad b) Omezení délky řečnické doby během posuzování, zda trvá stav legislativní nouze a zda Poslanecká sněmovna bude návrh zákona schvalovat ve zkráceném jednání

66. V bodu 1 této části návrhu již byl popsán případ procedurálního návrhu poslance Cogana, který podal 1. března 2023. Poslanci vládní většiny tento návrh schválili i přesto, že v dané fázi jednání měl být nepřipustný, pokud by byla aplikována kritéria den předtím použitá v případě opoziční poslankyně Mračkové Vildumetzové. Návrh byl dále schválen i přesto, že poslanec Cogan navrhl použít opatření, které v dané fázi jednání nebylo vůbec přípustné. Ustanovení § 99 odst. 7, na které se poslanec Cogan odvolával, připouští omezení řečnické doby ve 2. čtení návrhu zákona. Druhé čtení nebylo v této fázi ještě ani zdaleka zahájeno.

67. Ke stejnému postupu spočívajícímu v porušení jasně stanovených pravidel jednacího řádu došlo i následně při jednání o tom, zda má být návrh zákona projednán ve zkráceném jednání. Tuto otázku upravuje § 99 odst. 5 jednacího řádu, který stanoví: „*Ve stavu legislativní nouze posoudí Sněmovna před projednáváním vládního návrhu zákona, zda jsou podmínky pro jeho projednání ve zkráceném jednání. Neshledá-li důvody pro mimořádný postup, návrh zákona ve zkráceném jednání neprojednává.*“ Nepřipouští však zkrácení či omezení řečnické doby. To připouští § 97 odst. 7 jednacího řádu až pro 2. čtení návrhu zákona.

68. Ani v této fázi jednání by tedy neměla být omezena řečnická doba. Poslanecká sněmovna tak však hlasy poslanců vládní většiny přesto učinila a omezila řečnickou dobu na dvakrát pět minut.²⁴

69. Tím jednak opět použila odlišná pravidla pro procedurální návrhy vlastních poslanců ve srovnání s nakládáním s procedurálními návrhy opozičních poslanců, jednak použila ustanovení jednacího řádu vůbec se nevztahující k dané fázi legislativního procesu. Vládní většina opět postupovala svévolně.

²⁴ Viz těsnopisný záznam s výsledkem hlasování:
<https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/055schuz/s055211.htm#r4> a zde:
<https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=79811>

Ad c) Nepřipuštění protinávrhů ohledně termínu hlasování ve věci potvrzení, zda stav legislativní nouze nadále trvá

70. Když poslanec Marek Výborný dne 1. března 2023 předložil návrh na pevné zařazení hlasování o tom, zda stav legislativní nouze i nadále trvá, na 16.00 hod. téhož dne, předsedkyně Poslanecké sněmovny Markéta Pekarová Adamová tento návrh mající procedurální charakter připustila (k otázce přípustnosti či nepřípustnosti tohoto postupu, stejně jako jeho svévolnosti podle toho, zda se jednalo o návrh poslance vládní většiny či opozice, viz výše), ale současně odmítla připustit protinávhrhy dalších přibližně 30 poslanců k této věci se slovy: „*Já myslím, že už je to dostatek protinávrhů...*“ Načež dala o svém postupu hlasovat s tím, že protinávrhů již bylo podáno přibližně osm a pokud má někdo proti jejímu postupu námitky, potom necht' vznese námitku vůči jejímu postupu.²⁵
71. Tuto záležitost, tedy postup při podávání návrhů a protinávrhů upravuje ustanovení § 58, § 60 a § 63 jednacího řádu. Žádné z citovaných ustanovení jednacího řádu však neumožňuje jakkoliv omezit podávání návrhů, respektive tzv. protinávrhů poslanci.
72. **V postupu předsedkyně Poslanecké sněmovny v této věci lze opět spatřovat svévoli vedoucí k flagrantnímu porušení pravidel jednacího řádu a popření práv opozičních poslanců.**

Ad d) Pevné zařazení hlasování o potvrzení, že jsou dány podmínky pro to, aby návrh byl projednán ve zkráceném jednání

73. V souvislosti s výše uvedeným bodem 3 popisujícím porušení pravidel legislativního procesu v případě připuštění návrhu poslance Výborného na pevné zařazení termínu hlasování ve věci,²⁶ zda jsou dány podmínky pro to, aby návrh byl projednán ve zkráceném jednání, došlo realizací tohoto návrhu ke zbavení desítek poslanců jejich práva vystoupit v rozpravě. Tento postup je vyloučen ustanovením § 66 odst. 1 jednacího řádu, který stanoví, že předsedající ukončí rozpravu tehdy, pokud do ní nejsou přihlášení další řečníci.
74. Ustanovení § 99 odst. 5 jednacího řádu připouští, aby byl návrh zákona ve stavu legislativní nouze projednán ve zkráceném jednání. Avšak nedává žádné zvláštní pravidlo, které by vyloučilo postup podle § 66 odst. 1 jednacího řádu. V době, kdy k hlasování došlo, bylo do rozpravy přihláшено ještě 43 poslanců.²⁷ Tedy také v tomto případě došlo k popření práv opozičních poslanců svévolným postupem vládní většiny.
75. Lze dodat, že zatímco ještě 28. února 2023 [viz výše pasáž v bodu a)] nebyly v této fázi projednávání připuštěny procedurální návrhy opozičních poslanců, dne 2. března vládní většina jejich podávání připustila, a to s tím, že schválila takové návrhy, kterými **připravila poslance opozice o jejich práva v rámci legislativního procesu.**

²⁵ Viz těsnopisný záznam: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/055schuz/s055131.htm#r2>

²⁶ Viz těsnopisný záznam: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/055schuz/s055242.htm>

²⁷ Viz těsnopisný záznam: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/055schuz/s055276.htm#r2>

Ad e) Omezení přednostních práv k vystupování v rozpravě

76. Dne 3. března ve 21.20 hod. došlo k bezprecedentnímu kroku, když Poslanecká sněmovna hlasy poslanců vládní většiny schválila návrh poslance M. Výborného „...*ve druhém čtení sněmovního tisku 392 pokračovat s omezením na dvě vystoupení po pěti minutách, a to včetně faktických poznámek, a zároveň se toto omezení týká všech poslanců, tedy i poslanců s přednostním právem.*“²⁸

77. I přesto, že ve 2. čtení návrhu zákona v rámci stavu legislativní nouze může dojít v souladu s § 99 odst. 7 jednacího řádu k omezení řečnické doby jednotlivých poslanců, jak co do počtu vystoupení, tak i co do jejich délky, **není uvedené omezení aplikovatelné na osoby, které jsou vybaveny tzv. přednostním právem vystoupení.** Jejich postavení řeší § 67 jednacího řádu, který neumožňuje žádné výjimky, stejně jako výjimky z něj nejsou založeny žádnými jinými ustanoveními jednacího řádu.

78. Ustanovení § 67 jednacího řádu stanoví, že:

„Kdykoli o to požádají, udělí se slovo:

a) prezidentu republiky,

b) členovi vlády,

c) předsedovi a místopředsedům Sněmovny,

d) předsedovi poslaneckého klubu,

e) poslanci, který je předsedou politické strany nebo politického hnutí, k nimž přísluší poslanci, kteří jsou členy poslaneckého klubu ustanoveného na začátku volebního období (§ 77 odst. 1 a 5).“

79. Ve vztahu k parlamentní opozici a jejím představitelům byla v danou chvíli relevantní především **ustanovení § 67 písm. d) a e).**

80. K tomuto ustanovení se vyjadřuje také všeobecně respektovaná odborná literatura, konkrétně komentář k jednacímu řádu Poslanecké sněmovny vypracovaný kolektivem autorů pod vedením dr. Jindřišky Syllové,²⁹ dlouholeté bývalé ředitelky Parlamentního institutu a známé znalkyně parlamentních procedur.

81. Autoři komentáře k této otázce konstatují: „...*ustanovení upravuje právo určitých (výslovně zde uvedených) osob vystoupit přednostně před jinými osobami, pokud předsedajícího požádají o slovo. Právo vystoupit není omezeno pouze na rozpravu jako u přednostního práva zpravodaje návrhu a poslance, který chce k návrhu přednést stanovisko poslaneckého klubu (§ 58), ale **lze jej uplatnit kdykoli během jednání Sněmovny (včetně hlasování) a z jakéhokoli důvodu. Předsedající je v takovém případě povinen jim slovo udělit, jakmile o to požádají, s tím, že dosavadního řečníka nepřerušuje (§ 61) a před vystoupením nechá vystoupit všechny poslance s faktickými poznámkami.***“³⁰ „Předsedové poslaneckých klubů uvedení v ustanovení písm. d) reprezentují sbory, ve kterých se poslanci sdružují podle politické příslušnosti k politické straně či politickému hnutí (§ 77). V

²⁸ Viz těsnopisný záznam: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/055schuz/s055403.htm>

²⁹ SYLLOVÁ, J., KAVĚNA, M., TETOUROVÁ, E., NĚMEC, J. a kol. *Jednací řád Poslanecké sněmovny. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2021.

³⁰ SYLLOVÁ, J., KAVĚNA, M., TETOUROVÁ, E., NĚMEC, J. a kol. *Jednací řád Poslanecké sněmovny. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 380.

souladu s ústavním požadavkem svobodné soutěže politických stran a ochrany menšin při rozhodování většiny je tak jejich prostřednictvím dán prostor pro vyjádření všem poslaneckým klubům zastoupeným ve Sněmovně i mimo rozpravu v souladu s jejich jednotným politickým přesvědčením. Mohou tak například bezprostředně reagovat na vystoupení jiného řečníka s přednostním právem (např. člena vlády v případě opozičních poslanců) či na vystoupení ostatních poslanců a v jakékoli fázi jednání Sněmovny sdělit své stanovisko k projednávané věci.“³¹

82. **Práva přednostních vystoupení nelze podle jednacího řádu vůbec omezit.** Mj. proto, aby byla zachována ústavně garantovaná práva parlamentní menšiny na vyjádření svého názoru. **Přesto tak vládní většina dne 3. března ve 21.22 hod. učinila.**³²
83. Na **protizákonnost a protiústavnost** tohoto rozhodnutí upozornila řada poslanců, včetně předsdkyně poslaneckého klubu opozičního politického hnutí ANO, paní Aleny Schillerové³³ nebo poslance Radka Vondráčka, předsedy ústavněprávního výboru.³⁴
84. Toto rozhodnutí bylo nakonec poslanci vládní většiny po téměř třech hodinách zrušeno.³⁵ Mezitím uplynulý čas nicméně způsobil, že řada představitelů opozice neměla možnost v rozpravě vystoupit, a tím alespoň zčásti nahradit názory opozičních poslanců, kteří omezením počtu vystoupení a jejich délky o svá práva zaručená ústavním pořádkem a jednacím řádem přišli zcela.

