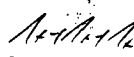





US23038796

## Potvrzení o doručení dokumentu

Organizace: Ústavní soud

ÚSTAVNÍ SOUD	
Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	28-06-2023 3
Vyřizuje:  krát Přílohy: 	

## Základní údaje

Číslo podání: US CKDP 0010144/23

Odesílatel Úřad vlády České republiky

Věc:  PI ÚS 30/23

Doručeno: 28. 6. 2023 14:45:02

K Rukám:

ID zprávy: DZ-183741

Do vlastních rukou: Ne

Email/DS: trfaa33

Spisová značka:

SP. Zn. Odesílatele: 27381/2023-UVCR

## Seznam validací

Výsledek	Soubor	Subjekt certifikátu	Vystavitel
Příloha je validní	9-27381-2023-UVCR-9-Dopis-na-US-VSTUPUJE.pdf		
Podpis je platný	9-27381-2023-UVCR-9-Dopis-na-US-VSTUPUJE.pdf	SERIALNUMBER=P92068, G=Michal, SN=Šalomoun, CN="JUDr. MgA. Michal Šalomoun, Ph.D.", OU=6709, O=Úřad vlády České republiky, OID.2.5.4.97=NTRCZ-00006599, C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 4, O="Česká pošta, s.p.", OID.2.5.4.97=NTRCZ-47114983, C=CZ
Podpis je platný	9-27381-2023-UVCR-9-Dopis-na-US-VSTUPUJE.pdf	CN=PostSignum TSA - TSU 1, OU=Time Stamping Authority, O="Česká pošta, s.p.", OID.2.5.4.97=NTRCZ-47114983, C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 5, O="Česká pošta, s.p.", OID.2.5.4.97=NTRCZ-47114983, C=CZ
Příloha je validní	9a-27381-2023-UVCR-9-VYJÁDŘENÍ-FINAL.pdf		
Neobsahuje žádné podpisy	9a-27381-2023-UVCR-9-VYJÁDŘENÍ-FINAL.pdf		
Podpis je platný	PrijataDZ.zfo	SERIALNUMBER=S906210, CN=Informační systém datových schránek - produkční prostředí, OU=Digitální a informační agentura, O=Digitální a informační agentura, OID.2.5.4.97=NTRCZ-17651921, C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 4, O="Česká pošta, s.p.", OID.2.5.4.97=NTRCZ-47114983, C=CZ

Přednazi



**JUDr. MgA. Michal Šalomoun, Ph.D.**  
ministr pro legislativu  
a předseda Legislativní rady vlády

V Praze 28. června 2023  
Čj. 27381/2023-UVCR

Vážený pane docente,

dovoluji si Vás informovat, že vláda na své schůzi konané dne 21. června 2023 projednala materiál „*Návrh na vstup vlády do řízení vedeného před Ústavním soudem pod spisovou značkou Pl. ÚS 30/23 o návrhu skupiny poslanců na 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*“ a přijala k němu usnesení č. 450, kterým:

- o schválila vstup vlády do řízení sp. zn. Pl. ÚS 30/23;
- o navrhla, aby Ústavní soud předmětný derogační návrh zamítl;
- o zmocnila mě, abych ve spolupráci s místopředsedou vlády a ministrem práce a sociálních věcí a s ministrem financí vypracoval podrobné vyjádření vlády k návrhu – toto **vyjádření přikládám v příloze**;
- o zmocnila místopředsedu vlády a ministra práce a sociálních věcí k zastupování vlády v řízení sp. zn. Pl. ÚS 30/23.

S úctou

JUDr. MgA. Michal Šalomoun, Ph.D.  
Digitálně podepsal  
JUDr. MgA. Michal Šalomoun, Ph.D.  
Datum: 2023.06.28  
09:36:05 +02'00'

Příloha

Ústavní soud  
Joštova 8  
660 83 Brno

K rukám  
doc. JUDr. Jana Svatoně, CSc.  
Ve věci sp. zn. Pl. ÚS 30/23

<b>ÚSTAVNÍ SOUD</b>	
Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	28-06-2023 3
_____ Vyřizuje:	

**Předchází**

<b>ÚSTAVNÍ SOUD</b>	
Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	28-06-2023 3
krát Přílohy: _____	
Vyřizuje:	

Příloha k čj. 27381/2023 - UVCR

72 Ver 30/12

**Vyjádření vlády k návrhu skupiny poslanců na 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**

**I. K obsahu návrhu**

Dne 5. května 2023 předložila skupina 71 poslanců (dále jen „navrhovatelé“) Ústavnímu soudu návrh na zrušení ustanovení § 67ca zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“ nebo „zákon č. 155/1995 Sb.“), 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 jen „návrh“). Návrh je Ústavním soudem projednáván pod spisovou značkou Pl. ÚS 30/23.

Navrhovatelé napadají právní úpravu obsaženou v zákoně č. 71/2023 Sb., resp. mechanismus tzv. mimořádné valorizace důchodů (realizované v červnu 2023) v uvedeném zákoně zakotvený, jakož i způsob přípravy a přijetí uvedeného zákona.

Navrhovatelé mají zejména za to, že:

- napadená ustanovení mají nepřipustnou retroaktivní působnost (došlo k vyloučení zákonem o důchodovém pojištění stanovených standardních mechanismů valorizace důchodů v mimořádném termínu poté, co na jejich uplatnění již vznikl důchodcům hmotněprávní nárok), a porušují proto princip legitimního očekávání poživatelů důchodů;
- sama příprava zákona č. 71/2023 Sb. a jeho předložení Parlamentu byly protiústavní, resp. protizákonné. Navrhovatelé např. v bodu 132 návrhu uvádí: „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.,...[v]še 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...[p]ostup contra legem tedy vláda a vládní většina zvolila vědomě...“;
- způsob přijímání zákona č. 71/2023 byl protiústavní (došlo ke zneužití stavu legislativní nouze, neboť nebyla splněna ani jedna ze tří podmínek pro vyhlášení stavu legislativní nouze zakotvených v § 99 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny; v průběhu projednávání návrhu zákona došlo k opakovaným zásadním porušením jednacího řádu Poslanecké sněmovny).

**II. Obecný postoj vlády k obsahu návrhu**

Ještě než vláda přistoupí k podrobné obhajobě ústavnosti svého postupu, jakož i k vyvrácení nepravdivých subjektivních a manipulativních tvrzení navrhovatelů, a z nich vyvozených vadných

závěrů, považuje za vhodné sdělit, že návrh chápe především jako účelové přenesení politického boje na půdu Ústavního soudu - proti čemuž se vláda důrazně ohrazuje<sup>1</sup>.

S ohledem na výše uvedené, a zejména pak na manipulativní způsob formulace návrhu, který obsahuje řadu nepravdivých obvinění vlády, zavádějících interpretací výroků jejích členů a nedůvodných závěrů, není vyjádření vlády k návrhu formulováno jako reakce na jednotlivá tvrzení navrhovatelů (jak je tomu obvykle). Je především obhajobou ústavnosti a objasněním racionality, proporcionality, uváženosti a transparentnosti navrhovateli napadeného postupu vlády, jakož i ústavní konformity samotných posuzovaných ustanovení zákonů.

K namítaným vadám legislativního procesu se vláda rozhodla podrobně vyjádřit toliko k námitce zneužití stavu legislativní nouze (zejména část III.B.2.návrhu) a pouze obecně k tvrzeným porušením jednacního řádu Poslanecké sněmovny (část II.B.3.návrhu).

K části IV. návrhu se vláda rozhodla nevyjadřovat.

K části VI. návrhu pak vláda uvádí, že neshledává naléhavost přednostního projednání návrhu, ani nesdílí pochybnosti navrhovatelů o nepodjatosti předsedy Ústavního soudu JUDr. Pavla Rychetského v projednávané věci.

### III. Základní východiska

Vzhledem k opakujícím se tvrzením navrhovatelů o „svévolnosti“ a „*contra legem*“ postupu vlády, považuje vláda za nezbytné již v úvodu svého vyjádření zdůraznit, že v inkriminovaném případě realizace zákonem stanovené povinnosti mimořádné valorizace důchodů v červnu 2023 **vykonávala své pravomoci ve smyslu čl. 2 odst. 3 Ústavy<sup>2</sup> a čl. 4 odst. 4 Listiny.<sup>3</sup> Při užití svého ústavně zakotveného práva zákonodárné iniciativy měla též vždy na mysli smysl a podstatu práva zakotveného v čl. 30 odst. 1 Listiny.<sup>4</sup> Pečlivě proto zvažovala potřebnost i intenzitu opatření, jejichž prostřednictvím by zabránila potenciálně bezprostředně hrozící destabilizaci (krátkodobé a střednědobé) důchodového systému. Jednala též vždy transparentně. Jak bude podrobně doloženo níže v tomto vyjádření.**

V souvislosti s výše uvedeným vláda stručně shrnuje základní právní rámec svého, navrhovateli napadeného, postupu. **Zejména pak:**

- **právo zákonodárné iniciativy vlády (čl. 41 odst. 2 Ústavy) ve spojení s pravomocí Ministerstva práce a sociálních věcí založenou § 24 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, který stanoví: „Ministerstva pečují o náležitou právní úpravu věcí patřících do působnosti České republiky; připravují návrhy zákonů a jiných právních předpisů týkajících se věcí, které patří do jejich působnosti, jakož i návrhy, jejichž přípravu jim vláda uložila; dbají o zachovávání zákonnosti v okruhu své působnosti a činí podle zákonů potřebná opatření k nápravě.“;**
- **zákonnou povinnost vlády vyplývající z ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů, který stanoví: „Stát a územní samosprávné celky dbají o zdravé a udržitelné veřejné finance, přičemž vhodně podporují hospodářský a společenský rozvoj, zaměstnanost a mezigenerační soudržnost.“ a odst. 3 citovaného zákona: „Stát, územní samosprávné celky a další veřejné instituce uvedené v § 3 dbají**

<sup>1</sup> Účelovost návrhu dokládá dle názoru vlády např. skutečnost, že (jinak zcela legitimní) **snížení starobních důchodů** některým představitelům komunistického režimu, provedené zákonem č. 455/2022 Sb., nebylo ze strany navrhovatelů zpochybněno ani při projednávání návrhu uvedeného zákona (žádný z poslanců hnutí ANO nehlasoval proti návrhu) - viz <https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=79108> .

<sup>2</sup> Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

<sup>3</sup> Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.

<sup>4</sup> Občané mají právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele.

o takový vývoj dluhu sektoru veřejných institucí, který nenarušuje dlouhodobě udržitelný stav veřejných financí.“ (zvýrazněno vládou);

- skutečnost, že státní rozpočet představuje finanční vztahy, které zabezpečují financování některých funkcí státu v daném rozpočtovém roce<sup>5</sup>, že výdaje na dávky důchodového pojištění se hradí ze státního rozpočtu<sup>4</sup> a že vznikne-li organizační složce státu v průběhu roku potřeba úhrady rozpočtově nezajištěné, zajistí ji prioritně hospodárnějším provedením jiných úkolů, odsunutím či omezením některého jiného, méně naléhavého úkolu, nebo použitím mimorozpočtových zdrojů organizační složky státu<sup>4</sup>;
- skutečnosti, že princip právní jistoty nelze ztotožnit s požadavkem na absolutní neměnnost právní úpravy (jak ostatně konstantně judikuje Ústavní soud)<sup>6</sup>;
- v právněteoretickém pojetí je **hypotéza** právní normy představovaná podmínkami či určitými skutečnostmi, které musí být splněny, resp. musí nastat, aby mohlo dojít k realizaci vlastního pravidla, které je obsaženo v dispozici právní normy. V hypotéze je zejména vymezena působnost právní normy. Obsahuje vymezení jejich adresátů a vymezení další působnosti: časové, místní i věcné. V hypotéze jsou také obsaženy právní skutečnosti, se kterými je spojen právní následek.

**Pominout pak nelze ani faktický (materiální) kontext.** Zejména pak:

- skutečnost, že z hlediska financování lze český systém důchodového pojištění charakterizovat jako čistý systém průběžně financovaný, dávkově definovaný. Jedná se tedy o systém, který ke svému fungování vyžaduje **vysokou míru jak mezigenerační, tak intragenerační solidarity**, přičemž i intragenerační solidarita je v závislosti na demografickém vývoji, a tedy zvyšování počtu důchodců oproti ekonomicky aktivním osobám, rovněž nepřímým projevem mezigenerační solidarity, neboť neustále sleduje **nutnost vyrovnané finanční bilance**<sup>7</sup>;
- skutečnost, že důchodový systém se nenachází v právním a ekonomickém vakuu, které by jej zcela izolovalo od okolní hospodářské a sociální reality; vláda v této souvislosti zdůrazňuje fakt, že v závěru roku 2021 a v průběhu roku 2022 byla vládou navržena a oběma komorami Parlamentu schválena (ve formě zákona) řada mimořádných úsporných opatření, která sledovala legitimní cíl **zamezit vzniku dalších socioekonomických škod** v důsledku výrazně se prohlubujícího deficitu veřejných financí<sup>8</sup>. Vláda považuje za notorietu fakt, že uvedená situace je způsobena především dopady pandemie onemocnění COVID-19, energetické krize, válečného konfliktu na Ukrajině a zvýšené míry inflace (blíže viz III.1);
- skutečnost, že dle zákona č. 449/2022 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2023, (příloha č. 4) činí plánované příjmy z pojistného na důchodové pojištění 598 984 875 889 Kč a výdaje na dávky důchodového pojištění 656 609 270 520 Kč – tj. zákonem předvídané saldo důchodového systému na rok 2023 činí 57 624 394 631 Kč, tedy takřka 10 % plánovaných příjmů (!). Pokud by nedošlo k navrhovateli napadené změně způsobu provedení a výše valorizace, výdaje státního rozpočtu na důchody v roce 2023 by se zvýšily o 34,3 mld. Kč (namísto 14,9 mld. po změně zákonem č. 71/2023 Sb.). **Saldo důchodového systému by v takovém případě v roce 2023 dosáhlo historicky rekordní výše - takřka 92 mld. Kč**<sup>9</sup>;

<sup>5</sup> Viz § 5 odst. 1, § 7 odst. 1 písm. b) a § 22 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>6</sup> Srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 55/05, bod 60, nálezy sp. zn. Pl. ÚS 17/11, bod 85, nálezy sp. zn. Pl. ÚS 21/18, bod 55, nálezy sp. zn. Pl. ÚS 5/19, bod 72, nálezy sp. zn. Pl. ÚS 87/20, bod 126 a další).

