



ČESKÁ REPUBLIKA

N Á L E Z

Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Josefa Baxy a soudkyň a soudců Lucie Dolanské Bányaiové, Josefa Fialy, Milana Hulmáka, Veroniky Křest'anové, Zdeňka Kühna, Tomáše Langáška, Jiřího Přibáně, Kateřiny Ronovské, Dity Řepkové, Jana Svatoně, Pavla Šámala, Jana Wintra (soudce zpravodaje) a Daniely Zemanové o návrhu **skupiny 71 poslanců** Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, za kterou jedná poslankyně JUDr. Alena Schillerová, Ph.D., a která je zastoupena Mgr. Davidem Rašovským, advokátem, sídlem Šumavská 525/33, Brno, na zrušení zákona č. 270/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, eventuálně na zrušení § 31 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, a čl. III zákona č. 270/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, za účasti **Parlamentu České republiky**, jehož jménem jednají Poslanecká sněmovna a Senát, jako účastníka řízení, a **vlády** jako vedlejší účastnice řízení, takto:

Návrh se zamítá.**O d ů v o d n ě n í****I.****Stručné vymezení věci**

1. Skupina 71 poslanců (navrhovatelka) se podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy a § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu domáhá zrušení zákona č. 270/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (dále jen „změnový zákon“). Navrhovatelka namítá, že v průběhu legislativního procesu došlo k protiústavním vadám.

2. Po obsahové stránce tvrdí navrhovatelka protiústavnost § 31 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění ve spojení s čl. III změnového zákona. Ustanovení § 31 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění zavedlo s účinností od 1. 10. 2023 možnost odejít do předčasného starobního důchodu nejdříve tři roky před dosažením řádného důchodového věku, namísto dřívějších pěti let. Navrhovatelka však nezpochybňuje tuto změnu jako takovou, ale jen její časové účinky, vyplývající z čl. III změnového zákona, který stanovil datum účinnosti novely. Navrhovatelka tvrdí, že právní úprava zasáhla do legitimního očekávání pojištěnců, a to zejména těch, kteří přede dnem nabytí účinnosti novely již splňovali podmínky pro odchod do předčasného starobního důchodu, avšak doposud o něj nepožádali, přičemž s účinností novely podmínky splňovat přestali.

3. V první části nálezu se Ústavní soud věnuje ústavní konformitě legislativního procesu, který vedl k přijetí novely. Následně podrobuje věcnému přezkumu § 31 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění ve spojení s čl. III změnového zákona.

4. Napadené ustanovení zákona o důchodovém pojištění zní:

§ 31

(1) Pojištěnec má nárok na starobní důchod před dosažením důchodového věku, jestliže získal dobu pojištění 40 let a do dosažení důchodového věku mu ode dne, od něhož se starobní důchod přiznává, chybí nejvýše 3 roky. Do doby pojištění potřebné pro vznik nároku na starobní důchod podle předchozí věty se náhradní doby pojištění započítávají v rozsahu podle § 29 odst. 5.

5. Napadené ustanovení změnového zákona zní:

Čl. III

Účinnost

Tento zákon nabývá účinnosti prvním dnem kalendářního měsíce následujícího po dni jeho vyhlášení, s výjimkou čl. I bodu 2, který nabývá účinnosti prvním dnem třináctého kalendářního měsíce následujícího po dni jeho vyhlášení.

II.

Argumentace navrhovatelky

6. Argumentaci navrhovatelky lze rozdělit do dvou rovin. Zaprvé namítá protiústavní způsob projednání a přijetí změnového zákona. Zadruhé, ve vztahu k § 31 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění ve spojení s čl. III změnového zákona navrhovatelka namítá protiústavnost samotného obsahu napadeného ustanovení, resp. toho, že ke změně právní úpravy došlo bez jakéhokoli přechodného období.

7. K průběhu legislativního procesu navrhovatelka uvádí, že za protiústavní považuje (až) závěrečnou fázi 3. čtení. Vládní většina omezila práva opozičních poslanců v průběhu třetího čtení, probíhajícího ve dnech 19. 7., 21. 7. a 26. 7. 2023. Již druhý jednací den, tedy 21. 7. 2023, byla na návrh vládního poslance Jana Jakoba zkrácena doba vystoupení jednotlivých poslanců na dvakrát deset minut s odůvodněním, že „*opozice chce řečnit ještě poměrně dlouho a je evidentní, že asi nechce dnes skončit*“. Byť tento postup může být formálně souladný s § 59 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (dále také „JŘPS“), podle navrhovatelky je vzhledem k důležitosti

změnového zákona „*zcela neadekvátní*“. To platí tím spíše, že první jednací den začala rozprava až v 12:40 hod. dlouhým vystoupením ministra práce a sociálních věcí Mariana Jurečky, přičemž teprve během zbývajících 50 minut mohli vystoupit další poslanci.

8. Z pohledu navrhovatelky je dále zásadní, že dne 26. 7. 2023, tedy v rámci třetího jednacího dne třetího čtení, byla rozprava ukončena pevně stanoveným časovým okamžikem hlasování na 12:30 hod., a to na základě návrhu poslance Jana Jakoba, přestože do ní bylo v daném okamžiku přihlášeno 36 poslanců. Tito poslanci tak byli zbaveni možnosti vystoupit v rozpravě k návrhu zákona v rozporu s § 66 odst. 1 JŘPS, který stanoví, že předsedající může rozpravu ukončit pouze tehdy, nejsou-li do ní přihlášeni další řečníci. Popsaný zásah do práv opozice navrhovatelka vnímá jako závažné narušení čl. 6 Ústavy, podle něhož „*politická rozhodnutí vycházejí z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním, přičemž tato vůle musí respektovat ochranu menšin*“. Koaliční většina zneužila své převahy nad opozicí a vykládala JŘPS účelově a svévolně. Napadená ustanovení tedy nebyla přijata způsobem, který odpovídá zásadám demokratického právního státu a svobodné soutěži politických sil.

9. Navrhovatelka se dále podrobně vyjadřuje k materiální protiústavnosti § 31 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění ve spojení se změnovým zákonem. Jde o jediné napadené ustanovení, jehož podstatu a obsah navrhovatelka považuje za protiústavní bez ohledu na eventuální protiústavnost legislativního procesu. Ustanovení § 31 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění nově zavádí možnost odejít do předčasného důchodu nejdříve 3 roky před dosažením řádného důchodového věku, namísto dřívějších 5 let. Navrhovatelka však uvádí, že toto ustanovení nenapadá z hlediska možné protiústavnosti, co do samého věkového parametru. Protiústavnost spatřuje v tom, že ke změně došlo bez jakéhokoli přechodného období, které by chránilo nároky osob již splňujících podmínky pro přiznání předčasného důchodu, které o něj však doposud nepožádaly. Tím byly odebrány již vzniklé, individualizovatelné nároky a současně porušena zásada ochrany legitimního očekávání, právní jistoty a zákazu retroaktivity. I když pojištěnec doposud o předčasný důchod nepožádal, měl podle navrhovatelky legitimní očekávání, že v případě nutnosti, vyplývající z určité životní události, bude takovou možnost moci využít. Bylo na místě přinejmenším postupovat podle tehdy účinného zákona o Sběrce zákonů (a účinnost tak stanovit na 1. 1. 2024). Navrhovatelka považuje pro posuzovanou věc za přílehlavé zejména nálezy sp. zn. III. ÚS 3493/15 a Pl. ÚS 1/20.

10. Také v souvislosti s tvrzenou protiústavností § 31 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění ve spojení se změnovým zákonem však navrhovatelka poukazuje na vady zákonodárského procesu. Upozorňuje, že původní vládní návrh, projednaný a schválený usnesením vlády č. 385 ze dne 24. 5. 2023, počítal se zachováním přechodného období jako s prostředkem ochrany legitimního očekávání osob, které již podmínky pro čerpání předčasného důchodu splňovaly, avšak dosud ho nevyužily. Přechodné období však odstranil pozměňovací návrh koaličního poslance a předsedy Výboru pro sociální politiku Víta Kaňkovského, podaný během 34. schůze výboru dne 21. 6. 2023. Navrhovatelka s odkazem na veřejné vyjádření tohoto poslance dovozuje, že pozměňovací návrh byl iniciován Ministerstvem práce a sociálních věcí (MPSV), a to navzdory tomu, že vláda předtím formálně schválila opačný postup. Tato „*pokoutná změna návrhu ze strany MPSV*“ podle navrhovatelky zcela popírá transparentnost a logiku legislativního procesu a odporuje Legislativním pravidlům vlády. Tím byl porušen princip předvídatelnosti práva, čímž uvedený postup „*nabyl zjevně protiústavního rozměru*“.

11. Navrhovatelka rovněž namítá, že způsob vyhlášení a nabytí účinnosti změnového zákona byl v rozporu s § 3 odst. 3 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění účinném do 31. 12. 2023. Změnový zákon byl dne 7. 9. 2023 vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 125/2023 Sb. Novelizované ustanovení § 31 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění nabylo podle čl. III změnového zákona účinnosti dne 1. 10. 2023. Přitom však podle zákona o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv platilo, že právní předpisy mají nabývat účinnosti k 1. 1. nebo k 1. 7. kalendářního roku, nestanoví-li zákon jinak; ve výjimečných případech, vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze stanovit dřívější den nabytí účinnosti právního předpisu (§ 3 odst. 3 a odst. 4 citovaného zákona). Okolnosti svědčící pro možnost stanovení dřívějšího dne nabytí účinnosti změnového zákona však podle navrhovatelky nebyly dány ani tvrzeny.

III.

Procesní předpoklady řízení

12. Ústavní soud posoudil procesní předpoklady řízení a shledal, že návrh byl podán oprávněnou navrhovatelkou, kterou je skupina 71 poslanců [§ 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu]. Ústavní soud je k jeho projednání příslušný, přičemž návrh obsahuje zákonem požadované náležitosti. Ústavní soud neshledal důvody nepřipustnosti návrhu podle § 66 téhož zákona. Navrhovatelka sice původně v petitu návrhu napadla konkrétní novelizovaná ustanovení zákona o důchodovém pojištění. Na výzvu Ústavního soudu však petit upřesnila tak, že se z důvodu tvrzených vad legislativního procesu domáhá zrušení novelizujícího zákona, tedy zákona č. 270/2023 Sb. (změnový zákon). Právě při přijetí tohoto zákona totiž podle navrhovatelky došlo k protiústavním vadám.

IV.

Průběh řízení před Ústavním soudem

13. Ústavní soud podle § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zaslal návrh komorám Parlamentu, které jsou oprávněny jednat jeho jménem [§ 9 zákona č. 300/2017 Sb., o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek a o změně zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (stykový zákon)]. Zároveň jej podle § 69 odst. 2 a 3 zákona o Ústavním soudu zaslal vládě a veřejnému ochránci práv, tedy subjektům oprávněným vstoupit do řízení jako vedlejší účastníci řízení.

IV.a Vyjádření komor Parlamentu

14. Poslanecká sněmovna nejprve shrnula některé aspekty průběhu legislativního procesu. Návrh změnového zákona byl předložen vládou Poslanecké sněmovně v 9. volebním období dne 25. 5. 2023 a tentýž den byl rozeslán poslancům jako sněmovní tisk číslo 458/0. První čtení proběhlo ve dnech 8. a 9. 6. 2023, kdy bylo schváleno zkrácení lhůty pro projednání ve výborech na 30 dní. Druhé čtení návrhu zákona proběhlo dne 11. 7. 2023, kdy v podrobné rozpravě předneslo další pozměňovací návrhy celkem 6 poslanců. Zároveň bylo schváleno zkrácení lhůty mezi druhým a třetím čtením návrhu na 7 dnů. Souhrn pozměňovacích a jiných návrhů byl rozeslán poslancům jako sněmovní tisk č. 458/2. Třetí čtení návrhu zákona se konalo ve dnech 19. 7., 21. 7. a 26. 7. 2023. Jde-li o předložené pozměňovací návrhy, přijaty byly pouze pozměňovací návrhy Výboru

pro sociální politiku. S návrhem zákona byl vysloven souhlas v hlasování č. 55, když ze 155 přítomných poslanců hlasovalo 86 pro návrh a 69 proti. Poslanecká sněmovna konstatovala, že s návrhem zákona byl vysloven ústavně předepsaným postupem souhlas, byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášen.

15. Nad rámec toho uvedla předsedkyně Poslanecké sněmovny v témže vyjádření své osobní vyjádření (které podle ní nelze považovat za vyjádření komory). Zdůraznila, že parlamentní opozice je „*povinována k plnění role odpovědné a konstruktivní opozice*“, namísto toho však parlamentní většina čelila ze strany opozice jednání „*obstrukčního až destruktivního charakteru*“. Ani sama navrhovatelka nezpochybňuje řádnost 1. a 2. čtení návrhu zákona, v nichž má probíhat podrobné posuzování návrhu zákona, přičemž navrhovatelka současně výslovně uvedla, že vystoupili všichni poslanci, kteří o to projeví zájem. Obsahem rozpravy ve 3. čtení návrhu zákona má však být podle § 95 JŘPS pouze případná oprava data účinnosti návrhu zákona, legislativně technických chyb, gramatických chyb atp. I tak třetí čtení probíhalo ve třech dnech, celkově přibližně 13 hodin, přičemž poslanci opozice vystupovali přibližně po dobu 10 hodin. V naprosté většině případů se přitom vyjadřovali k otázkám, které nemají být předmětem třetího čtení návrhu zákona. Sněmovní opozice měla při projednávání návrhu zákona dostatek času na vyjádření svých názorů a stanovisek, přičemž k žádnému porušení jejích práv nedošlo. Z důvodu zachování principů parlamentní demokracie a legitimních zájmů vládnoucí většiny nezbylo, než přistoupit ke stanovení konkrétní doby pro zahájení hlasování o pozměňovacích návrzích a návrhu zákona jako celku.

16. Senát se ve svém vyjádření omezil na shrnutí argumentace navrhovatelky a popis průběhu legislativního procesu, který vedl k přijetí napadených ustanovení. Odkázal také na vystoupení několika senátorů a senátorek při projednávání návrhu zákona. Senát uvedl, že je plně na Ústavním soudu, aby věc posoudil.

IV.b Vyjádření vlády

17. Vláda usnesením č. 5 ze dne 3. 1. 2024 schválila vstup do řízení a navrhla zamítnutí návrhu. K průběhu celého legislativního procesu uvedla, že „*s ohledem na princip dělby moci, autonomie Parlamentu a svobodného výkonu mandátu všech jeho členů se vláda necítí být povolána k tomu, aby hodnotila ústavní relevanci navrhovateli namítaných vad legislativního procesu*“. Pouze stručně proto shrnula, že z jejího pohledu nedošlo k ústavněprávně relevantnímu porušení pravidel zákonodárné procedury, protože poslanci měli dostatečný prostor k seznámení se s návrhem zákona.

18. Podrobněji se však vláda vyjádřila ke způsobu, jakým byl přijat pozměňovací návrh poslance Víta Kaňkovského. Jednalo se o návrh souladný s vládním návrhem zákona (a cílem nové právní úpravy), což dokládá i souhlasné stanovisko vlády k němu. Vláda zdůraznila, že Parlament je v oblasti zákonodárné moci suverénem, který není vázán vůlí vlády. Skutečnost, že vládní návrh zákona prodělá v průběhu legislativního procesu podstatné změny, není ničím výjimečným; jde o ústavně souladný projev výkonu moci zákonodárné. Pozměňovací návrh byl řádně předložen na schůzi Výboru pro sociální politiku a přijat usnesením výboru č. 111 ze dne 21. 6. 2023.

19. Vláda se dále vyjádřila k povaze hospodářských, sociálních a kulturních práv, mezi které spadá i zde posuzovaná problematika, přičemž z judikatury Ústavního soudu

dovozuje, že zákonodárce má široký prostor při stanovení konkrétních podmínek a realizace těchto práv.

20. Důvodem přijetí napadené úpravy byla podle vlády celková neudržitelnost důchodového systému. Novela přímo reaguje na nežádoucí efekty, které měly valorizace v mimořádných termínech v průběhu roku 2022, kdy vlivem rychlého zvyšování procentních výměr důchodů nastala situace, že výše předčasných důchodů přiznaných v roce 2022 výrazně překonala výši řádných důchodů přiznávaných v roce 2023. Dle přesvědčení vlády by odchod do předčasného starobního důchodu neměl být považován za „standardní postup“, neboť jde o jev společensky a ekonomicky nežádoucí. Předčasný důchod by měl být výjimečným řešením pro osoby, u nichž v období krátce před dosažením důchodového věku náhle nastanou okolnosti, které jim neumožňují pokračovat ve výkonu ekonomické aktivity.

21. Vláda rovněž zdůraznila, že zaváděná restriktivní opatření byla navržena tak, aby se dotkla pouze těch osob, jimž bude předčasný důchod přiznán od data účinnosti nové úpravy. Jelikož cílem zákona bylo mimo jiné urychleně zamezit odchodům do předčasného důchodu s velmi dlouhou dobou předčasnosti, je podle vlády logické, že účinnost právní úpravy musela nastat co nejdříve po vyhlášení. Je třeba odmítnout názor navrhovatelky, že novela odebrala již individualizované právní nároky. Navrhovatelka pomíjí znění § 31 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění, podle něhož se předčasný důchod přizná nejdříve ode dne podání žádosti o přiznání tohoto důchodu. Nelze samozřejmě vyloučit, že napadená úprava někomu zmařila plány na odchod do předčasného důchodu, avšak s ohledem na účel této dávky nelze něco takového považovat za překročení mantinelů legitimního očekávání. Z hlediska transparentnosti a předvídatelnosti nové právní úpravy argumentuje vláda, že zákon byl vyhlášen necelý jeden měsíc před jeho účinností, avšak celá problematika byla rovněž široce medializována. Každý potenciální žadatel měl tedy možnost změnu právní úpravy reflektovat a řada z nich toho také využila. Odkaz navrhovatelky na nález sp. zn. III. ÚS 3493/15 považuje vláda (z důvodů podrobně rozebraných) za nepřiléhavý.

22. Závěrem vláda upozornila na to, že v případě vyhovění návrhu by nebylo možné využívat institut předčasného důchodu, neboť ten by byl fakticky zrušen, a stejně tak by nebylo možné přistupovat ke zvyšování důchodů.

IV.c Replika navrhovatelky

23. Navrhovatelka v replice stručně reagovala na vyjádření Poslanecké sněmovny, resp. její předsedkyně. Vyjádřila nesouhlas s argumentací postavenou na výčtu hodin věnovaných projednávání návrhu zákona. V podmínkách materiálního právního státu je v první řadě nezbytné dodržovat stanovená pravidla. Ta však byla v průběhu projednávání zákona opakovaně porušena, a to způsobem zakládajícím důvod pro zrušení napadených ustanovení. V podrobnostech navrhovatelka odkázala na svůj návrh. K vyjádření Senátu uvedla, že s ohledem na jeho ryze formální charakter nemá v této části na co reagovat.

24. Podrobněji navrhovatelka reagovala na vyjádření vlády. Jádro problému nadále spatřuje v tom, že pozměňovací návrh, kterým byla vypuštěna odložená účinnost (přechodné období), byl předložen protiprávně. MPSV jej předložilo v rozporu s původním usnesením vlády, kterým je podle navrhovatelky celá výkonná moc vázána.

25. Navrhovatelka dále uvedla, že rozbor charakteru sociálních práv je ze strany vlády nadbytečný, jelikož jimi navrhovatelka vůbec ve svém návrhu neargumentuje. V posuzované věci jde o ochranu základních principů právního státu. Navrhovatelka trvá na tom, že bylo zasaženo do legitimního očekávání pojištěnců. Legisvakance o délce jednoho měsíce je nedostatečná. Existoval zde konkrétní nárok na přiznání předčasného důchodu v případě osob, které do dne účinnosti novely splňovaly podmínky podle zákona o důchodovém pojištění.

IV.d Sdělení veřejného ochránce práv

26. Veřejný ochránce práv vyrozuměním ze dne 20. 12. 2023 sdělil Ústavnímu soudu, že svého procesního práva podle § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu nevyužije a do řízení jako vedlejší účastník nevstoupí. Současně uvedl, že považuje za vhodné, aby se Ústavní soud seznámil s jeho veřejně dostupnými stanovisky ke změnám v předčasných důchodech.

V.

Změna soudce zpravodaje

27. Soudcem zpravodajem v posuzované věci byl v souladu s platným rozvrhem práce určen Josef Fiala. Poté, co nebyl jeho návrh nálezu na neveřejném jednání pléna přijat, určil předseda Ústavního soudu Josef Baxa podle § 55 zákona o Ústavním soudu dne 30. 4. 2025 jako soudce zpravodaje Jana Wintra.

VI.

Upuštění od ústního jednání

28. Ústavní soud neočekával od ústního jednání další objasnění věci, pročez od něj upustil podle § 44 věty první zákona o Ústavním soudu.

VII.