Ad f) Omezení počtu faktických poznámek

85. Součástí návrhu poslance Výborného podaného dne 3. března 2023 pozdě večer (popsaného zevrubně výše v bodu 5), bylo také omezení počtu faktických poznámek, které může každý poslanec během rozpravy přednést, na dvě.
86. Postup, který zvolila vládní většina, je také v tomto případě v hrubém rozporu s jednacím řádem. Jak bylo uvedeno podrobně výše (viz bod 1), faktické poznámky a jejich uplatňování jsou upraveny § 60 jednacího řádu. Ten však nepočítá s jejich možným omezením. Vyloučit je lze **pouze v případě jednání podle § 109m jednacího řádu**, tedy v případě jednání o vyhlášení válečného stavu, stavu ohrožení státu, prodloužení nouzového stavu nebo jeho zrušení před skončením doby, na kterou byl vyhlášen, nebo v případě jednání o vyslání ozbrojených sil mimo území České republiky.
87. K problematice faktických poznámek navíc výše zmíněný komentář uvádí, že **poslancům, kteří se k faktické poznámce přihlásili, musí být dán prostor přednostně před ostatními řečníky**, a to zpravidla (výjimkou bude vystoupení zejména prezidenta

³¹ SYLLOVÁ, J., KAVĚNA, M., TETOUROVÁ, E., NĚMEC, J. a kol. *Jednací řád Poslanecké sněmovny. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 380 – 381.

³² Viz výsledky hlasování zde: <https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=79867>

³³ Viz těsnopisný záznam: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/055schuz/s055404.htm>

³⁴ Viz těsnopisný záznam: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/055schuz/s055403.htm>

³⁵ Viz těsnopisný záznam: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/055schuz/s055412.htm> a výsledek hlasování zde: <https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=79868>

republiky) i před řečníky s přednostním právem.³⁶ Smyslem faktické poznámky je reagovat bezprostředně na probíhající diskusi a její konkrétní vystoupení,³⁷ eventuálně její formou přednést procedurální návrh.³⁸

88. Z povahy věci tak nedává smysl, aby bylo možné omezit jejich počet,³⁹ když dopředu není známo, co zazní ve vystoupeních všech řečníků. Poslancům by tak nikdy (s velmi omezenými výjimkami danými jednacím řádem) nemělo být upřeno právo reagovat či přednést procedurální návrh.
89. Také odhlasováním omezení počtu faktických poznámek poslanci vládní většiny připravili poslance opozice o jejich práva v rámci legislativního procesu, což mělo zásadní vliv na jeho řádný průběh.
90. Závěrem k této části lze shrnout průběh legislativního procesu a postup poslanců vládní většiny následovně.
91. V průběhu 55. schůze Poslanecké sněmovny v 9. volebním období byla během projednávání sněmovního tisku č. 392, později vyhlášeného jako zákon č. 71/2023 Sb., **práva sněmovní menšiny porušována opakovaně, ve velké intenzitě a zcela svévolně ze strany vládní většiny. Došlo opakovaně k bezprecedentnímu porušování jednacího řádu i dosavadních sněmovních zvyklostí, což nabylo intenzity nezhojitelné protiústavnosti.**
92. Návrh zákona obsažený v tisku č. 392 v 9. volebním období byl dne 4. března Poslaneckou sněmovnou schválen včetně všech ustanovení, které jsou předmětem tohoto návrhu na zahájení řízení před Ústavním soudem. Pro jeho schválení nikdo z poslanců hnutí ANO nehlasoval.⁴⁰
93. Senátu Parlamentu České republiky (dále jen „**Senát**“) byl návrh zákona postoupen dne 6. března 2023. V Senátu byl návrh projednáván jako senátní tisk č. 59 ve 14. funkčním období. Organizační výbor Senátu ustanovil téhož dne garančním výborem Výbor pro sociální politiku a přikázal návrh k projednání ústavněprávnímu výboru. Ten na své schůzi konané dne 7. března 2023 doporučil Senátu návrh zákona zamítnout, a to pro zásadní pochybnosti jak o jeho souladu s ústavním pořádkem, tak o ústavnosti procedury jeho schvalování v Poslanecké sněmovně.⁴¹ Senát však tento návrh zákona na své 8. schůzi ve 14. funkčním období konané dne 8. března 2023 schválil.⁴²

³⁶ SYLLOVÁ, J., KAVĚNA, M., TETOUROVÁ, E., NĚMEC, J. a kol. *Jednací řád Poslanecké sněmovny. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 346.

³⁷ SYLLOVÁ, J., KAVĚNA, M., TETOUROVÁ, E., NĚMEC, J. a kol. *Jednací řád Poslanecké sněmovny. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 344.

³⁸ SYLLOVÁ, J., KAVĚNA, M., TETOUROVÁ, E., NĚMEC, J. a kol. *Jednací řád Poslanecké sněmovny. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 345.

³⁹ Shodně citovaný komentář hovořící o tom, že možnost přihlásit se k faktické poznámce není nijak omezena a není možné jí omezit usnesením Poslanecké sněmovny, jako je tomu v případě přihlášek k rozpravě dle § 59 odst. 2 jednacího řádu. Viz SYLLOVÁ, J., KAVĚNA, M., TETOUROVÁ, E., NĚMEC, J. a kol. *Jednací řád Poslanecké sněmovny. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 346.

⁴⁰ Viz výsledek hlasování zde: <https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=80214>

⁴¹ Viz senátní tisk č. 59/2 ve 14. funkčním období, dostupný on-line také zde: <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=107143>

⁴² Viz usnesení č. 125 dostupné on-line zde:

94. Prezident republiky zákon podepsal dne 16. března 2023, když vyjádřil své pochybnosti o ústavnosti zákona a vyjádřil přesvědčení, že je nezbytné, aby jej přezkoumal Ústavní soud.⁴³
95. Zákon byl publikován pod č. 71/2023 Sb., přičemž příslušná částka Sbírky zákonů byla rozeslána dne 20. března 2023. Zákon nabyl účinnosti vyhlášením, tedy dnem 20. března 2023.

III.

Rozpor napadených ustanovení s ústavním pořádkem České republiky

III.A) Rozpor zákonodárné procedury (legislativního procesu) s ústavním pořádkem

96. Po stránce procedurální shledávají navrhovatelé rozpor § 67ca zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ustanovení § 8a zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a odporu proti němu a ustanovení § 2a zákona č. 357/2005 Sb., o ocenění účastníků národního odboje za vznik a osvobození Československa a některých pozůstalých po nich, o zvláštním příspěvku k důchodu některým osobám, o jednorázové peněžní částce některým účastníkům národního boje za osvobození v letech 1939 až 1945 a o změně některých zákonů, respektive zákona č. 71/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, jako celku, s následujícími ustanoveními ústavního pořádku:
- a) čl. 1 odst. 1 Ústavy
 - b) čl. 2 odst. 3 Ústavy
 - c) čl. 5 Ústavy
 - d) čl. 6 Ústavy
 - e) čl. 9 odst. 2 Ústavy
 - f) čl. 2 odst. 2 Listiny
 - g) čl. 21 odst. 1 Listiny
 - h) čl. 22 Listiny
 - i) principy ústavně konformní normotvorby vyjádřenými v nálezech Ústavního soudu
 - spis. zn. Pl. ÚS 77/06
 - spis. zn. Pl. ÚS 1/12
 - spis. zn. Pl. ÚS 21/14
 - spis. zn. Pl. ÚS 87/20
 - spis. zn. Pl. ÚS 53/10
 - spis. zn. Pl. ÚS 55/10
 - spis. zn. Pl. ÚS 7/22
 - spis. zn. Pl. ÚS 20/21
 - spis. zn. Pl. ÚS 7/22

<http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=107214>

⁴³ Viz vyjádření prezidenta republiky dostupné on-line zde: <https://www.hrad.cz/cs/prezident-cr/soucasny-prezident-cr/verejna-vystoupeni-a-rozhovory/vyjadreni-prezidenta-republiky-k-tematu-valorizace-duchodu-16959>

97. Rozpor je dán z následujících důvodů.

98. Výše v části II.B) tohoto návrhu byl podrobně popsán průběh zákonodárského procesu i všechny zásadní případy svévole poslanců vládní většiny, stejně jako nejmarkantnější případy porušení jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Jak již Ústavní soud opakovaně rozhodl v minulosti, **porušení jednacího řádu Poslanecké sněmovny může mít ústavněprávní rozměr** (srov. nálezy uvedené níže).

99. Ve vztahu ke způsobu projednání a schválení napadených ustanovení zákona, která jsou specifikována výše, respektive celého zákona č. 71/2023 Sb. jsou z hlediska ústavněprávního přezkumu rozhodující následující skutečnosti.

100. V prvé řadě poslanci vládní většiny svým svévolným postupem proti závazným pravidlům jednacího řádu porušili čl. 5 Ústavy a s ním úzce související čl. 22 Listiny. Prvé zmíněné ustanovení zaručuje volnou soutěž politických stran, které respektují základní demokratické principy, druhé svobodnou soutěž politických sil. Tato soutěž probíhá přirozeně také při jednání parlamentu coby zastupitelského sboru lidu ve smyslu čl. 2 odst. 1 a čl. 15 Ústavy. Mezi zmíněné demokratické principy, které musí politické strany respektovat, patří také dodržování pravidel jednání parlamentu, protože ta jsou základem legitimační funkce zákonodárského procesu a činnosti parlamentu jako takového.

101. Jak uvádí profesor Jan Kysela: „*Parlamentní rozhodování se týká případů obecných; v jeho prospěch využívá vyhrada zásadních rozhodnutí přijímaných v parlamentní proceduře, která zajišťuje zvažování předmětu, o němž je rozhodováno, za účasti politických stran, které představují organizované zájmy občanské veřejnosti. Zákon jako výsledek parlamentní deliberace je kompromisem mezi zájmy, do něhož se projektuje společenský konsenzus, který je třeba považovat za kritérium akceptace zákona. Každá z institucí tvořících či aplikujících právo je definována formálními znaky, mj. procedurami, jež slouží naplňování účelu dané instituce. Procedury se dotýkají i forem jednání parlamentu, jakož i dělby práce mezi jeho orgány, a mají garantovat demokracii, legitimizační autority, racionalitu zákonodárství, procedurální spravedlnost (slyšení stran, debatu) apod.*“⁴⁴

102. Dodržování pravidel upravujících tvorbu zákonů je **základem samotného právního státu** ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy. V této souvislosti je nutno připomenout, že zásada demokratického právního státu je zvláště chráněna čl. 9 odst. 2 Ústavy.

103. Nezbytné je také připomenout, že stát a jeho orgány mohou postupovat pouze způsobem stanoveným zákonem, jak vyplývá z čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny. Také Parlament České republiky je těmito pravidly vázán a nezáleží na svévoli aktuální většiny, která pravidla respektovat bude a která nikoliv, anebo, která pravidla se jí v daném momentu hodí respektovat a která nikoliv.⁴⁵

104. Na tomto místě je nezbytné připomenout závěry ústavního soudu vyjádřené v bodu 38 nálezu spis. zn. Pl. ÚS 77/06: „*Adresáti právních norem mají nepochybně právo legitimně očekávat, že případná omezení jejich základních práv provedená zákonem jsou výsledkem diskursu vedeného napříč*

⁴⁴ Kysela, J. Zákonodárský proces v České republice jako forma racionálního právního diskursu? *Právník* č. 6/2005.