<sup>7</sup> Srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/07.

<sup>8</sup> Některé z uvedených zákonů, jako např. zmrazení platů soudců, byla, nebo aktuálně je, předmětem abstraktního přezkumu Ústavním soudem.

<sup>9</sup> Srov. údaje o výši kumulovaného vývoje hospodaření důchodového systému, dostupné na:

<https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/hospodareni-systemu-duchodoveho-pojisten>

- skutečnost, že **ještě v prosinci 2022 činila inflace za rozhodné období 3,1 %, zatímco v lednu 2023 činila 11,5 %**. Podmínka rozhodné úrovně inflace tedy ještě v prosinci 2022 nebyla splněna (inflace činila pouze 62 % rozhodné hodnoty), zatímco v lednu 2023 byla tato úroveň překročena více než dvojnásobně (inflace činila 230 % rozhodné hodnoty). V tomto směru byl **cenový vývoj v lednu 2023 nečekaně rychlý, velmi překvapivý**, a bylo proto třeba, s ohledem na fiskální udržitelnost důchodového systému, adekvátně reagovat. To je ostatně uvedeno i v důvodové zprávě k zákonu č. 71/2023 Sb. (resp. ke sněmovnímu tisku 392);
- skutečnost, že ze zákona o důchodovém pojištění, ve znění účinném do 19. března 2023, vyplývající **nárok na mimořádnou valorizaci byl přijetím zákona č. 71/2023 Sb. uspokojen – a to ve výši respektující smysl, podstatu a účel ústavně zakotveného práva na přiměřené zabezpečení ve stáří, při invaliditě nebo úmrtí živitele**. Zákon č. 71/2023 Sb. **modifikoval pouze parametry valorizace, a to na úroveň, kterou lze dle názoru vlády vyhodnotit jako proporcionální** - u průměrného starobního důchodu představuje zvýšení částku 760 Kč, zatímco při postupu podle předchozí úpravy by toto zvýšení činilo 1770 Kč. Částka zvýšení ve výši 760 Kč není přitom symbolická a významně přispěje k ochraně důchodců před dopady inflace. **Po zvýšení důchodů v červnu 2023 bude průměrná výše samostatně vypláceného starobního důchodu činit 20 275 Kč, zatímco v lednu 2023 průměrný starobní důchod činil 19 478 Kč, v září 2022 byl 18 068 Kč a v červnu 2022 byl 17 330 Kč; meziroční rozdíl (červen 2022 a červen 2023) je tedy značný;**
- **náhradový poměr**, tedy poměr průměrného starobního důchodu vůči průměrné hrubé mzdě, je i po valorizaci podle zákona č. 71/2023 Sb. vysoký – **v průměru za celý rok 2023 by měl činit dle kvalifikovaného odhadu Ministerstva práce a sociálních věcí cca 46 %;**
- opatření tedy bylo vládou navrženo sociálně citlivě a proporcionálně, neboť **došlo ke zvýšení náhradového poměru důchodů o 3,6 p.b. oproti roku 2022;**
- zvýšení důchodů podle zákona č. 71/2023 Sb. bylo již **páté v období 18 měsíců od ledna 2022**, což činí z důchodců kategorii osob, která byla a je proti dopadům inflace chráněna ze všech nejlépe (pro srovnání – např. u zaměstnanců nastal v důsledku inflace propad reálných mezd o 10 %);
- vláda předložením návrhu zákona č. 71/2023 Sb. pouze zahájila svou snahu o zajištění dlouhodobé udržitelnosti důchodového systému. **Již dne 25. května 2023 předložila Poslanecké sněmovně návrh novely zákona o důchodovém pojištění (sněmovní tisk 458/0)<sup>10</sup>, který obsahuje další část reformních opatření (parametrických i systémových), která mají přispět k zajištění dlouhodobé udržitelnosti důchodového systému v rámci veřejných financí<sup>11</sup>. Celkovou dlouhodobou udržitelnost důchodového systému hodlá vláda realizovat prostřednictvím komplexu opatření, která veřejně představila dne 11. května 2023.<sup>12</sup>**

Vláda považuje za vhodné reagovat již v úvodu svého vyjádření též na opakující se **tvrzení o protiústavní vědomé nečinnosti vlády** (ve smyslu účelového nevydání nařízení vlády v zákonem stanovené lhůtě). K tomu zejména zdůrazňuje, že pro vládu **závazná lhůta pro vydání nařízení vlády o zvýšení důchodů v mimořádném termínu (ve smyslu § 67 odst. 16 zákona o důchodovém zabezpečení ve znění účinném do 19. března 2023) by uplynula až dne 22. března 2023.**

<sup>10</sup> Dostupné na: [https://www.psp.cz/sqw/historie\\_sqw?o=9&t=458](https://www.psp.cz/sqw/historie_sqw?o=9&t=458)

<sup>11</sup> Navržená opatření spojují dva paralelní cíle: a) odstranění problematických aspektů v právní úpravě, které byly identifikovány zejména během období velmi vysoké inflace v letech 2022 a 2023, b) snížení finanční zátěže veřejných financí prostřednictvím přímého snížení výdajů důchodového systému a posílením prvků, které vedou ke snížení motivace k předčasnému odchodu z trhu práce.

<sup>12</sup> Viz <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/vlada-predstavila-ozdravny-plan-pro-verejne-finance-cesko-ve-forme-205388/>.

O nečinnosti vlády, ve smyslu nenaplnění závazku právně upravit určitý okruh právních vztahů nařízením nelze hovořit, neboť zákonodárce ještě před uplynutím uvedené lhůty tuto pravomoc vláde výslovně odebral (s účinností od 20. března 2023) a namísto vlády stanovil parametry zvýšení důchodů v mimořádném termínu v červnu 2023 sám přímo zákonem (a to plně v souladu s dikcí čl. 30 odst. 1 a 3 Listiny).

V souvislosti s navrhovatelem dovozovaným protiústavním postupem vlády (ve smyslu vypracování návrhu zákona č. 71/2023 Sb. Ministerstvem práce a sociálních věcí, jeho následným schválením vládou a předložením Poslanecké sněmovně) pak vláda, vedle již citovaného ustanovení § 2 zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, **poukazuje především na své ústavně zakotvené právo zákonodárné iniciativy (čl. 41 odst. 2 Ústavy)** a zároveň též na ustanovení § 24 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, který stanoví: „*Ministerstva pečují o náležitou právní úpravu věcí patřících do působnosti České republiky; připravují návrhy zákonů a jiných právních předpisů týkajících se věcí, které patří do jejich působnosti, jakož i návrhy, jejichž přípravu jim vláda uložila; dbají o zachovávání zákonnosti v okruhu své působnosti a činí podle zákonů potřebná opatření k nápravě.*“.

K navrhovateli namítanému porušení principu právní jistoty, ke kterému mělo dojít v důsledku vládou iniciované změny právní úpravy, pak vláda toliko konstatuje, že si je (na rozdíl od navrhovatelů) vědoma skutečnosti, že princip právní jistoty nelze ztotožnit s požadavkem na absolutní neměnnost právní úpravy (jak ostatně konstantně judikuje Ústavní soud).<sup>13</sup> Ten **konkrétně ve vztahu ke změně právní úpravy motivované fiskálními důvody opakovaně** uvedl, že: „[p]rincip právní jistoty nelze ztotožnit s požadavkem na absolutní neměnnost právní úpravy, ta podléhá mimo jiné sociálně-ekonomickým změnám a nárokům kladeným na stabilitu státního rozpočtu“<sup>14</sup>. (zvýrazněno vládou)

### III.1.1. Stručně k makroekonomické situaci

Od začátku nové dekády musela Česká republika čelit bezprecedentním výzvám, jež těžce poškodily zejména agregátní nabídku. Tyto mimořádné situace počínající bojem proti onemocnění COVID-19 a následně pokračující důsledky války na Ukrajině v podobě migrace a dynamického nárůstu cen základních komodit (viz graf č. 2) si vyžádaly stimulaci hospodářství primárně prostřednictvím fiskální politiky, neboť možnosti ovlivňování ekonomiky skrze měnovou politiku byly vzhledem k tehdy již tak velmi nízkým úrokovým sazbám limitovány.

Důsledkem (nákladem) tohoto přístupu ovšem byly rostoucí schodky veřejných financí, zejména pak státního rozpočtu, který nese zdaleka největší břímě stabilizační funkce. V roce 2020 se jednalo o 367,44 mld. Kč, tedy 6,4 % tehdy dosaženého HDP v běžných cenách, následujícího roku činil schodek státního rozpočtu 419,69 mld. Kč, což znamená 6,9 % HDP, a konečně roku 2022 činil deficit státního rozpočtu 360,40 mld. Kč, resp. 5,3 % HDP.

Graf č. 1 níže zachycuje měsíční data o plnění rozpočtu, a to jednak v absolutní výši, tak i v relativní výši vůči stejnému měsíci v roce 2019. Z grafu je sice patrná mírně klesající tendence v roce 2022 oproti roku 2021, avšak současně (zatím) narůstající trend pro rok 2023, a to nejen oproti roku předchozímu, ale zřejmě rovněž vůči téměř období roku 2021.

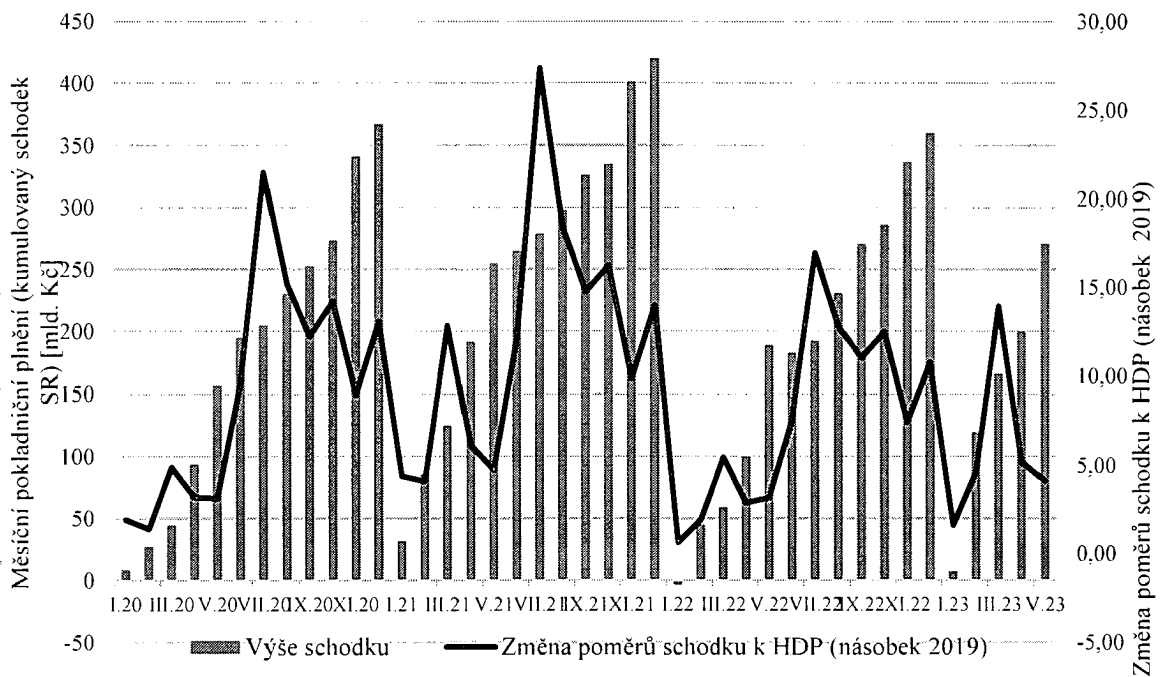
**Vláda v souvislosti s uvedeným zdůrazňuje, že v meziročním srovnání za měsíce leden–květen 2023 objemově nejvíce narostly výdaje na sociální dávky, a to o 50,5 mld. Kč, což v relativním vyjádření znamená téměř 17% nárůst. V rámci sociálních dávek nejvýrazněji rostlo vydání na důchody (o 45 mld. Kč, resp. 19,4 %), a to v důsledku loňských mimořádných navýšení, řádné valorizace a též 500korunového měsíčního příspěvku za vychované dítě. Vzhledem**

<sup>13</sup> Srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 55/05, bod 60, nález sp. zn. Pl. ÚS 17/11, bod 85, nález sp. zn. Pl. ÚS 21/18, bod 55, nález sp. zn. Pl. ÚS 5/19, bod 72, nález sp. zn. Pl. ÚS 87/20, bod 126 a další).

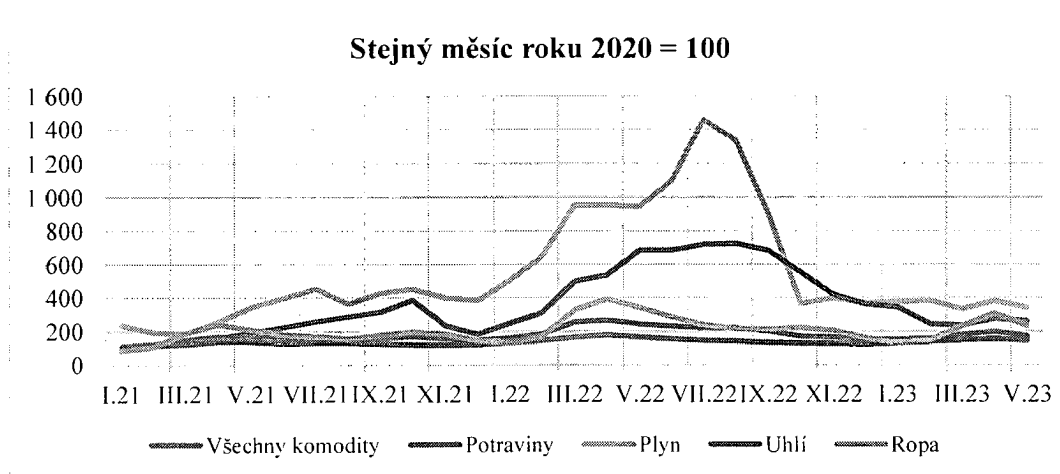
<sup>14</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 17/11, bod 85 či nález sp. zn. Pl. ÚS 87/20, bod 126.

ke snaze vlády řešit dopady energetické krize (viz graf č. 2), se na růstu výdajů výrazně podílely také běžné transfery podnikatelům, jež meziročně vzrostly o 40,1 mld. Kč, tedy o 135,3 % v relativním vyjádření. Tyto transfery zahrnovaly kompenzace za dodávku elektřiny a plynu zákazníkům a na ztráty z důvodu zastropování jejich cen (28,9 mld. Kč), dotace provozovatelům přenosové soustavy (6,7 mld. Kč) a vyplácení pomoci firmám v energeticky náročných odvětvích (4,5 mld. Kč). V neposlední řadě je nutno dodat, že o 18,1 mld. Kč vzrostly taktéž náklady na dluhovou službu.