Průběh legislativního procesu a posouzení jeho ústavní konformity

VII.a Průběh legislativního procesu

29. Ústavní soud na základě vyjádření komor Parlamentu, veřejně přístupných tisků Poslanecké sněmovny a Senátu, jakož i stenozáznamů z jejich jednání (vše dostupné na www.psp.cz a na www.senat.cz), zjistil níže uvedené skutečnosti.

30. Vládní návrh zákona byl rozeslán poslancům dne 25. 5. 2023 jako sněmovní tisk 458/0. Organizační výbor projednání návrhu zákona doporučil dne 31. 5. 2023 (usnesení č. 161) a navrhl Výbor pro sociální politiku jako výbor garanční. Návrh zákona byl na plénu Poslanecké sněmovny projednáván v prvním čtení 8. 6. 2023 od 12:00 hod. do 1:27 hod. následujícího dne. Poslanecká sněmovna přikázala návrh zákona k projednání Výboru pro sociální politiku a zkrátila lhůtu na projednání ve výboru na 30 dnů.

31. Výbor pro sociální politiku projednal návrh zákona a vydal dne 21. 6. 2023 usnesení doručené poslancům jako tisk 458/1, kterým doporučil návrh zákona schválit ve znění přijatého pozměňovacího návrhu výboru, navrženého poslancem Vitem Kaňkovským. Ve druhém čtení byl návrh zákona na plénu Poslanecké sněmovny projednáván 11. 7. 2023 od 10:00 hod. do 21:59 hod.; návrh zákona prošel obecnou i podrobnou rozpravou. Lhůta pro zahájení třetího čtení byla zkrácena na 7 dnů (§ 95 odst. 1 věta druhá JŘPS). Podané pozměňovací návrhy byly zpracovány jako sněmovní tisk 458/2, který byl rozeslán poslancům dne 11. 7. 2023 ve 23:37 hod. Stanovisko (usnesení) garančního výboru pro sociální politiku bylo poslancům doručeno dne 13. 7. 2023 jako sněmovní tisk 458/3. Garanční výbor doporučil vyslovit souhlas s vládním návrhem zákona ve znění pozměňovacího návrhu tohoto výboru.

32. Třetí čtení návrhu zákona se konalo ve třech jednacích dnech: a) 19. 7. 2023 od 9:00 hod. do 13:57 hod., b) 21. 7. 2023 od 9:00 hod. do 14:01 hod. a c) 26. 7. 2023 od 9:00 hod. do 13:09 hod. (vždy včetně fáze od zahájení schůze do zahájení projednávání tohoto jediného bodu). Podle § 95a JŘPS se pro třetí čtení návrhů zákonů vyčlení ve stanovených jednacích dnech připadajících na středu a pátek doba od 9 hodin do 14 hodin; o vyčlenění jiných hodin pro třetí čtení návrhů zákonů může rozhodnout Sněmovna, nevznese-li proti takovému návrhu námitku nejméně dva poslanecké kluby.

33. Druhý jednací den třetího čtení (21. 7. 2023) přibližně v čase 10:45 hod. podal poslanec Jan Jakob, předseda klubu TOP 09, dva procedurální návrhy: „...*ta diskuse se nám poměrně košatí. Evidentně opozice chce řečnit ještě poměrně dlouho a je evidentní, že asi nechce dnes skončit. Proto si dovolím dát návrh v souladu s § 95a jednacího řádu, který říká, že pro třetí čtení jsou vyhrazeny středy a pátky mezi 9. a 14. hodinou, ovšem umožňuje Sněmovně, aby svým rozhodnutím vyčlenila i čas jiný. Proto dávám návrh, abychom pro třetí čtení projednávání tohoto bodu hlasováním rozhodli o tom, že je možné jednat dnes i po 14. hodině až do konce jednacího dne. Pokud by však opoziční kluby tento návrh zavetovaly, tak si dovolím dát rovnou i další procedurální návrh v souladu s jednacím řádem, abychom omezili řečnickou dobu na dvakrát 10 minut...*“. Na jeho řeč reagovala poslankyně Alena Schillerová, předsedkyně klubu ANO: „...*já dávám veto jménem dvou poslaneckých klubů, hnutí ANO a hnutí SPD, na návrh, aby se jednalo po 14. hodině...*“. Následně Poslanecká sněmovna přijala návrh na omezení rozpravy na dvakrát 10 minut (hlasování s pořadovým číslem 34; přihlášeno bylo 142 poslanců, pro návrh bylo 76, proti návrhu 65).

34. Poslední den třetího čtení (26. 7. 2023) byl v hlasování číslo 36 v čase 9:21 hod. schválen (ze 149 přítomných poslanců hlasovalo 86 pro a 63 proti) procedurální návrh poslance Jana Jakoba, který zněl: „*Poslanecká sněmovna stanovuje, že hlasování o podaných návrzích a návrhu zákona jako celku v případě sněmovního tisku číslo 458 proběhne ve středu 26. července 2023 od 12.30 hodin.*“ Předsedkyně Poslanecké sněmovny v čase 12:30 hod. ukončila rozpravu s tím, že tak bylo schváleno hlasováním číslo 36. Z videozáznamu ze schůze Poslanecké sněmovny ze dne 26. 7. 2023 Ústavní soud zjistil, že v čase 12:30 hod. bylo do rozpravy skutečně přihlášeno ještě 36 poslanců (34 + 2 s faktickou poznámkou). Následovala hlasování o pozměňovacích návrzích, přičemž přijat byl jediný – výše zmíněný pozměňovací návrh Výboru pro sociální politiku. Návrh zákona byl téhož dne schválen (hlasování č. 55, usnesení č. 712), přihlášených bylo 155 poslanců, z toho 86 hlasovalo pro návrh, 69 poslanců proti návrhu.

35. Projednávání návrhu zákona na schůzi Poslanecké sněmovny ve všech pěti jednacích dnech provázely dlouhé proslovy řečníků s přednostním právem podle § 67 JŘPS, a to jak ve fázi před zahájením projednávání tohoto bodu, tak v rámci něj. Dne 8. 6. 2023 předsedkyně klubu ANO Alena Schillerová hovořila nejprve zhruba 40 minut a později 30 minut, předseda hnutí SPD Tomio Okamura 60 minut a později 100 minut, předseda hnutí ANO Andrej Babiš 210 minut, předseda vlády Petr Fiala 30 minut a místopředseda vlády Marian Jurečka 30 minut, následně 10 minut a pronesl i větší počet zhruba dvouminutových faktických poznámek. Dne 11. 7. 2023 hovořil místopředseda Poslanecké sněmovny Karel Havlíček přibližně 35 minut, předseda hnutí SPD Tomio Okamura 55 minut a později 40 minut, předseda hnutí ANO Andrej Babiš 65 minut a místopředseda vlády Marian Jurečka přibližně 10 minut a opět pronesl i větší počet zhruba dvouminutových faktických poznámek. Dne 19. 7. 2023 hovořil předseda hnutí ANO Andrej Babiš zhruba 100 minut, předseda hnutí SPD Tomio Okamura 70 minut a později 30 minut a místopředseda vlády Marian Jurečka 30 minut. Dne 21. 7. 2023 promlouval předseda hnutí ANO Andrej Babiš zhruba 45 minut, předseda klubu SPD Radim Fiala 45 minut, poslanec Aleš Juchelka, pověřený přednést stanovisko klubu ANO, 45 minut a místopředseda vlády Marian Jurečka 20 minut. Dne 26. 7. 2023 hovořil předseda hnutí ANO Andrej Babiš zhruba 65 minut, předseda hnutí SPD Tomio Okamura 75 minut a poslanec Pavel Bělobrádek, pověřený přednést stanovisko klubu KDU-ČSL, přibližně 15 minut.

36. V důsledku nadměrného využívání přednostních práv podle § 67 JŘPS mohli ostatní poslanci vystoupit na schůzi Poslanecké sněmovny jen formou faktických poznámek v délce maximálně dvě minuty, což se ve značném rozsahu i dělo. Ve fázi od zahájení schůze do začátku projednávání bodu mohou vystupovat jen řečníci s přednostním právem. Za tři jednací dny v rámci třetího čtení návrhu zákona se ke slovu nedostal žádný poslanec s řádnou přihláškou do rozpravy.

37. Od předložení návrhu zákona Poslanecké sněmovně do jeho přijetí uplynuly dva měsíce, v rámci nichž byl návrh zákona projednáván v pěti jednacích dnech na schůzi Poslanecké sněmovny, celkem 39 a půl hodiny (při započítání fáze od zahájení schůze do zahájení projednávání tohoto jediného bodu), a dále na dvou schůzích Výboru pro sociální politiku.

38. Poslanecká sněmovna postoupila dne 28. 7. 2023 návrh zákona Senátu (senátní tisk 137). Organizační výbor dne 31. 7. 2023 stanovil garančním výborem výbor pro sociální politiku, který návrh projednal dne 22. 8. 2023 a přijal usnesení č. 34, které bylo rozesláno jako tisk 137/1. Návrh zákona byl projednán na 16. schůzi Senátu dne 23. 8. 2023 a v hlasování č. 12 byl schválen (usnesení č. 262), když z 62 přítomných senátorů hlasovalo 51 pro návrh, 6 proti a 5 se zdrželo hlasování. Zákon byl doručen prezidentu republiky k podpisu dne 24. 8. 2023. Prezident jej podepsal dne 1. 9. 2023. Vyhlášen ve Sbírce zákonů byl dne 7. 9. 2023, a to v částce 125 pod č. 270/2023 Sb.

VII.b Obecná východiska

VII.b.1 Vady legislativního procesu a jejich posuzování

39. Ústavní soud při přezkumu právních předpisů, resp. jejich napadených ustanovení, podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu nejprve zkoumá dodržení normotvorné kompetence orgánu, který napadený právní předpis vydal, a to, zda byl přijat ústavně

předepsaným způsobem. Pro přezkum ústavně předepsaného způsobu přijetí a vydání zákona (resp. jeho napadených ustanovení) je nutné posoudit průběh legislativního procesu, který přijetí a promulgaci zákona předcházeli (nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06).

40. Ústava vymezuje pouze základní rámec legislativního procesu. Podrobněji upravují legislativní proces zejména jednací řády obou komor Parlamentu. Dalším pramenem tzv. parlamentního práva jsou usnesení jednotlivých komor Parlamentu vydaná na základě § 1 odst. 2 jejich jednacích řádů (tzv. autonomní usnesení). Významná je rovněž ustálená (a ústavně souladná) praxe parlamentní komory a jejích orgánů (viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 63; nebo Pl. ÚS 77/06, bod 38). Jsou to tedy především jednací řády jednotlivých komor Parlamentu, jimiž jsou jednotlivé ústavní principy zákonodárného procesu účinně garantovány a promítány do praxe, přičemž tyto principy jsou určující při výkladu a aplikaci jednotlivých ustanovení jednacích řádů (nález sp. zn. Pl. ÚS 1/12, bod 205; Pl. ÚS 77/06, bod 38).

41. Vady v legislativním procesu ovšem mohou založit protiústavnost posuzovaného zákona pouze tehdy, odporují-li nějaké normě plynoucí z ústavního pořádku. Role Ústavního soudu se nemůže vztahovat na přezkum stovek procedurálních pochybení obou komor a jejich orgánů, aniž by tato pochybení měla jakýkoli dopad na posouzení materiální ústavnosti právního řádu (nález sp. zn. Pl. ÚS 21/14, bod 142; Pl. ÚS 7/22, bod 118). Ústavní soud proto opakovaně zmiňoval, že musí jít o „*přímé a podstatné porušení*“ pravidel legislativního procesu, které zároveň „*dosahuje ústavněprávní dimenze*“. Není totiž úlohou Ústavního soudu být ochráncem pouhé zákonnosti parlamentní procedury (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 15/22, bod 87; Pl. ÚS 7/22, bod 67; Pl. ÚS 6/21; Pl. ÚS 30/16, bod 40; Pl. ÚS 55/10 či Pl. ÚS 7/03). V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/21 (bod 45) Ústavní soud shrnul, že „*se drží zásady zdrženlivosti a ruší právní úpravu výjimečně, nebyla-li v rámci zákonodárného procesu dodržena jeho esenciální pravidla a pochybení dosahuje ústavněprávních rozměrů*“. K této zdrženlivosti se Ústavní soud přihlásil i v nedávném, byť nakonec zrušovacím, nálezu sp. zn. Pl. ÚS 41/23 (bod 81).

42. Jak přehledně shrnul slovenský ústavní soud v nálezech sp. zn. PL. ÚS 18/22, body 26 až 29, a PL. ÚS 3/2024, body 246 a 247, a jak vyplývá i z rozhodovací praxe českého Ústavního soudu, nikoliv každá vada zákonodárného procesu je tedy způsobila odůvodnit zrušení zákona. Vada v legislativním procesu je protiústavní tehdy, pokud:

- 1) odporuje přímo normě výslovně zakotvené v ústavním pořádku;
- 2) porušuje jednací řád Poslanecké sněmovny či Senátu a současně v důsledku této vady došlo k zasažení některé z ústavních norem nebo principů; a zároveň protichůdné ústavní principy nepřevažují v daném případě nad ústavní normou nebo principem, který byl zasažen; nebo
- 3) jednací řád Poslanecké sněmovny či Senátu byl sice formálně dodržen, ale přesto postupem Parlamentu dojde k zvlášť hrubému narušení některé ústavní normy nebo principu; a zároveň protichůdné ústavní principy nepřevažují v daném případě nad ústavní normou nebo principem, který byl zasažen.

43. Nejprísnejši Ústavní soud posuzuje rozpor s normou, která je přímo zakotvena v ústavním pořádku, méně přísně posuzuje porušení jednacího řádu Poslanecké

sněmovny či Senátu, zatímco třetí popsaná situace může vést k zásahu Ústavního soudu jen výjimečně.

44. Vadu v legislativním procesu, která přímo odporovala normě výslovně zakotvené v ústavním pořádku, Ústavní soud dosud shledal v následujících třech situacích: při nepřihlédnutí k včas uplatněnému prezidentovu vetu (nález sp. zn. Pl. ÚS 33/97), při vědomém postoupení návrhu zákona Senátu v jiné verzi, než která byla přijata Poslaneckou sněmovnou (nález sp. zn. Pl. ÚS 5/02), a při chybějícím souhlasu Senátu u zákona uvedeného v čl. 40 Ústavy (nález sp. zn. Pl. ÚS 13/05). Naproti tomu absenci podpisů prezidenta a předsedy Poslanecké sněmovny za situace, kdy vyhlášený zákon odpovídá svým zněním zákonu, jenž byl přijat, považoval Ústavní soud za pouhou formální vadu, která není důvodem pro zrušení napadeného zákona (nález sp. zn. Pl. ÚS 6/21).

45. Co se týče druhé z variant uvedených v bodě 42, Ústavní soud ve své dosavadní judikatuře dospěl k závěru, že porušení jednacího řádu může vést i k porušení ústavnosti zejména ve třech typových situacích:

a) porušení pravidel stavu legislativní nouze (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 55/10 a Pl. ÚS 53/10);

b) schválení tzv. přílepku (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 77/06 a Pl. ÚS 41/23) a

c) omezení parlamentní debaty sloučením rozpravy k nesouvisejícím návrhům zákonů (nález sp. zn. Pl. ÚS 1/12, v němž ale nedošlo ke zrušení zákona z tohoto důvodu) nebo ukončením rozpravy za situace, kdy jsou do ní ještě přihlášení řečníci (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 26/16, Pl. ÚS 87/20 Pl. ÚS 7/22, Pl. ÚS 30/23 a Pl. ÚS 41/23, v nichž ale rovněž nedošlo ke zrušení zákona z tohoto důvodu).

46. V řadě případů druhé varianty Ústavní soud konstatoval porušení jednacího řádu a dále zvažoval, zda tato vada legislativního procesu dosahuje ústavněprávní dimenze. Jinými slovy, považoval za nutné prověřit, zda v důsledku této vady došlo současně k zasažení některé z ústavních norem nebo principů. Takto například u tzv. přílepků v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 shledal porušení principu právního státu podle čl. 1 Ústavy v aspektu tvorby souladného, přehledného a předvídatelného práva, dále obcházení institutu zákonodárné iniciativy podle čl. 41 Ústavy a porušení práva vlády vyjádřit se k návrhu zákona podle čl. 44 Ústavy. Jindy, u porušení pravidel stavu legislativní nouze, Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10 kladl důraz na princip většinového rozhodování a od něj neoddělitelný princip ochrany menšin (čl. 6 Ústavy), jež jsou na parlamentní půdě představovány parlamentní opozicí, přičemž „*mezi její základní funkce patří zejména artikulace menšinových názorů, předkládání alternativních návrhů k většinovým stanoviskům a rozhodnutím a kontrola vládnoucí většiny, to vše před zraky veřejnosti, tedy občanské společnosti, která si i tímto způsobem tvoří a upřesňuje svůj názor*“. S tím souvisí princip pluralismu, který dovodil z principu svobodné soutěže politických sil (čl. 22 Listiny základních práv a svobod, dále jen „Listina“).

47. V dalších případech ale Ústavní soud dospěl k závěru, že porušení jednacího řádu ústavněprávní dimenze nedosahovalo. Takto v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12 Ústavní soud konstatoval, že sloučení rozpravy k nesouvisejícím návrhům zákonů vrácených Senátem sice porušilo jednací řád, avšak nešlo o pochybení takové intenzity, které by s ohledem

na celkový způsob přijetí napadených zákonů bylo s to založit jejich nesoulad s ústavním pořádkem. Všechny zúčastněné osoby totiž měly možnost seznámit se s obsahem návrhů zákonů, zaujmout k nim své stanovisko a v průběhu jejich projednávání toto stanovisko veřejně (nejen) na parlamentní půdě sdělit, případně i navrhnout jejich změny, a přijatým zákonům nelze vytknout ani případnou nepředvídatelnost nebo překvapivost ve vztahu k jejich adresátům, resp. ve vztahu k širší veřejnosti. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 30/16 k tzv. přílepkům Ústavní soud sice konstatoval, že obsah posuzovaného pozměňovacího návrhu nebyl obsahem původního vládního návrhu zákona, neshledal ale, že by pozměňovací návrh byl překvapivý, neboť poslanci ho měli k dispozici již dva a půl měsíce před třetím čtením návrhu zákona a byl přijat velkou většinou. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 87/20, jenž je jedním z nálezů, v nichž Ústavní soud posuzoval ukončení rozpravy za situace, kdy jsou do ní ještě přihlášení řečníci, sice byl při projednávání návrhu zákona porušen jednací řád, ovšem podle Ústavního soudu „*celý průběh legislativního procesu nevedl k omezení práv parlamentní opozice spočívajících v možnosti účastnit se zákonodárné procedury jako její plnohodnotný účastník, resp. že představitelé opozice nebyli z ústavního pohledu zbaveni možnosti reálně se seznámit s návrhem zákona a vyjádřit k němu své stanovisko*“. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/22 Ústavní soud vyhodnotil, že přes vady legislativního procesu nebyla dotčena kontrolní (legitimační) funkce parlamentního procesu nejen směrem dovnitř (vůči aktérům legislativního procesu), ale ani navenek (vůči veřejnosti). V legislativním procesu jako celku nebyla odpůrcům návrhu zákona upřena možnost parlamentní diskuse ani právo jednotlivých poslanců (příslušníků parlamentní opozice) prezentovat svá stanoviska, konkurenční názory a postoje. Z obsahu jejich projevů bylo patrné, že se s obsahem návrhu zákona dostatečně seznámili, jelikož vůči němu zaznívala věcná kritika, včetně potenciálního dopadu jeho jednotlivých ustanovení. Laická i odborná veřejnost měla dostatečný časový a informační prostor se seznámit jak s obsahem návrhu zákona, tak i se stanovisky zúčastněných politických subjektů, ať již politických uskupení, jednotlivých poslanců, či výborů, tudíž nešlo učinit závěr o překvapivosti či nepředvídatelnosti ve vztahu k adresátům projednávaného zákona.

48. I pokud u vady legislativního procesu spočívající v porušení jednacího řádu došlo v důsledku této vady současně k zasažení některé z ústavních norem nebo principů, Ústavní soud dále zvažuje, zda zároveň protichůdné ústavní normy či principy nepřevažují v daném případě nad ústavní normou, která je zasažena. Takto v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/14, bod 166 (srov. též nálezy sp. zn. Pl. ÚS 20/21, bod 88, a Pl. ÚS 7/22, bod 117), Ústavní soud sice shledal vadu legislativního procesu, dále však zvažoval, zda by případná derogace napadeného zákona nebyla v rozporu s hodnotami materiálního právního státu, právní jistoty a efektivní ochrany ústavnosti (čl. 1 odst. 1, čl. 83 Ústavy), přičemž dospěl k závěru, že ochrana uvedených hodnot v posuzovaném případě převáží nad zájmem na derogaci napadeného zákona.