⁴⁵ Viz výše popsaný odlišný přístup k procedurálním návrhům opozičních poslanců a poslanců vládní většiny.

*politickým spektrem, a to diskursu, v němž všichni zúčastnění dostali příležitost se s projednávanou materií podrobně seznámit a informovaně se k ní vyjádřit. Náležitým je tak takový proces, který umožňuje otevřenou diskusi mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových. Proto vystupují do popředí procedury zajišťující jednak slyšení stranám, jednak formální kvalitu zákonodárského díla. Zákonodárská procedura se v této optice stává "skutečným zdrojem legitimacy zákona."*⁴⁶

105. Ústavní soud se k těmto závěrům opět přihlásil ve svém nálezu spis. zn. Pl. ÚS 55/10.
106. Poslanci vládní většiny svým svévolným postupem proti závazným pravidlům jednacího řádu tedy **porušili samotnou legitimitu zákona č. 71/2023 Sb.**, což je nutno posuzovat také v kontextu vyjadřování se představitelů vlády k otázce mimořádné valorizace důchodů v období září 2022 – únor 2023. Přitom legitimita legislativního procesu je, jak vyplývá ze závěrů jak Ústavního soudu, viz např. nález spis. zn. Pl. ÚS 55/10, tak i nezávislých odborných autorit, jako je například výše citovaný profesor Jan Kysela, **podstatnou součástí náležitostí demokratického právního státu.**
107. Jak Ústavní soud konstatoval ve svém nálezu spis. zn. Pl. ÚS 21/14, bod 155, členové parlamentu musí mít dostatečnou možnost **seznámit se s návrhem, vyjádřit k němu své stanovisko**, ale to nikoliv pouze směrem dovnitř Poslanecké sněmovny, ale také navenek, směrem ke svým voličům. Slovy Ústavního soudu: „*Účelem je umožnění konfrontace důvodů pro přijetí či nepřijetí příslušného návrhu zákona, kdy zástupci občanů musí veřejně zdůvodňovat a obhajovat své návrhy a veřejnost má možnost kontrolovat jejich činnost.*“
108. Tato podmínka v případě, který je předmětem tohoto návrhu, také nebyla splněna. Navrhovatelé upozorňují na kontext celé situace, kdy vláda od září 2022 do února 2023, dokonce ještě po předložení návrhu s napadenými ustanoveními (viz vystoupení ministra financí Zbyňka Stanjury v pořadu Otázky Václava Moravce dne 26. února 2023), opakovaně vystupovala způsobem, že **do pravidel pro vyplácení důchodů, včetně valorizačního mechanismu, není třeba jakkoliv zasahovat.** Poté vláda náhle změnila názor a během 12 dní za pomoci svévolného postupu spočívajícího v mnohonásobném **porušení pravidel legislativního procesu**, prosadila napadená ustanovení. Čímž také veškerou diskuzi na dané téma zatížila od počátku tématy nikoliv věcného, ale procedurálního charakteru.
109. Dále poslanci vládní většiny svým svévolným postupem proti závazným pravidlům jednacího řádu **porušili čl. 6 Ústavy.** Ten stanoví, že politická rozhodování – včetně těch parlamentních – vycházejí z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním, která však dbá ochrany menšin. Touto menšinou se rozumí také parlamentní opozice, jak opakovaně judikoval Ústavní soud⁴⁶ a jak uvádí také odborná literatura.⁴⁷
110. **Právo opozičních poslanců vyjádřit svůj názor a stanovisko** na parlamentní půdě má svůj ústavní základ v čl. 6 Ústavy, jak konstatoval Ústavní soud ve svém nálezu spis. zn. Pl. ÚS 1/12, bod 207.

⁴⁶ Viz např. nález spis. zn. Pl. ÚS 87/20 nebo nález spis. zn. Pl. ÚS 1/12, zejména bod 207.

⁴⁷ PAVLIČEK, V., HŘEBEJ, J. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl. Ústavní systém.* Praha: Linde, 1998, s. 69. SLÁDEČEK, V. MIKULE, V./SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář.* Praha, C. H. Beck, 2016, s. 86.

111. Mezi **legitimní nástroje** parlamentní opozice, respektive menšiny, **patří také obstrukce**. To konstatoval Ústavní soud ve svém nálezu spis. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 73, který si zaslouží plnou citaci:

*„Mezi nejzákladnější práva parlamentní opozice anebo jejich jednotlivých členů, která by měla být v demokratickém právním státě ústavně garantovaná, lze zařadit zejména práva zaručující parlamentní menšině účast na parlamentních procedurách; práva umožňující parlamentní opozici výkon dozoru a kontrolu vládnoucí většiny i vlády samotné. Dále se jedná o práva umožňující parlamentní opozici blokovat či oddalovat rozhodnutí přijímaná většinou, jakož i o práva umožňující opozici domáhat se ústavního přezkumu většinou přijatých rozhodnutí (zákonů), a konečně jde v neposlední řadě i o práva chránící parlamentní opozici i její jednotlivé členy před pronásledováním a zvlíli ze strany většiny. Míra (hloubka) a úroveň úpravy zmíněných práv parlamentní opozice v daném systému, jakož i šíře prostoru, v němž je parlamentní opozici umožněno plnit její nezastupitelné funkce, jsou nejen známkou úrovně politické a parlamentní kultury dané společnosti, nýbrž vyjadřují i stupeň demokratičnosti daného politického systému. Jednou z nezbytných podmínek dostatečné právní úpravy zmíněných práv a oprávnění parlamentní opozice či menšin by měl být v každém případě požadavek, aby tato práva byla upravena tak, že **vládnoucí většině znemožní rušit je či je zásadním způsobem měnit pouze na základě vlastního uvážení**, anebo jí alespoň zabráni v tom, aby tak učinila bez dostatečného časového odstupu od nástupu k moci. [srov. zprávu Benátské komise CDL-AD(2010)025 "Report on the role of the opposition in a democratic parliament" ze dne 15. 11. 2010].“*

112. Navrhovatelé zastávají stanovisko, že k tomu, co Ústavní soud, odkazujíc na zprávu Benátské komise, uvádí, došlo právě při projednávání návrhu, který se později stal zákonem č. 71/2023 Sb. Navrhovatelé nemají za to, že by na místě byla slova „pronásledování“ nebo „zvlíle“, nicméně výraz „opakovaná svévole“ dané situaci odpovídá. Navíc poslanci vládní většiny v Poslanecké sněmovně učinili opakovaně přesně to, co je ve výše uvedené citaci zvýrazněno tučným písmem.
113. Současně navrhovatelé opět připomínají kontext: **vláda České republiky a její představitelé vytvořili danou situaci** (o které však ještě 26. února, tedy 7 den po podání návrhu zákona, který je předmětem tohoto návrhu, tvrdili, že v případě potřeby jí lze zvládnout v rámci schváleného rozpočtu), **kteřou následně označili za „neočekávanou a mimořádnou“**, aby jí následně řešili svévolným postupem spočívajícím v opakovaném a **hrubém porušování** pravidel legislativního procesu.
114. Tím se dostáváme k **protiústavnosti vyhlášeného stavu legislativní nouze**. Navrhovatelé již výše uvedli argumenty pro to, že nebyla splněna žádná z zákonem⁴⁸ požadovaných podmínek. Lze tedy konstatovat, že nutnost provedení mimořádné valorizace důchodů:
- Nebyla okolností mimořádnou** – o vysoké míře pravděpodobnosti vláda hovořila ve svých oficiálních materiálech nejpozději od počátku září 2022.
 - Nedosáhla intenzity zásadní hrozby** – ještě 26. února 2023 ministr financí hovořil o tom, že z podstatné části lze mimořádnou valorizaci provést i bez nutnosti jakkoliv novelizovat zákon o státním rozpočtu.
 - Neznamená ohrožení základních práv a svobod občanů nebo bezpečnosti státu, ani není hrozbou značných hospodářských škod.**

⁴⁸ Viz § 99 jednacího řádu.

115. Jednací řád ve svém § 99 přitom vyžaduje splnění všech **tří podmínek kumulativně**. Vyhlášení stavu legislativní nouze, které má slovy Ústavního soudu „...*za důsledek omezení některých demokratických principů legislativního procesu, zejména práva parlamentní opozice;*“⁴⁹, znamená porušení všech, již výše uvedených ustanovení ústavního pořádku.
116. To by samo o sobě stačilo pro zdůvodnění, jaká ústavně garantovaná práva navrhovatelé spatřují jako **dotčená tímto nezákonným postupem vlády**. Nicméně sám Ústavní soud poskytl vodítko, jaké jsou znaky ústavně přijatelného stavu legislativní nouze. Učinil tak ve svém nálezu spis. zn. Pl. ÚS 7/22, konkrétně v bodu 75:
- „Musí jít o takové mimořádné okolnosti, jež se zjevně vymykají běžnému průběhu politických procesů [např. hrozba legislativního „vakua“ – srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 28/13 ze dne 10. 7. 2014 (N 137/74 SbNU 93; 161/2014 Sb.)] a které přinášejí riziko sboru uvedených kvalifikovaných újem, nebo o okolnost, jakou představují přírodní katastrofy či jiné nepředvídatelné události (viz bod 84 nálezu sp. zn. 55/10 či bod 93 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/21).“*
117. Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že tato podmínka **nebyla v případě projednávání návrhu zákona, který byl po schválení vyhlášen pod č. 71/2023 Sb., naplněna**. Naopak, v tomto případě se jednalo o situaci, kterou vláda svým konáním v celém období nejméně září 2022 – únor 2023 vyvolala a následně zneužila.⁵⁰ Vláda v celém uvedeném období v oficiálních materiálech na vysoce pravděpodobnou nutnost provést mimořádnou valorizaci důchodů sama upozorňovala. Vzhledem k predikčním nástrojům, kterými vláda, zejména skrze ministerstvo financí, ale také Národní rozpočtovou radu, disponuje, mohla také velmi dobře předvídat očekávané rozpočtové nároky.
118. Takový by byl „běžný průběh politických procesů“. Vláda ale ignorovala vlastní podkladové materiály, a nakonec na uvedené účely ve státním rozpočtu nevyčlenila ani jedinou korunu. Toto již „běžný politický proces“ nebyl. Nejednalo se ani o zákonný postup, a tedy se jednalo o postup rozporný mj. s čl. 1 odst. 1 Ústavy, čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny. A protože naplňování zákona je esenciální podmínkou právního státu, potom také pravidel chráněných čl. 9 odst. 2 Ústavy.
119. Pokud Ústavní soud ve svém nálezu spis. zn. Pl. ÚS 7/22, bod 75, neměl – pokud jde o okolnosti „zjevně se vymykající průběhu politických procesů“ – na myslí situaci, kdy vláda svévolně nerespektuje zákon, vyvolá svízelnou situaci, a následně za účelem potvrzení tohoto svého postupu v podobě schválení nové zákonné úpravy vyhlásí stav legislativní nouze, potom vláda v popisovaném případě zcela zjevně porušila podmínky „ústavně aprobovaného stavu legislativní nouze“ definované Ústavním soudem.⁵¹

⁴⁹ Viz nálezy spis. zn. Pl. ÚS 7/22, bod 74.