**Graf č. 1 Zachycení schodkového financování státního rozpočtu vždy ke stejnému měsíci v roce 2019**



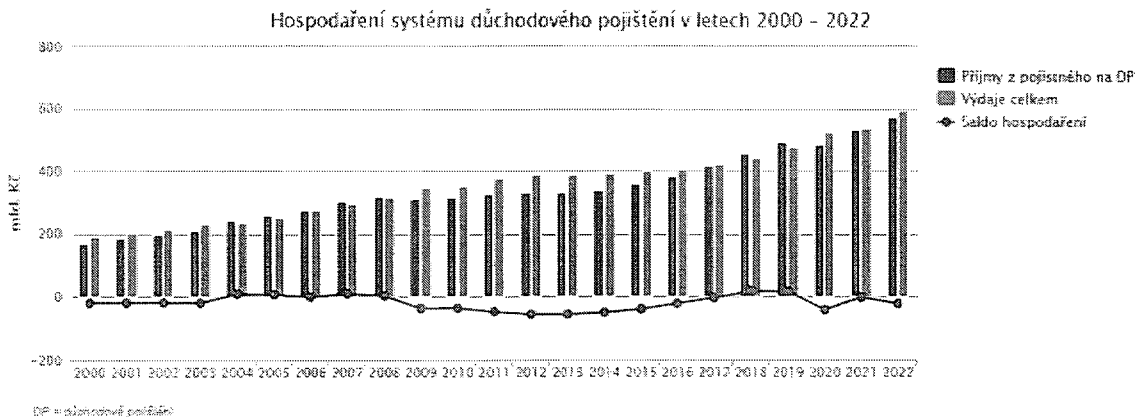
**Graf č. 2 Ceny vybraných komodit podle MMF<sup>15</sup>**



<sup>15</sup> Výpočet podle: IMF Primary Commodity Prices, International Monetary Fund, dostupné na: <https://www.imf.org/en/Research/commodity-prices> (cit 21. 6. 2023).



**Graf č. 3 Hospodaření systému důchodového pojištění v letech 2000 - 2022**



#### IV. K ústavní konformitě legislativního procesu

Podstata námitek navrhovatelů vůči procesu přijetí zákona č. 71/2023 Sb. spočívá v tvrzení, že tento nebyl přijat ústavně předepsaným způsobem. **Navrhovatelé konkrétně namítají tyto ústavněprávní deficity průběhu legislativního procesu:**

- **zneužití stavu legislativní nouze vládou** (vyjádření vlády - viz bod IV.2.),
- **neopodstatněnost vyhlášení stavu legislativní nouze** (vyjádření vlády – viz bod IV.3.) a
- **opakované porušení zákona č. 90/1995 Sb.**, o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „JŘPS“), v průběhu projednávání návrhu zákona č. 71/2023 Sb. (vyjádření vlády – viz bod IV.3. až IV.5.).

##### IV.1. Obecně ke stavu legislativní nouze – referenční hlediska

Ústavní soud ve své rozhodovací praxi opakovaně zdůrazňuje, že není jeho úlohou být ochráncem „pouhé“ zákonnosti parlamentní procedury (např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 30/16), že formální vady v legislativním procesu mohou založit protiústavnost posuzovaného zákona pouze tehdy, jde-li o přímé a podstatné porušení jeho pravidel a zároveň takové pochybení dosahuje ústavněprávní dimenze (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 55/10 či nálezy sp. zn. Pl. ÚS 6/21), a že samotnou důvodnost vyhlášení stavu legislativní nouze je nezbytné posuzovat s ohledem na dobu rozhodování a rozsah informací, jež byly v této době k dispozici (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 53/10).

Svou dosavadní konstantní judikaturu k problematice vyhlášení stavu legislativní nouze shrnul Ústavní soud naposledy v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/22, ve kterém uvedl (body 74 až 77): „*Institut stavu legislativní nouze patří mezi zvláštní parlamentní procedury umožňující zkrácení či zjednodušení zákonodárného procesu a je na zákonné úrovni upraven v § 99 JŘPS. Jeho využitím jsou fakticky omezeny některé demokratické principy legislativního procesu, zejména práva parlamentní opozice; proto představuje výjimku z pravidla, pro niž musí být v konkrétním případě vždy dán dostatečně závažný důvod, založený na racionálním základě a podložený konkrétními skutkovými okolnostmi, které převažují nad zájmem na projednání návrhu zákona standardním způsobem (blíže viz již citované nálezy sp. zn. Pl. ÚS 53/10 a sp. zn. Pl. ÚS 55/10, ve kterých se Ústavní soud předpoklady*

ústavně konformního vyhlášení stavu legislativní nouze a zkráceného projednání zákona podrobně zabýval).

O ústavně aprobovaný stav legislativní nouze půjde tehdy, existuje-li významný důvod srovnatelný s důvody pro postup podle čl. 8 ústavního zákona o bezpečnosti, jenž má potenciál ohrozit základní práva a svobody zásadním způsobem, či kdy státu hrozí značné hospodářské škody [k tomuto pojmu viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 12/10 ze dne 7. 9. 2010 (N 188/58 SbNU 663; 269/2010 Sb.)] (§ 99 odst. 1 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny) nebo v případě širokého konsenzu v Parlamentu (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 55/10). Musí jít o takové mimořádné okolnosti, jež se zjevně vymykají běžnému průběhu politických procesů [např. hrozba legislativního „vakua“ – srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 28/13 ze dne 10. 7. 2014 (N 137/74 SbNU 93; 161/2014 Sb.)] a které přináší riziko shora uvedených kvalifikovaných újem, nebo o okolnost, jakou představují přírodní katastrofy či jiné nepředvídatelné události (viz bod 84 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10 či bod 93 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/21). Stav legislativní nouze (a s tím související zkrácené projednání návrhu zákona) je tedy podmíněn existencí mimořádné okolnosti a její intenzitou z hlediska jejího možného negativního důsledku na jednu z obecně vymezených chráněných hodnot, jako jsou práva a svobody občanů, bezpečnost státu nebo ochrana majetku (bod 114 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10). (zvýrazněno vládou)

Podle názoru Ústavního soudu též platí, že rozhodnutí o existenci mimořádných okolností ospravedlňujících stav legislativní nouze „vychází z úvah o širších politických konsekvencích“ (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 12/10, bod 17), a že „při posouzení otázky důvodnosti vyhlášení stavu legislativní nouze disponuje Poslanecká sněmovna širokou mírou uvážení. Tato míra je dána již samotným účelem tohoto institutu, kterým je umožnění bezprostřední reakce zákonodárce na určitou mimořádnou okolnost, v jejímž důsledku hrozí zákonem předpokládané závažné důsledky pro základní práva a svobody, bezpečnost státu nebo majetkové hodnoty. Posouzení povahy hrozících škod není exaktně kontrolovatelné, jejich vznik a rozsah se pohybuje jen v rovině pravděpodobných tendencí a vyžaduje vážení řady skutečností nebo souvislostí – např. zájmů jednotlivých dotčených subjektů, dopady z hlediska veřejných financí, vnitropolitické a zahraničněpolitické souvislosti. [...] Právě s ohledem na tyto souvislosti je posouzení uvedených okolností svěřeno v první řadě vládě, jejíž žádost je vyhlášení stavu legislativní nouze podmíněno, protože lze předpokládat, že právě vláda je s ohledem na svoji působnost a rozsah kompetencí nejvhodnějším orgánem pro to, aby dokázala dostatečným způsobem a v relativně krátkém období vyhodnotit závažnost určitých okolností, a to i při případném omezeném rozsahu informací, a na jejich základě posoudit důvodnost urychleného projednání určitého návrhu zákona ve stavu legislativní nouze.“ (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 82; shodně rovněž např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 112). (zvýrazněno vládou)

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11 (bod 36) pak Ústavní soud uvedl, že: „Derogační pravomoc Ústavního soudu nenastupuje automaticky (objektivně) při jakýchkoliv pochybnostech o důvodnosti stavu legislativní nouze, nýbrž toliko za situace, kdy je materiálně dotčeno jádro demokratické parlamentní diskuse, což lze posuzovat toliko v relaci k postojům samotných aktérů parlamentní (sněmovní) rozpravy.“ (zvýrazněno vládou)

Dle názoru vlády z výše uvedeného jednoznačně vyplývá, že je primárně odpovědností Poslanecké sněmovny posoudit důvodnost okolností odůvodňujících žádost vlády o projednání návrhu zákona ve stavu legislativní nouze. Samo rozhodnutí předsedy Poslanecké sněmovny o vyhlášení stavu legislativní nouze – a tedy i jeho důvodnost, je totiž povinna přezkoumat Poslanecká sněmovna (§ 99 odst. 4 zákona JŘPS), která je zároveň oprávněna jej i zrušit nebo omezit dobu, na níž byl stav legislativní nouze vyhlášen (§ 99 odst. 1 a 4 JŘPS).

S ohledem na výše uvedené – tedy existenci relevantní parlamentní kontroly, je tedy sporné, zda Ústavní soud disponuje pravomocí rozhodnutí předsedy, resp. předsedkyně, Poslanecké sněmovny

o vyhlášení stavu legislativní nouze (a tedy ani jeho důvodnost) přezkoumávat, neboť jde primárně o akt politické povahy.<sup>16</sup>

Vláda má za to, že Ústavní soud, coby ochránce ústavnosti, může zákon přijatý ve stavu legislativní nouze zrušit (z důvodu vady legislativního procesu) pouze v případě, že by v průběhu jeho projednávání byla, v rozporu se základními principy demokratického právního státu nebo stěžejními principy parlamentního rozhodování, dotčena zásadním způsobem práva opozice.

#### IV.2. Stav legislativní nouze nebyl vládou zneužit

Vláda se důrazně ohrazuje proti tvrzení navrhovatelů o zneužití svého zákonného práva navrhnout projednání předlohy zákona ve stavu legislativní nouze, resp. ve zkráceném jednání.

Vláda sama, poté co vyhodnotila závažnost dopadů skokového (a neočekávaného) růstu míry inflace v lednu 2023 na fiskální udržitelnost důchodového systému, konala s maximální možnou racionalitou a odpovědností. V této souvislosti vláda opakovaně připomíná, že **je povinna**, ve smyslu ustanovení § 2 zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů, **dbát o zdravé a udržitelné veřejné finance a o takový vývoj dluhu sektoru veřejných institucí, který nenarušuje dlouhodobě udržitelný stav veřejných financí. Zároveň je povinna vhodně podporovat hospodářský a společenský rozvoj, zaměstnanost a mezigenerační soudržnost.**

Za účelem naplnění výše uvedené povinnosti proto již dne 20. února 2023 schválila, a též den předložila předsedkyni Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky k dalšímu projednání návrh napadené právní úpravy (zákona č. 71/2023 Sb.). V souvislosti s uvedeným vláda zdůrazňuje, že k závěru, že bude třeba v červnu 2023 provést mimořádnou valorizaci, dospělo Ministerstvo práce a sociálních věcí až na základě **statistických údajů zveřejněných Českým statistickým úřadem** (dále jen „ČSÚ“) **dne 10. února 2023**<sup>17</sup>.

Jak podrobně doloží vláda v následujících pasážích svého vyjádření, potřeba přijetí předlohy zákona č. 71/2023 Sb. ve zrychleném režimu byla způsobena mimořádnou a neočekávatelnou situací – a tedy mimořádně akutní, neboť k naplnění cíle zákona - odvrácení **hrozby vzniku značné hospodářské škody státu**, bylo nutno předmětný zákon vyhlásit ve Sbírce zákonů do 22. března 2023, což byl poslední den lhůty pro vydání prováděcího právního předpisu (nařízení vlády) stanovícího konkrétní parametry valorizace (tzv. valorizačního nařízení vlády, které by v případě jeho vyhlášení založilo legitimní očekávání ohledně zvýšení procentních výměr o plný růst cen v souladu s obecnou právní úpravou). Současně by však též došlo k prohloubení deficitu důchodového systému o cca 20 mld. Kč, a to jen do konce roku 2023 (s cca dvojnásobným dopadem v letech navazujících).

Vláda se proto obrátila na představitele opozice s žádostí o umožnění projednání návrhu v režimu § 90 odst. 2 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (vyslovení souhlasu s návrhem již v prvním čtení). Tomuto návrhu vlády však nebylo vyhověno. Po neúspěšném jednání s opozicí tak bylo projednání v režimu § 99 tohoto zákona za dané situace jediným možným (odpovědným) řešením.

Vláda v souvislosti s uvedeným též zdůrazňuje, že neočekávaně vysoký nárůst inflace v lednu 2023 (ještě v prosinci 2022 činila inflace za rozhodné období jen 3,1 %) nebyl důsledkem její liknavosti, či nesprávného postupu<sup>18</sup>, a že právě negativní dopad tohoto faktu na veřejné finance spolu s časovým aspektem, kdy bylo nutné přijmout právní úpravu v dané lhůtě (do 22. března 2023), byl

<sup>16</sup> Obdobně jako není Ústavní soud příslušný k přezkumu usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu (srov. např. usnesení [sp. zn. Pl. ÚS 8/20](#), [sp. zn. Pl. ÚS 11/20](#), [sp. zn. Pl. ÚS 12/21](#), či [sp. zn. Pl. ÚS 8/21](#)).

<sup>17</sup> Datum zveřejnění údajů a doba potřebná pro jejich odborné vyhodnocení se však může v různých obdobích lišit.

<sup>18</sup> Srov. nálezy [sp. zn. Pl. ÚS 7/22](#) nebo [nálezy sp. zn. pl. ÚS 20/21](#).

hlavním důvodem pro vyslovení žádosti vlády o projednání návrhu zákona č. 71/2023 Sb. ve stavu legislativní nouze.

Vláda proto uzavírá, že v projednávané věci **existoval dostatečně závažný a odůvodněný** (hrozba značných hospodářských škod, resp. nutnost zabránit destabilizaci důchodového systému v důsledku neočekávaných okolností) **důvod pro projednání návrhu zákona ve stavu legislativní nouze**.