VII.b.2 Ústavní principy klíčové pro posuzování ústavnosti legislativního procesu

49. Ústavní soud při přezkumu legislativního procesu vychází z principu parlamentní autonomie (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 55/10, body 63 a 64; Pl. ÚS 30/23, bod 76; srov. i nálezy slovenského ústavního soudu sp. zn. PL. ÚS 6/2017 a PL. ÚS 3/2024), jenž se projevuje ve výše zmíněné zdrženlivosti Ústavního soudu (viz výše bod 41). Princip autonomie parlamentu vyplývá z ústavního principu dělby moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy), jakož i z demokratického principu (čl. 1, 2 a 6 Ústavy). Parlament jako přímo volený zastupitelský orgán lidu má nejvyšší míru demokratické legitimacy a jako takový si

primárně sám stanovuje pravidla svého jednání. Parlamentní autonomie slouží i tomu, aby parlament mohl vykonávat své pravomoci a funkce řádně a efektivně (nález slovenského ústavního soudu sp. zn. PL. ÚS 6/2017, bod 40; k významu parlamentní autonomie pro akceschopnost parlamentu srov. i nález českého Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 64).

50. Autonomie parlamentu ale není bezbřehá. Judikatura Ústavního soudu (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 77/06; Pl. ÚS 87/20, bod 93; Pl. ÚS 7/22; Pl. ÚS 30/23 a naposledy nález Pl. ÚS 41/23, bod 86) přitom trvale považuje za jádro ústavních požadavků kladených na legislativní proces dostatečnou úroveň parlamentní a veřejné diskuse, šetřící práva vlády i opozice, prostor pro parlamentní i veřejnou debatu a informovanost veřejnosti. Adresáři právních norem mohou nepochybně očekávat, že případná omezení jejich základních práv provedená zákonem jsou výsledkem diskursu vedeného napříč politickým spektrem, a to diskursu, v němž všichni zúčastnění dostali příležitost se s projednávanou materií podrobně seznámit a informovaně se k ní vyjádřit. Náležitým je proto takový proces, který umožňuje otevřenou diskusi mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových. Proto vystupují do popředí procedury zajišťující jednak slyšení stranám, jednak formální kvalitu zákonodárného díla (nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod 38).

51. Princip veřejnosti směřuje jak dovnitř, tak i vně parlamentní komory. Působení směrem dovnitř slouží svobodné tvorbě názorů členů parlamentní komory, působení směrem ven slouží k informování veřejnosti. Přestože bývá literaturou upozorňováno na neplodnost parlamentních debat, je třeba tyto debaty chránit již proto, že se skrze ně dosahuje informovanosti veřejnosti (nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod 55). Pravidla parlamentního jednání a jejich výklad a používání musí respektovat potřebu zachování kontroly parlamentu ze strany veřejnosti (nález sp. zn. Pl. ÚS 30/23, bod 76), což slouží jak prevenci zneužití moci, tak svobodné a informované tvorbě politického názoru voličů.

52. Respektován musí být dále ústavně zakotvený princip reprezentativní demokracie (čl. 2 odst. 1 Ústavy), založené na svobodném výkonu mandátu členů parlamentu (princip volného mandátu, čl. 26 Ústavy), na rovnosti členů parlamentu jako reprezentantů lidu, na jejich svobodě parlamentní řeči (čl. 27 odst. 2 Ústavy) a na svobodné parlamentní rozpravě (nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 66).

53. Ústavní soud označil za základní princip parlamentního rozhodování i princip pluralismu, jenž vychází z principu svobodné soutěže politických stran a politických sil (čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny; srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod 56; Pl. ÚS 55/10, bod 67; Pl. ÚS 7/22, bod 70; Pl. ÚS 30/23, bod 77). S tím úzce souvisí i ochrana menšin (čl. 6 věta druhá Ústavy), jež se projevuje především v ochraně práv parlamentní menšiny (nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10, srov. i nález slovenského ústavního soudu sp. zn. PL. ÚS 3/2024, bod 248).

54. Jak Ústavní soud shrnul v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 30/23 (bod 78), za základní práva parlamentní menšiny či jejích členů lze považovat především práva zaručující účast na parlamentních procedurách a umožňující parlamentní opozici vykonávat nad vládnoucí většinou kontrolu, již lze chápat jako jeden ze základních znaků právního státu (nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06, část III. A). Legislativní proces musí především umožnit osobám na něm zúčastněným reálné posouzení a projednání předlohy včetně – a to především – zástupců parlamentní menšiny (nález sp. zn. Pl. ÚS 24/07, část X/a). Jednotliví poslanci nebo senátoři musejí mít skutečnou možnost seznámit se s obsahem

předloženého návrhu zákona, posoudit jej a zaujmout k němu stanovisko v rámci jeho projednávání v příslušné komoře Parlamentu nebo v jejích orgánech. K tomu jim musí být vytvořen dostatečný časový prostor (nález sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 108). Uvedené požadavky na parlamentní diskuzi je třeba vztahovat i na širší veřejnost, jíž by neměla být upřena možnost kontroly a kritického hodnocení projednávaného legislativního návrhu. Veřejná diskuze přitom může mít ty nejrozličnější představitelné podoby; tím je v konečném důsledku naplňována legitimační funkce zákonodárného procesu (nález sp. zn. Pl. ÚS 1/12, body 206–208).

55. Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 30/23 (bod 79) dodal, že právo poslanců (či senátorů) prezentovat stanovisko na parlamentní půdě není samoučelné. Význam parlamentní diskuze totiž spočívá v možnosti konfrontace názorů napříč politickým spektrem, jež je zárukou svobodné soutěže politických stran a politických sil podle čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny (nález sp. zn. Pl. ÚS 21/14, bod 155), nikoli v neomezeném uplatňování práva každého jednotlivého poslance (či senátora) se k ní vyjádřit. Je též podstatné, v jaké fázi legislativního procesu byla práva parlamentní opozice omezena a zda tato omezení mohla být (či byla) zhojena v jeho jiné fázi (nález sp. zn. Pl. ÚS 1/12). Především je nezbytné hledat a posoudit rovnováhu mezi legitimními zájmy vládnoucí většiny a parlamentní opozice či menšiny (nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 76).

56. Čas je v parlamentu vzácný statek. Paralyzovaný parlament nemůže řádně plnit ani svoji zákonodárnou funkci, ani sloužit veřejnosti jako fórum pro argumenty a protiargumenty, což je podle německého Spolkového ústavního soudu základní úlohou parlamentu (*grundsätzliche Aufgabe des Parlaments, Forum für Rede und Gegenrede zu sein*; rozsudek BVerfGE 10, 4 ze 14. 7. 1959). Praxe Poslanecké sněmovny nejpozději od roku 2016 ukazuje, že proti obstrukci v podobě dlouhých a opakovaných řečí přednostních řečníků, dlouhých procedurálních diskusí zejména o pořadu schůze, řetězení faktických poznámek, požadování přestávek a blokování třetích čtení ve středu a v pátek není v jednacím řádu efektivní nástroj, který by bránil obstruující menšině blokovat sněmovní jednání třeba až do konce volebního období. Sněmovní většina se tak od roku 2016 uchyluje k ukončení rozpravy i přesto, že jsou do rozpravy ještě přihlášení řečníci, což je v rozporu se zněním § 66 odst. 1 JŘPS. Jednací řád však výslovně nedává sněmovní většině efektivní nástroje, jak jinými prostředky prosadit svoji legitimní většinovou vůli proti odhodlané obstrukci (nález sp. zn. Pl. ÚS 41/23, bod 202).

57. Parlamentní opozice může k dosažení vlastních politických cílů oddalovat či blokovat rozhodnutí přijímané většinou, zneužívání tohoto práva však nemá vést k oslabení či znemožnění efektivního výkonu moci vládnoucí většinou. Smyslem zákonodárného procesu je totiž projednání a schválení (či zamítnutí) návrhu zákona, nikoliv oddalování jeho přijetí a obstrukce vedoucí k paralýze legislativní činnosti. Ústavní soud proto neposkytuje politické menšině ochranu tam, kde svých práv podle jednacího řádu využívá k jinému účelu, než pro který do něj byla zakotvena (nález sp. zn. Pl. ÚS 41/23, bod 177). Jak již Ústavní soud avizoval, obstrukce může kvalifikovat jako zneužití práva a parlamentní procedury (nález sp. zn. Pl. ÚS 30/23, bod 127).

VII.c Vlastní přezkum ústavnosti legislativního procesu

58. O kompetenci Parlamentu k přijetí zákona, kterým byl novelizován zákon o důchodovém pojištění, neměl Ústavní soud pochyb (čl. 15 odst. 1 a čl. 41 Ústavy), pročež přistoupil k přezkumu procedury přijetí napadeného zákona.

59. Jak už bylo řečeno, navrhovatelka v zásadě namítá tři okruhy vad legislativního procesu, a to omezení řečnické doby a počtu vystoupení (srov. výše bod 7), ukončení rozpravy ve třetím čtení, ačkoliv do ní ještě bylo přihlášeno 36 poslanců (bod 8), a způsob předložení přijatého pozměňovacího návrhu (bod 10).

VII.c.1 Omezení řečnické doby a počtu vystoupení

60. Navrhovatelka namítá, že již v druhý jednacím den třetího čtení návrhu zákona, 21. 7. 2023, byla na návrh vládního poslance Jana Jakoba zkrácena doba vystoupení jednotlivých poslanců na dvakrát 10 minut, a byť tento postup může být formálně souladný s § 59 odst. 1 JŘPS, podle navrhovatelky je vzhledem k důležitosti zákona „zcela neadekvátní“, a to tím spíše, že první jednacím den začala rozprava až v 12:40 hod. dlouhým vystoupením ministra práce a sociálních věcí Mariana Jurečky, přičemž teprve během zbývajících 50 minut mohli vystoupit další poslanci.

61. Podle Ústavního soudu tento postup Poslanecké sněmovny neporušuje ani zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ani nevybočuje z ustálené parlamentní praxe, ani se nepřiči žádnému z ústavních principů.

62. Zákonná úprava rozpravy v Poslanecké sněmovně je následující: Podle § 58 odst. 3 JŘPS probíhá rozprava o projednávaném bodu tak, že předsedající uděluje slovo v pořadí, ve kterém se o ně řečníci písemně přihlásili, a poté ostatním přihlášeným. Zpravodaji udělí slovo během rozpravy, kdykoli o to požádá. Řečníkovi, pověřenému přednést k věci stanovisko poslaneckého klubu, se udělí slovo kdykoli až do ukončení rozpravy. Podle § 67 JŘPS „*kdykoli o to požádají, udělí se slovo a) prezidentu republiky, b) členovi vlády, c) předsedovi a místopředsedům Sněmovny, d) předsedovi poslaneckého klubu, e) poslanci, který je předsedou politické strany nebo politického hnutí, k nimž přísluší poslanci, kteří jsou členy poslaneckého klubu ustaveného na začátku volebního období...*“. Dále se přednostně uděluje slovo k faktické poznámce podle § 60 JŘPS; její délka nesmí překročit dvě minuty. Podle § 66 odst. 1 JŘPS „*předsedající rozpravu ukončí, nejsou-li do rozpravy přihlášení další řečníci*“.

63. Podle § 59 odst. 1 JŘPS „*Sněmovna se může k projednávanému bodu usnést bez rozpravy na omezení řečnické doby, která nesmí být kratší než deset minut*“, přičemž „*omezení řečnické doby se nevztahuje na poslance pověřeného přednést k věci stanovisko poslaneckého klubu*“. Dále platí, že „*Sněmovna se může bez rozpravy usnést, že k téže věci může poslanec vystoupit nejvýše dvakrát*“ (§ 59 odst. 2 JŘPS). Ustanovení § 59 odst. 4 JŘPS zní: „*(4) Poslanec má mluvit k projednávané věci. Odchyluje-li se od ní nebo překročí stanovenou řečnickou lhůtu, může na to předsedající poslance upozornit a volat jej k věci. Vybočuje-li poslanec svým projevem z mezí slušnosti, může jej předsedající volat k pořádku. Nevedlo-li dvojí upozornění k nápravě, může mu slovo odejmout. O námitkách poslance proti rozhodnutí o odnětí slova rozhodne Sněmovna bez rozpravy.*“

64. Přijatý procedurální návrh na omezení řečnické doby na dvakrát 10 minut je v souladu se zákonem, konkrétně s § 59 odst. 1 a 2 JŘPS. Odpovídá i ustálené parlamentní praxi. Takový postup byl používán i v minulých volebních obdobích, např. na schůzích Poslanecké sněmovny ve dnech 3. 3. 2021 (hlasováním číslo 62 při projednávání návrhu zákona o opatřeních k přechodu ČR k nízkouhlíkové energetice), 12. 5. 2021 (hlasováním

číslo 4 při projednávání návrhu stavebního zákona) nebo 17. 9. 2021 (hlasováním číslo 158 při projednávání bodu Odvolání Hany Lipovské z Rady České televize).

65. Komparativně je pravidlo, podle kterého může každý poslanec v zásadě neomezeně hovořit ke každému projednávanému bodu, velmi neobvyklé, jak vyplývá z porovnání se sousedními státy. Podle § 57 zákona o jednacím řádu rakouské Národní rady může každý poslanec hovořit v jedné rozpravě nejvýše 20 minut, což může usnesení Národní rady nebo rozhodnutí předsedy zkrátit až na 5 minut; lze se usnést i na celkovém trvání rozpravy. Podle § 56 téhož zákona lze odhlasovat konec rozpravy; následně může vystoupit ještě jeden řečník každého klubu. Podobná pravidla obsahuje jednací řád německého Spolkového sněmu. Podle jeho § 35 určuje podobu a délku rozpravy Spolkový sněm na návrh rady starších (*Ältestenrat*); nedojde-li k dohodě, může řečník hovořit nejvýše 15 minut a na žádost frakce jeden její řečník až 45 minut. Podle § 25 jednacího řádu Spolkového sněmu lze odhlasovat konec rozpravy, promluvil-li již alespoň jeden člen každé frakce. Obdobně podle čl. 180 jednacího řádu polského Sejmu vystoupení poslanců v rozpravě nemohou trvat déle než 10 minut, s výjimkou vystoupení jménem klubu nejvýše dvacetiminutových; Sejm se na návrh maršálka může usnést jinak. V jedné rozpravě může poslanec vystoupit nejvýše dvakrát, přičemž druhé vystoupení už je nejvýše pětiminutové. Podle jednacího řádu slovenské Národní rady je obecná řečnická doba písemně přihlášeného poslance 20 minut, ústně přihlášeného 10 minut a řečníka pověřeného klubem 30 minut, přičemž Národní rada může tuto dobu prodloužit (§ 30), dále je možno na návrh předsedy Národní rady odhlasovat uzavření rozpravy (§ 35 odst. 7), po němž už vystoupí jen zástupci klubů s dvouminutovými stanovisky. Místo toho může Národní rada předem stanovit délku rozpravy (ne kratší než dvanáct hodin) s tím, že čas se rozdělí mezi kluby podle velikosti (§ 29a).

66. Z provedeného srovnání je patrné, že omezení řečnické doby a počtu vystoupení, na němž se podle § 59 odst. 1 a 2 JŘPS může usnést česká Poslanecká sněmovna, v zásadě odpovídá tomu, co v parlamentech či dolních parlamentních komorách Rakouska, Německa, Polska a Slovenska platí jako výchozí pravidla. Lze dodat, že slovenský ústavní soud v nálezu sp. zn. PL. ÚS 6/2019 takové plošné omezení řečnické doby na 20 minut shledal ústavně souladným.

67. Omezení řečnické doby na 10 minut a omezení počtu vystoupení poslance v rozpravě k jednomu projednávanému bodu na dvě je v souladu se zákonem, konkrétně s § 59 odst. 1 a 2 JŘPS, a nebudí pochybnosti o souladu s ústavním pořádkem ani zákonem, přičemž skýtá dostatečnou možnost poslance se k projednávané věci vyjádřit. Nadto má každý poslanecký klub k dispozici časově neomezené vystoupení řečníka pověřeného přednést stanovisko klubu, což klub ANO v posuzovaném případě také učinil.

68. Zástupci klubu ANO využili i dalších příležitostí se vyjádřit. Ještě před přijetím procedurálního návrhu na omezení řečnické doby a počtu vystoupení hovořil v době vyčleněné pro třetí čtení návrhů zákonů (středa a pátek od 9 do 14 hodin) předseda hnutí ANO Andrej Babiš dne 19. 7. 2023 přibližně 100 minut a dne 21. 7. 2023 přibližně 45 minut (viz výše bod 35), a to i k tématu posuzovaného návrhu zákona.

69. Nelze přehlédnout, že v projednávané věci v důsledku nadměrného využívání přednostních práv podle § 67 JŘPS vůbec nedošla řada na řádné přihlášky ostatních poslanců, a tak za tři jednací dny v rámci třetího čtení návrhu zákona se ke slovu nedostal

(odhlédneme-li od faktických poznámek) žádný poslanec s výjimkou přednostních řečníků. Podle ustálené sněmovní praxe se případné omezení řečnické doby a počtu vystoupení (§ 59 odst. 1 a 2 JŘPS) nevztahuje na řečníky s přednostním právem podle § 67 JŘPS (a nebylo na ně aplikováno ani v projednávaném případě), což potvrzuje i jediný komentář k JŘPS (*„V případě, že uvedené osoby využijí svého přednostního práva během rozpravy, v rámci níž byla v souladu s § 59 odst. 1 a 2 JŘ omezena řečnická doba, toto omezení se na ně nevztahuje, a mohou tudíž vystoupit bez jakýchkoli limitů počtu vystoupení i jejich délky.“* viz Tetourová, E., in: Syllová, J. a kol.: *Jednací řád Poslanecké sněmovny. Komentář*, Wolters Kluwer, Praha 2021, s. 381). Řečníci s přednostním právem podle § 67 JŘPS navíc takto neomezeně vystupují i kdykoli mimo rozpravu, což opět potvrzuje citovaný komentář [*„Právo vystoupit není omezeno pouze na rozpravu..., ale lze jej uplatnit kdykoli během jednání Sněmovny (včetně hlasování) a z jakéhokoli důvodu.“* Tamtéž, s. 380]. Tentýž komentář dokonce tvrdí, že povinnost mluvit k věci a v mezích slušnosti (§ 59 odst. 4 JŘPS) se nevztahuje na členy vlády a že omezení podle § 59 odst. 4 JŘPS *„v praxi se neuplatňují ani vůči ostatním osobám s přednostním právem“* (tamtéž, s. 382).

70. Výklad a aplikace § 67 JŘPS by ale měly přihlížet i k účelu těchto přednostních práv, jímž jistě není ani vytvořit osobní privilegium vybraných řečníků, ani příležitost k obstrukci. U členů vlády toto právo vyplývá z čl. 38 odst. 1 Ústavy a jeho účelem je nepochybně možnost i touto formou fakticky realizovat právo vlády vyjadřovat se k předloženým návrhům zákonů (čl. 44 odst. 1 Ústavy) a dalším návrhům (srov. Rychetský, P. a kol.: *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Komentář*, Wolters Kluwer, Praha 2015, s. 379), případně mít prostor k prezentování postojů vlády a k informování poslanců a veřejnosti o věcech veřejného zájmu v duchu tzv. samostatných prohlášení vlády podle § 64 zákona č. 325/1920 Sb. z. a n., o jednacím řádu poslanecké sněmovny; k vládnímu prohlášení se ale počítalo s otevřením rozpravy. I ústavně zaručené přednostní právo členů vlády podléhá zákazu zneužití. Již citovaný rozsudek německého Spolkového ústavního soudu BVerfGE 10, 4 ze 14. 7. 1959 ve vztahu k právu členů vlády být ve Spolkovém sněmu kdykoli slyšeni uvádí: *„I když v parlamentní demokracii jsou názory vlády zpravidla v souladu s názory parlamentní většiny..., přece jen přetrvává napětí mezi parlamentem jako zákonodárným a kontrolním orgánem a vládou jako vrcholným orgánem výkonné moci. Toto napětí odůvodňuje časově neomezené a v zásadě neomezitelné právo vlády prezentovat a hájit svůj postoj v parlamentu. Výkon tohoto práva ovšem podléhá nejzazší mezi v podobě zákazu zneužití.“*

71. U předsedy a místopředsedů Sněmovny, předsedů klubů a předsedů politických stran však přednostní právo z Ústavy nevyplyvá. Je zakotveno v § 67 JŘPS, z něhož však vyplývá jediné právo na udělení slova, kdykoli o to požádají, nikoli však časová a obsahová neomezitelnost jejich projevů. Jako účel je v popředí možnost bezprostředně reagovat na průběh rozpravy či obecněji na průběh jednání Sněmovny a vystoupit kupříkladu s procedurálním návrhem, u představitelů opozice případně ještě možnost reagovat na vystoupení členů vlády; k vyjádření věcného stanoviska k projednávané věci slouží časově neomezené vystoupení řečníka pověřeného přednést stanovisko klubu podle § 58 odst. 3 a § 59 odst. 1 JŘPS, jímž jistě může být i předseda klubu nebo předseda politické strany. Výkladu § 67 JŘPS v tom smyslu, že vystoupení těch přednostních řečníků, jejichž přednostní práva nevyplyvají z Ústavy, jsou časově i obsahově neomezitelná, však nelze přičíst žádný rozumný účel. Naproti tomu kolize tohoto výkladu s principem rovnosti poslanců jako reprezentantů lidu je zjevná. Zvláště očividná je tato

kolize v době mimo rozpravu k některému bodu, protože v této době vystupují (nadto časově a *de facto* i obsahově neomezitelně) výhradně řečníci s přednostním právem, a to i po velmi dlouhou dobu, což v minulosti kritizoval například poslanec Patrik Nacher (viz stenoprotokol schůze Poslanecké sněmovny, 27. 5. 2020, www.psp.cz). Praxe časově, počtem a *de facto* i obsahově neomezitelných řečí řečníků s přednostním právem je přitom hojně zneužívána k obstrukci, jak je patrné jak z projednávaného případu, tak i z předchozích případů projednávaných Ústavním soudem v řízeních sp. zn. Pl. ÚS 26/16, Pl. ÚS 87/20, Pl. ÚS 7/22, Pl. ÚS 30/23 a Pl. ÚS 41/23 (viz příslušné stenoprotokoly schůzí Poslanecké sněmovny, www.psp.cz).