⁵⁰ Navrhovatelé však nezastávají názor a neztotožňují se s vládou v tom, že by provedení mimořádné valorizace v řádném, zákonem předpokládaném rozsahu, znamenalo neúměrnou zátěž pro veřejné finance. Konstatují pouze tolik, že vláda v uvedeném období vědomě postupovala způsobem směřujícím k neprovedení mimořádné valorizace důchodů v rozsahu předpokládaném zákonem a za tímto účelem neváhala ani zneužít stav legislativní nouze.

⁵¹ Dle názoru navrhovatelů v tomto případě nelze aplikovat stanovisko Ústavního soudu zmíněné v bodu 91 nálezu spis. zn. Pl. ÚS 7/22, protože v nynějším případě se vláda a vládní většina nepokusily napadený návrh zákona projednat v řádném řízení. (Totéž platí pro stanovisko vyjádřené v bodu 104 nálezu spis. zn. Pl. ÚS 20/21.) Naopak lze říci, že nejsou splněny podmínky uvedené v bodech 96 a 97 téhož nálezu, protože postup vlády neměl žádná *ratio*. Naopak byl odstrašujícím příkladem toho, jak podobné záležitosti neřešit. Kdyby totiž vláda spolu s vládní

120. Je také nutné odkázat na závěr Ústavního soudu uvedený v nálezu spis. zn. Pl. ÚS 55/10, podle něhož: „**Je zodpovědností každé vlády, aby při sestavování návrhu zákona o státním rozpočtu vycházela z platných právních předpisů, a v případě, že považuje za účelné dosáhnout jejich změny, aby včas realizovala své oprávnění podat odpovídající návrh zákona, jebož prostřednictvím by dosáhla požadovaných změn**“.
121. Připomenout lze také nálezy spis. zn. Pl. ÚS 53/10, jímž Ústavní soud zrušil zákon pro zneužití stavu legislativní nouze: „**Ústavní soud se přitom nezotožňuje ani s tím, aby za dostatečný důvod omezení ústavních principů vztahujících se k legislativnímu procesu bylo možné bez dalšího považovat pouze (odkaz na) obecné a hypotetické riziko, nepodložené žádnými konkrétními daty, že by případné nepřijetí návrhu zákona mohlo mít negativní dopad na hodnocení České republiky ze strany ratingových agentur, resp. negativní reakci ze strany finančních trhů, i když sám nepochybně vyznam uvedených faktorů pro stav veřejných financí, jakož i možnost České republiky prosazovat své zájmy a zájmy jejích občanů (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 95).**“
122. V souvislosti s tím je vhodné poznamenat, že vláda se v aktuálním případě (od okamžiku, kdy změnila na mimořádnou valorizaci názor) vyjadřovala ještě daleko obecněji, nikdy se ve své argumentaci ani nepřiblížila sdělení ohledně hodnocení České republiky ze strany ratingových agentur. A naopak je na tomto místě opět vhodné připomenout tvrzení ministra financí Zbyňka Stanjury ohledně toho, že **státní rozpočet by zvládl i plnou valorizaci**. Jak na to ostatně poukázala i JUDr. Eliška Wagnerová, Ph. D. bývalá předsdkyně Nejvyššího soudu České republiky, místopředsdkyně Ústavního soudu České republiky, a díky své odbornosti a nestrannosti nyní členka výběrového panelu posuzujícího kandidáty na nové ústavní soudce. Doslova uvedla: „*Pro mé podmínky pro vyhlášení legislativní nouze splněny nebyly. To je nepochybné.*“⁶²
123. V důsledku toho byl návrh zákona, později vyhlášený pod č. 71/2023 Sb. schválen procedurou, která byla od počátku protiústavní.
124. Sluší se dodat, že pro využití institutu legislativní nouze se v Poslanecké sněmovně **nenášla výrazná většina** (alespoň na úrovni většiny potřebné pro přijetí ústavního zákona), která by byla sto legitimizovat tento postup z hlediska možného širokého konsenzu reprezentující shodu napříč poslaneckými kluby, jak dovodil Ústavní soud např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 80.

III. B) Materiální rozpor s ústavním pořádkem – nepřipustná retroaktivita

125. Po **stránce materiální** shledávají navrhovatelé rozpor § 67ca zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ustanovení § 8a zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a odporu proti němu a ustanovení § 2a zákona č. 357/2005 Sb., o ocenění účastníků národního odboje za vznik a osvobození Československa a některých

většinou valorizační mechanismus navrhly řešit dříve, mohly tak učinit ústavně souladným postupem a mohly se vyhnout námitce nepřipustné retroaktivity, která bude rozvedena dále.

⁶² Vyjádření JUDr. Elišky Wagnerové, Ph. D. pro Český rozhlas, dostupné zde: https://www.irozhlas.cz/zpravodomov/eliska-wagnerova-snizeni-valorizace-duchodu-legislativni-nouze_2303250500_jgr

pozůstalých po nich, o zvláštním příspěvku k důchodu některým osobám, o jednorázové peněžní částce některým účastníkům národního boje za osvobození v letech 1939 až 1945 a o změně některých zákonů, respektive zákona č. 71/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, jako celku, s následujícími ustanoveními ústavního pořádku:

- a) čl. 1 odst. 1 Ústavy
- b) čl. 2 odst. 3 Ústavy
- c) čl. 9 odst. 2 Ústavy
- d) čl. 2 odst. 2 Listiny
- e) čl. 11 Listiny
- f) čl. 1 Dodatkového protokolu k evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), vyhlášené pod č. 209/1992 Sb., která je dle nálezů Ústavního soudu spis. zn. Pl. ÚS 36/01 součástí ústavního pořádku, a tím také čl. 1 odst. 2 Ústavy
- g) principy ústavně konformní normotvorby vyjádřenými v nálezech Ústavního soudu vztahujícími se k obsahu zákona
 - spis. zn. Pl. ÚS 17/95
 - spis. zn. Pl. ÚS 35/95
 - spis. zn. Pl. ÚS 45/2000
 - spis. zn. Pl. ÚS 5/01
 - spis. zn. Pl. ÚS 13/12
 - spis. zn. Pl. ÚS 53/10
 - spis. zn. Pl. ÚS 4/18
 - spis. zn. Pl. ÚS 98/20
 - spis. zn. Pl. ÚS 31/20
 - vyjádřenými mj. také v rozsudku Nejvyššího správního soudu České republiky č.j. 4 Ads 120/2009

a dále

- spis. zn. II. ÚS 528/02
- spis. zn. Pl. ÚS 5/02
- spis. zn. Pl. ÚS 2/02
- spis. zn. Pl. ÚS 9/07
- spis. zn. Pl. ÚS 20/05
- spis. zn. Pl. ÚS 50/04
- spis. zn. Pl. ÚS 5/19
- spis. zn. Pl. ÚS 13/99
- spis. zn. I. ÚS 663/06
- spis. zn. Pl. ÚS 27/09

Rozpor je dán z následujících důvodů.

III. B. 1) Ke vzniku právního nároku na mimořádnou valorizaci

126. Jak již bylo podrobně uvedeno výše v části II.A), kde byla podrobně popsána podstata ustanovení § 67 zákona č. 155/1995 Sb. o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, mechanismus valorizací a mimořádných valorizací důchodů upravený citovaným

ustanovením je takový, že podmínky, za nichž nárok na valorizaci vznikne **přímo na základě splnění podmínek zakotvených v zákoně, stejně jako mechanismus jejího výpočtu, je stanoven přímo zákonem**. Pouze z důvodů praktického provádění a flexibility postupu je zjišťování, zda podmínky nastaly, a stanovení přesných a jednotných postupů a parametrů provádění valorizací důchodů, svěřeno vládě, jejíž ústavně svěřenou kompetencí dle čl. 78 Ústavy je **stanovit nařízením technické detaily realizace valorizace**. Tedy nárok na valorizaci vzniká za podmínek stanovených zákonem, nikoliv z rozhodnutí vlády. Vláda je vykonavatelem zákona a nemůže svévolně rozhodovat o tom, zda, v jakém rozsahu a kdy valorizaci provede. Jinak řečeno, zákon vládě nezaložil možnost uvážení, zda jednat, či nikoli. Stejně tak nemůže po vzniku nároku na valorizaci svévolně zákon měnit a nárok tak popřít.

127. Popsaná zákonná konstrukce ostatně odpovídá jak ústavnímu základu v ustanovení čl. 78 Ústavy, tak i rozsáhlé a ustálené judikatuře Ústavního soudu týkající se mezi podzákonné normotvorby, která bude citována dále.
128. Toto navrhovatelé považují za nutné zdůraznit. **Stejně jako skutečnost, že vláda postupovala tak, jako by rozhodující skutečností pro vznik nároku na valorizaci nebyl zákon, ale nařízení vlády**. To je patrné jak z prohlášení jednotlivých členů vlády, tak i z postupu vlády a vládní většiny v Poslanecké sněmovně, kdy bylo opakovaně veřejně deklarováno, že změnu zákonného valorizačního mechanismu je **nutno (a možné) provést do 22. března 2023**, který byl posledním dnem pro vydání prováděcího vládního nařízení.⁵³ Tento postup však popírá jak konstrukci § 67 zákona č. 155/1995 Sb. o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, tak i ústavní a judikatomí **vymezení úlohy a mezi vládních nařízeních coby prováděcích (sekundární a derivativních) právních předpisů**. Vládou a vládní většinou zvolený postup odpovídá představě, podle které o nároku, podmínkách a okolnostech valorizace rozhoduje vláda. To je však mylná představa vlády, když pomíjí základní ústavní vymezení, že **primární práva a povinnosti a rovněž meze základních práv a svobod může stanovit pouze a jen zákon** (srov. čl. 4. odst. 1 a 2 Listiny) a dále že sekundární normotvorba ve formě nařízení vlády se musí pohybovat **v mezích zákona a nesmí překročit vůli zákonodárce vyjádřenou v zákoně (secundum et intra legem)**.
129. Tento postup vlády a vládní většiny byl nejenom ústavněprávně vadný, ale také logicky nesmyslný. Pokud by totiž na konci ledna 2023 nevznikl právní nárok (a pro vládu povinnost) na provedení mimořádné valorizace, nemohla by vzniknout ani povinnost vydat příslušné realizační nařízení vlády ve smyslu § 67 odst. 16 citovaného zákona, protože by taková povinnost zcela postrádala věcný základ.
130. Ostatně vládní představitelé toto vždy v minulosti uznávali. Například 16. února 2022 ministr práce a sociálních věcí Marian Jurečka doslova prohlásil: „*Všechny tyto skupiny budou mít zvýšený důchod od června o 8,2 procenta, tedy v průměru o těch 1 017 korun. Děláme tak v souladu se zákonem, který nám jasně říká, jakým způsobem tuto mimořádnou*