Tento důvod a zároveň i **cíl napadené právní úpravy je legitimní, není svévolný, je založený na racionálním základě** (mimořádné zvýšení důchodů by vyžadovalo alokaci prostředků státního rozpočtu v rozsahu, který není v současné době možné saturovat) **a podložený konkrétními skutkovými okolnostmi** (neočekávatelně vysoký růst inflace, potřeba saturovat ze státního rozpočtu dopady dalších, souběžně působících, mimořádných událostí, jako např. příliv uprchlíků v souvislosti s válečným konfliktem na Ukrajině nebo dopady energetické krize), které převažují nad zájmem na projednání návrhu zákona standardním způsobem.

Vláda je též přesvědčena o tom, že jí předložený návrh zákona č. 71/2023 Sb. **představuje vhodný prostředek k zamezení vzniku či trvání předmětného ohrožení veřejného zájmu**.<sup>19</sup>

### **IV.3. Zákonem stanovené podmínky vyhlášení stavu legislativní nouze byly splněny**

Navrhovatelé ve svém návrhu uvádí, že dalším z důvodů, který je vede k závěru o neústavnosti napadené právní úpravy, je skutečnost, že návrh zákona č. 71/2023 Sb. byl v Poslanecké sněmovně projednáván ve stavu legislativní nouze podle § 99 1 JŘPS, aniž by byly naplněny materiální podmínky pro jeho vyhlášení.<sup>20</sup>

S tímto tvrzením vláda zásadně nesouhlasí, neboť má za to, že **stav legislativní nouze nebyl zneužit** (viz výše) a zákonem i Ústavním soudem stanovené **podmínky jeho vyhlášení byly splněny**. Vláda má též za to, že v případě návrhu posuzovaného zákona byly jednoznačně naplněny požadavky formulované Ústavním soudem např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10, či sp. zn. Pl. ÚS 28/13, tedy že podmínky pro vyhlášení stavu legislativní nouze nesmí být svévolné a musí být vykládány restriktivně, závěr o existenci mimořádné okolnosti musí mít rozumný základ a musí být podložen skutkovými okolnostmi a konkrétní návrh zákona musí představovat vhodný prostředek k zamezení vzniku či trvání předmětného ohrožení veřejného zájmu – k tomu viz níže.

#### **IV.3.1. První podmínka – existence mimořádných okolností**

Vláda nerozporuje (a nikdy ani nezastírala), že dosažení hranice 5 % inflace v lednu 2023 nebylo neočekávané (být samozřejmě stoprocentní jistota být nemohla) a dodatečné výdaje státního rozpočtu v tom směru se jevíly jako pravděpodobné relativně dlouho dopředu (o čemž svědčí i vyjádření představitelů vlády citovaná navrhovateli).

<sup>19</sup> Ve smyslu výrazného ohrožení stability veřejných financí a udržitelnosti důchodového systému, který má garantovat právo na přiměřené hmotné zabezpečení zakotvené v čl. 30 Listiny, a to zejména v budoucím období, což je nesporně veřejným zájmem; důvodem pro stav legislativní nouze je zabránění, resp. zmírnění tohoto důsledku; předkládaný návrh zákona byl proto vhodným prostředkem k dosažení tohoto cíle.

<sup>20</sup> To podle navrhovatelů zakládá jeho protiústavnost pro rozpor s čl. 1 Ústavy, jenž stanoví, že Česká republika je demokratický stát, čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), podle nichž lze státní moc uplatnit jen v případech, v mezích a způsoby stanovenými zákonem, dále s čl. 6 Ústavy, podle kterého rozhodování většiny dbá ochrany menšin, a s čl. 21 odst. 1 Listiny, podle něhož mají občané právo podílet se na správě věcí veřejných skrze své zástupce – poslance, a z toho plynoucím právem poslanců vykonávat svůj mandát při správě věcí veřejných, tedy i podílet se na schvalování zákona v řádném, zákonem upraveném procesu, protože povinnost postupu podle zákona je také ústavním principem.

Zásadním momentem, který spustil sled událostí vedoucích k vydání zákona č. 71/2023 Sb., a který vláda (i potřebná většina poslanců) jednoznačně považovala za **mimořádnou okolnost odůvodňující předložení návrhu zákona** spolu s návrhem, aby předsedkyně Poslanecké sněmovny pro projednání návrhu zákona vyhlásila stav legislativní nouze a s žádostí, aby návrh zákona byl projednán ve zkráceném jednání<sup>21</sup>, **byla míra (výše) lednové inflace, resp. její skokový charakter.**

**Oproti původním předpokladům, že inflace může v lednu 2023 činit cca až 5 až 6 %, bylo na základě statistických údajů zveřejněných Českým statistickým úřadem dne 10. února 2023 zjištěno, že růst cen v rozhodném období červenec 2022 až leden 2023 dosáhl za domácnosti celkem hodnoty 8,4 % a za domácnosti důchodců 11,5 %, přičemž pro výpočet celkového zvýšení důchodu se uplatňuje pravidlo výběru vyššího růstu cen, tedy hodnota 11,5 %.**

Při posouzení legitimacy kroků vlády i zákonodárce je dle názoru vlády potřeba zohlednit zejména skutečnost, **že ještě v prosinci 2022 činila inflace za rozhodné období 3,1 %, zatímco v lednu 2023 činila 11,5 % (!).**

Podmínka rozhodné úrovně inflace tedy ještě v prosinci 2022 nebyla splněna (inflace činila pouze 62 % rozhodné hodnoty), zatímco v lednu 2023 byla tato úroveň překročena více než dvojnásobně (inflace činila 230 % rozhodné hodnoty). **V tomto směru byl cenový vývoj v lednu 2023 nečekaně rychlý, velmi překvapivý, a bylo proto třeba na něj adekvátně reagovat, neboť zvýšení procentních výměr všech důchodů o plný růst cen by též vyžadoval alokaci prostředků státního rozpočtu v rozsahu, který nebylo možné v rámci státního rozpočtu saturovat.** To je ostatně uvedeno i v důvodové zprávě ke sněmovnímu tisku 392.

Přitom **pokud by v lednu 2023 byla hranice 5 % překročena jen mírně,** byly by náklady na valorizaci mnohem nižší a platilo by prohlášení ministra financí Stanjury, které je citováno v bodě 34, popř. 46 návrhu, tedy že tyto výdaje by bylo možno pokrýt ze státního rozpočtu (i když do něj nebyly zapracovány) a žádné opatření pro zmírnění dopadů valorizace na veřejné rozpočty by nebylo třeba připravovat ani přijímat. **Hodnota mimořádné valorizace upravená zákonem č. 71/2023 Sb. přitom generuje zhruba takové náklady, jaké by byly zapotřebí v případě, že by hranice 5 % byla překročena pouze mírně, tedy v rozsahu, v jakém se s nimi počítalo i bez zapracování do zákona o státním rozpočtu.**

Vláda v souvislosti s výše uvedeným považuje za vhodné též zdůraznit, že kritika vládních kroků ze strany navrhovatelů zcela pomíjí fakt, že  **dodatečné výdaje na valorizaci dalece přesahují rámec jednoho rozpočtového roku.** Valorizační navýšení se stane pevnou součástí každého důchodu a bude zapotřebí je vyplácet nejen v roce 2023, ale i v letech příštích (což též vyvrací tvrzení navrhovatelů o „jednorázovém charakteru“ napadených ustanovení).

Navíc je třeba připomenout, že valorizací se zvýší základna pro všechny budoucí valorizace, přičemž tento efekt je kumulativní. **Z hlediska dopadu na veřejné finance by se tak navýšením důchodů projevil výrazný multiplikační efekt do budoucna.** Vzhledem k tomu, že mimořádná valorizace probíhá od června 2023, představují náklady na tuto valorizaci v roce 2023 pouze cca polovinu celkových ročních výdajů, které by bylo třeba vynakládat v budoucích letech.

**Konkrétně lze uvést, že pokud by nedošlo ke změně pravidel valorizace v mimořádném termínu od června 2023, pak by došlo ke zvýšení výdajů státního rozpočtu na důchody v roce 2023 o 34,3 mld. Kč (namísto 14,9 mld. Kč po změně).** Deficit bilance účtu důchodového pojištění v roce 2023 by se zvýšil na cca 90 mld. Kč, což by bylo pro státní rozpočet neúměrně zatěžující. V roce 2024 by pak výdaje vyvolané valorizací v mimořádném termínu činily podle odhadu 58,8 mld. Kč (v porovnání s 25,8 mld. Kč po změně). V horizontu střednědobého rozpočtového výhledu, tj. do roku 2026 by dodatečné výdaje na důchody, oproti stavu po omezení valorizace v mimořádném termínu, dosáhly částky přibližně 30 mld. Kč ročně. **Celkově by, do vyprchání efektu valorizace**

<sup>21</sup> Viz usnesení vlády ze dne 20. února 2023 č. 127, dostupné na: <https://odok.cz/portal/zvlady/usneseni/2023/127/>

v mimořádném termínu, tj. cca v horizontu dalších 30 let, bylo třeba vydat dodatečných 500 mld. Kč. Vláda v této souvislosti odkazuje na část III.1. svého vyjádření (vývoj ekonomiky a zejména deficitu státního rozpočtu), ve které odůvodňuje smysluplnost vládních kroků směřujících k omezení veřejných výdajů, do nichž spadají i výdaje na důchody.

Snížení červnové mimořádné valorizace bylo tedy **nezbytným krokem pro stabilizaci veřejných financí**, které čelily a čelí zásadním problémům nejen z důvodu rychle rostoucích důchodů, ale problémem byl i globální skokový nárůst cen energií vyžadujících velké kompenzace občanům a podnikatelům.

Vláda, odpovědná za dlouhodobou udržitelnost veřejných financí a za zachování sociální a mezigenerační soudržnosti,<sup>22</sup> proto musela reagovat a nemohla připustit takový dopad na veřejné finance, který by vynutil zásadní omezení a škrty v jiných sociálních oblastech<sup>23</sup>. Navrhovaný krok byl tedy z pohledu vlády **nezbytným opatřením, které umožní v budoucnu vyhnout se radikálnějším krátkodobým úpravám**. Z časového hlediska bylo řešení touto formou **naléhavé**, neboť bylo třeba reagovat urychleně.

**S ohledem na výše uvedené je vláda přesvědčena, že závěr o existenci mimořádné okolnosti má rozumný základ, je podložen skutkovými okolnostmi a sleduje dosažení legitimního cíle - zachování udržitelného financování důchodů při současném zohlednění mezigenerační solidarity a principu přiměřenosti.** Opatření zavedené zákonem č. 71/2023 Sb. je v korelaci s dalšími opatřeními, která vláda za tímto účelem připravuje a prosazuje [viz návrh systémově/parametrické novely zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (sněmovní tisk 458/0), jakož i návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů.]

#### IV.3.2. Druhá podmínka – existence hrozby vzniku značné hospodářské škody státu

Vláda je přesvědčena, že pojem „hrozba značné hospodářské škody“ je namíště vnímat v extenzivním smyslu, tedy že pod něj lze subsumovat i reálně existující riziko vzniku mandatorního plnění státu, které může bezprostředně závažně a potenciálně dlouhodobě poškodit (zhoršit bilanci) jeho hospodaření.

Takový výklad dle názoru vlády plně koresponduje s konstantní judikaturou Ústavního soudu, podle které platí, že rozhodnutí o naplnění materiálních podmínek ospravedlňujících stav legislativní nouze *„vychází z úvah o širších politických konsekvencích“* (nález sp. zn. Pl. ÚS 12/10, bod 17), a že *„při posouzení otázky důvodnosti vyhlášení stavu legislativní nouze disponuje Poslanecká sněmovna širokou mírou uvážení. Tato míra je dána již samotným účelem tohoto institutu, kterým je umožnění bezprostřední reakce zákonodárce na určitou mimořádnou okolnost, v jejímž důsledku hrozí zákonem předpokládané závažné důsledky pro základní práva a svobody, bezpečnost státu nebo majetkové hodnoty. Posouzení povahy hrozících škod není exaktně kontrolovatelné, jejich vznik a rozsah se pohybuje jen v rovině pravděpodobných tendencí a vyžaduje vážení řady skutečností nebo souvislostí - např. zájmů jednotlivých dotčených subjektů, dopady z hlediska veřejných financí, vnitropolitické a zahraničněpolitické souvislosti. [...] Právě s ohledem na tyto souvislosti je posouzení uvedených okolností svěřeno v první řadě vládě, jejíž žádostí je vyhlášení stavu legislativní nouze podmíněno, protože lze předpokládat, že právě vláda je s ohledem na svoji působnost a rozsah kompetencí nejvhodnějším orgánem pro to, aby dokázala dostatečným způsobem a v relativně krátkém období vyhodnotit závažnost určitých okolností, a to i při případném omezeném rozsahu informací, a na jejich základě posoudit důvodnost urychleného projednání určitého návrhu zákona*

<sup>22</sup> Srov. dikci § 2 odst. 1 zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>23</sup> Ustanovení § 22 odst. 1 rozpočtových pravidel stanoví: „Vznikne-li organizační složce státu v průběhu roku potřeba úhrady rozpočtové nezajištěné, zajistí ji hospodárnějším provedením jiných úkolů, odsunutím či omezením některého jiného, méně naléhavého úkolu, nebo použitím mimorozpočtových zdrojů organizační složky státu“.

ve stavu legislativní nouze.“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 82; shodně rovněž např. nález sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 112).

V kontextu celkové situace a potenciálních nákladů, které by postup podle původního znění zákona<sup>24</sup> generoval, a to nejen v roce 2023, ale i do budoucna, i v kontextu toho, jak probíhající ekonomická krize dopadla na ostatní skupiny obyvatel, se závěr o existenci ústavně akceptovatelného důvodu pro legislativní nouzi jeví jako odůvodněný.