72. Výklad platného a účinného znění § 67 JŘPS v tom smyslu, že vystoupení přednostních řečníků, jejichž přednostní právo nevyplývá z Ústavy, jsou časově i obsahově neomezitelná, je rozporný s ústavním principem rovnosti poslanců jako reprezentantů lidu, a jako takový není ústavně konformní. Princip rovnosti poslanců jako reprezentantů lidu jistě neplatí absolutně a parlament ho může v rámci své autonomie stanovením pravidel parlamentního jednání přiměřeně omezit (některé možné podoby takového omezení shrnuje výše bod 65). Parlament však v § 67 JŘPS určitým řečníkům, jejichž přednostní právo nevyplývá z Ústavy, výslovně zaručil jen právo na udělení slova, kdykoli o to požádají (s implicitní mezí v zákazu zneužití práva), nikoli ale časově a obsahově neomezitelnou možnost hovořit. Není proto ústavně přípustné dotvářet přednostní právo těchto řečníků pouhou parlamentní praxí do podoby fakticky neomezitelného osobního privilegia na úkor ostatních poslanců.

73. Ústavní soud shrnuje, že posuzované usnesení Poslanecké sněmovny o omezení řečnické doby na 10 minut a počtu vystoupení v rozpravě na dvě je v souladu se zákonem i s Ústavou, a nezakládá tedy vadu legislativního procesu.

VII.c.2 Ukončení rozpravy ve třetím čtení

74. Navrhovatelka dále namítá, že dne 26. 7. 2023, tedy v rámci třetího jednacího dne třetího čtení, byla rozprava ukončena pevně stanoveným časovým okamžikem hlasování na 12:30 hod., a to na základě návrhu poslance Jana Jakoba přijatého téhož dne v hlasování číslo 36, přestože do ní bylo v daném okamžiku přihlášeno 36 poslanců. Tito poslanci tak byli zbaveni možnosti vystoupit v rozpravě k návrhu zákona. Podle navrhovatelky tím došlo k porušení § 66 odst. 1 JŘPS, který stanoví, že předsedající může rozpravu ukončit pouze tehdy, nejsou-li do ní přihlášeni další řečníci. Popsaný zásah do práv opozice navrhovatelka vnímá jako závažné narušení čl. 6 Ústavy, podle něhož „*politická rozhodnutí vycházejí z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním, přičemž tato vůle musí respektovat ochranu menšin*“. Koaliční většina zneužila své převahy nad opozicí a vykládala JŘPS účelově a svévolně. Napadená ustanovení tedy nebyla přijata způsobem, který odpovídá zásadám demokratického právního státu a svobodné soutěži politických sil, pročež by měla být zrušena.

75. Jak bylo uvedeno výše (bod 34), Poslanecká sněmovna dne 26. 7. 2023 v čase 9:21 hod. přijala procedurální návrh poslance Jana Jakoba, který zněl: „*Poslanecká sněmovna stanovuje, že hlasování o podaných návrzích a návrhu zákona jako celku v případě sněmovního tisku číslo 458 proběhne ve středu 26. července 2023 od 12.30 hodin.*“ Předsedkyně Poslanecké sněmovny v čase 12:30 hod. ukončila rozpravu s tím, že tak bylo schváleno hlasováním číslo 36, přestože bylo do rozpravy přihlášeno ještě 36 poslanců.

76. Poslanec Jan Jakob opřel svůj procedurální návrh o usnesení Poslanecké sněmovny č. 248 z 9. schůze 26. února 1997, kterým na základě § 1 odst. 2 JŘPS Poslanecká sněmovna upravuje své vnitřní poměry a podrobnější pravidla jednání. Podle jeho čl. 1 se Poslanecká sněmovna může usnést, že v určitém čase nebude hlasováno a hlasování o podaných návrzích proběhne ve stanovenou dobu. Jak ale Ústavní soud uvedl v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 41/23, bod 175, je zjevné, že tímto autonomním usnesením Poslanecké sněmovny nelze činit výjimky z jasného a jednoznačného ustanovení § 66 odst. 1 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny („*Předsedající rozpravu ukončí, nejsou-li do rozpravy přihlášení další řečníci.*“). Ukončením rozpravy v situaci, kdy ještě bylo do rozpravy přihlášeno 36 poslanců, byl porušen § 66 odst. 1 JŘPS, podle něhož předsedající rozpravu ukončí, nejsou-li do rozpravy přihlášení další řečníci. Ke stejnému závěru dospěl Ústavní soud ve všech pěti nálezech, v nichž se tímto způsobem ukončení rozpravy zabýval (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 26/16, Pl. ÚS 87/20, Pl. ÚS 7/22, Pl. ÚS 30/23 a Pl. ÚS 41/23).

77. Jak bylo popsáno výše, samo porušení jednacího řádu, tedy zákona, ještě nezakládá bez dalšího protiústavnost. Ústavní soud musí nyní posoudit, zda v důsledku popsané vady došlo k zasažení některé z ústavních norem nebo principů, a zároveň, zda protichůdné ústavní normy nebo principy nepřevažují v daném případě nad ústavní normou nebo principem, který byl zasažen (viz výše bod 42).

78. Ustanovení § 66 odst. 1 JŘPS je přitom jednou z možných konkretizací rovnosti členů parlamentu jako reprezentantů lidu, jejich svobody parlamentní řeči (čl. 27 odst. 2 Ústavy) a oprávnění poslanců účastnit se parlamentní rozpravy (náleze sp. zn. Pl. ÚS 41/23, bod 170; srov. i výše bod 52).

79. Ústavní principy rovnosti členů parlamentu jako reprezentantů lidu a jejich oprávnění účastnit se sněmovní rozpravy mohou být jednacím řádem provedeny různě, viz např. výše (bod 65) rakouské, německé, polské a slovenské příklady umožňující ukončit rozpravu nebo stanovit její maximální délku s tím, že řečnická doba se předem rozdělí mezi poslanecké kluby. Taková omezení nebudí ústavní pochybnosti, jak ostatně uvedl německý Spolkový ústavní soud už v rozsudku BVerfGE 10, 4 ze 14. 7. 1959: „*Omezení rozpravy Spolkového sněmu k určité věci na stanovenou dobu nevyvolává ústavní pochybnosti. Možnost takového omezení vyplývá z práva parlamentu rozhodnout o ukončení rozpravy. Bez tohoto práva nemůže žádný parlament dlouhodobě fungovat, protože jinak by byl vydán obstrukcím každé menšiny nebo dokonce jednotlivých poslanců. (...) Ačkoli takové rozhodnutí představuje značný zásah do práva parlamentní řeči jednotlivých poslanců, je přípustné. Právo parlamentní řeči vyplývá sice z ústavního postavení poslance. Jeho výkon však podléhá omezením, která stanovil parlament mocí své autonomie. (...) Taková opatření nacházejí své meze v podstatě a základní úloze parlamentu – být fórum pro argumenty a protiargumenty.*“

80. Parlament České republiky ale v § 66 odst. 1 JŘPS jasně stanovil, že předsedající rozpravu ukončí, nejsou-li do ní přihlášení další řečníci. Naopak nezakotvil do JŘPS ani institut ukončení rozpravy hlasováním, ani možnost stanovit předem délku rozpravy. Konkretizoval tedy ústavní principy rovnosti členů parlamentu jako reprezentantů lidu a jejich oprávnění účastnit se sněmovní rozpravy tímto způsobem, a tak spolu s porušením § 66 odst. 1 JŘPS přijetím onoho procedurálního návrhu a následným

ukončením rozpravy předsedkyní Poslanecké sněmovny došlo i k zasažení těchto ústavních principů.

81. Zbývá posoudit, zda protichůdné ústavní normy nebo principy nepřevažují v daném případě nad ústavní normou nebo principem, který byl zasažen.

82. Protichůdným ústavním principem, který je třeba vzít do úvahy, je princip politického rozhodování vycházejícího z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním (čl. 6 Ústavy). Použitý prostředek je podle nálezu sp. zn. Pl. ÚS 41/23 (bod 174) přiměřený tehdy, pokud by bez jeho nasazení Poslanecká sněmovna nebyla kvůli obstrukci schopna daný návrh schválit, i když pro něj měla potřebnou většinu (viz též výše body 55–57).

83. Ústavní soud při posuzování kolize ústavních principů tradičně používá test proporcionality, počínaje již nálezem sp. zn. Pl. ÚS 4/94. Test proporcionality je třístupňový a vypadá takto: Prvním kritériem je *kritérium vhodnosti*, tj. odpověď na otázku, zdali použitý prostředek, omezující určitý ústavní princip (P1), vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný legitimní cíl (typicky ochranu jiného ústavního principu – P2). Druhým kritériem poměrování ústavních principů je *kritérium potřeby*, spočívající v porovnávání použitého prostředku, omezujícího ústavní princip P1, s jinými opatřeními, umožňujícími dosáhnout stejného cíle (ochrany ústavního principu P2), avšak nedotýkajícími se ústavního principu P1. Jinými slovy, obstat může jen takové opatření, které v porovnání s jinými opatřeními způsobilými chránit ústavní princip P2 představuje minimální zásah do ústavního principu P1 (zásada minimalizace zásahu). Třetím kritériem je *kritérium přiměřenosti* v užším smyslu, tedy porovnání závažnosti obou v kolizi stojících ústavních principů (P1 a P2), včetně úvahy o tom, zda použitý prostředek nezasahuje do samotné podstaty dotčeného ústavního principu P1, zatímco nepoužití tohoto prostředku by pro zachování ústavního principu P2 mělo méně závažné důsledky.

84. V prvním kroku je třeba posoudit, jestli použitý prostředek, tj. přijetí procedurálního návrhu o pevném času hlasování a následné ukončení rozpravy předsedkyní Poslanecké sněmovny, byl vůbec reakcí na obstrukční chování parlamentní menšiny a zda byl způsobilý dosáhnout sledovaného cíle, tedy ochrany ústavního principu politického rozhodování vycházejícího z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním.

85. Navrhovatelka v bodě 66 svého návrhu na zrušení zákona uvádí, že v „daném případě s ohledem na rozsah vystoupení opozičních poslanců ani nelze hovořit o obstrukcích“. Z výše rekapitulovaných zjištění Ústavního soudu o průběhu legislativního procesu v Poslanecké sněmovně (body 30 až 37) ale vyplývá jiný závěr. Kluby ANO a SPD uplatnily své veto vůči procedurálnímu návrhu předsedy poslaneckého klubu Jana Jakoba, aby třetí čtení návrhu zákona mohlo probíhat i jindy než ve středu a v pátek mezi 9. a 14. hodinou (viz bod 33). Tyto pětihodinové časové úseky opoziční poslanci blokovali dlouhými projevy přednostních řečníků (jak je shrnuto v bodě 35) a řetězením faktických poznámek do té míry, že za tři jednací dny v rámci třetího čtení návrhu zákona se ke slovu nedostal žádný poslanec s řádnou přihláškou do rozpravy (viz bod 36). Poslanec Jan Jakob odůvodnil svůj procedurální návrh na stanovení pevného hlasovacího času právě obstrukčním chováním opozice (srov. stenoprotokol 71. schůze Poslanecké sněmovny, 26. 7. 2023, www.psp.cz).

86. Použitý prostředek, tj. přijetí procedurálního návrhu o pevném času hlasování a následné ukončení rozpravy předsedkyní Poslanecké sněmovny, tedy byl reakcí na obstrukční chování parlamentní menšiny. Zároveň je evidentní, že byl způsobilý dosáhnout sledovaného cíle, tedy prosazení ústavního principu politického rozhodování vycházejícího z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním.

87. V druhém kroku je třeba posoudit, zda v porovnání s jinými opatřeními způsobilými chránit ústavní princip politického rozhodování vycházejícího z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním představuje použitý prostředek minimální zásah do ústavních principů rovnosti členů parlamentu jako reprezentantů lidu a jejich oprávnění účastnit se sněmovní rozpravy.

88. Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny skýtá jediný jiný prostředek proti obstrukci spočívající v dlouhých projevech představitelů sněmovní menšiny, a to omezení řečnické doby na 10 minut a počtu vystoupení poslance v rozpravě k jednomu projednávanému bodu na dvě (§ 59 odst. 1 a 2 JŘPS). Jak vyplývá z výše uvedeného (body 35, 36 a 85), ani tento prostředek však nebyl a ani nemohl být účinný. V posuzovaném případě se k dlouhým projevům opakovaně hlásili přednostní řečníci a v důsledku jejich obstrukčního chování za tři jednací dny v rámci třetího čtení návrhu zákona nebyl ze seznamu přihlášených řečníků bez přednostního práva ani jeden poslanec.

89. Alternativním prostředkem je změna přístupu Poslanecké sněmovny nebo předsedajících jejích schůzí vůči řečníkům s přednostním právem podle § 67 JŘPS, jejichž přednostní právo nevyplývá z Ústavy, v tom smyslu, že jejich projevy nejsou časově a obsahově neomezené a že i ony podléhají zákazu zneužití (viz výše body 69–72). Nelze však v projednávané věci klást k tíži Poslanecké sněmovně nebo předsedajícím jejích schůzí, že se dosud řídili ustálenou aplikační praxí podpořenou i komentářovou literaturou. Ani změnu přístupu předsedajících vůči řečníkům s přednostním právem tedy v projednávané věci nešlo považovat za mírnější alternativní prostředek ve smyslu druhého kroku testu proporcionality.

90. Použitý prostředek tedy byl minimálním zásahem do ústavních principů rovnosti členů parlamentu jako reprezentantů lidu a jejich oprávnění účastnit se sněmovní rozpravy. Ústavní soud dospívá ke stejnému závěru, jako v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 41/23 (bod 176), totiž, že proti používaným obstrukčním metodám nebylo možné se v reálném čase zbývajícím do konce volebního období přiblížit k ukončení rozpravy vyčerpáním seznamu přihlášených řečníků, jak to předvídá § 66 odst. 1 JŘPS. Bez přijetí usnesení o pevném hlasovacím čase by tak sněmovní většina nebyla v rozporu s čl. 6 Ústavy schopna prosadit svou většinovou vůli.

91. Ve třetím kroku je třeba porovnat závažnost obou v kolizi stojících ústavních principů, včetně úvahy o tom, zda použitý prostředek nezasahuje do samotné podstaty zasažených ústavních principů rovnosti členů parlamentu jako reprezentantů lidu a jejich oprávnění účastnit se sněmovní rozpravy, zatímco nepoužití tohoto prostředku by pro zachování ústavního principu politického rozhodování vycházejícího z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním mělo méně závažné důsledky.

92. Není pochyb o tom, že použitý prostředek, který nejméně 36 poslancům zabránil vystoupit v posuzované rozpravě ke třetímu čtení návrhu zákona, je významným zásahem

do ústavních principů rovnosti členů parlamentu jako reprezentantů lidu a jejich oprávnění účastnit se sněmovní rozpravy. Někteří z těchto poslanců sice v rozpravě již vystoupili formou faktické poznámky, to však není plnohodnotná účast v rozpravě, když, alespoň podle třetí věty § 60 odst. 1 JŘPS, nelze ve faktické poznámce uplatňovat věcná stanoviska k projednávané otázce.

93. Nelze souhlasit ani s názorem ze zaslání osobního vyjádření předsdkyně Poslanecké sněmovny, že obsahem rozpravy ve třetím čtení návrhu zákona má být podle § 95 JŘPS pouze případná oprava data účinnosti návrhu zákona, legislativně technických chyb, gramatických chyb atp. Okolnost, že ve třetím čtení se koná rozprava, ve které lze podle § 95 odst. 2 JŘPS navrhnout pouze opravu data účinnosti návrhu zákona, legislativně technických chyb, gramatických nebo písemných chyb a úpravy, které vyplývají z přednesených pozměňovacích návrhů, popřípadě podat návrh na opakování druhého čtení, neznamena, že se rozprava musí obsahově omezovat jen na to. Jak vyplynulo i z projednávání věci sp. zn. Pl. ÚS 41/23, třetí čtení je jediná doba, kdy lze na plénu diskutovat o pozměňovacích návrzích podaných v podrobné rozpravě druhého čtení. Ústavní soud ale připomíná, že právo poslanců prezentovat stanovisko na parlamentní půdě není samoučelné, že význam parlamentní diskuze spočívá v možnosti konfrontace názorů napříč politickým spektrem, a nikoli v neomezeném uplatňování práva každého jednotlivého poslance se k ní vyjádřit, a že je též podstatné, v jaké fázi legislativního procesu byla práva parlamentní opozice omezena a zda tato omezení mohla být (či byla) zhojena v jeho jiné fázi (viz výše bod 55).

94. Přestože použitý prostředek nejméně 36 poslancům zabránil vystoupit v posuzované rozpravě ke třetímu čtení návrhu zákona, nelze dospět k závěru, že by zasáhl do samotné podstaty dotčených ústavních principů rovnosti členů parlamentu jako reprezentantů lidu a jejich oprávnění účastnit se sněmovní rozpravy. Ačkoli poslanci mají volný mandát a vykonávají ho osobně v souladu se svým slibem a nejsou vázáni žádnými příkazy (čl. 26 Ústavy), nelze odhlédnout ani od ústavního principu vyjádřeného v čl. 5 Ústavy, podle něhož je politický systém založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran. Na rozdíl od voleb do Senátu, ve kterých se uplatňuje systém většinový, vzniká Poslanecká sněmovna jako reprezentace kandidujících politických stran, popř. jejich koalic (nález sp. zn. Pl. ÚS 44/17, bod 100), a voliči rozhodují o reprezentantech určité názorové skupiny, politické strany (tamtéž). Podstatné tudíž je, zda v parlamentní rozpravě proběhla otevřená diskuse mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových, reprezentujících tyto názorové skupiny.

95. Názory členů klubu ANO, kteří jako skupina poslanců podali Ústavnímu soudu tento návrh na zrušení zákona, byly artikulovány v rozpravách k prvnímu a druhému čtení všemi poslanci tohoto klubu, kteří se do těchto rozprav přihlásili, a dále v rozpravách k prvnímu, druhému a třetímu čtení (jakož i ve fázích jednací dnů před zahájením projednávání tohoto bodu pořadu) předsedou hnutí ANO Andrejem Babišem v jeho projevech o celkové délce přibližně osm hodin, jakož i dalšími přednostními řečníky tohoto poslaneckého klubu, včetně pětačtyřicetiminutové řeči poslance Aleše Juchelky, výslovně pověřeného přednést stanovisko klubu ANO. Ústavnímu soudu není známa žádná skutečnost, ze které by vyplývalo, že klub ANO byl vzhledem k projednávané věci názorově rozpolcen a že by tedy v parlamentní rozpravě některý relevantní názorový proud zůstal nevyslyšen.

96. Výše formulovaný závěr, že proti používaným obstrukčním metodám nebylo možné se v reálném čase zbývajícím do konce volebního období přiblížit k ukončení rozpravy vyčerpáním seznamu přihlášených řečníků, jak to předvídá § 66 odst. 1 JŘPS, a že bez přijetí usnesení o pevném hlasovacím čase by tak sněmovní většina nebyla v rozporu s čl. 6 Ústavy schopna prosadit svou většinovou vůli, ukazuje na hrozící závažné narušení ústavního principu politického rozhodování vycházejícího z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním. Jak Ústavní soud již judikoval, obstrukce nemají vést k paralýze legislativní činnosti Poslanecké sněmovny, neboť pak by většina – a to v rozporu s čl. 6 věty první Ústavy – nebyla s to prosadit svou vůli svobodným hlasováním; obstrukcemi sice může parlamentní menšina deklarovat svůj rozhodný nesouhlas s návrhem zákona, ovšem v okamžiku, kdy svými obstrukcemi zásadním způsobem naruší fungování Poslanecké sněmovny, je parlamentní většina oprávněna učinit adekvátní opatření k zajištění jejího fungování (nález sp. zn. Pl. ÚS 30/23, bod 127, srov. i nález sp. zn. Pl. ÚS 7/22, bod 113).