⁵³ Viz například vyjádření místopředsedy vlády a ministra práce a sociálních věcí Mariana Jurečky v Poslanecké sněmovně dne 2. března 2023: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/055schuz/s055277.htm>
Viz také zde: <https://www.denik.cz/ekonomika/duchody-valorizace-snemovna-marian-jurecka-20230302.html>

*valorizaci počítat a jakým způsobem ji realizovat.*⁵⁴ Opětovně v tomtéž duchu ministr Jurečka vystoupil 25. května 2022, když byla oznámena druhá mimořádná valorizace připadající na září 2022: „...*důchody, které budou vypláceny v září a následujících měsících, tak se tedy budou zvyšovat tou procentickou (sic!) částkou o 5,2 procenta, a to na základě jasného mechanismu, který určuje zákon, kdy se nám stala situace, kdy od února do dubna, což bylo to období, kdy naposledy v únoru jsme vlastně zvyšovali ty důchody teď, které jsou zvýšené od června, a za to krátké období od února do dubna inflace překročila opět těch zákonem stanovených pět procent na tu hodnotu 5,2. Takže proto vláda dnes rozhodla o zvýšení důchodů, které budou vypláceny od září do konce roku, včetně těch, které v tomto období budou vyměřeny, že budou zvýšeny tedy o 5,2 procenta, což je v průměru ta částka 700 korun.*“⁵⁵ Také na tomto místě lze odkázat na již výše citované důvodové zprávy k vládním nařízením č. 35 a 136/2022 Sb. jasně uvádějící, že vláda nemá žádnou možnost k provedení valorizace důchodů v jiné výši nebo jiné podobě.

131. Pokud se jedná o porušená ustanovení ústavního pořádku, je nutno v prvé řadě poukázat na čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny. Čl. 2 odst. 3 Ústavy stanoví: „*Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.*“ Čl. 2 odst. 2 Listiny stanoví: „*Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.*“ Oba se shodují v tom, že pro státní moc je možný pouze postup v mezích zákona, **tedy secundum et intra legem, nikoliv praeter legem nebo dokonce contra legem.**

132. V případě, který je předmětem tohoto návrhu Ústavnímu soudu, vláda postupovala v **rozporu se zákonem, a tím i ústavním pořádkem.** A to proto, že **odmítla vydat nařízení** předpokládané § 67 odst. 16 zákona č. 155/1995 Sb. o důchodovém pojištění, v platném znění. Vše v okamžiku, kdy již vznikla vládě zákonná povinnost mimořádnou valorizaci důchodů provést. Navíc vláda učinila další kroky k vyřazení tohoto mechanismu, a to způsobem, který znamenal mnohonásobné porušení ústavnosti v průběhu příslušného legislativního procesu, jak již bylo popsáno podrobně výše. Pokud by taková zákonná povinnost neexistovala, nebyla by vláda vázána ani žádným termínem pro vydání vládního nařízení, ke kterému se však naopak opakovaně upínala. Postup **contra legem** tedy vláda a vládní většina zvolila vědomě a nic na něm nemění tvrzení členů vlády, že jakékoliv povinnosti a nároky vznikají až vydáním vládního nařízení.

133. Podmínky pro to, aby vláda vůbec mohla vydat nařízení, stanoví čl. 78 Ústavy: „*K provedení zákona a v jeho mezích je vláda oprávněna vydávat nařízení.*“ Z dikce tohoto ustanovení je zjevné, že vláda ani tímto ustanovením nemá založenou výjimku z obecného pravidla vyjádřeného v čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny. Také podle čl. 78 Ústavy, jak již opakovaně zmíněno výše, může vláda postupovat **secundum et intra legem.** Konstrukce § 67 zákona č. 155/1995 Sb. o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, navíc vládě zakládá povinnost konat, a to včetně nejzazšího časového termínu, jak je patrné z § 67 odst. 16 citovaného zákona.

⁵⁴ Dostupné zde: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/tiskove-konference/tiskova-konference-po-jednani-vlady--16--unora-2022-194347/>

⁵⁵ Dostupné on-line zde: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/tiskove-konference/tiskova-konference-po-jednani-vlady--25--kvetna-2022-196612/>

134. K povaze nařízení vlády, jak byla popsána, se vyjadřuje naprosto jednotně jak odborná literatura,⁵⁶ tak také judikatura Ústavního soudu, a také Nejvyššího správního soudu České republiky.
135. Již ve svém nálezu spis. zn. Pl. ÚS 17/95 Ústavní soud jasně připomněl, že vláda při naplňování zákona, včetně realizace svého oprávnění vydat nařízení k jeho provedení, nemůže postupovat **praeter legem**. Doslova: „**Jinak řečeno, musí se držet v mezích zákona, které jsou buď vymezeny výslovně anebo vyplývají ze smyslu a účelu zákona.**“ Toto vyjádření plně dopadá na situaci, v níž se nyní navrhovatelé obraceli na Ústavní soud. Konstrukce § 67 zákona č. 155/1995 Sb. o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, je zcela jasná v tom, že stanoví podmínky, za nichž je vládě uloženo provést valorizaci důchodů. Vláda je realizátorem, není nadána rozhodnutím, zda vůbec valorizaci provést, případně v jakém rozsahu a kdy. To určil zákon a v daném případě podmínky nastaly k 31. lednu 2023, nikoliv až 22. březnem 2023 a v závislosti na vůli vlády. Postup, který vláda zvolila, směřoval jasně k nenaplnění ustanovení zákona, byl bezesporu **contra legem a tedy protiústavní**.
136. Ve svém nálezu spis. zn. Pl. ÚS 35/95 Sb. Ústavní soud konstatoval, že „...*povinnosti zákonného vymezení obsahu, rozsahu a způsobu poskytování základního práva (v tomto případě práva na bezplatnou zdravotní péči) se zákonodárce nemůže zbavit tím, že zplnomocní orgán moci výkonné k vydání norem nižší právní síly než zákon, které by určovaly, namísto zákona, meze těchto základních práv či svobod.*“ Tato situace přirozeně nenastala, protože § 67 výše citovaného zákona je v tomto směru zcela jasný. Citovaný nálezhovatelé uvádějí jako další doklad mylného a zavádějícího vyjadřování se a postupu vlády v otázce, kdy vzniká nárok příjemců a povinnost vlády na provedení valorizace důchodů. Přirozeně časový okamžik vzniku nároku na valorizaci musí vyplývat ze zákona, a nikoliv z nařízení vlády.
137. Připomenut musí být také nálezh spis. zn. Pl. ÚS 45/2000, v jehož odůvodnění Ústavní soud konstatoval: „*Vláda se pak musí pohybovat "secundum et intra legem", nikoli mimo zákon (praeter legem). Zjednodušené řečeno, má-li podle zákona býtí X, přísluší vládě stanovit, že má býtí X1, X2, X3., nikoli též, že má býtí Y.*“ **V nynějším případě vláda a vládní většina poslanců postupovala právě tak, jak Ústavní soud zapověděl.** Poté, co došlo k naplnění zákonem stanovených podmínek pro provedení mimořádné valorizace důchodů v zákonem stanovené výši, vláda s odkazem na to, že nárok na provedení valorizace vznikne až z její vůle, až vydá prováděcí nařízení, předložila návrh zákona, který tuto povinnost měl eliminovat.
138. V posledně citovaném nálezu Ústavní soud vyjádřil znaky, které musí vládní nařízení splňovat. Jsou jimi:
- a) **nařízení musí být vydáno oprávněným subjektem,**
 - b) **nařízení nemůže zasahovat do věcí vyhrazených zákonu (nemůže tedy stanovit primární práva a povinnosti),**

⁵⁶ Viz např. PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl. Ústavní systém.* Praha: Linde, 1998, s. 259 – 260. SLÁDEČEK, V. MIKULE, V./SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář.* Praha, C. H. Beck, 2016, s. 738 – 742.

c) musí být zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard (musí být tedy otevřen prostor pro sféru nařízení)⁵⁷

139. Druhý z uvedených znaků naprosto vylučuje možnost, že by o tom, kdy podmínky pro provedení mimořádné valorizace nastaly, mohly být na úvaze vlády.
140. Ve svém nálezu spis. zn. Pl. ÚS 13/12 Ústavní soud ve formě právní věty k otázce mezi podzákonné, odvozené normotvorby vyjádřil: „Mezi hlediský ústavního vymezení odvozené normotvorby exekutivy figuruje i **zákaz zasahovat do věcí vyhrazených zákonu**. Ústavní soud přitom v minulosti v souvislosti s právní úpravou jiné oblasti vyložil, že **nelze připustit, aby se sféra ochrany základních práv a svobod dostala pod pravomoc moci výkonné, která k tomu není oprávněna**.“ V této věci odkázal na výše citovaný nálezn spis. zn. Pl. ÚS 35/95. I tímto nálezn lze opět podpořit tvrzení navrhovatelů, že nárok na mimořádnou valorizaci a povinnost vlády ve smyslu § 67 zákona č. 155/1995 Sb. o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, nemohly vzniknout až vydáním nařízení vlády, ale vzniká přímo ze zákona.
141. Ustanovení § 67 citovaného zákona je velmi konkrétní, co do podmínek a způsobu provádění valorizací a mimořádných valorizací důchodů. Natolik, aby z něj bylo zřejmé, že nárok vznikl a kdy. Jedná se o daleko konkrétnější úpravu než v posuzované v nálezn spis. zn. Pl. ÚS 4/18, kdy však Ústavní soud také konstatoval, že zákonný základ pro vydání tehdy posuzovaného nařízení vlády, byl dostatečný.
142. V případě § 67 citovaného zákona se nejedná o situaci zmíněnou v nálezn spis. zn. Pl. ÚS 13/12: „Pokud se s vydáním nařízení vlády nepočítá, zákon mlčí (což však nemusí znamenat, že nelze k provedení zákona a v jeho mezích nařízení vlády vydat).“ Tehdy by snad mohla vláda argumentovat, že okolností, rozsah a okamžik provedení valorizace či mimořádné valorizace důchodů jsou zcela na jejím uvážení. Jak již bylo mnohokrát zopakováno dříve, § 67 citovaného zákona je konstruován jako velmi konkrétní a vládě pouze ukládá úlohu koordinační, nikoliv decizní ohledně toho, zda, kdy a v jakém rozsahu bude nebo nebude konat.
143. Výše uvedené zásady, za nichž může být ústavně konformně vydáno nařízení vlády zopakoval Ústavní soud také ve svém nálezn spis. zn. Pl. ÚS 98/20.
144. V nálezn spis. zn. Pl. ÚS 30/21 Ústavní soud navíc dodal: „...a ani s výslovným souhlasem zákonodárce není vláda oprávněna nařízením upravovat materií stojící mimo předmět prováděného zákona.“ A dále zopakoval s odkazem na svá dřívější rozhodnutí: „...je třeba zdůraznit, že nařízením nelze ukládat primární povinnosti nebo stanovovat meze základních práv a svobod.“
145. Velmi zřetelně se k problematice vyjádřil také Nejvyšší správní soud České republiky ve svém rozsudku č.j. 4 Ads 120/2009. V něm konstatoval: „Vláda je sice podle čl. 78 věty první Ústavy oprávněna vydávat nařízení k provedení zákona a v jeho mezích, avšak tento prováděcí předpis nemůže vybočit ze zákonných mezí, které jsou buď výslovně stanoveny, nebo vyplývají ze smyslu a účelu zákona, jak dovodil Ústavní soud v několika judikátech. Mezi zákona je třeba rozumět i zákonem stanovený rámec povinností dotčených subjektů, které přitom nelze dotvářet formou nařízení vlády tak, aby