Skutkové okolnosti, které vycházejí „ze širších politických konsekvencí“ a které dokládají reálnost a bezprostřednost hrozby vzniku značné hospodářské škody, jsou podrobně rozebrány výše (viz „První podmínka“) a vláda na ně plně odkazuje. Pro úplnost však na závěr této pasáže vláda shrnuje základní fakta: 1) zákonem č. 449/2022 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2023 předvídané saldo důchodového systému na rok 2023 činí 57 624 394 631 Kč (tj. takřka 10 % plánovaných příjmů!); 2) pokud by nedošlo k navrhovateli napadené změně pravidel valorizace, zákonem plánované výdaje státního rozpočtu na důchody by se jen v roce 2023 zvýšily o 34,3 mld. Kč (namísto 14,9 mld. po změně zákonem č. 71/2023 Sb.). Deficit účtu důchodového pojištění, resp. saldo důchodového systému v roce 2023, by se tak zvýšilo na historicky rekordní výši - takřka 92 mld. Kč<sup>25</sup>; 3) v horizontu střednědobého rozpočtového výhledu, tj. do roku 2026, by dodatečné výdaje na důchody, oproti stavu po omezení valorizace v mimořádném termínu, dosáhly částky přibližně 30 mld. Kč ročně. Celkově by, do vyprchání efektu valorizace v mimořádném termínu, tj. cca v horizontu dalších 30 let, bylo třeba vydat dodatečných 500 mld. Kč.

#### IV.4. Poznámky k některým konkrétním tvrzením navrhovatelů k otázce ústavnosti stavu legislativní nouze

I přestože vláda v úvodu tohoto vyjádření deklarovala, že se nebude konkrétně vyjadřovat ke všem tvrzením obsaženým v návrhu, považuje za nutné vyvrátit některá konkrétní, zjevně nepravdivá, či zavádějící tvrzení navrhovatelů.

Vláda vyslovuje zásadní nesouhlas především s tvrzením uvedeným v bodě 51 návrhu, kde se uvádí: „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 pro tento účel. Nedisponuje v prvé řadě žádnými „svými“ prostředky. Tedy státu **žádná škoda v tomto smyslu vzniknout nemůže.**“

Uvedené tvrzení považuje vláda za klasický příklad způsobu argumentace navrhovatelů - nesprávného závěru vycházejícího ze zavádějící interpretace povětšinou pravdivé premisy.

Především je třeba upřesnit, že zákon č. 155/1995 Sb. ve svém § 2 odst. 1 stanoví, že „Organizaci a provádění pojištění, povinnosti pojištěných osob, příjemců dávek a zaměstnavatelů a jejich odpovědnost v pojištění a pojistné na pojištění (dále jen „pojistné“) upravují zvláštní zákony.“ Přičemž odkazuje na zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a na zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

Podstatné však je, že pojistné na sociální zabezpečení je podle § 2 zákona č. 589/1992 Sb. „příjmem státního rozpočtu“ a jedná se tedy o prostředky státu (nikoliv jiné instituce, např. veřejnoprávní pojišťovny jako v případě pojistného na zdravotní pojištění); výdaje na důchody jsou také výdaji státu (prostřednictvím státního rozpočtu). Značný výkyv v těchto výdajích, ve smyslu

<sup>24</sup> Zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění účinném do 19. března 2023.

<sup>25</sup> Srov. údaje o výši kumulovaného vývoje hospodaření důchodového systému, dostupné na:

<https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpočet/hospodareni-systemu-duchodoveho-pojisten>

zvýšení těchto výdajů, má proto přímý dopad na bilanci státního rozpočtu, neboť vyvolává potřebu získat potřebné prostředky jiným způsobem – ať již hospodárnějším provedením jiných úkolů, odsunutím nebo omezením některého jiného, méně naléhavého úkolu, zvýšením státního dluhu (s dopadem na dluhovou službu), získáním dodatečných příjmů např. prostřednictvím zvýšení daní atd.

Z uvedeného důvodu se rovněž nelze ztotožnit s tvrzením uvedeným v bodě 52 návrhu, že splnění zákonné povinnosti nemůže znamenat vznik škody. Dopad na státní rozpočet a s tím spojené negativní důsledky (zejména výrazné ohrožení finanční udržitelnosti důchodového systému) lze za takovou škodu v extenzivním smyslu považovat, neboť **deficit důchodového účtu znamená povinnost státu zajistit financování důchodů jiným způsobem**, tedy z prostředků, které budou z toho důvodu chybět v jiných oblastech veřejných výdajů.

Vláda rovněž zásadně nesouhlasí s tvrzením navrhovatelů uvedeným v bodě 37, že vyvolala vzniklou situaci a pak ji následně označila za nečekanou. Uvedené tvrzení, které není (a ani nemůže být) navrhovateli nijak doloženo, považuje vláda za zcela absurdní a odkazuje proto toliko na obsah tohoto vyjádření, který jednoznačně potvrzuje, že vláda v případě realizace zákonem stanovené povinnosti mimořádné valorizace důchodů v červnu 2023 **při užití svého ústavně zakotveného práva zákonodárné iniciativy měla též vždy na mysli smysl a podstatu práva zakotveného v čl. 30 odst. 1 Listiny<sup>26</sup>, a pečlivě proto zvažovala potřebnost i intenzitu opatření, jejichž prostřednictvím by zabránila potenciálně bezprostředně hrozící destabilizaci (krátkodobé a střednědobé) důchodového systému. Vláda též vykonávala své pravomoci ve smyslu čl. 2 odst. 3 Ústavy<sup>27</sup> a čl. 4 odst. 4 Listiny<sup>28</sup>.**

#### **IV. 5. Obecně k tvrzenému opakovanému porušení JŘPS v průběhu projednávání návrhu zákona č. 71/2023 Sb.**

Jak vláda předaslala v úvodní části svého vyjádření, na údajná porušení ústavnosti v procesu schvalování zákona č. 71/2023 Sb. (část II.B.3.návrhu) se rozhodla reagovat toliko v obecné rovině – a to s ohledem na princip dělby moci, autonomie Parlamentu a svobodného výkonu mandátu všech jeho členů.

Vláda se necítí být povolána k tomu, aby namítané vady v plné míře hodnotila. Autoritativní výklad může podat pouze Ústavní soud. K poskytnutí stanoviska v dané otázce pro účely řízení před Ústavním soudem je dle názoru vlády povolán Parlament, respektive jeho obě komory jako hlavní účastníci řízení a z nich především Poslanecká sněmovna Parlamentu.

Vláda proto z pozice vedlejšího účastníka řízení, který není vybaven pravomocemi ovlivňovat průběh legislativního procesu v Parlamentu, může poskytnout toliko základní vyjádření shrnující její pohled na věc z pozice vnějšího pozorovatele, jakož i Ústavním soudem formulovaná východiska, z nichž postoj vlády vychází.

#### **IV.6. Stručně k relevantní judikatuře Ústavního soudu**

Mezi práva parlamentní menšiny patří i právo blokovat či oddalovat rozhodnutí přijímaná většinou (bod 73 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10). I při zkráceném projednání návrhu zákona ve stavu legislativní nouze se však vždy uplatní ústavněprávní požadavky na parlamentní diskuzi - zejména ve vztahu k roli parlamentní opozice (nález sp. zn. Pl. ÚS 30/16). **Význam parlamentní diskuze je třeba spatřovat v možnosti konfrontace názorů napříč politickým spektrem** (jež je zárukou svobodné soutěže politických sil podle čl. 5 Ústavy – bod 155 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/14), **nikoli v neomezené realizaci práva každého jednotlivého poslance (či senátora) se k ní vyjádřit**. Ingerence Ústavního

<sup>26</sup> Občané mají právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele.

<sup>27</sup> Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

<sup>28</sup> Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.



soudu je tedy odůvodněná zejména tehdy, je-li dotčeno jádro demokratické parlamentní diskuze (nález sp. zn. Pl. ÚS 17/11).

**K otázce obstrukcí v průběhu projednávání návrhu zákona ve stavu legislativní nouze** se Ústavní soud vyjádřil naposledy v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/22. V bodu 113 uvedl: „Ačkoliv Ústavní soud v minulosti přiznal parlamentní opozici právo oddalovat či blokovat rozhodnutí přijímané parlamentní většinou k dosažení svých politických cílů, resp. maření politických cílů vládnoucí většiny, nemůže mít zneužívání těchto práv za následek oslabení či znemožnění efektivního výkonu moci vládnoucí většinou; je totiž zapotřebí, aby jednotlivým právům parlamentní opozice odpovídaly i určité povinnosti a odpovědnost za jejich výkon, neboť ta je povinována k plnění role tzv. odpovědné a konstruktivní opozice (viz bod 76 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10). Smyslem legislativního procesu je totiž přijetí zákona, nikoliv oddálení jeho přijetí a obstrukce. ...[p]oslanec měl prostor jak pro věcné vyjádření, tak i pro obstrukce – uvedený prostor ovšem nemůže být bezbřehý a je na řečníkovi, aby zvážil, k čemu má jeho několikahodinové vystoupení primárně sloužit. Je-li jediným smyslem řečnění jen oddálení hlasování (nikoliv rozhodování), pak jde o pouhé zneužití práva a parlamentní procedury, které může být v demokratickém právním státě do jisté míry tolerováno, nemůže se však stát jediným smyslem poslancecké práce.“ (zvýrazněno vládou)

#### **IV.7. K procesu schvalování zákona č. 71/2023 Sb. v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky**

Na úvod této části svého vyjádření vláda předesílá, že samotný návrh zákona č. 71/2023 Sb. byl velmi stručný. Z věcného hlediska se v podstatě jedná pouze o doplnění platné právní úpravy o jeden srozumitelně formulovaný, a velmi podrobně v důvodové zprávě odůvodněný, paragraf.<sup>29</sup> **Věcnou materii tedy nelze označit jako složitou či postrádající racionální odůvodnění.**

Vládní návrh zákona (sněmovní tisku č. 392)<sup>30</sup> byl poslancům rozeslán dne 20. února 2023 a byl projednán na 55. schůzi Poslanecké sněmovny, která byla zahájena 28. února 2023. **Čas na prostudování a přípravu na projednávání návrhu zákona byl tedy dle názoru vlády dostatečný.**

Samotná 55. schůze Poslanecké sněmovny trvala od 28. února až do 4. března 2023, tedy pět jednacích dní; jednací dny přitom probíhaly kontinuálně (i ve večerních a nočních hodinách). Připomenout též zasluží fakt, že na předmětné schůzi byl projednáván pouze sněmovní tisk 392. **Časový prostor pro vyjádření k návrhu zákona byl tedy dle názoru vlády též dostatečný.**

Stejně tak je třeba konstatovat, že návrh zákona byl projednán garančním výborem<sup>31</sup> a zároveň proběhlo druhé i třetí čtení, přičemž je třeba zdůraznit, že v průběhu projednávání a schvalování zákona č. 71/2023 Sb. nebyl žádný člen Parlamentu vyřazen z tohoto procesu a nebyl zbaven práva se k návrhu zákona vyjádřit, vznést své vlastní návrhy, ať už pozměňovací nebo procedurální (s ohledem na rozsah projednávaného návrhu byl naopak uplatněn nebývale vysoký počet 422 písemných pozměňovacích návrhů<sup>32</sup>), ani nebyl vyřazen z možnosti o návrhu hlasovat.

Při posuzování navrhovatelí namítaných pochybení (a to jak jednotlivě, tak i v jejich souhrnu) je též třeba mít neustále na zřeteli, že opozice předem avizovala, že projednávání zákona bude maximálně komplikovat a protahovat (slíbovala „peklo“). Uvedenému „závazku“ opozice dostála, a proto byl **návrh**

<sup>29</sup> Resp. pouze odstavec, neboť odstavec 2 ustanovení § 67ca odst. 1 zákona o důchodovém pojištění, má pouze technický charakter a jen přebírá úpravu z jednotlivých nařízení vlády o zvýšení důchodů.

<sup>30</sup> Dostupný na: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=9&CT=392&CT1=0>

<sup>31</sup> Výbor pro sociální politiku projednal návrh zákona a dne 22. 2. 2023 vydal usnesení doručené poslancům jako tisk **392/1** (doporučuje, aby se konala obecná i podrobná rozprava, doporučuje návrh schválit – a to nejpozději do 21:00 hod dne 28.2.2023).

<sup>32</sup> Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=392>

**zákonu projednáván často ve velmi vypjaté atmosféře**, což dokládá stenografický záznam průběhu 55. schůze.<sup>33</sup>

Vláda vnímá situaci tak, že ze strany opozice nebyla vedena žádná konstruktivní diskuse, jednání jejích zastupitelů vykazovalo zjevné znaky politického zneužití mimořádné situace, jež se projevovalo především snahou zcela paralyzovat jednání Sněmovny a zabránit prosazení vůle většiny v rozporu s obecným účelem legislativního procesu.

S ohledem na výše uvedené, jakož i na průběh legislativního procesu, tak, jak je zaznamenán ve stenozáznamech zachycujících způsob projednání sněmovního tisku 392, má vláda za to, že v průběhu projednávání a schvalování zákona č. 71/2023 Sb. nebyl žádný člen Parlamentu České republiky vyřazen z tohoto procesu a nebyl zbaven práva se k návrhu zákona vyjádřit, vznést své vlastní návrhy, ať už pozměňovací nebo procedurální, ani nebyl vyřazen z možnosti o návrhu hlasovat. **Zákonodárny proces tak splnil svou funkci, kterou je reálné posouzení a projednání předloženého návrhu zákona Parlamentem.**

## **V. K namítanému materiálnímu rozporu napadených ustanovení s ústavním pořádkem**

Vláda předepisuje, že se, jakožto navrhovatel zákona č. 71/2023 Sb., k problematice jeho ústavnosti vyjádřila v části 3. důvodové zprávy, a že její stanovisko zůstává nadále neměnné.

S ohledem na způsob argumentace navrhovatelů vládě nezbyvá, než i na úvod této části svého vyjádření opětovně konstatovat, že veškeré níže popsané námitky navrhovatelů jsou (jako ostatně celý návrh) založeny na částečně pravdivé premise, např.: „nárok na valorizaci vznikne přímo na základě splnění podmínek zakotvených v zákoně“ (bod 126 návrhu), jejíž zavádějící interpretace však navrhovatele vede ke zjevně nesprávným závěrům (v citované premise např. navrhovatelé omylem (?) vypustili slovo „všech“ za slovem „splnění“).

Podstata námitek navrhovatelů uvedených zejména v části III.B. návrhu spočívá v tvrzení, že napadená ustanovení mají nepřípustnou retroaktivní působnost, neboť nabytím účinnosti zákona č. 71/2023 Sb. došlo k vyloučení zákonem o důchodovém pojištění stanovených standardních mechanismů valorizace důchodů v mimořádném termínu – a to poté, co na jejich uplatnění již vznikl důchodcům hmotněprávní nárok, a porušují proto princip legitimního očekávání poživatelů důchodů.