97. Protiústavní by bylo počínání parlamentní většiny teprve tehdy, pokud by byla narušena reálná možnost poslanců i veřejnosti seznámit se s předmětem jednání a adekvátně na něj reagovat tak, aby byl naplněn účel a smysl parlamentního projednávání návrhů zákonů, případně pokud by porušení jednacího řádu bylo svévolné. Klíčová úloha přitom náleží opozici, která musí mít, jak bylo uvedeno výše, práva zaručující účast na parlamentních procedurách a umožňující parlamentní opozici vykonávat nad vládnoucí většinou kontrolu a skutečnou možnost seznámit se s obsahem předloženého návrhu zákona, posoudit jej a zaujmout k němu stanovisko v rámci jeho projednávání v příslušné komoře Parlamentu nebo v jejích orgánech.

98. Jak Ústavní soud shrnul výše (body 30 až 37), od předložení návrhu zákona Poslanecké sněmovně do jeho přijetí uplynuly dva měsíce, v rámci nichž byl návrh zákona projednáván v pěti jednacích dnech na schůzi Poslanecké sněmovny, celkem 39 a půl hodiny (při započítání fáze od zahájení schůze do zahájení projednávání tohoto jediného bodu), a dále na dvou schůzích Výboru pro sociální politiku. Usnesení Výboru pro sociální politiku, obsahující jediný později přijatý pozměňovací návrh, bylo rozesláno poslancům 35 dní před závěrečným hlasováním v Poslanecké sněmovně. Stejnou dobu měla tyto informace k dispozici i veřejnost; projednávání návrhu zákona bylo předmětem značného zájmu sdělovacích prostředků.

99. Ústavní soud tedy shodně jako v předchozích podobných případech konstatuje, že průběh legislativního procesu jako celek nevedl k omezení práv parlamentní opozice spočívajících v možnosti účastnit se zákonodárné procedury jako její plnohodnotný účastník a představitelé opozice nebyli z ústavního pohledu zbaveni možnosti reálně se seznámit s návrhem zákona a vyjádřit k němu své stanovisko (nález sp. zn. Pl. ÚS 87/20, bod 93).

100. Ústavní soud uzavírá, že ukončením rozpravy v situaci, kdy ještě bylo do rozpravy přihlášeno 36 poslanců, byl porušen § 66 odst. 1 JŘPS, podle něhož předsedající rozpravu ukončí, nejsou-li do rozpravy přihlášeni další řečníci. Spolu s porušením § 66 odst. 1 JŘPS došlo i k zasažení ústavních principů rovnosti členů parlamentu jako reprezentantů lidu a jejich oprávnění účastnit se sněmovní rozpravy. Protichůdný ústavní princip politického rozhodování vycházejícího z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním (čl. 6 Ústavy) ale v daném případě z výše uvedených důvodů převážil nad zasaženými

ústavními principy. Postup Poslanecké sněmovny v této věci byl tedy v souladu s Ústavou.

101. Ústavní soud však dodává, že zjevné porušování pravidla zakotveného v § 66 odst. 1 JŘPS není v demokratickém právním státě ničím žádoucím a lze je chápat jen jako naprosto krajní východisko z nouze. Onu nouzi přitom nevytváří jen aktuální průběh legislativního procesu v konkrétním případě, ale i dlouhodobě nevhodný stav, kdy JŘPS výslovně nedává sněmovní většině efektivní nástroje, jak prosadit svoji legitimní většinovou vůli proti odhodlané obstrukci. Ústavní soud proto opakuje, že považuje aktuální stav zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (a jeho aplikaci) za dlouhodobě neudržitelný a apeluje na všechny poslance napříč politickým spektrem, aby se zasadili o reformu jednacího řádu Poslanecké sněmovny tak, aby napříště zajišťoval, že jednání Poslanecké sněmovny dostojí oběma principům vyplývajícím z čl. 6 Ústavy, tedy jak principu rozhodování vycházejícího z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním, tak principu ochrany menšin (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 41/23, bod 203). Reforma jednacího řádu je v zájmu jakékoli dnešní i budoucí vládní většiny i opozice. Jak uvedl Ústavní soud výše, paralyzovaný parlament nemůže řádně plnit ani svoji zákonodárnou funkci, ani sloužit veřejnosti jako fórum pro argumenty a protiargumenty (bod 56). Dobré fungování parlamentu je přitom zásadní pro dobré fungování demokracie.

VII.c.3 Způsob předložení přijatého pozměňovacího návrhu

102. Navrhovatelka dále zpochybňuje způsob předložení přijatého pozměňovacího návrhu. Upozorňuje, že původní vládní návrh zákona, projednaný a schválený usnesením vlády č. 385 ze dne 24. 5. 2023, počítal se zachováním přechodného období jako s prostředkem ochrany legitimního očekávání osob, které již splňovaly podmínky pro čerpání předčasného důchodu, avšak dosud o něj nepožádaly. Přechodné období odstranil pozměňovací návrh koaličního poslance a předsedy Výboru pro sociální politiku Víta Kaňkovského, podaný během 34. schůze výboru dne 21. 6. 2023. Navrhovatelka s odkazem na veřejné vyjádření poslance Víta Kaňkovského dovozuje, že pozměňovací návrh byl iniciován ze strany MPSV, a to navzdory tomu, že vláda předtím formálně schválila opačný postup. Tato „pokoutná změna návrhu ze strany MPSV“ podle navrhovatelky zcela popírá transparentnost a logiku legislativního procesu a odporuje Legislativním pravidlům vlády. Tím byl porušen princip předvídatelnosti práva, čímž uvedený postup „nabyl zjevně protiústavního rozměru“.

103. Ústavní soud zjistil, že tento pozměňovací návrh, který Výboru pro sociální politiku předložil poslanec Vít Kaňkovský, přijal výbor 21. 6. 2023; pro bylo 10 členů výboru, proti 4 a 2 se zdrželi. Téhož dne bylo usnesení výboru včetně tohoto pozměňovacího návrhu navrženého výborem rozesláno všem poslancům. Podstatou pozměňovacího návrhu je rozpojení původního bodu 1 („*Pojištěnec má nárok na starobní důchod před dosažením důchodového věku, jestliže získal dobu pojištění 40 let a do dosažení důchodového věku mu ode dne, od něhož se starobní důchod přiznává, chybí nejvýše 3 roky...*“) do dvou bodů – v bodě 1 budou 3 roky do dosažení důchodového věku, v bodě 2 doba pojištění 40 let. Smyslem tohoto rozpojení zjevně bylo odlišení data účinnosti.

104. Celý zákon měl podle původního vládního návrhu nabývat účinnosti prvním dnem kalendářního měsíce následujícího po dni jeho vyhlášení, jen nové pravidlo o odchodu do předčasného důchodu nejdříve 3 roky před dosažením důchodového věku za splnění

doby pojištění 40 let mělo nabýt účinnosti o rok později; pozměňovacím návrhem sociálního výboru doba pojištění 40 let bude účinná až za rok, ale pravidlo o 3 letech před dosažením důchodového věku bude účinné prvním dnem kalendářního měsíce následujícího po dni vyhlášení.

105. Podle § 63 odst. 1 JŘPS se pozměňovací návrhy mají vztahovat k určité věci projednávaného bodu a má z nich být zřejmé, na čem se má Sněmovna usnést, přičemž pozměňovacím návrhem se vypouštějí, rozšiřují nebo mění některé části původního návrhu. Podle § 92 odst. 1 JŘPS v tehdejší znění garanční výbor, popřípadě další výbor nebo výbory, jimž byl návrh zákona přikázán, předloží po jeho projednání předsedovi Sněmovny usnesení, v němž zejména doporučí Sněmovně, zda má návrh zákona schválit či nikoliv. Doporučí-li výbor Sněmovně přijmout k návrhu zákona pozměňovací návrhy, přesně je formuluje.

106. Posuzovaný pozměňovací návrh byl podán a přijat zcela v souladu s § 63 odst. 1 a § 92 odst. 1 JŘPS, a nebudí tak pochybnosti ohledně souladu se zákonem.

107. Posuzovaný pozměňovací návrh se týká výhradně časové působnosti, jinak obsahově na návrhu zákona nic nemění, nevyvolává tedy žádné podezření, že by mohlo jít o tzv. přílepek v duchu nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 a Pl. ÚS 41/23.

108. Posuzovaný pozměňovací návrh nemohl být překvapivý ani časově. Usnesení Výboru pro sociální politiku, obsahující tento jediný později přijatý pozměňovací návrh, bylo rozesláno poslancům 20 dní před začátkem druhého čtení, 28 dní před začátkem třetího čtení a 35 dní před závěrečným hlasováním v Poslanecké sněmovně. Stejnou dobu měla tyto informace k dispozici i veřejnost; projednávání návrhu zákona bylo předmětem značného zájmu sdělovacích prostředků. Navíc nešlo o pozměňovací návrh nikterak rozsáhlý či komplikovaný.

109. Ani tvrzená spolupráce předkládajícího poslance s MPSV a rozpor s původním vládním návrhem zákona nebudí ústavní pochybnosti. Oprávnění poslanců a sněmovních výborů předkládat pozměňovací návrhy k předloženým návrhům zákonů a pravomoc Poslanecké sněmovny je schvalovat je samozřejmým důsledkem zákonodárné pravomoci Parlamentu podle čl. 15 Ústavy.

110. A ani případné porušení Legislativních pravidel vlády nemůže založit protiústavnost zákona, což Ústavní soud konstatoval už v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 7/03 a Pl. ÚS 19/16; interní normativní instrukce, již jsou Legislativní pravidla vlády, referenčním kritériem ústavnosti a zákonnosti právního předpisu být nemůže (nález sp. zn. Pl. ÚS 19/16, bod 56).

111. Způsob předložení a přijetí posuzovaného pozměňovacího návrhu je tedy v souladu se zákonem i s Ústavou, a nezakládá tak vadu legislativního procesu.

VII.c.4 Shrnutí přezkumu ústavní konformity legislativního procesu

112. Ústavní soud tedy dospěl k závěru, že posuzovaný zákon byl přijat ústavně předepsaným způsobem. Usnesení Poslanecké sněmovny o omezení řečnické doby na 10 minut a počtu vystoupení v rozpravě na dvě, stejně jako způsob předložení a přijetí

posuzovaného pozměňovacího návrhu, byly v souladu se zákonem i s Ústavou, a nezakládají tedy vadu legislativního procesu.

113. Ukončením rozpravy v situaci, kdy ještě bylo do rozpravy přihlášeno 36 poslanců, byl porušen § 66 odst. 1 JŘPS, podle něhož předsedající rozpravu ukončí, nejsou-li do rozpravy přihlášení další řečníci. Spolu s porušením § 66 odst. 1 JŘPS došlo i k zasažení ústavních principů rovnosti členů parlamentu jako reprezentantů lidu a jejich oprávnění účastnit se sněmovní rozpravy. Protichůdný ústavní princip politického rozhodování vycházejícího z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním (čl. 6 Ústavy) ale v daném případě z výše uvedených důvodů převážil nad zasaženými ústavními principy. Proti používaným obstrukčním metodám totiž nebylo možné se v reálném čase zbývajícím do konce volebního období přiblížit k ukončení rozpravy vyčerpáním seznamu přihlášených řečníků, jak to předvídá § 66 odst. 1 JŘPS. Bez přijetí usnesení o pevném hlasovacím čase by tak sněmovní většina nebyla v rozporu s čl. 6 Ústavy schopna prosadit svou většinovou vůli. Nedošlo přitom k omezení práv parlamentní opozice spočívajících v možnosti účastnit se zákonodárné procedury jako její plnohodnotný účastník a představitelé opozice nebyli zbaveni možnosti reálně se seznámit s návrhem zákona a vyjádřit k němu své stanovisko.

114. Ústavní soud však opakuje, že zjevné porušování pravidla zakotveného v § 66 odst. 1 JŘPS není v demokratickém právním státě ničím žádoucím a lze je chápat jen jako naprosto krajní řešení, a znovu apeluje na všechny a poslance napříč politickým spektrem, aby se zasadili o reformu jednacího řádu Poslanecké sněmovny tak, aby napříště zajišťoval, že jednání Poslanecké sněmovny dostojí oběma principům vyplývajícím z čl. 6 Ústavy, tedy jak principu rozhodování vycházejícího z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním, tak principu ochrany menšin.

VIII.

Věcný přezkum ústavnosti napadených ustanovení

VIII.a Podstata a rozsah přezkumu

115. Navrhovatelka v bodě 122 návrhu formulovala tzv. eventuální petit, v němž uvedla, že neshledá-li Ústavní soud důvody pro zrušení změnového zákona z procesních důvodů (z důvodu vad legislativního procesu), pak navrhuje pouze zrušení § 31 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění ve spojení s čl. III změnového zákona. Proti žádným jiným obsahovým změnám zákona o důchodovém pojištění navrhovatelka nebrojí. Ústavní soud tedy věcnému přezkumu podrobil právě a jen tato ustanovení, resp. jejich spojení a dále se v tomto nálezu nevěnuje např. změnám v oblasti tzv. krácení za předčasnost podle § 36 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění či úpravě valorizačního mechanismu podle § 67 téhož zákona.

116. Nad rámec toho je třeba doplnit, že Ústavní soud posuzuje ústavní konformitu § 31 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění právě a jen ve spojení s čl. III změnového zákona, který stanovil účinnost nové právní úpravy (dále společně jako „napadená úprava“). Ustanovení § 31 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění s účinností od 1. 10. 2023 změnilo podmínky pro odchod do předčasného starobního důchodu, když nově stanovilo, že do něj lze vstoupit nejdříve tři roky před dosažením řádného důchodového věku. Před touto změnou přitom zákon umožňoval některým pojištěncům odejít do předčasného

důchodu až pět let před dosažením řádného důchodového věku. Proti této změně jako takové však navrhovatelka nebrojí. V bodě 88 návrhu výslovně uvedla, že „(...) *nenapadají tuto změnu z hlediska její možné protiústavnosti co do samého zmíněného parametru.*“ Protiústavnost spatřuje navrhovatelka až v tom, jaké dopady měla napadená úprava na legitimní očekávání pojištěnců, a to zejména těch, kteří před její účinností splnili věkovou podmínku, ale od účinnosti ji splňovat dočasně přestali.

117. Z výše uvedených důvodů Ústavní soud ve zde posuzované věci neprovádí tzv. test racionality, který formuloval pro účely ústavněprávního přezkumu v oblasti sociálních práv (viz např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 1/08, bod 103; Pl. ÚS 54/10, bod 48; Pl. ÚS 15/24, bod 97). Základní právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří podle čl. 30 odst. 1 Listiny, kterého je napadená úprava součástí, je sice sociální právo, navrhovatelka však rozpor napadené úpravy s čl. 30 odst. 1 Listiny nenamítá. Proto Ústavní soud zaměřil svou pozornost výhradně na otázku tvrzeného zásahu do legitimního očekávání pojištěnců a jejich důvěry v neměnnost právního řádu.

VIII.b Právní úprava předčasných starobních důchodů a její účel

118. Ústavní soud považuje pro kontext posouzení návrhu za důležité nejprve shrnout základy právní úpravy předčasných starobních důchodů (dále jen „předčasné důchody“). Účelem předčasných důchodů je primárně poskytnout dávky osobám, které v předdůchodovém věku ztratí zaměstnání a je pro ně obtížné je znovu nalézt (srov. Lang, R., Voříšek, V., Pelikánová, H., Pikorová, G., Holečková, R. *Zákon o důchodovém pojištění. Komentář.* Wolters Kluwer, 2024, s. 206 a 266). Právě proto jsou dávky předčasného důchodu koncipovány tak, že je na rozdíl od řádného starobního důchodu nelze vyplácet souběžně s výkonem výdělečné činnosti; započítím výdělečné činnosti tedy vlastně zaniká hlavní důvod, který vedl k přiznání předčasného důchodu (§ 37 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění).

119. V praxi si lze představit širokou škálu důvodů a životních okolností, které k odchodu do předčasného důchodu vedou. Může jít např. o dlouhodobou únavu či nemoc, péči o blízkého člověka, ale i chuť užít si ve stáří více volného času. Tyto důvody není třeba prokazovat a je na každém pojištěnci, zda do předčasného důchodu po splnění zákonných předpokladů odejde. Nelze však opomíjet, že základním účelem předčasných důchodů je kompenzovat snížení schopnosti vykonávat soustavnou výdělečnou činnost a s tím související ztíženou možnost nalézt zaměstnání. Zatímco pobírání *řádneho* starobního důchodu je běžným důsledkem splnění podmínek pro jeho přiznání, oproti tomu *předčasný* důchod představuje výjimku, jejíž využití závisí na individuálním rozhodnutí pojištěnce dle konkrétních životních okolností. Předčasný důchod tedy není standardním a očekávatelným prodloužením doby řádného starobního důchodu (srov. obdobně větu druhou bodu 27 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2025 č. j. 4 Ads 184/2024-20).

120. S výše uvedeným bezprostředně souvisí další odlišnost předčasných a řádných starobních důchodů, spočívající v tom, že nárok na předčasný důchod nevzniká pouhým splněním podmínek, ale až dnem, od něhož je přiznán, a to na základě žádosti pojištěnce (§ 31 odst. 2 věta druhá zákona o důchodovém pojištění). Podání žádosti je tedy hmotněprávní podmínkou nároku na předčasný důchod (právní věta rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2025 č. j. 4 Ads 184/2024-20, shodně komentář k zákonu o důchodovém pojištění, cit. výše, s. 208). Předčasný důchod je proto možné přiznat

nejdříve ode dne podání žádosti; nelze jej na rozdíl od řádného starobního důchodu přiznat zpětně za období, kdy pojištěnec nepodal žádost o přiznání, přestože ostatní podmínky pro přiznání splňoval.

121. Podmínky pro přiznání dávek předčasného důchodu stanoví § 31 zákona o důchodovém pojištění. Zákon vyžaduje postupné splnění tří podmínek: nejprve je třeba získat potřebnou dobu pojištění a určitý věk, a nakonec podat samotnou žádost o důchod. Do 30. 9. 2023 zákon umožňoval odejít do předčasného důchodu s až pětiletým předstihem (v závislosti na výši důchodového věku dané osoby). Napadená úprava věkovou podmínku s účinností od 1. 10. 2023 zpřísnila a sjednotila. Nově platí, že všichni pojištěnci, kteří nezískali nárok na předčasný důchod do konce září roku 2023, mohou do tohoto důchodu odejít nejdříve tři roky před dosažením řádného důchodového věku.

122. Pokud jde o podávání žádostí o předčasný starobní důchod, podle § 81 odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění účinném do 30. 11. 2023, se za den uplatnění nároku na dávku důchodového pojištění považuje den, kdy se oprávněná osoba poprvé obrátila na příslušný orgán s žádostí o přiznání dávky. S účinností od 1. 12. 2023 došlo k určitým změnám, které směřují ke zjednodušení celého procesu (zejména zavedením možnosti elektronického podání žádosti). Již před účinností napadené úpravy však bylo možné podávat prosté blanketní žádosti, které se nepovažují za žádosti v pravém slova smyslu, ale za pouhé uplatnění nároku podle § 81 odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Pojištěnec, který podal blanketní žádost, má následně 90 dnů na to, aby se dostavil na příslušnou pobočku OSSZ k sepsání formální žádosti. Během této doby si může odchod do předčasného důchodu rozmyslet. Pokud k sepsání řádné žádosti ve lhůtě 90 dnů nedošlo, považuje se blanketní uplatnění nároku za neúčinné.¹

123. Konečně, důležitou okolností, která se pojí s přiznáním předčasného důchodu, je, že zbavuje pojištěnce jednou provždy možnosti čerpat řádný starobní důchod v plné výši (§ 31 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění). Účinkem přiznání předčasného důchodu je tedy obecně trvalé snížení dávky, která bude pojištěnci nadále vyplácena (tzv. krácení za předčasnost).

VIII.c Vymezení modelových situací a účinků, které napadená úprava vyvolává

124. Ústavní soud nyní popíše, jaké účinky napadená právní úprava vyvolala z hlediska zásahů do důvěry jednotlivců v právní řád a jeho stabilitu (neměnnost). Tyto účinky lze rozdělit na dvě modelové situace různých skupin pojištěnců, které je nutné posuzovat odděleně.

VIII.c.1 První modelová situace – zásah do již splněné věkové podmínky

125. První situaci, resp. první skupinu osob, představují ti pojištěnci, kteří přede dnem nabytí účinnosti napadené úpravy splňovali věkovou podmínku pro odchod do předčasného důchodu (a současně podmínku doby pojištění), ale po účinnosti napadené úpravy ji splňovat přestali. Do 30. 9. 2023 tedy měli možnost o předčasný důchod požádat, pokud by se tak rozhodli, avšak od 1. 10. 2023 této možnosti pozbyli.