⁵⁷ Totožně také nálezn spis. zn. Pl. ÚS 5/01.

byly identifikovatelné a vymahatelné. Odstraňování nedostatků a pochybení zákonodárné moci aktivitou moci výkonné je totiž v rozporu s principem dělby moci. Navíc v případě přípustnosti zakotvení jedné z podmínek povinnosti fyzické či právnické osoby formou nařízení vlády by bylo možné stanovení všech potřebných podmínek tímto prováděcím předpisem, což by vedlo k absurdnímu stavu, kdy by zákon obsahoval pouze jednoduché pokyny určitého chování, přičemž obsah a podmínky takto stanovené povinnosti by mohly být dotvořeny formou podzákoného předpisu. Hradbou brání takové případné tendenci mříže být jen striktní požadavek, aby veškeré případy, kdy státní moc zasahuje do sféry fyzických a právnických osob, byly vymezeny zákonem a nikoliv předpisy nižší právní síly.“

146. Toto ostatně vládní představitelé sami uznávali při dvou mimořádných valorizacích, které proběhly v roce 2022. Na tomto místě již jen odkazujeme na výše uvedenou plnou citaci slov ministra Jurečky ze dne 16. února 2022.⁵⁸
147. Výše uvedené lze shrnout následovně. Argumentace vlády a vládní většiny v Poslanecké sněmovně, že nárok příjemců důchodu na provedení mimořádné valorizace a povinnost vlády ve smyslu § 67 odst. 16 zákona č. 155/1995 Sb. o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, vzniká až vydáním nařízení vlády, je **zjevně rozporná jak s ústavní úpravou, tak se smyslem citovaného ustanovení zákona, které je v tomto směru velmi konkrétní, ale také s v podstatě třicetiletou setrvalou judikaturou Ústavního soudu. Nárok na provedení mimořádné valorizace vznikl přímo ze zákona, a to uplynutím dne 31. ledna 2023.**

III. B. 2) K otázce legitimního očekávání

148. Zásah do vzniklého nároku znamená **porušení legitimního očekávání**, a tím zásah do principů právního státu ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy, a v konečném důsledku také porušení principu zvláště chráněného čl. 9 odst. 2 Ústavy.
149. Tvrzení navrhovatelů, že napadeným zákonem č. 71/2023 Sb., respektive jeho jednotlivými ustanoveními uvedenými výše, došlo k porušení principu legitimního očekávání, se opírá o rozsáhlou a ustálenou judikaturu Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva, ke které se Ústavní soud stabilně hlásí.
150. Na prvním místě lze zmínit nález spis. zn. II. ÚS 528/02. V něm Ústavní soud poukázal na neúnosnost nečinnosti státu ve věci církevních restitucí příslibených zákonem č. 229/1991 Sb., konkrétně jeho § 29, v tehdy platném znění. Konkrétně uvedl: „*Stát oněm musí svůj závazek vydat restituční zákon, vyplývající z citovaného ustanovení zákona o půdě, ohledně církevního majetku splnit, neboť musí splnit legitimní očekávání na straně církevních právnických osob, které se opírá o zákonné ustanovení.*“
151. Situace v nynějším případě je totožná co do podstaty, ale s ohledem na konkrétnost a jasnost § 67 zákona č. 155/1995 Sb. o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, ještě jasnější. Citované ustanovení zákona zavazuje vládu k vydání prováděcího nařízení k naplnění ustanovení o mimořádné valorizaci důchodů a stanoví velmi jasné podmínky, kdy se tak musí stát. Jestliže v citovaném nálezu Ústavní soud konstatoval vznik legitimního očekávání, tím spíše legitimní očekávání vzniklo v případě, v němž se nyní navrhovatelé na Ústavní soud obracují. Navrhovatelé zdůrazňují, že vzhledem k tomu, že legitimní

⁵⁸ Dostupné on-line zde: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/tiskove-konference/tiskova-konference-po-jednani-vlady--25--kvetna-2022-196612/>

očekávání vzniklo v případě, kdy měl být připraven a schválen nový zákon, tím spíše muselo vzniknout v nynějším případě, neboť zatímco u parlamentu lze předpokládat coby u zákonodárce jistou míru volnosti a uvážení ohledně užití své zákonodárné pravomoci, v případě vlády přímo Ústava a Listina hovoří o povinnosti jednat dle zákona a k jeho naplnění.

152. Na nálezu spis. zn. II. ÚS 528/02 přímo odkázalo plénum Ústavního soudu v nálezu spis. zn. Pl. ÚS 20/05. Stanovisko ohledně existence legitimních očekávání vyplývajících z někdejšího § 29 zákona č. 229/1991 Sb., bylo tedy potvrzeno. Navrhovatelé opakují, že pokud legitimní očekávání vznikla vůči zákonodárci na základě zákonného ustanovení, které má velmi obecný charakter a nestanoví žádný termín pro vydání zákona, tím spíše **legitimní očekávání příjemců důchodů vzniklo přímo ze zákona výše citovaného zákona**, a to z jeho § 67, který je velmi konkrétní co do věcných i časových okolností, za nichž má k mimořádné valorizaci dojít. **Její nerealizace vyloučením použití § 67 citovaného zákona znamená nepřípustné porušení legitimních očekávání.**
153. Zmínit je nutno také nálezu spis. zn. I. ÚS 663/06, v němž Ústavní soud připomenul význam plynutí času pro vznik legitimního očekávání. Ve vztahu k věci, která je předmětem tohoto návrhu, se tento argument vztahuje tak, že lze poukázat na dosavadní praxi všech vlád v minulosti při realizaci ustanovení § 67 zákona č. 155/1995 Sb. o důchodovém pojištění, v platném znění. Každá vláda postupovala způsobem, aby citované ustanovení svým nařízením realizovala, a to bez zbytečného odkladu. V žádném případě v minulosti nedošlo k tomu, aby vláda postupovala způsobem, který by citované ustanovení zákona eliminoval. **Tedy přirozeně všichni příjemci důchodů, ale současně celá česká veřejnost, měli oprávněná a dlouhodobou praxí podložená očekávání, založená zákonem, tedy legitimní očekávání a důvěru v postup podle práva.** Na těchto očekáváních a důvěře měla podíl také současná vláda. Jednak svými vyjádřeními ve vztahu k institutu mimořádné valorizace v průběhu roku 2022, kdy byla realizována dokonce dvakrát.
154. Na tomto místě opět jako doklad připomeňme slova ministra práce a sociálních věcí Jurečky ze dne 16. února 2022.⁵⁹
155. Své stanovisko ohledně legitimních očekávání Ústavní soud zopakoval také ve svém nálezu spis. zn. Pl. ÚS 9/07. V něm také Ústavní soud uvedl, že **princip ochrany legitimního očekávání je pevně spjat s principy právního státu a vyplývá tedy z čl. 1 odst. 1 Ústavy.**
156. Citovat lze také nálezu spis. zn. Pl. ÚS 20/05 opět připomínající význam legitimních očekávání ve vztahu k činnosti zákonodárce a jejich propojení s čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Ta je dle nálezu Ústavního soudu spis. zn. Pl. ÚS 36/01 součástí ústavního pořádku.
157. Velmi významný je v otázce existence legitimních očekávání také nálezu spis. zn. Pl. ÚS 2/02. V něm se Ústavní soud opět přihlásil k institutu legitimního očekávání a jako ústavně nepřípustné označil takové konání zákonodárce, které mělo vyloučit právní nároky

⁵⁹ Dostupné on-line zde: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/tiskove-konference/tiskova-konference-pojednani-vlady--25--kvetna-2022-196612/>

oprávněných jeden den před jejich realizací: „Zmíněný postup zákonodárce do tohoto legitimního očekávání zasáhl pouhý jeden den před uplynutím lhůty, ve které by k nabytí vlastnického práva došlo. Znamená to, že subjekty, které jednaly v důvěře v podmínky státem předem stanovené, byly pouhý den před uplynutím zmíněné lhůty konfrontovány s naprosto rozdílným postupem státu.“

158. V daném případě Ústavní soud shledal také porušení práva vlastnit majetek ve smyslu čl. 11 Listiny ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu k evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. S ohledem na ustálenou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva uvedl: „Pojem "majetek" obsažený v první části čl. 1 Dodatkového protokolu má autonomní rozsah, který není omezen na vlastnictví hmotného jmění a nezávisí na formální kvalifikaci vnitrostátního práva (viz rozhodnutí ESLP ve věci J. Broniowski proti Polsku z r. 2002). Může zahrnovat jak "existující majetek", tak majetkové hodnoty včetně pohledávek, na jejichž základě stěžovatel může tvrdit, že má přinejmenším "legitimní očekávání" (esperance légitime/ legitimate expectation) dosáhnout účinného užívání vlastnického práva (viz věc Gratzinger a Gratzingerová proti České republice z r. 2002 nebo věc Zvolský a Zvolská proti České republice z r. 2001).“

159. Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že s ohledem na okolnosti je argumentace Ústavního soudu z nálezu spis. zn. Pl. ÚS 2/02 příléhavá i v aktuálním případě.

160. Připomenout lze také závěry Ústavního soudu v nálezu spis. zn. Pl. ÚS 50/04: „...k principu legitimního očekávání v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva judikoval, že z ní zřetelně vystupuje pojetí ochrany legitimního očekávání jako majetkového nároku, který byl již individualizován individuálním právním aktem, anebo je individualizovatelný přímo na základě právní úpravy“¹⁴ „Také tyto znaky jsou s ohledem na ustanovení § 67 zákona č. 155/1995 Sb. o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, naplněny. „Individualizovatelným“ se legitimní očekávání příjemců důchodů podle citovaného zákona stalo uplynutím dne 31. ledna 2023. Odmítnutím vydání prováděcího nařízení vláda postupovala přímo proti legitimním očekáváním založeným citovaným zákonem.