Značnou část uvedené části návrhu pak navrhovatelé věnují dovozování protiústavnosti postupu vlády ve smyslu porušení čl. 78 Ústavy.

S ohledem na výše uvedené, resp. argumentační konstrukci návrhu, je zřejmé, že jak pro posouzení ústavní konformity napadených ustanovení, a zároveň i pro posouzení legality postupu vlády, **je stěžejní především zodpovězení otázky okamžiku vzniku právního nároku na mimořádnou valorizaci důchodů v červnu 2023.** Z uvedeného důvodu vláda přistoupí nejprve k jejímu zodpovězení.

### **V.1. Identifikace okamžiku vzniku právního nároku vyplývajícího ze subjektivního veřejného práva na mimořádnou valorizaci důchodů v červnu 2023**

Vláda v první řadě předepisuje, že z dikce čl. 30 odst. 3 a čl. 41 odst. 1 Listiny jednoznačně vyplývá, že konkrétní rozsah (jakož i další podmínky) subjektivního práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří, při nezpůsobilosti k práci a při ztrátě živitele vyplývá **vždy až z dikce zákona** přijatého k provedení tohoto sociálního práva. **Je též zřejmé, že právní nárok (dispozice) je založen až při naplnění všech podmínek (ve sledovaném případě taxativně vymezených) určených hypotézou.**

<sup>33</sup> Dostupný na: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/055schuz/55-3.html#g640>

Vláda též opakovaně upozorňuje na skutečnost, že princip právní jistoty nelze ztotožnit s požadavkem na absolutní neměnnost právní úpravy (jak ostatně konstantně judikuje Ústavní soud).<sup>34</sup>

Je též nesporné, že zákonodárce v případě mimořádné valorizace důchodů v červnu 2023, zákonem č. 71/2023 Sb. (§ 67ca zákona č. 155/1995 Sb.) vyloučil jednu z podmínek (vydání nařízení vlády), od jejichž kumulativního splnění lze odvozovat vznik práva (hmotně právního nároku) na valorizaci důchodů v mimořádném termínu<sup>35</sup>. Uvedenou podmínku, resp. jejím odstraněním vzniklou „mezeru“ v právu (ve smyslu odebrání kompetence stanovit zvýšení důchodů vládě), však nahradil svým vlastním úkonem, resp. vůlí – stanovením zvýšení důchodů v mimořádném termínu v červnu 2023 formou zákona (jehož ústavní konformitu vláda doloží v části VI. tohoto vyjádření).

**Závěr:** z uvedeného je zřejmé, že vznik právního nároku – subjektivního veřejného práva na valorizaci důchodů v červnu 2023, jakož i individuální legitimní očekávání zvýšení důchodů, lze odvozovat až od okamžiku nabytí účinnosti zákona č. 71/2023 Sb.

## V.2 Identifikace okamžiku vzniku právního nároku vyplývajícího ze subjektivního veřejného práva na mimořádnou valorizaci důchodů (mimo termín červen 2023) - platná právní úprava

Vláda je přesvědčena, že při aplikaci běžně užívaných výkladových metod (gramatický, logický, systematický, judikatorní, a zejména teleologický výklad) lze dojít toliko k závěrům, jež podporují vládou prezentovaný postoj – tedy že právní nárok vzniká až kumulativním naplněním všech v § 67 zákona č. 155/1995 Sb. taxativně stanovených podmínek.

Důchody se podle § 67 zákona o důchodovém pojištění zvyšují na základě statisticky zjištěných skutečností o růstu cen a mezd, a to v zásadě každý rok ve stejném měsíci (nyní k 1. lednu); odchylně se postupuje, jen dosáhne-li inflace 5 % v rozhodném období, kdy se důchody (jejich procentní výměra) zvýší mimořádně „dříve“, tedy v předstihu, než dojde k tzv. pravidelné valorizaci.

Důchody se obecně zvyšují na základě výše popsaných pravidel stanovených zákonem. Jejich naplnění se realizuje vydáním nařízení vlády o zvýšení důchodů. Vláda je povinna, v případě, že jí to zákon ukládá, vydat prováděcí právní předpis, a to v zákonem stanovené lhůtě, tj. v případě tzv. pravidelné valorizace musí být příslušné nařízení vlády vydáno do 30. září a v případě valorizace v mimořádném termínu do 50 dnů od konce měsíce, kdy růst cen dosáhl 5 % (§ 67 odst. 16 zákona o důchodovém pojištění).

**Zákon o důchodovém pojištění tedy stanoví pouze obecná pravidla pro zvýšení důchodů a podmínky a lhůty, za kterých je vláda povinna vydat nařízení o tomto zvýšení.**

**Konkrétní parametry valorizace (tj. konkrétní zvýšení základní výměry a procentní výměry) však zákon č. 155/1995 Sb. neobsahuje a jejich stanovení deleguje na vládu, neboť se odvíjejí od statistických údajů zjišťovaných za příslušné období zvlášť pro každou valorizaci důchodů.**

Jakkoliv lze přisvědčit tomu, že parametry valorizace mohou být (alespoň pro specificky zaměřenou odbornou veřejnost) dovoditelné z údajů vyhlášených ČSÚ, je nepochybné, že zákon o důchodovém pojištění upravuje **specifický postup** stanovení konkrétních parametrů jednotlivých valorizací důchodů, neboť stanoví v § 67 odst. 16 výslovně, že „**zvýšení důchodů stanoví prováděcí právní předpis**“.

**Subjektivní veřejné právo (nárok) důchodců na zvýšení důchodů se tedy odvíjí až od vydání příslušného prováděcího právního předpisu (nařízení vlády).**

<sup>34</sup> Srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 55/05, bod 60, nález sp. zn. Pl. ÚS 17/11, bod 85, nález sp. zn. Pl. ÚS 21/18, bod 55, nález sp. zn. Pl. ÚS 5/19, bod 72, nález sp. zn. Pl. ÚS 87/20, bod 126 a další).

<sup>35</sup> Obsaženou v ustanovení § 67 odst. 16 zákona č. 155/1995 Sb.

V souvislosti s uvedeným **vláda zdůrazňuje, že důvodem je především zájem na zachování právní jistoty** pro všechny adresáty této právní úpravy, tedy stát, plátce důchodů a poživatelé důchodů; jde o to, aby **konkrétní parametry valorizace byly stanoveny závazně právním předpisem**.

Pokud by tomu tak nebylo, došlo by k situaci (kterou modelují navrhovatelé), kdy právním titulem pro provedení tak závažného, všeobecného a finančně nákladného opatření, jako je valorizace důchodů, by v podstatě bylo pouhé vyhlášení příslušných údajů ČSÚ. Samotné tyto údaje distribuované např. zveřejněním na webu ČSÚ **by tedy měly de facto povahu závazného a vymahatelného pramene práva**, čímž by se dostaly na stejnou úroveň jako právní předpisy vyhlášené ve Sbírce zákonů.

Takový stav by vláda považovala za krajně nežádoucí, neboť ze strany různých adresátů (zejména důchodců) by mohlo docházet (a jistě by docházelo) k **rozdílné interpretaci** těchto údajů, přičemž by nebylo jednoznačné, která z nich je správná a obecně platná. To by mělo za následek též **řadu sporů s plátcí důchodů a navazujících soudních sporů**.

Zákon o důchodovém pojištění je proto konstruován tak, že stanovení konkrétní výše valorizace **ve vyjmenovaných případech** svěřuje do pravomoci vlády. Jak výše uvedeno, zákon č. 155/1995 Sb. stanoví v § 67 odst. 16, že zvýšení důchodů, tedy **výši valorizace, stanoví vláda nařízením** a současně stanoví závaznou **lhůtu**, během které je vláda povinna tyto údaje spolehlivě zjistit a na jejich základě kvalifikovaně a jednoznačně vyhodnotit, jaké důsledky z nich pro stát i pojištěnce vyplývají, a schválit příslušné nařízení vlády. V případě tzv. valorizace v pravidelném termínu od 1. ledna je to lhůta do 30. září předchozího kalendářního roku a v případě tzv. mimořádné valorizace, ke které dochází jen zřídka v časech turbulentní inflace, činí tato lhůta 50-ti dnů od posledního dne kalendářního měsíce, v němž růst cen dosáhl aspoň 5 %.

Teprve po spolehlivém ověření toho, zda podmínky pro provedení mimořádné valorizace byly v konkrétním měsíci splněny a v jakém rozsahu má být provedena, se tato pravidla specifikují ve formě obecně závazného právního předpisu, tj. příslušného nařízení vlády. **Teprve na jeho základě plátcí důchodů valorizaci provedou, a tedy až jeho prostřednictvím je realizováno právo na ochranu poživatelů důchodu před dopady inflace**.

**Závěr:** z uvedeného je zřejmé, že vznik právního nároku – subjektivního veřejného práva na valorizaci důchodů (mimo valorizaci v červnu 2023), jakož i individuální legitimní očekávání zvýšení důchodů, lze odvozovat až od okamžiku nabytí účinnosti prováděcího nařízení vlády; vydaného v zákonem o důchodovém pojištění stanovené lhůtě.

### **V.3. Identifikace okamžiku vzniku individuálního právního nároku vyplývajícího ze subjektivního veřejného práva na mimořádnou valorizaci důchodů**

Vláda konstatuje, že pro oba výše popsané modelové případy shodně platí, že **k nabytí individuálních nároků jednotlivých pojištěnců** na zvýšení jejich důchodu v mimořádném termínu za účelem zmírnění dopadů inflace pak dojde až **k datu splatnosti důchodu** v pátém kalendářním měsíci následujícím po měsíci, v němž inflace dosáhne rozhodné úrovně, což jednoznačně vyplývá z ustanovení § 67 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění.

Dosažení 5 % úrovně inflace je tedy pouhým materiálním předpokladem pro to, aby **s odstupem čtyř měsíců vznikl každému pojištěnci individuální (a soudně vymahatelný) nárok na zvýšení jeho důchodu**.

Teprve až v kalendářním měsíci, ve kterém dochází ke zvýšení, se výše procentní výměry náležející v tomto měsíci upravuje podle nařízení vlády. **Výše procentní výměry náležející v měsíci, kdy inflace dosáhla nebo přesáhla 5 %, může být v konkrétních případech z řady důvodů odlišná od výše procentní výměry v měsíci, ve kterém je zvýšení realizováno, rovněž tak v časovém**

období mezi splnění podmínky 5% růstu cen a vlastním zvýšením důchodů může dojít jak zániku nároku na důchod (například v důsledku smrti pojištěnce), tak k jeho vzniku.

#### V.4. K námitce retroaktivity a porušení principu legitimního očekávání

Vláda především připomíná, že Ústavní soud se k možnosti existence legitimního očekávání v případě sociálních práv v minulosti opakovaně vyjádřil<sup>36</sup>.

V bodě 68 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08 uvedl, že uplatnění tohoto argumentu „není v oblasti sociálních práv zcela namístě. Jak již bylo výše rozebráno, tato práva jsou odvislá zejména od vývoje ekonomické a životní úrovně dané hospodařením státu. Ve vztahu ke státu, který upadne do hospodářských potíží (viz v nedávné době Rusko, Argentina či Mexiko), se každý, byť sebelegitimnější nárok, stává iluzorním a poškození jsou v podstatě všichni. S tím souvisí i otázka již jednou přiznaných nároků, které v případě sociálních práv nelze brát jako statické. To prokazuje i novodobá historie České republiky, kdy levicově orientované vlády měly tendenci nejruznější sociální dávky zmnožovat, zatímco pravicověji orientované vlády mají tendenci opačnou. Vždy se ale musí pohybovat ve shora již naznačených mezích daných Listinou“ (zvýrazněno vládou)

V bodě 49 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/13 se pak Ústavní soud vyjádřil i k aplikaci legitimního očekávání podle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, když upřesnil, že „Je možno si ovšem představit i situace, kdy má aplikace legitimního očekávání v oblasti sociálních práv své místo. Tak např. podle Evropského soudu pro lidská práva (dále též jen „ESLP“) je aplikace legitimního očekávání podle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod na sociální dávky, a to jak příspěvkové, tak nepříspěvkové, možná za předpokladu, že vnitrostátní právo přiznává jednotlivci právo na sociální dávku [...] Podle ESLP, je-li výše sociální dávky redukována či eliminována, může to představovat zásah do legitimního očekávání nabytí majetku. Ovšem o takový zásah nemůže jít, pokud jednotlivec nenaplňuje či přestane naplňovat podmínky vnitrostátního práva pro přiznání dávky. [...] Podle ESLP je dále důležité, že za situace, kdy je určitá konkrétní sociální dávka z důvodu veřejného zájmu pozměněna, což může mít za důsledek její redukci, jsou určité osobě dostupné obecné sociální dávky, přičemž není rozhodné ani to, že za určitých okolností na ně ani nemusí dosáhnout.“ (zvýrazněno vládou)

Ústavní soud se též opakovaně vyjádřil k aplikaci principu právní jistoty **ve vztahu ke změně právní úpravy motivované fiskálními důvody, když opakovaně** uvedl, že: „[p]rincip právní jistoty nelze ztotožnit s požadavkem na absolutní neměnnost právní úpravy, ta podléhá mimo jiné sociálně-ekonomickým změnám a nárokům kladeným na stabilitu státního rozpočtu“<sup>37</sup>. (zvýrazněno vládou)

Vláda též poukazuje na dikci bodu 182 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10, v němž Ústavní soud identifikoval jako **nosný důvod pro vyslovení neústavnosti snížení výše státní podpory stavebního spoření existenci individualizovaného právního nároku**: „Napadený zákon nabyl účinnosti v době, kdy dotčení účastníci stavebního spoření již měli individualizovaný právní nárok na státní podporu za rok 2010, neboť v průběhu tohoto roku splnili všechny zákonem stanovené podmínky pro jeho vznik.“ (zvýrazněno vládou).

Ohledně aplikace principu legitimního očekávání<sup>38</sup> vláda též připomíná (a odkazuje na) **relevantní judikaturu ESLP** z níž vyplývá, že jakýkoli zásah orgánu veřejné moci do pokojného užívání „majetku“ může být ospravedlnitelný pouze tehdy, pokud slouží legitimnímu veřejnému (nebo obecnému) zájmu.

Podle judikatury ESLP jsou vnitrostátní orgány vzhledem ke své přímé znalosti své společnosti a jejich potřeb v zásadě lépe než mezinárodní soudce schopny posoudit, co je „ve veřejném zájmu“. Je tedy

<sup>36</sup> Viz např. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/13 nebo nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08.