¹ ePortál ČSSZ. Uplatnění nároku na dávku důchodového pojištění. Dostupné na stránce portal.cssz.cz/web/portal/-/tiskopisy/unddp

126. Znemožnění podání žádosti je přitom u těchto pojištěnců dočasné povahy. Napadená úprava způsobila, že se okamžik splnění věkové podmínky u těchto osob posunul, a to maximálně o dva roky. Pro ilustraci: splňoval-li pojištěnec věkovou podmínku podle předchozí právní úpravy již od 1. 3. 2023 (tj. dosáhl věku o 5 let nižšího než důchodový), ale o předčasný důchod zatím nepožádal, pak podle nové úpravy účinné od 1. 10. 2023 o něj mohl požádat až od 1. 3. 2025. V takovém případě tedy napadená úprava odkládá možnost čerpat předčasný důchod o 1 rok a 5 měsíců (nelze hovořit o *minimálně* dvouletém odkladu, jak tvrdí navrhovatelka). Maximální dobou odkladu jsou 2 roky, a to v ilustrativní situaci, kdy pojištěnec splnil věkovou podmínku ke dni 30. 9. 2023, ale napadená úprava nově způsobila, že ji nakonec splní až ke dni 30. 9. 2025.

127. Napadená úprava tedy na tuto skupinu pojištěnců dopadla tak, že (nejpozději) ode dne platnosti novely, tedy od 7. 9. 2023, stáli před rozhodnutím, zda do 30. 9. 2023 podají žádost o předčasný důchod za stávajících podmínek, anebo tuto možnost nevyužijí s tím, že se jim od 1. 10. 2023 na určitý čas (maximálně na 2 roky) uzavře. Novela způsobila, že tito pojištěnci, kteří před 1. 10. 2023 splňovali věkovou podmínku, ji po tomto datu dočasně splňovat přestali. Jde tedy o zklamanou důvěru pojištěnců v to, že budou moci i po 30. 9. 2023 podat žádost o dávky předčasného důchodu, nastane-li v jejich životě okolnost, kvůli níž o to projeví zájem.

VIII.c.2 Druhá modelová situace – zásah do důvěry v blížící se splnění věkové podmínky

128. Druhou skupinu pojištěnců, jejichž důvěra v právní stav byla napadenou úpravou zasažena, tvoří ti, kteří před účinností novely věkovou podmínku pro předčasný důchod ještě nesplňovali, ale mohli očekávat, že ji brzy po 30. 9. 2023 splní. Například osoba, která plánovala, že po dosažení požadovaného věku v listopadu 2023 požádá o předčasný důchod, musela své záměry přehodnotit. Zářijová novela, účinná od 1. 10. 2023, tento plán znemožnila, protože nově stanovila, že věkovou podmínku tato osoba splní až o dva roky později, tedy v listopadu 2025.

129. U této skupiny pojištěnců tedy napadená úprava v každém případě odkládá možnost odchodu do předčasného důchodu o celé 2 roky. Jedná se o zklamané očekávání pojištěnce, že v období po 30. 9. 2023 začne splňovat věkovou podmínku nutnou pro případné podání žádosti o předčasný důchod.

VIII.d Posouzení ústavnosti napadené úpravy v první modelové situaci

130. Ústavní soud nyní posoudí ústavnost účinků napadené úpravy v první modelové situaci. Činí tak ve třech krocích s ohledem na námitky navrhovatelky, a to od těch nejzávažnějších. Ústavní soud nejprve zdůvodní, proč napadená úprava nevyvolává účinky pravé retroaktivity. Dále vysvětlí, že pojištěnci neměli legitimní očekávání nabytí majetku ve smyslu čl. 11 Listiny ve spojení s čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Dodatkový protokol“), a současně se vypořádá s použitelností nálezu sp. zn. III. ÚS 3493/15. Nakonec Ústavní soud popíše, že napadená úprava vyvolává účinky nepravé retroaktivity, která je v posuzované věci přípustná.

VIII.d.1 *Nejde o pravou retroaktivitu*

131. Pravá retroaktivita nastává, zasáhne-li zákonodárce k tíži dotčené osoby novým pravidlem do skutkového stavu, který započal a také byl ukončen v minulosti. Pravá retroaktivita tedy znamená, že nová právní úprava spojuje s již ukončeným skutkovým stavem (uzavřenou právní skutečností) jiné právní účinky (následky), než stanovilo dosavadní pravidlo (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 30/23, bod 136). Ústavní pořádek pravou retroaktivitu výslovně zakazuje ve vztahu k trestnímu právu hmotnému v čl. 40 odst. 6 Listiny. Z čl. 1 Ústavy pak bývá dovozována její obecná nepřípustnost, přičemž z tohoto pravidla existují výjimky (nález sp. zn. Pl. ÚS 42/23, bod 45).

132. Klíčovým hlediskem pro posouzení, zda určitá právní úprava vykazuje znaky pravé retroaktivity, je určení okamžiku, kdy dochází k uzavření skutkového stavu, do něhož nová právní úprava zasahuje. Jinak řečeno, pravá retroaktivita nastává, až když nová právní úprava stanoví odlišné důsledky něčeho, co se *celé* odehrálo a uzavřelo před touto novou úpravou. Skutkový stav přitom zpravidla nelze považovat za ukončený již v okamžiku splnění jednotlivých zákonných podmínek pro vznik určitého práva či nároku. K uzavření skutkového stavu naopak typicky dochází až v momentě přiznání nároku nebo alespoň podání návrhu na jeho přiznání – typickou pravou retroaktivitu představuje až zpětné odejmutí již přiznaných nároků (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 9/95, Pl. ÚS 30/23, bod 149).

133. Napadená úprava ve zde posuzované věci pravý zpětný účinek nevyvolává. Navrhovatelce nelze přisvědčit v tom, že napadená úprava odebrala již dosažené nároky. Jak bylo popsáno výše, za den vzniku nároku na předčasný důchod se považuje den, od něhož je tento důchod přiznán (a nikoli den vydání rozhodnutí správního orgánu). Den, od kterého má být důchod přiznán, přitom vymezuje sám pojištěnec v žádosti; může jím být nejdříve den podání žádosti, ale i pozdější den, který pojištěnec uvede. Žádost je přitom hmotněprávní podmínkou nároku. Čl. II bod 1 změnového zákona současně stanoví, že o nárocích, které vznikly přede dnem nabytí účinnosti nové právní úpravy, se rozhodne podle dosavadních předpisů. Z toho plyne, že všem pojištěncům, kteří do 30. 9. 2023 splňovali všechny tři hmotněprávní podmínky pro přiznání předčasného důchodu (věk, doba pojištění a podání žádosti), byl předčasný důchod přiznán, i kdyby o něm bylo rozhodnuto za účinnosti nové (zde napadené) úpravy.

134. V posuzovaném případě nelze za ukončení skutkového stavu, do něhož napadená právní úprava zasahuje, považovat již samotné splnění věkové podmínky (a získání potřebné doby pojištění). I když napadená úprava stanovila, že pojištěnec přestává splňovat jednu z již dříve splněných podmínek, nejedná se o případ pravé retroaktivity. Skutkový stav, rozhodný pro posouzení typu retroaktivity, je totiž ve zde posuzovaném případě ukončen až naplněním všech tří hmotněprávních podmínek vzniku nároku, a to navíc jen za specifické situace, kdy jednou z nich je samotné podání žádosti o přiznání nároku.

135. Napadená úprava, která některým pojištěncům odňala (resp. odňala a odsunula) splnění věkové podmínky, se tedy nijak nedotkla již vzniklých nároků, a proto se nejedná o pravou retroaktivitu (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 18/24, bod 67). Negativně se napadená úprava nedotkla žádného pojištěnce, který ke dni účinnosti napadené úpravy splňoval všechny tři hmotněprávní podmínky vzniku nároku včetně podání žádosti, tedy měl dostatečný věk, dobu pojištění a podal žádost o předčasný důchod. Navrhovatelce nelze

přisvědčit v jejím tvrzení, že by napadená úprava odebrala pojištěncům ze dne na den již dosažené nároky.

VIII.d.2 Pojištěnci nezískali legitimní očekávání nabytí majetku ve smyslu čl. 11 Listiny ve spojení s čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě

136. Přestože napadená úprava nemá účinky pravé retroaktivity, ústavní přezkum se tímto zjištěním nevyčerpává. Právní jistota jednotlivce může být dotčena i jinými, méně intenzivními zásahy. Jedním z takových je zásah do legitimního očekávání nabytí majetku ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu. Tento pojem představuje zvláštní typ důvěry jednotlivce v právní řád, jež má povahu základního práva chráněného čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 2/02; Pl. ÚS 30/23, bod 139).

137. Z výše uvedeného plyne, že legitimní očekávání směřující k nabytí konkrétního majetku je fakticky považováno za majetek chráněný Dodatkovým protokolem a ústavním pořádkem (nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 80). Právě proto je však třeba s pojmem *legitimní očekávání* ve vztahu k majetku zacházet velmi obezřetně. Jde o autonomní pojem, který má určitou kvalitu a nelze jej ztotožňovat s obecně chápanou důvěrou jednotlivce v právní řád či předvídatelnost právní úpravy (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 30/23, bod 138).

138. Argumentace v ústavním právu často trpí právě nepřiléhavým používáním dříve vyslovených obecných závěrů, formulovaných ve specifickém kontextu. Takový přístup může vést k pozvolnému rozostření významu pojmů, jejichž precizní vymezení je však pro ústavní argumentaci klíčové. Jinak řečeno, neopatrné rozšiřování významu ústavněprávních pojmů vede nakonec k jejich vyprázdnění. Ústavní soud proto považuje za nezbytné shrnout judikaturu ESLP, která pojem legitimního očekávání nabytí majetku systematicky vymezuje. Právě pod vlivem judikatury štrasburského soudu totiž Ústavní soud v této oblasti rozhoduje (srov. Langášek, T. Ochrana legitimního očekávání v judikatuře ústavního soudu. In: Sborník z konference Dny práva – Brno, 2008). Ústavní soud by hypoteticky mohl legitimní očekávání nabytí majetku chránit silněji než ESLP, avšak nečiní tak; standard ochrany poskytovaný Ústavním soudem a ESLP se v této oblasti shoduje (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 55/13, Pl. ÚS 15/24 či Pl. ÚS 18/24).

139. Pod ochranu legitimního očekávání nabytí majetku mohou podle judikatury ESLP spadat i sociální dávky včetně důchodů (rozsudek velkého senátu ve věci *Stec a ostatní proti Spojenému království* ze dne 6. 7. 2005, č. 65731/01, § 54; rozsudek ve věci *Valkov a ostatní proti Bulharsku* ze dne 25. 10. 2011, č. 2033/04, § 84). Právní úprava, ze které plynou nároky na sociální dávky, tedy spadá do oblasti působnosti čl. 1 Dodatkového protokolu (rozhodnutí ve věci *Žegarac a ostatní proti Srbsku* ze dne 17. 1. 2023, č. 54805/15, § 79).

140. Změna podmínek pro výplatu určité sociální dávky přitom sama o sobě nezakládá zásah do legitimního očekávání nabytí majetku. Jinak řečeno, existence právní úpravy, z níž určitá dávka může být odvozena, neznamená sama o sobě legitimní očekávání nabytí majetku. ESLP opakovaně zdůraznil, že o legitimní očekávání nabytí majetku se nejedná, pokud neexistoval vymahatelný a dostatečně podložený nárok („*enforceable claim that was sufficiently established*“, srov. rozsudek velkého senátu ve věci *Kopecký proti Slovensku* ze dne 28. 9. 2004, č. 44912/98, § 49). V rozsudku velkého senátu ve věci

Bélané Nagy proti Maďarsku ze dne 13. 12. 2016, č. 53080/13, pak ESLP shrnul, že pro existenci legitimního očekávání nabytí majetku musí existovat uplatnitelné právo s řádným hmotněprávním podkladem („*assertable right which may not fall short of a sufficiently established, substantive proprietary interest under the national law*“, § 79 rozsudku).

141. Ve věci *Bélané Nagy proti Maďarsku* rovněž ESLP odlišil dvě kategorie případů. Prvním je situace, kdy pojištěnec nesplňuje, případně přestal splňovat podmínky pro přiznání dávky v důsledku okolností, které vznikly na jeho straně. V takovém případě nelze hovořit o existenci legitimního očekávání nabytí majetku (srov. § 86 citovaného rozsudku). Příkladem může být příjemce invalidního důchodu, který se natolik zotaví, že již nesplňuje zákonné podmínky pro jeho pobírání. Naproti tomu druhou kategorií jsou případy, kdy je dávka odňata nebo snížena v důsledku legislativních změn, tedy bez změny na straně pojištěnce. Může jít například o změnu zákonných kritérií pro hodnocení invalidity, aniž by došlo ke změně samotného zdravotního stavu posuzované osoby. V takovém případě pak dle ESLP může jít o zásah do práv chráněných čl. 1 Dodatkového protokolu (§ 86 citovaného rozsudku).

142. Ani změna podmínek pro výplatu dávky není zakázána sama o sobě. Specifické okolnosti posuzované věci však mohou výjimečně vést k tomu, že zákon nepřiměřeně zasáhne do právní jistoty jednotlivce (§ 88 a 89 rozsudku ve věci *Bélané Nagy proti Maďarsku*). Legitimní očekávání nabytí majetku přitom v takových případech musí mít určitý právní základ. Jednotlivec (příjemce dávky) se musel spoléhat na určitý *právní akt*, který mu legitimní očekávání založil – např. smlouvu, jednání orgánu veřejné správy či soudní rozhodnutí. K tomu se v judikatuře ESLP mnohdy jako rozhodující přidala okolnost, že se jednalo o odebrání či snížení dávek, na jejichž čerpání byl pojištěnec existenčně zcela závislý (srov. rozhodnutí ve věcech *Bélané Nagy proti Maďarsku*, *Kopecký proti Slovensku*, *Stretch proti Spojenému království* ze dne 24. 6. 2003, č. 44277/98; *Pine Valley Developments Ltd a ostatní proti Irsku* ze dne 9. 2. 1993, č. 12742/87; *Gratzinger a Gratzingerová proti České republice* ze dne 10. 7. 2002, č. 39794/98; *Moskal proti Polsku* ze dne 15. 9. 2009, č. 10373/05).

143. Nadto je třeba doplnit, že ani existence legitimního očekávání nabytí majetku a zásahu do něj neznamena bez dalšího porušení ústavně chráněných práv. Přípustnost každého zásahu je třeba testovat a v případě legitimního očekávání nabytí majetku se tak v judikatuře ESLP děje nejčastěji prostřednictvím tzv. *fair balance* testu, který hodnotí spravedlivou rovnováhu mezi veřejným zájmem, sledovaným právní úpravou, a ochranou vlastnického práva, resp. nabytého majetku jednotlivce (např. rozsudek velkého senátu ve věci *Beyler proti Itálii* ze dne 5. 1. 2000, č. 33202/96, § 107 a násl.; rozsudek ve věci *Bélané Nagy proti Maďarsku*, § 115 a násl.).

144. Lze shrnout, že posouzení legitimního očekávání nabytí majetku probíhá ve dvou krocích: nejprve je třeba určit, zda vůbec vzniklo, a teprve následně zkoumat, zda zásahem do něj došlo k porušení práv chráněných čl. 1 Dodatkového protokolu. Tyto dva kroky je nutno důsledně odlišovat. Přitom již v prvním kroku vnímá ESLP legitimní očekávání nabytí majetku úzeji, než se může jevit z izolovaných citací z judikatury. K jeho existenci je zapotřebí, aby jednotlivec disponoval konkrétním, vymahatelným a jasně založeným, tedy dostatečně „hmatatelným“ právem či nárokem. Zároveň tu musí být okolnost, že jednotlivec měl důvěru v určitý právní akt, který mu majetek již do určité míry přiznal. ESLP navíc zejména ve vztahu k sociálním dávkám přikládá značnou váhu

konkrétním skutkovým okolnostem, především tehdy, je-li příjemce na čerpání dávek existenčně závislý. I pokud jsou tyto přísné podmínky pro vznik legitimního očekávání splněny, musí být případný zásah do něj posouzen ve druhém kroku z hlediska přípustnosti.

145. Ve světle těchto východisek je třeba odmítnout argumentaci navrhovatelky, která prostřednictvím zdánlivě přiléhavých citací z judikatury ESLP a Ústavního soudu podporuje svůj závěr o porušení legitimního očekávání nabytí majetku pojištěnců ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu. Pojištěnci neměli žádné právo (tím méně nárok, jak bylo uvedeno výše), které by bylo možné považovat za legitimní očekávání nabytí konkrétního majetku. Pojištěnci, kteří doposud nesplnili jednu z hmotněprávních podmínek přiznání nároku tím, že nepožádali o přiznání předčasného důchodu, neměli nijak konkrétní, vymahatelné, jasně založené, ani jinak dostatečně „hmatatelné“ právo, které by zakládalo legitimní očekávání nabytí majetku ve smyslu judikatury ESLP.

146. Posuzovaná věc se od případů, ve kterých ESLP konstatoval legitimní očekávání nabytí majetku, liší mj. v tom, že pojištěnci před účinností napadené úpravy dávky předčasného důchodu nejenže nečerpali, ale ani o jejich čerpání nežádali. Nespoléhali se tedy na žádný konkrétní právní akt, který by jejich legitimní očekávání nabytí majetku podporoval. S účinností napadené úpravy nepřestala pojištěncům plynout určitá dávka, ani se jim nesnížila kvůli tomu, že by přestali splňovat podmínky pro její přiznání, což bývá situací typickou řešenou v judikatuře ESLP. Naopak, pojištěnci všechny podmínky nesplňovali nikdy.

147. Zde posuzovaná věc se rovněž liší od případů, ve kterých ESLP konstatoval legitimní očekávání nabytí majetku, v tom ohledu, že předčasný důchod není dávkou existenční či nenahraditelnou. Ústavní soud na straně jedné nezpochybňuje, že předčasné důchody jsou sociálním opatřením, které je součástí základního práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří podle čl. 30 odst. 1 Listiny. Na druhé straně však, jak již Ústavní soud uvedl výše, nejde o standardní prodloužení doby řádného starobního důchodu. S rozhodnutím odejít do předčasného důchodu jsou navíc v rovině majetkové spojena některá negativa pro pojištěnce, zejména trvalé snížení výše vyplácených důchodů do budoucna. Dávky předčasného důchodu rovněž mohou být, minimálně do jisté míry, suplovány např. podporou v nezaměstnanosti.

148. Téměř každý pojištěnec v určitou chvíli života dosáhne okamžiku, kdy je oprávněn požádat o předčasný důchod. Děje se tak po dosažení stanoveného věku a doby pojištění. Bylo by však iracionální tvrdit, že každému pojištěnci tímto okamžikem vzniká neodstranitelné legitimní očekávání nabytí majetku. V posuzované věci bylo na každém pojištěnci, zda se rozhodne do 30. 9. 2023 žádost podat, a to při plném vědomí toho, že po tomto datu tak nebude moci na určitý čas učinit. Pouhou možností pojištěnců podat žádost o přiznání předčasného důchodu i po 30. 9. 2023 nelze považovat za legitimní očekávání nabytí konkrétního majetku.

149. Separátní pozornost si zaslouží argumentace navrhovatelky nálezem sp. zn. III. ÚS 3493/15, který se týkal právě legitimního očekávání na předčasný důchod, a jehož závěry považuje navrhovatelka pro posouzení věci za klíčové (také vláda se k tomuto nálezu obšírně vyjádřila). Ústavní soud v citovaném nálezu, ale i v mnoha dalších rozhodnutích, uvedl, že ESLP chrání legitimní očekávání v podobě majetkového nároku, který byl již „individualizovatelný přímo na základě právní úpravy“ (poprvé takto

v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 50/04 s odkazem na nález sp. zn. Pl. ÚS 2/02, ve kterém se však formulovaný závěr neobjevuje). Navrhovatelka tvrdí, že pojištěncům vzniklo právě takové individualizovatelné majetkové právo.

150. S takovou interpretací citované pasáže však Ústavní soud nemůže souhlasit. Jak bylo uvedeno výše, legitimní očekávání nabytí majetku je třeba odlišovat od obecného legitimního očekávání, které se překrývá s pojmem důvěry jednotlivce v právní řád a jeho neměnnost. Přitom ESLP ani Ústavní soud nepovažují za legitimní očekávání nabytí majetku každý doposud neexistující nárok, o který by bylo možné podle aktuálně platné právní úpravy žádat, tedy ho na základě této úpravy případně individualizovat. Přijetí takového výkladu by mělo absurdní a nedozírné důsledky, kdy by za nabytý majetek ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu byl považován každý i jen potenciální nárok.