161. V návaznosti na to lze odkázat na závěry Ústavního soudu vyjádřené v nálezu spis. zn. Pl. ÚS 5/19. V něm Ústavní soud konstatoval, že: „Jednou nabytý právní nárok lze dodatečně měnit jedině za předpokladu, že je novou právní regulací sledován veřejný zájem vyššího stupně intenzity, než jaký požívají principy plynoucí z čl. 1 odst. 1 Ústavy.“ A dále konstatoval, že: „...ve své rozhodovací činnosti trvale klade důraz na princip právní jistoty, důvěry v právo a jeho předvídatelnost, zákaz retroaktivity a ochranu nabytých práv jako na stěžejní principy demokratické společnosti a požadavky vyplývající z čl. 1 odst. 1 Ústavy.“ K této situaci navrhovatelé napadeným postupem vlády a vládní většiny v Poslanecké sněmovně došlo. Proto se navrhovatelé obracejí na Ústavní soud s žádostí o ochranu (nejenom) vyjmenovaných základních principů právního státu.

III. B. 3) K otázce nedovolené retroaktivity

162. Veškeré popsané okolnosti rovněž ukazují na to, že v případě, který je předmětem tohoto návrhu Ústavnímu soudu, došlo prostřednictvím zásahu do legitimních očekávání příjemců důchodů také k nedovolené retroaktivitě, a tím k nepřijatelnému zásahu do zásad právního státu, a tedy i k porušení čl. 1 odst. 1 Ústavy.

163. Klíčovým rozhodnutím Ústavního soudu je v tomto případě již výše zmíněný nálezn spis. zn. Pl. ÚS 53/10. V něm se Ústavní soud rozsáhlým způsobem vyjádřil také k otázce nepřipustnosti retroaktivity v podmínkách právního státu, jehož principy jsou chráněny čl. 1 odst. 1 Ústavy. **Retroaktivitu v právu Ústavní soud označil za nepřijatelnou zcela v případě retroaktivity pravé a s výjimkami přípustný v případě retroaktivity nepravé.** V obou případech Ústavní soud shledává retroaktivitu rozpornou s principy právního státu proto, že je v kolizi s principem právní jistoty a důvěry občana v právo.
164. Právě k této situaci došlo v případě, který je předmětem tohoto návrhu Ústavnímu soudu. **Připomeňme, že příjemcům důchodů vznikl nárok na mimořádnou valorizaci důchodů ze zákona, aniž by vláda měla zákonem dán jakýkoliv prostor pro uvážení, zda mimořádnou valorizaci uskuteční nebo v jakém rozsahu. Obě záležitosti řeší zákon a vláda je pouze realizátorem.** Přesto se vláda rozhodla, že mimořádnou valorizaci dle zákona, jehož dodržování jí nařizuje ústavní pořádek, neprovede. A za pomoci vládní většiny v Poslanecké sněmovně jednorázově valorizační mechanismus vyřadila. A to vše v podmínkách, kdy nejenom po celý podzim roku 2022 vládní představitelé ujišťovali veřejnost, že zákonné nároky budou naplněny, ale dokonce ještě sedmý den po podání návrhu zákona, který je předmětem tohoto návrhu Ústavnímu soudu, uváděli, že v případě, že nebude prosazen, lze mimořádnou valorizaci bez problémů uskutečnit. Důležitou skutečností je také klamání veřejnosti ze strany vlády ohledně okamžiku vzniku nároku na mimořádnou valorizaci. Ať už se jednalo o kroky právní či politické, nebo prohlášení vládních činitelů a představitelů vládní většiny v Poslanecké sněmovně, byly všechny v hrubém rozporu se zásadami právní jistoty a důvěry občanů v právo.
165. Odkázat lze také na Ústavním soudem v nálezu spis. zn. Pl. ÚS 53/10 citovanou doktrínu Spolkového ústavního soudu ohledně významu důvěry občanů v právo: *„Tento názor se promítá i do ustálené judikatury Spolkového ústavního soudu, podle které je **nepravá retroaktivita v souladu se zásadou ochrany důvěry v právo tehdy, pokud je vhodná a potřebná k dosažení zákonem sledovaného cíle a při celkovém poměřování "zklamané" důvěry a významu a naléhavosti důvodů právní změny bude zachována hranice únosnosti (srov. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 7. července 2010 sp. zn. 2 BvL 14/02, bod 58).**“*
166. V tomtéž nálezu Ústavní soud také zdůraznil význam legitimního očekávání, jehož relevantní podstatou je majetkový zájem, který spadá pod ochranu čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu. Ten může zahrnovat jak "existující majetek", tak majetkové hodnoty, včetně pohledávek, na jejichž základě stěžovatel může tvrdit, že má přinejmenším "legitimní očekávání" dosáhnout určitého užívání vlastnického práva.
167. Již bylo vysvětleno výše, jak tato legitimní očekávání příjemců důchodů na mimořádnou valorizaci vznikla. Mají svůj základ právní a politický. **Právní základ je dán velmi konkrétním charakterem § 67 zákona č. 155/1995 Sb. o důchodovém pojištění, v platném znění. Politický základ je dán dodržováním zákonného mechanismu při předchozích mimořádných valorizacích, které v roce 2022 proběhly dvě, a také prohlášeními vládních představitelů při té příležitosti, kdy nikdy zákonný valorizační mechanismus nezpochybnili.**

168. Například 16. února 2022 ministr práce a sociálních věcí Marian Jurečka doslova prohlásil: „*Všechny tyto skupiny budou mít zvýšený důchod od června o 8,2 procenta, tedy v průměru o těch 1 017 korun. Děláme tak v souladu se zákonem, který nám jasně říká, jakým způsobem tuto mimořádnou valorizaci počítat a jakým způsobem ji realizovat.*“⁶⁰ Opětovně v tomtéž duchu ministr Jurečka vystoupil 25. května 2022, když byla oznámena druhá mimořádná valorizace připadající na září 2022 a jasně uvedl, že valorizace proběhne: „...*na základě jasného mechanismu, který určuje zákon.*“⁶¹ S počátkem roku 2023 začal tento postoj opouštět ve prospěch argumentace, že nárok na mimořádnou valorizaci vzniká až okamžikem vydání vládního nařízení.⁶²

169. **Tento svévolný postup, který přešel z roviny politické schválením zákona č. 71/2023 Sb. do roviny právní, je v hrubém rozporu se základními principy právního státu.**

170. Je-li řeč o svévolném postupu politiků měnicích zavedená a dlouhodobě dodržovaná pravidla v okamžiku, kdy z nich vznikly již právní nároky, nelze opominout nálezný spis. zn. Pl. ÚS 27/09. V něm Ústavní soud mj. konstatoval: „*Napadený ústavní zákon v daném případě obě zcela ignoruje, článek 35 dočasně ad hoc suspenduje a mimo rámec Ústavou předepsaného postupu stanoví pro tento jediný případ zcela jiný postup mimo ten, který Ústava předpokládá a ukládá, a to aniž by takový postup byl aprobovatelný tak výjimečnými účely, mezi něž v předchozím výkladu ke otázce veřejného zájmu Ústavní soud zařadil příkladně okolnosti válečného stavu, či přírodní katastrofy.*“ Tehdejší situace je analogická situaci nynější. Jak již bylo opakovaně doloženo výše, pouze na základě dohody ve vládě a vládní většině v Poslanecké sněmovně došlo k náhlému obratu ve vztahu k regulérnímu zákonnému mechanismu pro provádění mimořádných valorizací důchodů, aniž tento obrat aktéři této dohody dokázali, jakkoliv relevantně právně odůvodnit.

171. V záležitosti nepřipustné retroaktivity a zásahu do legitimních očekávání lze odkázat ještě na nálezný Ústavního soudu spis. zn. Pl. ÚS 13/99. V daném případě byl předmětem ústavního přezkumu zákon, na jehož základě mělo stanoveným představitelům státní moci dojít k odejmutí dalšího platu za 2. pololetí roku 1998 (tzv. 14. platu). Toto omezení se mělo týkat také soudců, za součást jejichž nezávislosti Ústavní soud již v minulosti označil také materiální složku v podobě stabilního a předvídatelného příjmu, do něhož nebude ostatními mocemi svévolně zasahováno. V daném případě však Ústavní soud neshledal zásah retroaktivním, ani zasahujícím do legitimních očekávání. A to s odkazem na to, že ke vzniku nároku na tzv. 14. plat bylo třeba splnit dvě podmínky. Jednak ve 2. pololetí kalendářního roku skutečně vykonávat danou funkci po dobu alespoň 90 dnů, jednak trvání funkce soudce ke dni 31. prosince 1998. Vzhledem k tomu, že napadený zákon nabyl účinnosti dne 19. listopadu 1998, konstatoval Ústavní soud, že žádné osobě před jeho účinností nevzniklo subjektivní právo na další plat, a tudíž nemohlo být ani zasaženo do nabytých práv.

172. V aktuálním případě tedy přirozeně mohlo ústavně konformně dojít k úpravě mechanismu mimořádné valorizace. Muselo by se tak stát ale před vznikem právního nároku na ni.

⁶⁰ Dostupné zde: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/tiskove-konference/tiskova-konference-po-jednani-vlady--16--unora-2022-194347/>

⁶¹ Dostupné on-line zde: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/tiskove-konference/tiskova-konference-po-jednani-vlady--25--kvetna-2022-196612/>

⁶² Viz například vyjádření místopředsedy vlády a ministra práce a sociálních věcí Mariana Jurečky v Poslanecké sněmovně dne 2. března 2023: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/055schuz/s055277.htm>
Viz také zde: <https://www.denik.cz/ekonomika/duchody-valorizace-snemovna-marian-jurecka-20230302.html>

K jeho vzniku přitom došlo nejenom před schválením zákona č. 71/2023 Sb., ale dokonce ještě před jeho předložením Poslanecké sněmovně ve formě návrhu. Tedy nyní nastala situace, která by Ústavní soud v případě nálezu spis. zn. Pl. ÚS 13/99 *nevedla* k zamítnutí tehdejšího návrhu.

173. **Závěrem tedy navrhovatelé konstatují, že napadená ustanovení zákona č. 71/2023 Sb. mají z hlediska ustanovení ústavního pořádku nepřipustně retroaktivní charakter a zasáhla do legitimních očekávání příjemců důchodů. Tím došlo k nepřipustnému porušení ústavního pořádku.**

IV.

Vyjádření uznávaných autorit

174. Navrhovatelé ještě na podporu svého návrhu a argumentace zařazují vyjádření obecně uznávaných autorit k celé problematice.

a) Petr Pavel, prezident České republiky.

175. Dne 15. března 2023 ve svém prohlášení spojeném s informací, jak se zákonem č. 71/2023 Sb. naloží, uvedl:

„...jsem přesvědčen, že je naprosto nezbytné, aby tento zákon přežkoval Ústavní soud. Ústavní soud je jedinou institucí, která má pravomoc rozhodnout, zda je zákon v souladu s Ústavou, nebo nikoli. Ani já jako prezident tuto pravomoc nemám. Opozice avizovala, že zákon napadne u Ústavního soudu. Pokud by to z nějakého důvodu nakonec neudělala, považoval bych za svou povinnost učinit podání k Ústavnímu soudu sám.“

b) Jan Kysela, profesor na katedře politologie a sociologie na Právnické fakultě univerzity Karlovy a současně její vedoucí, tajemník Stálé komise Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury, a nyní předseda výběrového panelu prezidenta republiky posuzujícího možné kandidáty na soudce Ústavního soudu.