<sup>37</sup> Nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11, bod 85 či nálezu sp. zn. Pl. ÚS 87/20, bod 126.

<sup>38</sup> Čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

na těchto orgánech, aby provedly prvotní posouzení existence problému veřejného zájmu, který odůvodňuje opatření zasahující do pokojného užívání majetku, přičemž podle ESLP je pojem „veřejný zájem“ nutně rozsáhlý.

S ohledem na výše uvedené ESLP konstantně judikuje, že zejména rozhodnutí o přijetí zákonů týkajících se dávek sociálního pojištění bude běžně zahrnovat posouzení ekonomických a sociálních otázek. ESLP zároveň považuje za přirozené, že prostor pro uvážení, který má zákonodárce k dispozici při provádění sociální a hospodářské politiky, by měl být široký, a bude respektovat úsudek zákonodárce o tom, co je ve „veřejném zájmu“, pokud tento úsudek nebude zjevně bez rozumného základu (viz např. rozsudek Béláné Nagy proti Maďarsku, č. j. 53080/13). Přiměřené snížení důchodu nebo souvisejících dávek pak dle ESLP není porušením ustanovení čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (viz Béláné Nagy, citováno výše; nebo da Conceição Mateus a Santos Januário proti Portugalsku č. 62235/12 a 57725/12).

Výše uvedené dle ESLP platí zejména při přijímání politik na ochranu veřejných financí (viz N.K.M. proti Maďarsku, č. 66529/11) nebo při přerozdělování finančních prostředků (viz Savickas a další proti Litvě, č. 66365/09) nebo při úsporných opatřeních vyvolaných velkou hospodářskou krizí (viz Koufaki a ADEDY proti Maďarsku, č. 66365/09; též da Conceição Mateus a Santos Januário proti Portugalsku, citováno výše; nebo da Silva Carvalho Rico proti Portugalsku, č. 13341/14).

Skutečnost, že Úmluva o lidských právech a základních svobodách nezaručuje právo na důchod v určité výši, a že stát snížením důchodů zákonem tváří v tvář historickému deficitu a veřejnému dluhu jedná ve veřejném zájmu - kterým je stabilita důchodového systému, ostatně ESLP potvrdil ve svém recentním rozhodnutí ve věci Žegarac proti Srbsku (č. j. 54805/15).<sup>39</sup>

Vláda v souvislosti s uvedeným podtrhuje, že ve všech výše uvedených případech ESLP posuzoval situace, ve kterých došlo ke zmrazení, zastropování nebo dokonce snížení výše důchodů (a to až o 20%), která je běžně těm, kdo splňují zákonem stanovené požadavky, vyplácena. Je tedy zřejmé, že intenzita zásahu vyvolaná napadenou právní úpravou je nesrovnatelně nižší. K žádné z popsaných situací v nyní posuzovaném případě nedošlo, neboť poté, co byly splněny materiální podmínky pro mimořádné zvýšení důchodů, byl ve lhůtě 50-ti dnů od konce měsíce, kdy růst cen dosáhl 5 %, vydán právní předpis (zákon č. 71/2023 Sb.), jehož prostřednictvím zákonodárce stanovil konkrétní výši valorizace. Legitimní očekávání občanů založené na čl. 30 odst. 1 Listiny a provedené § 67 zákona o důchodovém pojištění tedy zjevně nebylo dotčeno.

Mimořádná valorizace v červnu 2023 tedy nebyla zrušena (v době formulování tohoto vyjádření byla již fakticky realizována) – zákonem k ochraně důchodců před dopady inflace zakotvený způsob a postup byl tedy naplněn.

Vláda opakovaně připomíná, že zákon č. 71/2023 Sb. stanovil výši valorizace na úroveň, kterou lze dle názoru vlády vyhodnotit jako přijatelnou - došlo ke zvýšení náhradového poměru důchodů o 3,6 p.b. oproti roku 2022, což u průměrného starobního důchodu představuje zvýšení částku 760 Kč, zatímco při postupu podle obecné úpravy by toto zvýšení činilo 1770 Kč. Tato částka zvýšení ve výši 760 Kč není přitom symbolická a významně přispěje k ochraně důchodců před dopady inflace. Po zvýšení důchodů v červnu 2023 bude průměrná výše samostatně vypláceného starobního důchodu činit 20 275 Kč, zatímco v lednu 2023 průměrný starobní důchod činil 19 478 Kč, v září 2022 byl 18 068 Kč a v červnu 2022 byl 17 330 Kč; meziroční rozdíl (červen 2022 a červen 2023) je tedy značný.

<sup>39</sup> Dostupné na: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22%3A%22001-223123%22%7D>

**Závěr:** S ohledem na argumentaci uvedenou výše (IV.1. až IV.3.) má vláda za to, že pravá retroaktivita<sup>40</sup> zákona č. 71/2023 Sb. je vyloučena, neboť zákon nepůsobí zpětně do doby před svou účinností. Napadená právní úprava nevykazuje dle názoru vlády ani znaky nepravé retroaktivity (obecně přípustné), která je jinak obvyklá při změně právní úpravy.

Zákonem č. 71/2023 Sb. nebylo dotčeno subjektivní veřejné právo na valorizaci důchodů; dotčeny byly výlučně potenciální individuální nároky, které na základě obecné (nezměněné) úpravy teprve vzniknout měly. Tyto nároky byly přitom dotčeny jen co do jejich výše, nikoliv co do samotné jejich existence.

#### V.4.1. Poznámky k některým konkrétním tvrzením navrhovatelů k otázce legitimního očekávání

Nelze se předně ztotožnit s tvrzením, že: „nárok na provedení mimořádné valorizace vznikl přímo ze zákona, a to uplynutím dne 31. ledna 2023“ (bod 147 návrhu).

Otázka konkrétního data vzniku tohoto nároku a zejména **data vzniku legitimního očekávání u veřejnosti** není v zákoně explicitně řešena. Vláda však považuje za nesporné, že v případě valorizace v červnu 2023 se tak stěží mohlo stát k 31. lednu 2023, neboť **k tomuto datu nebyly potřebné statistické údaje ani známy**. K uvedenému datu tedy nebylo ani jisté, že mimořádná valorizace proběhne právě v červnu 2023.

Jak je výše uvedeno, statistické údaje je třeba shromáždit a vyhodnotit, což zabere určitý čas. Jejich správné vyhodnocení je otázkou vysoce odborného posouzení. **K závěru, že bude třeba v červnu 2023 provést mimořádnou valorizaci, bylo tedy možno dospět až na základě statistických údajů zveřejněných ČSÚ dne 10. února 2023.** Datum zveřejnění údajů a doba potřebná pro jejich odborné vyhodnocení se však může v různých obdobích lišit. Konkrétní parametry valorizace se stanoví až na jejich základě.

Dostatečně silné legitimní očekávání ohledně provedení mimořádné valorizace a jejich konkrétních parametrů je u veřejnosti vyvoláno **až dnem, v němž je ve Sbírce zákonů publikováno nařízení vlády** k provedení příslušných ustanovení zákona č. 155/1995 Sb. (v případě valorizace v červnu 2023 pak dnem, v němž byl ve Sbírce zákonů publikován zákon č. 71/2023 Sb.). Do tohoto dne může veřejnost na základě údajů od ČSÚ získat představu nanejvýš o tom, že podmínky pro provedení mimořádné valorizaci jsou splněny, **konkrétní parametry však závazně stanoví až prováděcí právní předpis, a proto až na základě tohoto předpisu by bylo možné hovořit o vzniku právního nároku**. Jak je poznamenáno v důvodové zprávě sněmovního tisku č. 392, „*předkladatel předloženým návrhem nijak nezpochybuje splnění podmínek pro zvýšení důchodů v mimořádném termínu a zvýšení důchodů v mimořádném termínu od června 2023 je zachováno. Pokud jde o rozsah zvýšení důchodů v mimořádném termínu, je předkladatel toho názoru, že do doby vydání právních předpisů o zvýšení důchodů (nařízení vlády) nelze hovořit o silném legitimním očekávání a do dne nabytí jejich účinnosti nelze hovořit ani o nabytých právech. Pravidla pro valorizaci (včetně úpravy výše zvýšení) lze tudíž v tomto období zákonem upravit.*“

Navrhovatelé, s odkazem na principy právní jistoty a důvěry občanů v právo, též opakovaně napadají konzistentnost a pravdivost výroků některých politiků, resp. způsob, jakým bylo toto téma **komunikováno ze strany představitelů státní moci směrem k veřejnosti**<sup>41</sup>.

K uvedenému vláda uvádí, že je třeba mít na zřeteli, že předmětné citace nejsou oficiálním stanoviskem vlády, a že je třeba je vnímat vzhledem k době a kontextu, kdy byly vysloveny.

<sup>40</sup> V případě pravé retroaktivity působí právní norma vznik právních vztahů před svou účinností za podmínek, které teprve dodatečně stanovila, nebo pokud dochází ke změně právních vztahů vzniklých podle staré právní úpravy, a to ještě před účinností nového zákona.

<sup>41</sup> Viz body 19, 27, 34, 46 108 a další návrhu, v nichž jsou uvedeny citace jednotlivých výroků některých politiků.

Co se týče komunikace samotné vlády, je nepochybné, že vláda velmi brzy po zveřejnění lednových čísel vyslala směrem k veřejnosti jasný signál, že situace je mimořádná, neočekávaná, a že vláda proto hodlá připravit legislativní opatření, které finanční dopady tzv. mimořádné valorizace omezí. Lze poukázat např. na tiskovou zprávu zveřejněnou na webu MPSV dne 15. 2. 2023 [[Červnová valorizace důchodů: průměrný starobní důchodce dostane o 750 korun více \(mpsv.cz\)](#)], na webu Úřadu vlády dne 20. 2. 2023 [[Vláda schválila upravené parametry valorizace důchodů. Průměrný starobní důchodce dostane o 760 korun více | Vláda ČR \(vlada.cz\)](#)], ale též na mnohé reportáže v celostátních tištěných, audiovizuálních i internetových médiích.

Vyjádření ministra práce a sociálních věcí ohledně mimořádných valorizací provedených v roce 2022 (bod 19) nemají v daném kontextu žádnou vypovídající hodnotu, neboť byla učiněna v době, kdy bylo postupováno plně v rámci dispozic daných ustanovením § 67 zákona č. 155/1995 Sb. a kdy nebyly k dispozici statistické údaje o výši inflace v následujících měsících. **To však nemohlo být ze strany veřejnosti vnímáno jako politický či dokonce právně závazný příslib**, že při budoucí mimořádné valorizaci nemůže být připravena *ad hoc* úprava, jejímž cílem je tyto obecné postupy dočasně modifikovat.

Vláda též nikdy nezastírala, že v situaci, která nastala v únoru 2023, vyvíjí maximální úsilí k tomu, aby novela zákona č. 155/1995 Sb., která rozsah valorizace omezuje, **byla vydána a nabyla účinnosti před uplynutím zákonné lhůty pro vydání právního předpisu stanovícího výši a termín mimořádné valorizace**, tedy před 22. březnem 2023.

Veřejnost tedy byla **v dostatečném předstihu** seznámena se záměrem vlády postupovat cestou omezení mimořádné valorizace za účelem omezení výdajů na důchody do budoucna a naplnění mezigenerační solidarity. Vláda též avizovala, že předložením návrhu zákona č. 71/2023 Sb. pouze zahájila svou snahu o zajištění dlouhodobé udržitelnosti důchodového systému, neboť **již dne 25. května 2023 předložila Poslanecké sněmovně návrh novely zákona o důchodovém pojištění (sněmovní tisk 458/0)<sup>42</sup>, který obsahuje další část reformních opatření (parametrických i systémových), která mají přispět k zajištění dlouhodobé udržitelnosti důchodového systému v rámci veřejných financí<sup>43</sup>**. Celková dlouhodobá udržitelnost důchodového systému by pak měla být zajištěna komplexem opatření, která představila vláda 11. května 2023.<sup>44</sup>

## V.5. K navrhovateli dovozované protiústavnosti postupu vlády ve vztahu k čl. 78 Ústavy

Jak již vláda zdůraznila v úvodní části svého vyjádření, v inkriminovaném případě realizace zákonem stanovené povinnosti mimořádné valorizace důchodů v červnu 2023, **vykonávala své pravomoci ve smyslu čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 4 odst. 4 Listiny s vědomím, že vláda musí respektovat nejenom zákon samotný, ale i sféru moci zákonodárné**.

Není pochyb o tom, že nařízení vlády musí být vydáno *secundum et intra legem*, jak je v návrhu skupiny poslanců mnohokrát zmíněno. K opakujícím se tvrzením o protiústavní vědomé nečinnosti vlády (ve smyslu účelového nevydání nařízení vlády v zákonem stanovené lhůtě) však vláda konstatuje, že pro vládu **závazná lhůta pro vydání nařízení vlády o zvýšení důchodů v mimořádném termínu (ve smyslu § 67 odst. 16 zákona o důchodovém pojištění ve znění účinném do 19. března 2023) by uplynula až dne 22. března 2023**.

<sup>42</sup> Dostupné na: [https://www.psp.cz/sqw/historie\\_sqw?o=9&t=458](https://www.psp.cz/sqw/historie_sqw?o=9&t=458)

<sup>43</sup> Navržená opatření spojují dva paralelní cíle: a) odstranění problematických aspektů v právní úpravě, které byly identifikovány zejména během období velmi vysoké inflace v letech 2022 a 2023, b) snížení finanční zátěže veřejných financí prostřednictvím přímého snížení výdajů důchodového systému a posílením prvků, které vedou ke snížení motivace k předčasnému odchodu z trhu práce.

<sup>44</sup> Viz <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/vlada-predstavila-ozdravny-plan-pro-verejne-finance-cesko-ve-forme-205388/>.



Vláda nicméně byla připravena nařízení vlády ve smyslu § 67 odst. 16 zákona o důchodovém zabezpečení ve znění účinném do 19. března 2023 **vydat nejpozději poslední den zákonem stanovené lhůty, důchody ve stanovené výši a čase vyplatit a zároveň hledat zdroje a věcná a legislativní řešení vedoucí ke snížení/odstranění deficitu důchodového systému.**

O nečinnosti vlády, ve smyslu nenaplnění závazku právně upravit určitý okruh právních vztahů nařízením, též nelze hovořit, neboť zákonodárce ještě před uplynutím uvedené lhůty tuto pravomoc vládě výslovně odebral (s účinností od 20. března 2023) a namísto vlády stanovil parametry zvýšení důchodů v mimořádném termínu v červnu 2023 sám **přímo zákonem** (a to plně v souladu s dikcí čl. 30 odst. 1 a 3 Listiny).