151. Citovaný nález skutečně, jak si navrhovatelka všímá, uvádí, že pro vznik legitimního očekávání je nerozhodný okamžik podání žádosti o předčasný důchod. Z nálezů však neplyne, že by tím bylo myšleno specifické legitimní očekávání nabytí majetku ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu. Byť jsou tyto pojmy v nálezu poněkud směřovány, z kontextu plyne, že se jedná o legitimní očekávání obecné ve smyslu důvěry v právní řád, čemuž lze ostatně přisvědčit, jak bude uvedeno níže.

152. Tomu odpovídá i specifický kontext posuzované věci. Jednalo se o situaci žadatelky o předčasný důchod, která očekávala, že jí jednou nabyté doby pojištění nebudou odebrány. V době, kdy žadatelka (stěžovatelka) vykonávala zaměstnání v Arménii, byla platná mezinárodní dohoda, která jí dobu zaměstnání za dobu pojištění uznávala. Stěžovatelka následně podala žádost o předčasný důchod, učinila tak však až po skončení platnosti dohody. Ústavní soud přiznal ochranu legitimnímu očekávání stěžovatelky, že nabytá doba pojištění za zaměstnání v Arménii nebude zpětně odebrána. Zejména zdůraznil, že mezinárodní dohoda byla zrušena bez obvyklé legisvakance, v průběhu které by stěžovatelka mohla o předčasný důchod požádat a právní změně se přizpůsobit. Od zde posuzovaného návrhu se nález sp. zn. III. ÚS 3493/15 rovněž liší v tom, že Ústavní soud posuzoval stížnost konkrétní žadatelky, která měla zájem o předčasný důchod – posuzoval tedy konkrétní žádost o dávku (majetek), a nikoli obecnou důvěru v možnost podat žádost o předčasný důchod i po určitém datu. Významným rozdílem bylo konečně i to, že v nálezu sp. zn. III. ÚS 3493/15 Ústavní soud posuzoval podmínku doby pojištění, jejíž povaha se od věkové podmínky značně liší; nabytá doba pojištění zaslouží silnější ochranu, jelikož se důvěře v ní jednatelce může oprávněně přizpůsobovat.

153. Lze tedy shrnout, že závěr o nabytí majetku v podobě legitimního očekávání v posuzovaném případě neplyne z judikatury Ústavního soudu ani ESLP. Ústavní soud proto ani neposuzoval, zda je případný zásah do legitimního očekávání nabytí majetku ospravedlnitelný.

VIII.d.3 Jde o nepravou retroaktivitu, která je v posuzované věci přípustná

154. Nepravá retroaktivita (retrospektiva) typicky nastává v situacích, kdy nový zákon do budoucna mění či ruší již existující právní vztahy. Zákonodárce tak zasáhne do skutkového stavu, který sice započal v minulosti, ale dosud nebyl ukončen, na rozdíl od pravé retroaktivity. Nejde v podstatě o zpětné působení práva, ale o změnu trvajících právních vztahů s účinky do budoucna (srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/21, bod 38).

155. Dle Ústavního soudu jde v posuzované věci právě o takto vymezenou nepravou retroaktivitu. Napadená úprava od data své účinnosti způsobila, že někteří pojištěnci, kteří doposud splňovali věkovou podmínku pro předčasný důchod, tuto podmínku splňovat dočasně přestali (než ji znovu splní podle nové přísnější právní úpravy). Jejich právní situace se tedy negativně změnila. Napadená úprava zasáhla do již započatého skutkového stavu a odňala naplnění jedné z podmínek pro přiznání předčasného důchodu. Jedná se o vcelku typický projev nepravé retroaktivity, kdy nový předpis mění podmínky přiznání určitého nároku ještě před tím, než k jeho přiznání dojde. Jak bylo popsáno výše, samotné zpětné odebrání již naplněné věkové podmínky za pravou retroaktivitu považovat nelze.

156. U nepravé retroaktivity platí zásada její obecné přípustnosti (nález sp. zn. Pl. ÚS 18/24, bod 62). Posuzování, zda je nepravá retroaktivita výjimečně nepřipustná, spočívá v poměřování cíle, který zákonodárce sledoval, a prostředků, které k jeho dosažení zvolil, na straně jedné, se zklamanou důvěrou jednotlivce v trvalou použitelnost staré právní úpravy, na straně druhé (nález sp. zn. Pl. ÚS 18/24, bod 63). Nejde však o poměřování metodou proporcionality, tedy o hledání řešení nejlépe šetřícího všechny relevantní zájmy a práva. Ústavní soud pouze vylučuje zjevné excesy. Zkoumá, zda zásah do důvěry jednotlivce v právní řád lze považovat za *únosný* (např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 9/08, bod 15; Pl. ÚS 17/11, bod 55; Pl. ÚS 18/14, bod 34). Význam přitom má zejména, o jaké právo jde, jak silné očekávání zakládá, jakož i společenská naléhavost zavedení nové právní úpravy (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 21/96; Pl. ÚS 30/23, bod 138; Pl. ÚS 18/24, bod 63).

157. Lze shrnout, že u nepravé retroaktivity může být zásah do důvěry v právní řád třeba i neproporčně přísný ke sledovanému cíli, ale pořád ústavně konformní – *únosný*. Platí to zejména v případech, kdy nepravou retroaktivitu zákonodárce zakotví v přechodném ustanovení (srov. nález sp. zn. I. ÚS 3241/24). Změny zákona poměrně běžně mívají účinky nepravé retroaktivity, která s sebou vždy přináší více či méně intenzivní zásahy do důvěry jednotlivce v právo. Každou takovou zklamanou důvěru však nelze podrobovat přísnému testu ústavnosti, jinak by byla vyprázdněna podstata demokratického charakteru státu, v němž lid je zdrojem veškeré moci a parlament přijímá zákony. Jak již Ústavní soud v minulosti uvedl s odkazem na právního filozofa Lona Fullera, kdyby pokaždé, kdy se jednatel při obstarávání svých záležitostí spoléhá na existující právo, měl být zabezpečen proti jakékoli změně právních pravidel, celý právní řád by navždy zkostratěl (citováno v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/24, bod 64).

158. Před provedením samotného testu *únosnosti* je vhodné zopakovat, v čem spočíval zásah do právní jistoty jednotlivců (důvěry v neměnnost právního řádu) v posuzované první modelové situaci. Pojištěnci mohli mít důvěru v to, že pokud jednou splnili věkovou podmínku a dobu pojištění, budou mít možnost již kdykoli v budoucnu podat žádost o předčasný důchod, pokud budou chtít, tedy že jim jednou splněná věková podmínka již nebude odebrána. Tato očekávání napadená úprava narušila, když s účinností od 1. 10. 2023 stanovila, že někteří pojištěnci přestávají věkovou podmínku splňovat.

159. Popsaný zásah do důvěry v právo dle Ústavního soudu v testu *únosnosti* ob stojí. Jde o přípustnou nepravou retroaktivitu, a to z důvodů, které nyní Ústavní soud podrobněji popíše z pohledu výše vymezených kritérií přezkumu.

160. V posuzované věci jde o právo na předčasný důchod, které je součástí základního práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří podle čl. 30 odst. 1 Listiny. Ani vzdáleně však nejde o právní úpravu, která by se dotýkala samotného jádra (podstaty a smyslu) tohoto základního práva. Důvěra v to, že se právní úprava předčasných důchodů do budoucna nezmění, požívá proto dle Ústavního soudu spíše nízké ochrany, a to rovněž s ohledem na její smysl a účel, jak byl popsán výše. Předčasné důchody nejsou standardním prodloužením doby řádného starobního důchodu (výslovně to uznává i navrhovatelka). Zákonodárce není povinen chránit dlouhodobé plány pojištěnců na vstup do předčasného důchodu. Právní úprava v oblasti důchodů obecně podléhá poměrně častým změnám, přičemž ani u těch řádných se na neměnnost právní úpravy nelze spoléhat (nález sp. zn. Pl. ÚS 30/23, bod 144). Tím spíše to platí pro důchody předčasné. Lze ostatně poukázat podpůrně i na to, že napadená úprava představuje návrat k dřívějšímu právnímu stavu, účinnému do přijetí novely č. 220/2011 Sb.

161. S výše uvedeným souvisí další okolnost, kterou Ústavní soud posuzuje, a to, jak silná byla v konkrétním případě důvěra v nezměnitelnost právní úpravy. I tento aspekt posuzované věci přitom svědčí ve prospěch přípustnosti nepravé retroaktivity. Napadená úprava byla ještě před jejím přijetím široce medializována a veřejně diskutována. Důvěra pojištěnců v to, že ke změně věkové podmínky nedojde, tedy byla nízká. Veřejně diskutován přitom nebyl jen obsah novely, ale také její samotná účinnost. Přestože původním záměrem vlády bylo zahrnout do napadené úpravy přechodné období, následný odklon od této varianty prostřednictvím pozměňovacího návrhu byl rovněž předmětem intenzivních veřejných diskusí. Informace o tom, že novela bude mít v zásadě bezprostřední účinnost, a jaké to bude mít dopady, byly v široké míře medializovány.

162. Dalším faktorem pro posouzení ústavnosti je, zda se ti, jejichž důvěra v právní řád byla zklamána, mohli nové právní úpravě alespoň do určité míry přizpůsobit (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 31/13, bod 47; Pl. ÚS 30/23, bod 145). Toto pravidlo však nelze vykládat tak, že by zákonodárce byl povinen přijímat vždy jen takovou úpravu, na níž se adresáti právních norem mohou adaptovat způsobem, jakým si přejí. Možnost přizpůsobit se nové úpravě je pouze jedním z faktorů při posuzování přípustnosti nepravé retroaktivity – ani absolutní nemožnost adaptovat se na novou právní úpravu nezakládá bez dalšího nepřípustnost nepravé retroaktivity či porušení principů právního státu.

163. Ve zde posuzované věci se přitom pojištěnci nejpozději od 7. 9. 2023, kdy byla napadená úprava vyhlášena, mohli s ní seznámit a do 30. 9. 2023 se rozhodnout, zda do předčasného důchodu vstoupí (právě do 30. 9. 2023) za stávajících podmínek, anebo této možnosti nevyužijí, načež se jim dočasně uzavře, než tak budou moci případně učinit za zprísněných podmínek. Každý, kdo ke dni vyhlášení právní úpravy splňoval věkovou podmínku a podmínku doby pojištění, tedy měl možnost se po další cca tři týdny rozhodnout, zda podá žádost o předčasný důchod. Z přechodných ustanovení změnového zákona plyne, že o všech nárocích vzniklých do účinnosti napadené úpravy se rozhodne podle dosavadní úpravy (čl. II bod 1 změnového zákona). Den vzniku nároku přitom fakticky vymezuje sám pojištěnec tím, od jakého data žádá o přiznání dávky. Navíc, jak bylo podrobně uvedeno výše, právní úprava a praxe správních orgánů umožňují pojištěncům podat prostou blanketní žádost, po jejímž zaslání mají ještě další tři měsíce na rozmyšlenou, zda do předčasného důchodu skutečně vstoupí, anebo se uplynutím této lhůty stane blanketní žádost neúčinnou. Možnost pojištěnců přizpůsobit se napadené úpravě tedy byla v přijatelné míře zachována.

164. Cíl, který zákonodárce napadenou úpravou sledoval, lze označit za legitimní. Jednalo se o reakci na stav, kdy se odchod do předčasného důchodu mohl pojištěncům paradoxně vyplatit oproti čekání na řádný starobní důchod. Takový stav je však v rozporu s výše popsaným účelem předčasných důchodů. Upozorňovali na to rovněž ekonomové včetně Národní ekonomické rady, kteří poukazovali nejen na celkovou neudržitelnost důchodového systému při jeho tehdejší nastavení, ale i na další negativní dopady stavu, kdy se odchod do předčasného důchodu stal výhodnějším oproti čekání na řádný starobní důchod; takový stav vede nejen k nadměrnému zatížení důchodového systému, ale i k poklesu ekonomické aktivity či odvodů z ní.² Napadená úprava tedy sledovala legitimní cíl narovnání této paradoxní situace, která neodpovídala smyslu a účelu předčasných důchodů. Zpřísnění věkové podmínky je jedním ze vzájemně působících parametrů, jejichž změna měla za cíl snížit atraktivitu a výhodnost předčasných důchodů, a to za účelem stabilizace veřejných rozpočtů a zajištění potřebné mezigenerační solidarity, jakožto nezbytných předpokladů udržitelnosti důchodového systému do budoucna (srov. obecnou část důvodové zprávy k návrhu změnového zákona č. 270/2023 Sb.). Za legitimní cíl a faktický důsledek napadené úpravy lze právě proto označit také rovnost občanů v širokém slova smyslu, resp. snahu zabránit vzniku nedůvodných rozdílů ve výši důchodů mezi různými skupinami obyvatel. Jinak řečeno, nepřiměřeně výhodné předčasné důchody jedné skupiny pojištěnců v konečném důsledku zaplatí jiní pojištěnci.

165. Legitimní cíl sleduje také stanovení účinnosti napadené úpravy v relativně krátkém čase po jejím vyhlášení. Chybějící přechodné ustanovení, které by umožnilo odejít do předčasného důchodu pojištěncům dosud splňujícím věkovou podmínku i po účinnosti napadené úpravy, mělo především zabránit dalšímu hromadnému odchodu do předčasných důchodů. Tento trend totiž výrazně zatížil důchodový systém, zejména v roce 2022 (srov. důvodovou zprávu ke změnovému zákonu, citovanou výše).

166. Napadená úprava tedy odrazuje (a vláda to ve vyjádření ani v důvodové zprávě nikterak nezastírá) od vstupu do předčasného důchodu, resp. záměrně snižuje jeho atraktivitu. Jde však o legitimní cíl. Také v tomto ohledu Ústavní soud spatřuje odlišnost mezi předčasnými a řádnými starobními důchody. Zatímco záměrné odrazování od odchodu do řádného důchodu by svědčilo o selhání systému sociálního zabezpečení, jelikož jde o plánované završení celoživotního pracovního úsilí, u předčasných důchodů taková úvaha neplatí.

167. Ze všech výše uvedených důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že nepravě retroaktivní účinky napadené právní úpravy jsou v této první modelové situaci přípustné. Důvěra v nezměnitelnost právní úpravy byla za daných okolností nízká. Pojištěnci měli v třítydenní legisvakanci lhůtě možnost přizpůsobit se blížící se účinnosti napadené úpravy a rozhodnout se, zda do předčasného důchodu vstoupí. Snižování výhodnosti předčasných důchodů, jakož i rychlé stanovení účinnosti napadené úpravy, přitom sledují legitimní cíle. Právo na předčasný důchod není standardním a očekávatelným prodloužením řádného starobního důchodu; důvěra v nezměnitelnost právní úpravy předčasných důchodů tedy nepožívá výjimečné ústavněprávní ochrany.

² Návrhy NERV na snížení výdajů a zvýšení příjmů veřejných rozpočtů v ČR, s. 2. Dostupné na stránce vlada.gov.cz/assets/media-centrum/aktualne/Navrhy-NERV-na-snizeni-vydaju-a-zvyseni-prijmu.pdf. Obdobně srov. Ekonom.cz. Vlna předčasných důchodů nás bude stát desítky miliard. Dostupné na stránce ekonom.cz/c1-67160930-vlna-predcasnych-uchodu-nas-bude-stat-desitky-miliard.

VIII.e Posouzení ústavnosti napadené úpravy v druhé modelové situaci

168. Ústavní soud se nakonec vypořádá s ústavností účinků napadené úpravy v druhé modelové situaci. Jde o pojištěnce, kteří před účinností napadené úpravy ani nesplňovali věkovou podmínku, a tedy nemohli podat žádost o předčasný důchod. Mohli však mít důvěru v to, že pokud se právní úprava nezmění, budou i někdy po 30. 9. 2023 moci žádost podat, jelikož brzy začnou věkovou podmínku splňovat.

169. Pokud Ústavní soud dospěl k závěru, že nepravá retroaktivita v první modelové situaci je přípustná, lze konstatovat, že tím spíše napadená úprava nevyvolává ústavněprávní problémy v druhé modelové situaci. V tomto případě totiž ani nedošlo k odnětí již splněné věkové (ani jiné) podmínky. Zásah do důvěry v právní řád je proto v této druhé modelové situaci výrazně nižší.

170. Napadená úprava pouze zasáhla do obecné důvěry pojištěnce v to, že za několik týdnů či měsíců po dni 30. 9. 2023 začne splňovat podmínku pro to, aby mohl v případě zájmu podat žádost o přiznání předčasného důchodu. Takový zásah však ve světle všeho výše uvedeného obстоjí. Argumenty týkající se přípustnosti nepravé retroaktivity v první modelové situaci lze v zásadě analogicky použít i na druhou situaci. Cíl napadené úpravy je legitimní, ochrana důvěry v nezměnitelnost podmínek pro přiznání předčasného důchodu je nízká, a to jak s ohledem na povahu dané právní úpravy, tak vzhledem ke konkrétním okolnostem, které přijetí napadené úpravy provázely.

171. Naopak jediným důsledkem napadené úpravy, který lze v druhé modelové situaci označit za tvrdší než v situaci první, je nemožnost pojištěnců přizpůsobit se napadené úpravě před její účinností. Pojištěnci totiž před 1. 10. 2023 nesplňovali obě podmínky pro podání žádosti o předčasný důchod. Ústavní soud v této souvislosti nemínil zlehčovat určité obtíže, které mohly některým pojištěncům v této souvislosti vzniknout tím, že napadená úprava zmařila jejich plány. Mohlo jít ilustrativně o osobu, která v červnu 2023 plánovala odchod do předčasného důchodu s očekáváním, že od listopadu 2023 bude splňovat věkovou podmínku. Nová úprava však od září, resp. začátku října stanovila, že tuto možnost mít pojištěnec nebude. Jde o důsledek napadené úpravy, který je teoreticky způsobilý vyvolat v životě jednotlivce jistě nepříjemnosti. To však neznamená, že je v právním státě nepřipustný. Jak Ústavní soud uvedl výše, téměř každá změna právní úpravy je přirozeně spojena se zásahy do důvěry v právo. Plánování odchodu do předčasného důchodu, a to navíc v momentě, kdy ještě pojištěnec ani nesplňuje podmínky pro podání žádosti (tedy nesplňuje minimálně dvě ze tří hmotněprávních podmínek nároku), nepožívá ústavněprávní ochrany.

172. Napadená úprava způsobila to, že pojištěncům o dva roky odložila (nikoli navždy odňala) možnost odejít do předčasného důchodu. I přes nemožnost odejít do předčasného důchodu však pojištěncům zůstávají v případě potřeby (která vůbec nemusí nastat) zachovány jiné formy podpory. Ztráta zaměstnání krátce před dosažením řádného důchodového věku – situace, na kterou reaguje i institut předčasného důchodu – může vést k nároku na podporu v nezaměstnanosti. Ta má oproti předčasnému důchodu navíc tu výhodu, že se při splnění zákonných podmínek započítává jako náhradní doba pojištění, a tedy z dlouhodobého hlediska zvyšuje dávky starobního důchodu [§ 5 odst. 2 písm. a) zákona o důchodovém pojištění].

173. V této souvislosti si však dílčí pozornost zaslouží aplikační problém, který z druhé modelové situace vyplývá. Podle § 82 odst. 4 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení lze žádost o dávku předčasného důchodu podat nejdříve 4 měsíce přede dnem, od kterého občan žádá dávku přiznat. Existuje zde tedy jistá skupina pojištěnců, kteří podali předběžnou žádost, např. v srpnu 2023, s tím, že např. od 20. 10. 2023 začnou splňovat věkovou podmínku. Navrhovatelka přitom na tento aspekt posuzované věci na okraj upozorňuje v souvislosti s vyjádřením poslance Víta Kaňkovského, který vyslovil své zklamání z toho, že praxe orgánů státní správy tyto předběžně podané žádosti zamítá.³

174. Ústavní soud považuje za vhodné uvést, že tento aspekt posuzované věci neopomněl. Zároveň se jím však nemůže v tomto nálezu blíže zabývat. V této fázi se Ústavní soud pohybuje v rovině abstraktního přezkumu a zkoumá důsledky, které z novelizované právní úpravy bezpochyby plynou. Pokud jde o posuzování předběžných žádostí, zákon zjevně připouští vícero výkladových možností, což dokládá i určitá nejednotnost ve správní judikatuře – byť i ta se kloní spíše k zamítání předběžných žádostí, a to v souladu s praxí správních orgánů (srov. např. rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 34 Ad 4/2024-30, který potvrdil zamítnutí předběžné žádosti; opačně např. rozsudek Krajského soudu v Ostravě č. j. 17 Ad 19/2024-18). Jde tedy v každém případě o otázku aplikace a interpretace práva v konkrétním případě, ke které se Ústavní soud v tomto řízení nemůže vyjádřit. Je na správních soudech, aby se výkladem této otázky zabývaly. Až poté může jejich výklad případně přezkoumat Ústavní soud v řízení o ústavní stížnosti.