176. Dne 20. února 2023 pro server Novinky.cz na otázku, zda podle něj nárok na mimořádnou valorizaci vznikl ještě před podáním napadeného návrhu zákona, odpověděl:

„Já tomu zákonu nerozumím natolik, abych měl kvalifikovaný názor, ale když jsem ho četl, měl jsem dojem, že nárok spíš vzniká, než nevzniká.“

177. Dále k otázce na možnou retroaktivitu dodal: *„Měl jsem dojem, že s červenovou valorizací se už skutečně mnoho dělat nedá. Ale je to názor nepoučeného čtenáře, možná že názor ministerstva je více poučený.“*

c) Eliška Wagnerová, bývalá předsedkyně Nejvyššího soudu České republiky, místopředsedkyně Ústavního soudu České republiky a nyní členka výběrového panelu prezidenta republiky posuzujícího možné kandidáty na soudce Ústavního soudu.

178. Dne 25. března 2023 se rozsáhle vyjádřila pro Český rozhlas:

„Na mě neplatí argument, že konečná čísla k tomu, jak bude vysoká červenová mimořádná valorizace, dostali až v únoru. Protože to viděl i každý laik, že inflace a ceny všeho jdou nahoru. Vláda to měla předjímat a měla začít jednat dříve. ... Pro mě podmínky pro vyhlášení legislativní nouze splněny nebyly. To je nepochybné. ... Propásli okamžik, kdy občanům vzniklo legitimní očekávání, že bude penze zvýšena.“

... Vláda se to ve své argumentaci snaží kroutit tak, že legitimní očekávání vzniká až s tím vládním nařízením, ale myslím, že v zákoně je způsob valorizace popsán tak přesně, že si to každý dokáže spočítat i bez vládního nařízení,“ říká bývalá ústavní soudkyně a dodává: „Zákon změnili v průběhu hry.“

d) Marek Antoš, docent na katedře ústavního práva Právnické fakulty univerzity Karlovy a současně její vedoucí, se k věci vyjádřil opakovaně.

179. Dne 22. února 2023 pro server Novinky.cz uvedl:

„Podstatné je, že zákon v jednacím řádu vyžaduje, aby byly naplněny mimořádné okolnosti. Skutečnost, že se budou valorizovat důchody o vypočítanou částku, není nic, co by bylo neznámé. Je to věc, která je známá dlouhou dobu. Pokud to vláda chtěla měnit, měla s tím přijít kdykoli dřív,“ řekl ve středu Novinkám Antoš. A doplnil: „Skutečnost, že to neudělala a snaží se to prosadit na poslední chvíli, nemůže být dostatečným důvodem, aby využila zrychlené řízení.“

180. Dne 25. února 2023 pro deník MF Dnes konstatoval:

„Pokud vláda opravdu prosadí změnu důchodů ve stavu legislativní nouze, zdá se mi velmi pravděpodobné, že u Ústavního soudu narazí, což může přinést další škody, zpětné doplácení a podobně. Vydat se po této cestě se mi tedy z nejrůznějších důvodů zdá jako hazardérství,“ komentoval. Antoš zároveň připomněl, že podobná situace nastala i v roce 2010. Vláda Petra Nečase tehdy ve zrychleném procesu prosadila snížení podpory u stavebního spoření, opozice se obrátila na Ústavní soud a ten zákon, jakožto nepřijatý řádným způsobem, zrušil. „Tehdy ještě nešlo o jasnou otázku, zatímco dnes už máme rozhodnutí Ústavního soudu k dispozici,“ dodal Antoš.“

181. Dne 27. února 2023 se pro Deník N vyjádřil:

„Je to brutální zkratka a ten zásah je mnohem větší než třeba odhlasování EET. Podle mě je v současném případě zneužitý institut stavu legislativní nouze,“ řekl například Deníku N právník Marek Antoš.“

e) Jan Wintr, profesor na katedře teorie práva a právních učení na Právnické fakulty univerzity Karlovy, tajemník Stálé komise Poslanecké sněmovny pro Ústavu České republiky a nyní kandidát na soudce Ústavního soudu.

182. Dne 5. března 2023 pro server Blesk.cz řekl:

„Podle Wintra je nicméně evidentní, že rád byl porušen a jen Ústavní soud dokáže posoudit, v jak velké to bylo intenzitě, aby to bylo protiústavní a aby to případně i vedlo ke zrušení zákona. „Je to otevřené,“ konstatoval.“

183. Dne 22. března 2023 pro Deník N uvedl:

„Vláda mohla tento problém důchodového systému řešit o něco dříve,“ dodal s tím, že „čistším řešením obstrukcí je reforma jednacích řádů“.

f) Aleš Gerloch, profesor na katedře teorie práva a právních učení na Právnické fakulty univerzity Karlovy a současně její vedoucí, dále místopředseda Legislativní rady vlády.

184. „Je na Parlamentu, aby nastavil konkrétní parametry toho sociálního zabezpečení ve stáří, co je přiměřené a co nikoliv vzhledem právě mimo jiné k té ekonomické situaci. Ale to má proběhnout standardně a v relaci k jiným úsporným opatřením, které vláda sama zvažuje. Nikoliv prostě to vytrhnout a dát do tohoto zvláštního režimu stavu legislativní nouze.“

g) Jan Kudrna, docent na katedře ústavního práva Právnické fakulty univerzity Karlovy.

185. Dne 14. března 2023 uvedl pro Blesk TV (blesk.cz) a její pořad Epicentrum:

„Podle ústavního právníka Jana Kudrny je to, že se opozice chce, v případě prezidentova podepsání zákonně měnicího valorizační vzorec, obrátit na Ústavní soud na místě. „Ty důvody jsou v podstatě dva. Jeden důvod hmotně právní, to znamená, podle mého názoru to, co se teď odehrálo, to znamená schválení změny valorizačního mechanismu, je v rozporu přímo s hmotně právními principy ústavního práva,“ uvedl Kudrna.“

186. Dne 21. ledna 2023 pro Lidové noviny konstatoval:

„Pokud zákonný nárok už vznikl, potom každý zásah do něj by byl retroaktivní a nepřijatelný i ve smyslu stávající judikatury Ústavního soudu.“

h) Ondřej Preuss, odborný asistent na katedře ústavního práva Právnické fakulty univerzity Karlovy.

187. Dne 12. března 2023 pro TV Prima uvedl:

„Zejména ta otázka té mimořádnosti, protože je asi zjevné, že vláda skutečně čekala déle, než by bylo vhodné, s řešením té situace, protože bylo zřejmé už minimálně na konci minulého roku, že k tomuto dojde.“

i) Vladimíra Dvořáková, profesorka politologie.

188. Vyjádření pro Českou televizi přejaté deníkem Právo dne 6. března 2023:

„Rozhodnutí snížit valorizaci důchodů jde proti očekávání lidí a zvyšuje nejistotu ve společnosti. Zároveň to vyvolává vyšší nedůvěru vůči institucím, protože lidé nevědí, co mohou očekávat“

j) Lukáš Kovanda, hlavní ekonom Trinity Bank.

189. Dne 21. března 2023 uvedl pro Lidové noviny:

„Valorizace je už z dřívějšíka nějak nastavena, počítá se s tím. Těžko předem sondit, ale podle mého vládní změna splňuje všechny podmínky, aby byla soudně napadnuta“

V.

Návrh na rozhodnutí

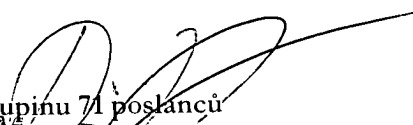
190. Na základě všech výše uvedených důvodů navrhovatelé žádají Ústavní soud, aby vydal tento nále:

Ustanovení § 67ca zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ustanovení § 8a zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a odporu proti němu a ustanovení § 2a zákona č. 357/2005 Sb., o ocenění účastníků národního odboje za vznik a osvobození Československa a některých pozůstalých po nich, o zvláštním příspěvku k důchodu některým osobám, o jednorázové peněžní částce některým účastníkům národního boje za osvobození v letech 1939 až 1945 a o změně některých zákonů, se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

VI.

Procesní návrhy

191. Navrhovatelé s ohledem na závažnost věci, její celospolečenský dopad a zájem na obnovení ústavnosti a právní jistoty všech dotčených žádají, aby se Ústavní soud ve smyslu § 39 zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, usnesl na tom, že **věc je naléhavá a tento jimi předložený návrh projednal přednostně, mimo pořadí návrhů, v němž mu došly.**
192. Dále navrhovatelé žádají ve smyslu § 37 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, aby byl z projednání návrhu **vyloučen předseda Ústavního soudu, JUDr. Pavel Rychetský, a to proto, že ve smyslu ustanovení § 36 odst. 1 téhož zákona lze mít pochybnosti o jeho nepodjatosti.** Tyto zásadní pochybnosti předseda Ústavního soudu založil svými výroky vztahujícími se k věci, která je předmětem tohoto návrhu. Konkrétně se jedná o vyjádření pro Českou televizi ze dne 20. března 2023, kdy v rozhovoru ve vztahu k předmětu tohoto návrhu uvedl: „*Pokud se týče návrhu, který je zatím jenom chystán, o kterém se hovoří v médiích, já dopředu samozřejmě nejen nebudlám, nechci a ani nesmím vyslovit jakékoliv stanovisko, které Ústavní soud zaujme, ale nepochybně se budeme snažit i tuto záležitost rozhodnout tak, abychom příliš neobrožili stabilitu a fungování celého systému.*“⁶³ Pro Deník N ze dne 24. března 2023 se předseda Ústavního soudu ve vztahu k záležitosti, která je předmětem tohoto návrhu vyjádřil následovně: „*Myslím, že je správné, že to podepsal. ... Je jeho [prezidentovou] povinností, vlastně, vládě pomáhat. ... Prostě prezident je skutečně povinen vládě pomáhat. ... Já myslím, že by se [prezident] neměl [v této věci] angažovat.*“⁶⁴ Pro veřejnost vše shrnuje titulok rozhovoru „*Arena N: Je dobře, že prezident valorizaci podepsal. Jeho povinnost je vládě pomáhat. Obracet na Ústavní soud by se neměl, říká Rychetský.*“; vůči kterému se předseda Ústavního soudu nikdy nevymezil. Z výše uvedeného je zřejmé, že předseda Ústavního soudu se k věci, která je předmětem tohoto návrhu veřejně a zaujatě vyjadřoval opakovaně.


za skupinu 71 poslanců
Mgr. David Rasovský, advokát,
advokát, ČAK: 14443
Hlinky 135/68, 603 00 Brno
IČ: 71223011

⁶³ Dostupné on-line zde: <https://www.ceskatelevize.cz/porady/10253218159-zpravy-ve-23/223411023000322/>

⁶⁴ Dostupné on-line zde: <https://denikn.cz/1109897/arena-n-je-dobre-ze-prezident-valorizaci-podepsal-jeho-povinnost-je-vlade-pomahat-obracet-na-ustavni-soud-by-se-nemel-rika-rychetsky/>