Za výše popsané situace však bylo zcela neúčelné vydávat nařízení vlády k provedení obecné právní úpravy, neboť ihned po vyhlášení zákona č. 71/2023 Sb., jehož schválení vláda s ohledem na sněmovní matematiku očekávala, by se nařízení vlády dostalo do rozporu se zákonnou úpravou, a tedy ztratilo by svoji povahu normy vydané *secundum et intra legem* a bylo by na červnovou valorizaci neaplikovatelné.

V souvislosti s uvedeným pak vláda připomíná, že z principu dělby moci a vyvažování vztahů mezi mocí výkonnou a zákonodárnou jednoznačně vyplývá, že **rozhodnutí o existenci či neexistenci konkrétního zmocnění k provedení zákona vždy závisí na vůli zákonodárce.** Je to tedy výhradně Parlament, který v konkrétní věci shledá nezbytnost, příp. vhodnost vydání/nevydání podzákonného předpisu pro řádné provedení zákona, **a který stanoví moci výkonné obsahové meze její normotvorby a případně i časový rámec její realizace.**

## VI.

**K ústavnosti ustanovení § 67ca zákona č.155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, § 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 (ve znění zákona č. 71/2023 Sb.)**

### VI.1. Obecně

K přezkumu přijatelnosti zásahu zákonodárce v oblasti sociálních práv používá Ústavní soud jako metodologický nástroj tzv. **test rozumnosti**. To proto, že práv náležejících do této skupiny je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které je provádějí (čl. 41 odst. 1 Listiny), což vyjadřuje přesvědčení ústavodárce, že úprava těchto sociálních práv je legitimním předmětem politického zápolení (tj. je primárně v rukou zákonodárce). To vylučuje, aby metodologie jejich přezkumu byla totožná s metodologií užívanou u lidských práv obsažených zejména v hlavě druhé Listiny, jako je „přísný“ test proporcionality, jehož uplatnění by ve svém důsledku výrazně omezovalo volnou úvahu zákonodárce při přijímání právní úpravy mající regulovat přezkoumávanou oblast společenských vztahů. **Test rozumnosti spočívá ve vymezení smyslu a podstaty sociálního práva, tedy jeho podstatného obsahu (první krok), a zhodnocení, zda se zákon nedotýká právě tohoto esenciálního obsahu (druhý krok) - v takovém případě by totiž bylo třeba použít testu proporcionality. Není-li podstatný obsah práva dotčen, posuzuje se ve třetím kroku, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl, tedy zda není svévolným zásadním snížením celkové úrovně základních práv. Čtvrtým krokem pak je zvážení, zda zákonný prostředek použitý k dosažení legitimního cíle je rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.**

Vláda má za to, že navrhovateli napadená právní úprava bez potíží v testu racionality ob stojí. S ohledem na rozsah a obsah předchozích částí svého vyjádření, které dle názoru vlády dokládají nezbytnost, racionalitu a ústavnost procesu valorizace důchodů v červnu 2023, se vláda rozhodla provést pouze stručný test racionality – přičemž v podrobnostech odkazuje na příslušné pasáže svého vyjádření.

## VI.2. Vymezení smyslu a podstaty práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří (čl. 30 odst. 1 Listiny)

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 8/07 (bod 36) Ústavní soud uvedl: „*Důchodový systém představuje [...] nástroj sociální politiky státu, jehož prostřednictvím jsou naplňovány (základní) funkce sociální politiky. Zákony upravující problematiku sociálního zabezpečení, tedy i oblast důchodových systémů, jsou obecně odrazem sociální politiky státu, jež vždy vychází ze souhrnu faktorů společenských a ekonomických. V důchodovém systému přitom nacházejí své naplnění převážně následující funkce. Prvotní (historicky nejstarší) je funkce ochranná, jejímž cílem je poskytovat ochranu jedinci nebo sociálním skupinám. Důchodový systém má taktéž funkci rozdělovací a přerozdělovací, přičemž přerozdělovací funkce je spojena se zmírňováním rozdílů a nerovností mezi jednotlivci či sociálními skupinami. Jednou z dalších funkcí sociální politiky je i funkce homogenizační, jež směřuje ke zmírňování sociálních rozdílů a neodůvodněných rozdílů, avšak účelem není v žádném případě nivelizace. Mezi funkce sociální politiky patří taktéž i funkce stimulační, která má podporovat hospodářskou politiku stimulováním jednotlivců (srov. Gregorová, Zdeňka: Důchodové systémy, Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 45-47).*“

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 54/10<sup>45</sup> (body 54 a 55) Ústavní soud uvedl: „*V obecné rovině je podstatou a smyslem (jádem) tohoto práva **zajištění určitého minimálního hmotného standardu postačujícího k vedení důstojného života** v případech, v nichž zaměstnanec není způsobilý obstarávat si v důsledku nemoci obživu vlastní prací. **Povinnost státu zajistit tento standard nelze však z ústavního pohledu vnímat jako povinnost poskytovat jednotlivcům sociální plnění v nejvyšší možné (ekonomicky udržitelné) míře, nýbrž pouze jako povinnost zajistit, aby výše, frekvence a povaha těchto plnění zajistily již zmíněný sociální standard.***“ Pokud jde o odbornou literaturu, například v publikaci Bartoň, M. a kolektiv: Základní práva. Praha: Leges, 2016 se na str. 494 a násl. uvádí: „*Máme za to, že primárně, vzhledem k účelu práva na sociální zabezpečení, by se přiměřenost měla vztahovat k možnosti za dané situace (například ve stáří) **vést důstojný život. Dávky sociálního zabezpečení musí být tedy zejména v takové výši, aby člověku umožnily obstarat si důstojné živobytí za nastalé sociální situace.***“ Obdobně je přiměřenost chápána též v publikaci Wagnerová, E; Šimíček, V; Langášek, T.; Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s. 2012, srov. zejm. str. 633 a násl.

K principu přiměřenosti se Ústavní soud vyslovil např. ve výše citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 8/07 (bod 63), kde se uvádí: „*Samotnou přiměřenost hmotného zabezpečení ve vztahu k jednotlivým účastníkům důchodového pojištění je nutno vnímat ve vztahu k uspokojování životních potřeb jednotlivce, ve vztahu k co nejširšímu okruhu osob, ale i ve vztahu k pojištěnci jako k plátcí spoluvytvářejícímu finanční zdroje, ze kterých bude přiměřené hmotné zabezpečení poskytováno. Přiměřenost jako právní (ústavněprávní) kategorie se však mnohem spíše zaměřuje primárně na zkoumání toho, **zda je ten který systém důchodového (resp. obecně sociálního) pojištění schopen pro případ vymezené sociální události zajistit postižené osobě takové množství prostředků, které zajistí její další život při respektování kategorie důstojnosti v jejím sociálním kontextu.***“

<sup>45</sup> Citován např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 47/18.

### VI.3. Posouzení, zda se návrh zákona dotýká esenciálního obsahu práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří

S ohledem na výše uvedené vymezení podstaty dotčeného práva (část VI.2.), ve spojení s údaji dokládajícími, že navrhovanou právní úpravou nedochází ke snížení celkového standardu důchodového zabezpečení (uvedenými v důvodové zprávě<sup>46</sup> i v tomto vyjádření), je nepochybné, že navrhovaná právní úprava se esenciálního obsahu dotčeného základního práva nedotýká, neboť „*minimální hmotný standard postačující k vedení důstojného života*“ zůstává i nadále zachován.

V souvislosti s uvedeným vláda připomíná skutečnost, že ze zákona o důchodovém pojištění, ve znění účinném do 19. března 2023, vyplývající nárok na mimořádnou valorizaci byl přijetím zákona č. 71/2023 Sb. uspokojen – a to ve výši respektující smysl, podstatu a účel ústavně zakotveného práva na přiměřené zabezpečení ve stáří, při invaliditě nebo úmrtí živatele.

Po zvýšení důchodů v červnu 2023 bude průměrná výše samostatně vypláceného starobního důchodu činit 20 275 Kč, zatímco v lednu 2023 průměrný starobní důchod činil 19 478 Kč, v září 2022 byl 18 068 Kč a v červnu 2022 byl 17 330 Kč; meziroční rozdíl (červen 2022 a červen 2023) je tedy značný.

Vláda též podtrhuje, že stěžejní ukazatel - náhradový poměr, tedy poměr průměrného starobního důchodu vůči průměrné hrubé mzdě, je i po valorizaci podle zákona č. 71/2023 Sb. vysoký – v průměru za celý rok 2023 by měl činit dle odhadu cca 46 %.<sup>47</sup>

### VI.4. Posouzení, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl a zda není svévolným zásadním snížením celkové úrovně základních práv

Cíl zákonné úpravy, tak je uveden a odůvodněn v důvodové zprávě a podrobně i v tomto vyjádření, je dle názoru vlády legitimní, neboť důchodový systém představuje nástroj sociální politiky státu, jehož prostřednictvím jsou naplňovány základní funkce sociální politiky, a je proto nezbytné, aby stát dbal na jeho dlouhodobou stabilitu a udržitelnost.

Pokud jde o vyloučení svévole, lze konstatovat, že cíl navrhované zákonné úpravy je zřetelně seznatelný, nepředstavuje projev svévole zákonodárce – a je proto legitimní.

<sup>46</sup> „Hmotné zabezpečení příjemců důchodů vyjádřeno úrovní náhradového poměru k průměrné mzdě v ekonomice bude i přes navrhované omezení o 3,6 p.b. vyšší než v roce 2022 a na nejvyšší úrovni od roku 1998. Zároveň bude příjemcům nízkých důchodů zákon garantovat určitou míru ochrany před příliš negativními dopady omezení do jejich příjmové situace.“ a „Vlivem minulých zvýšení důchodů jsou důchodci, jako celková socioekonomická skupina, nejlépe příjmově chráněnou skupinou obyvatel. Zatímco reálná hodnota, tj. kupní síla, průměrné mzdy podle očekávání klesne mezi lety 2021 a 2023 o 11,4 %, reálná hodnota průměrného samostatně vypláceného starobního důchodu by při provedení mimořádného zvýšení důchodů podle současných zákonných pravidel měla ve stejném období vzrůst o 0,3 %.“

<sup>47</sup> V této souvislosti vláda připomíná, že výrazem kritéria přiměřenosti je mezinárodně používané srovnávací měřítko tzv. individuálního náhradového poměru příjmově typizovaného jedince. Typickým příkladem užití tohoto srovnávacího kritéria jako základního právního kritéria přiměřenosti systému je např. Evropský zákoník sociálního zabezpečení (vyhlášen pod č. 90/2001 Sb. m. s.). Pokud jde o výši dávky, stanoví v čl. 28, že dávkou je pravidelně se opakující platba. Na základě čl. 65 a násl. je vymezován typický příjemce dávky, který z hlediska příjmového je definován jako typický kvalifikovaný dělník, a vymezuje se žádoucí náhradový poměr. Typickým příjemcem dávky ve stáří (a tudíž referenčním objektem přiměřenosti systému) je muž, kvalifikovaný dělník, v důchodovém věku s manželkou, kterému je garantován náhradový poměr ve výši 40 %. Poněkud přísnější, nicméně obdobně konstruované kritérium přiměřenosti má i Úmluva Mezinárodní organizace práce č. 128 o invalidních, starobních a pozůstalostních dávkách (publikována pod č. 416/1991 Sb.), která požaduje náhradový poměr u příjmově typizovaného jedince 45 %. Je tedy zjevné, že zákon č. 71/2023 Sb. základní požadavek přiměřenosti, jak je definován mezinárodními smluvními instrumenty, splňuje.

## **VI.5. Posouzení, zda zákonný prostředek použitý k dosažení legitimního cíle je rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší**

O racionální (rozumný) zákonný prostředek půjde tehdy, pokud je v rozumném vztahu k nějakému veřejnému cíli a není zjevně důsledkem svévolného rozlišování.<sup>48</sup>

**S ohledem na vše výše uvedené je vláda přesvědčena o tom, že přijetí zákona č. 71/2023 Sb. zabránilo neúměrnému nárůstu salda důchodového systému a je nediskriminační (dotkne se bez výjimky všech), je tedy možné jej označit za „rozumné“.**

**Vláda je též přesvědčena, že mimořádná valorizace v červnu 2023 byla sociálně citlivá, proporcionální (viz výše) a zároveň zachovávající plnou míru solidarity vůči nejzranitelnější skupině osob s nejnižšími důchody do úrovně 8 000 Kč; u těchto osob je (díky kombinaci pevné a procentní částky zvýšení) nominální hodnota zvýšení podle modifikovaných parametrů stejná, jaká by byla, kdyby k žádné změně nedošlo. Tímto způsobem bylo u osob s nižšími důchody částečně kompenzováno určité znevýhodnění, které se projevilo při provádění dvou mimořádných valorizací v červnu a v září 2022 a které pramení z toho, že podle obecných pravidel se v mimořádném termínu zvyšuje o příslušné procento pouze procentní výměra důchodu, která u osob s nižšími důchody představuje méně významnou složku důchodu než v případě osob s důchody vyššími.**

Zákon č. 71/2023 Sb. respektuje obecné pravidlo, že vyšší důchody jsou v úhrnu zvýšeny o vyšší nominální částku než důchody nižší, avšak omezuje se dočasně přímá úměrnost tohoto zvyšování, a to ve prospěch osob s nižšími důchody. Vzhledem k citlivému odlišení skupin důchodců s nízkými důchody a ostatních vstupovalo do úvah zákonodárce tedy rovněž hledisko proporcionality.

Co se týče příplatků k důchodu náležejících osobám rehabilitovaným a účastníkům odboje, tyto mají jiný charakter než důchody z důchodového pojištění a náklady na jejich valorizaci jsou zanedbatelné, proto bylo jejich zvýšení provedeno podle původních pravidel, tedy o plný růst inflace (11,5 %).

## **VII. Závěrečný návrh**

S ohledem na argumentaci uvedenou v tomto vyjádření vláda navrhuje, aby Ústavní soud návrh skupiny poslanců na 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, **zamítl**.

<sup>48</sup> Srov. M. Bobek, P. Boučková, Z. Kühn (eds.), Rovnost a diskriminace, Praha 2007, str. 47–48, případně např. nálezný sp. zn. Pl. ÚS 1/08.