175. Lze shrnout, že napadená úprava v druhé modelové situaci pojištěnců, kteří před účinností napadené úpravy ani nesplňovali věkovou podmínku, nemá protiústavní dopady. Otázkou, jak mají být posuzovány předběžné žádosti o přiznání předčasných důchodů, se Ústavní soud v nynějším abstraktním přezkumu nezabýval.

VIII.f Tvrzené porušení § 9 odst. 3 sbírkového zákona

176. Ústavní soud se nakonec stručně vyjádří také k argumentaci navrhovatelky, týkající se tvrzeného porušení § 9 odst. 3 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv (dále jen „sbírkový zákon“).

177. Podle § 9 odst. 2 sbírkového zákona nabývají právní předpisy účinnosti k 1. 1. nebo k 1. 7. kalendářního roku. Ustanovení § 9 odst. 3 sbírkového zákona z tohoto pravidla stanoví výjimku: *„Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze ve zvlášť výjimečných případech stanovit dřívější den nabytí účinnosti než stanovený v odstavci 2, nejdříve však počátkem dne následujícího po dni vyhlášení právního předpisu.“* Podle navrhovatelky v případě napadené úpravy nebyly dány výjimečné okolnosti svědčící pro stanovení dřívějšího dne nabytí účinnosti. Když už nebyla napadená úprava přijata s přechodným obdobím, měla její účinnost být stanovena alespoň k 1. 1. 2024 podle sbírkového zákona.

178. Ústavní soud předně uvádí, že délka legisvakance, a zejména stanovení data účinnosti zákona je primárně otázkou politické úvahy (srov. Rychetský, P., Langášek, T.,

³ Nečekanou změnu předčasných důchodů prosadil poslanec Kaňkovský, ale důvody nesdělil. Dostupné na stránce medium.seznam.cz/clanek/david-budai-necekanou-zmenu-predcasnych-duchodu-prosadil-poslanec-kankovsky-ale-duvody-nesdelil-18252.

Herc, T., Mlsna, P. a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Wolters Kluwer, 2015, s. 513). Z ústavního pořádku v tomto směru pouze plyne, že k platnosti zákona je třeba, aby byl vyhlášen (čl. 52 odst. 1 Ústavy), a že způsob vyhlášení zákona stanoví zákon (čl. 52 odst. 2 Ústavy). Ústava tedy ponechává podrobnosti na zákonné úpravě, která je obsažena ve sbírkovém zákoně, ale i v konkrétních nově přijatých zákonech. Nelze totiž odhlédnout právě od toho, že každý nově přijatý zákon, který v sobě obsahuje stanovení data své účinnosti, má stejnou právní sílu jako sbírkový zákon, a proto jde ve vztahu k němu fakticky o *lex specialis*.

179. Na druhou stranu, stanovení doby legisvakance v konkrétním případě může představovat zásah do základních práv a ústavních principů. Ústavní soud již ve své judikatuře vymezil některé základní hranice ústavnosti při publikaci zákonů. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/13 zdůraznil, že datum účinnosti právního předpisu nesmí být stanoveno před datem jeho vyhlášení. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 31/13 pak vyzdvihl požadavek předvídatelnosti právní úpravy, tedy zachování minimální ochrany důvěry v právo (srov. body 47 a 61 nálezu). Také v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 87/20 Ústavní soud upozornil, že *extrémně krátké* legisvakance mohou teoreticky vyvolat protiústavnost, a to zejména v otázkách daňových předpisů, na jejichž změnu se adresáti nemohou adaptovat; ani v tomto případě však Ústavní soud vzhledem ke konkrétním okolnostem neshledal protiústavnost (body 138 a 139 nálezu).

180. Ústavní soud považuje za důležité odlišit při zkoumání přípustné délky legisvakance konkrétní a abstraktní rovinu. Konkrétní rovinu představuje posuzování únosnosti zásahů do důvěry jednotlivců v právní řád a jeho stabilitu, které Ústavní soud provedl výše. V abstraktní rovině, tedy v rovině tvrzeného porušení § 9 odst. 3 sbírkového zákona, však není na Ústavním soudu, aby nyní, ani do budoucna v konkrétních případech, přezkoumával naplnění podmínky naléhavého obecného zájmu pro dřívější nabytí dne účinnosti (a tedy i zkrácení legisvakance). Pokud by v případě všech zákonů Ústavní soud měl zkoumat konkrétní okolnosti jejich přijetí, a současně, zda tyto okolnosti jsou dostatečně naléhavé ve smyslu sbírkového zákona, překračoval by svou roli ochránce ústavnosti.

181. Ústavní soud tedy shrnuje, že stanovením data účinnosti napadené úpravy na 1. 10. 2023 se již v konkrétní rovině (tedy z pohledu zásahů do důvěry jednotlivců v právní řád) podrobně věnoval výše. V abstraktní rovině, tedy z pohledu existence naléhavého obecného zájmu pro dřívější stanovení účinnosti zákona, jde o rovinu výkladu podústavního práva a politickou úvahu.

182. Ve zde posuzované věci lze alespoň podpůrně poukázat na to, že, jak bylo rovněž uvedeno výše, dřívější účinnost napadené úpravy sledovala legitimní cíl, který byl zákonodárcem deklarován jak veřejně, tak v důvodové zprávě k návrhu zákona. Z těchto důvodů Ústavní soud neshledal protiústavnost napadené úpravy ani v té okolnosti, že nabytí účinnosti k jinému dni než 1. 1. nebo 1. 7. kalendářního roku.

IX. Závěr

183. Ústavní soud se v tomto nálezu nejprve zabýval ústavností průběhu legislativního procesu, v rámci něhož byl přijat změnový zákon. Dospěl přitom k závěru, že ačkoli došlo

v jednom ohledu k porušení jednacího řádu, toto porušení nezakládá protiústavnost celého legislativního procesu. Jinak řečeno, v daném případě převážil ústavní princip politického rozhodování vycházejícího z vůle většiny nad zasaženým oprávněním poslance účastnit se sněmovní rozpravy. Tyto závěry zasadil Ústavní soud do kontextu dlouhodobě dysfunkční podoby (i praxe) jednacího řádu Poslanecké sněmovny, v němž parlamentní většina mnohdy není bez porušení jednacího řádu schopna prosadit zákony, přestože k jejich přijetí má dostatek hlasů.

184. Následně se Ústavní soud zabýval samotným obsahem napadené úpravy, avšak jen co se týče časových účinků změny věkové podmínky pro odchod do předčasného důchodu. Šlo o jediné ustanovení, jehož věcnou protiústavnost navrhovatelka namítala.

185. V té souvislosti dospěl Ústavní soud k závěru, že účinky napadené úpravy nejsou protiústavní, a to ani v jedné z modelových situací, které podrobně popsal. V první modelové situaci Ústavní soud shrnul, z jakých důvodů se nejedná o pravou retroaktivitu, ani o legitimní očekávání nabytí majetku ve smyslu čl. 11 Listiny ve spojení s čl. 1 Dodatkového protokolu. Dále Ústavní soud rozvedl, že napadená úprava vyvolává účinky nepravé retroaktivity, která je v posuzované věci přípustná. Zákonodárce sledoval legitimní cíl, přičemž byla zachována přiměřená možnost pojištěnců se účinkům nové právní úpravy přizpůsobit. Nelze navíc odhlédnout od specifického účelu předčasných důchodů; změny právní úpravy v této oblasti lze jen výjimečně považovat za protiústavní zásah do důvěry jednotlivce v neměnnost právního řádu.

186. Obdobně Ústavní soud uvedl, proč napadená úprava nevyvolává protiústavní dopady ani v druhé modelové situaci. Pojištěncům nebyla odebrána již splněná věková podmínka, pouze bylo zasaženo do jejich důvěry, že ji někdy v období po účinnosti napadené úpravy začnou splňovat, a že na základě toho budou moci případně podat žádost o předčasný důchod. V této souvislosti Ústavní soud poukázal na aplikační problém vyplývající z možnosti předběžných žádostí o předčasný důchod, kterým se však v abstraktním přezkumu ústavnosti nelze zabývat.

187. Nakonec Ústavní soud shrnul, proč napadená úprava neporušuje žádné ústavní principy ani tím, že její účinnost byla stanovena k jinému dni než k 1. 1. nebo 1. 7., jak stanoví sbírkový zákon. Tentýž zákon totiž umožňuje výjimku z uvedeného pravidla, přičemž naplnění podmínek pro uplatnění této výjimky Ústavní soud nezkontroluje. Každý zákon stanovující datum své účinnosti je ostatně ke sbírkovému zákonu *lex specialis* s totožnou právní silou.

188. Ústavní soud proto ze všech výše uvedených důvodů podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu návrh na zrušení napadených ustanovení zamítl jako nedůvodný.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 4. června 2025

Josef Baxa
předseda Ústavního soudu

Odlišné stanovisko soudce Josefa Fialy

k nálezu Ústavního soudu ze dne 4. června 2025 sp. zn. Pl. ÚS 47/23

Na základě § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, podávám odlišné stanovisko k výroku nálezu Ústavního soudu ze dne 4. 6. 2025 sp. zn. Pl. ÚS 47/23 a jeho odůvodnění:

1. V posuzované věci se Ústavní soud nejprve zabýval ústavností průběhu legislativního procesu, jímž byl přijat zákon č. 270/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů. Dospěl k závěru, že ukončením rozpravy v situaci, kdy ještě bylo do rozpravy přihlášeno 36 poslanců, byl porušen § 66 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, podle něhož předsedající rozpravu ukončí, nejsou-li do rozpravy přihlášeni další řečníci, a že spolu s tímto porušením došlo i k zasažení ústavních principů rovnosti členů parlamentu jako reprezentantů lidu a jejich oprávnění účastnit se sněmovní rozpravy (bod 113. odůvodnění), avšak že toto porušení nezakládá protiústavnost (sc. neústavnost) celého legislativního procesu, protože převážil ústavní princip politického rozhodování vycházejícího z vůle většiny nad zasaženým oprávněním poslance účastnit se sněmovní rozpravy (bod 183. odůvodnění).

2. Je notoriitou, že Ústava České republiky vymezuje pouze základní rámec legislativního procesu. Avšak součástí požadavků na zákonodárný proces nejsou pouze konkrétní procesní pravidla, ale i některé zastřešující principy jako zejména princip demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), princip volné soutěže politických stran a politických sil (čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny), princip většinového rozhodování a také princip ochrany menšin (čl. 6 Ústavy), za kterou je nutno v tomto kontextu považovat zejména parlamentní opozici [viz nálezy ze dne 19. 4. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.), bod 107. odůvodnění, ze dne 30. 6. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 21/14 (N 122/77 SbNU 759; 199/2015 Sb.), bod 124. odůvodnění, nebo ze dne 4. 12. 2024 sp. zn. Pl. ÚS 41/23 (427/2024 Sb.) (*lex Babiš II*), bod 79. odůvodnění]. Jednotlivé ústavní principy zákonodárného procesu jsou (resp. mají být) promítány do praxe především skrze zákony o jednacích řádech jednotlivých komor Parlamentu [nálezy ze dne 27. 11. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 1/12 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 41/23, bod 80. odůvodnění].

3. Ústavní soud již v zásadním nálezu k procedurálním pravidlům projednávání návrhů zákonů ze dne 2. 10. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 5/02 (N 117/28 SbNU 25; 476/2002) zdůraznil, že *„jen v procesně bezchybném procesu (ústavně souladném řízení) lze dospět k zákonnému a ústavně souladnému výsledku (rozhodnutí), a proto procesní čistotě rozhodovacího procesu (řízení) je nezbytné věnovat zvýšenou pozornost a poskytnout jí důraznou ochranu... Dosažení potřebné autority zákonodárných sborů nelze však dosíci jinak, než respektem k pravidlům (zásadám legislativní činnosti), které si ostatně Poslanecká sněmovna jako významný nositel zákonodárné moci pro tuto svou činnost zákonem sama stanovila“*. Z téhož předpokladu Ústavní soud výslovně vyšel také v pozdějším nálezu ze dne 1. 3. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 55/10 (N 27/60 SbNU 279; 80/2011 Sb.), v němž dále uvedl, že *„zástupcům parlamentní opozice, která bývá složena ze zástupců politických stran zastoupených v Parlamentu, na výkonu vládní moci se však přímo nepodílejících a co do počtu zpravidla se ocitajících v početní menšině, musí být s ohledem na ústavně garantovaný princip ochrany menšin... umožněn v rámci legislativních procedur nerušený výkon jejich ústavně garantovaných práv a nesmí jim*

být libovolně znemožňováno plnit ... pro demokracii nezastupitelné funkce parlamentní opozice“.

4. Připouštím, že nikoliv každá (zejména pak „technická“) vada zákonodárného procesu je způsobilá odůvodnit derogační výrok. Ústavní soud opakovaně poukázal na to, že důvodem zrušení zákona pro omezení práv opozičních poslanců je především situace, pokud by legislativní proces „*neumožňoval racionální diskurs, slyšení stran a otevřenou diskuzi mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových, podpořených možnostmi aktivní participace účastníků v jeho průběhu*“ [nález ze dne 29. 5. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 10/13 (N 96/69 SbNU 465; 177/2013 Sb.), bod 92. odůvodnění]. V té souvislosti je třeba připomenout, že právo poslanců a senátorů prezentovat stanovisko na parlamentní půdě není samoúčelné, neboť význam parlamentní diskuze spočívá v možnosti konfrontace názorů napříč politickým spektrem [nález sp. zn. Pl. ÚS 21/14, bod 155. odůvodnění]. Jak uvedl Ústavní soud v nálezu ze dne 17. 1. 2024 sp. zn. Pl. ÚS 30/23 (36/2024 Sb.), v němž posuzoval ústavnost snížení mimořádné valorizace důchodů ve stavu legislativní nouze, vždy „*je nezbytné hledat a posoudit rovnováhu mezi legitimními zájmy vládnoucí většiny a parlamentní opozice či menšiny*“ (bod 79. odůvodnění). Podstatné však je také to, v jaké fázi legislativního procesu byla práva parlamentní opozice omezena, a především, zda tato omezení mohla být (či byla) zhojena v jeho jiné fázi (nález sp. zn. Pl. ÚS 1/12 a nález sp. zn. Pl. ÚS 30/23, bod 79. odůvodnění).

5. Navrhovatelka v zásadě namítala tři „okruhy“ vad legislativního procesu, a to způsob předložení pozměňovacího návrhu poslancem MUDr. Vítem Kaňkovským, zkrácení doby vystoupení poslanců a především ukončení rozpravy ve třetím čtení, ačkoliv do ní ještě bylo přihlášeno 36 poslanců. Vzhledem k předcházející judikatuře Ústavního soudu, v níž byl obdobný postup již výslovně označen za rozporný s § 66 odst. 1 zákona o jednacím řádu Sněmovny – viz dále), považuji za nejvýznamnější poslední námitku týkající se ukončení rozpravy ve třetím čtení (aniž bych snižoval význam zbývajících námitek – viz dále).

6. Jak vyplývá z bodu 34. odůvodnění nálezu, v průběhu třetího čtení návrhu zákona došlo dne 26. 7. 2023 v čase 12:30 k ukončení rozpravy předsedkyní Poslanecké sněmovny, a to s odkazem na schválený návrh koaličního poslance J. Jakoba na „pevné datum hlasování“. V okamžiku ukončení rozpravy do ní přitom bylo prokazatelně přihlášeno ještě 36 poslanců, z toho dva s faktickou poznámkou (viz snímek informační tabule v jednacím sále Poslanecké sněmovny dne 26. 7. 2023 v čase 12:30, zdroj: <https://videoarchiv.psp.cz>).



7. Podle § 66 odst. 1 zákona o jednacím řádu Sněmovny platí, že předsedající rozpravu ukončí, nejsou-li do rozpravy přihlášení další řečníci. Jde bezpochyby o kogentní ustanovení, které znemožňuje rozpravu „předčasně“ uzavřít, jsou-li do ní ještě přihlášení řečníci (shodně viz TETOUROVÁ, E. In SYLLOVÁ, J. a kol. *Jednací řád Poslanecké sněmovny. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 372). Jde ostatně o zásadní rozdíl oproti prvorepublikové právní úpravě obsažené v § 48 odst. 2 zákona č. 325/1920 Sb., o jednacím řádu poslanecké sněmovny Národního shromáždění, ve znění účinném do 8. 6. 1948, která umožňovala usnést se předčasně na ukončení rozpravy – i poté však mohl „mluvit hlavní řečník pro návrh a hlavní řečník proti návrhu“.

8. Problematikou „předčasného“ ukončení rozpravy ve třetím čtení v návaznosti na předcházející schválení návrhu tzv. pevného okamžiku hlasování, se Ústavní soud zabýval v nálezu ze dne 12. 12. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 26/16 (N 227/87 SbNU 597; 8/2018 Sb.). V něm posuzoval ústavnost ukončení rozpravy při projednávání návrhu zákona o elektronické evidenci tržeb, ačkoliv do rozpravy ještě byli přihlášení poslanci (bod 57. a násl. odůvodnění). Dělo se tak v situaci, kdy od zahájení prvního čtení návrhu zákona v Poslanecké sněmovně do okamžiku jeho schválení ve třetím čtení uplynulo takřka 7 měsíců, a jen projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně trvalo 9 jednacích dnů (z toho třetí čtení v 5 dnech), přičemž tehdejší parlamentní většina poukazovala na rozsáhlé obstrukce opozice. Podruhé se Ústavní soud zabýval touto otázkou v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 41/23 (*lex Babiš II*), kdy došlo k „předčasnému“ ukončení rozpravy ve třetím čtení v reakci na Ústavním soudem deklarované obstrukce (bod 171. odůvodnění) spočívající mimo jiné v rozsáhlém podávání návrhů na doplnění pořadu schůze, opakované žádosti o přestávku na poradu opozičního poslaneckého klubu a více než půlhodinové projevy opozičních poslanců. V obou nálezech dospěl Ústavní soud k jednoznačnému závěru o rozporu takového postupu s § 66 odst. 1 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 26/16, bod 63. odůvodnění, a sp. zn. Pl. ÚS 41/23, bod 173. odůvodnění). S ohledem (především) na specifické okolnosti zmíněné v předchozím bodu však v obou těchto nálezech uzavřel, že nešlo o vadu ústavní intenzity, která by založila důvod pro zrušení zákona. Ve věci posuzované Ústavním soudem v řízení vedeném pod sp. zn. Pl. ÚS 26/16 Ústavní soud dále poukázal

na to, že mimo jiné vzhledem k celkové délce projednávání návrhu zákona neshledal, že „by došlo k porušení práv opozice či principů demokratického právního státu na poli parlamentního práva obecně, resp. v takto tvrzené intenzitě“ (bod 58. odůvodnění). Právní úprava přijatá (byť při porušení § 66 odst. 1 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny) nadto nebyla pro adresáty nikterak překvapivá, s návrhem zákona o evidenci tržeb byla seznámena odborná i laická veřejnost. Ani ve druhé věci (nález sp. zn. Pl. ÚS 41/23) nepřistoupil Ústavní soud ke zrušení zákona navzdory porušení § 66 odst. 1 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny zásadní obstrukce opozice, a zdůraznil, že „proti používaným obstrukčním metodám nebylo možné se v reálném čase zbývajícím do konce volebního období přiblížit k ukončení rozpravy vyčerpáním seznamu přihlášených řečníků, jak to předvídá § 66 odst. 1 zákona o jednacím řádu Sněmovny. Bez přijetí usnesení o pevném hlasovacím čase by tak sněmovní většina nebyla v rozporu s čl. 6 Ústavy schopna prosadit svou většinovou vůli“ (bod 176. odůvodnění).

9. V nyní posuzované věci není pochyb o tom, že postup spočívající v ukončení rozpravy ve třetím čtení, ačkoliv do ní ještě byli přihlášení poslanci, představuje porušení § 66 odst. 1 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Vzhledem k právnímu názoru vyslovenému v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/16 si této skutečnosti v době projednávání návrhu zákona mohla (a měla) být Poslanecká sněmovna, resp. její předsedkyně při ukončení rozpravy, vědoma. Proto je třeba posoudit, zda se okolnosti projednávání návrhu změnového zákona (především) ve třetím čtení odlišovaly od zákonodárných procesů posuzovaných Ústavním soudem v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 26/16 a sp. zn. Pl. ÚS 41/23, a to způsobem odůvodňujícím závěr o ústavní intenzitě takového pochybení.

10. Z průběhu legislativního procesu v nynější věci je patrné, že délkou trvání se zřetelně odlišuje od projednávání návrhu zákona o elektronické evidenci tržeb. První i druhé čtení návrhu změnového zákona probíhalo v jednom jednacím dnu, třetí čtení se pak konalo ve 3 dnech, přičemž v rozpravě ke sněmovnímu tisku č. 458 vystoupilo první den „jen“ 9 poslanců a posléze byla schůze její předsedkyní přerušena. Další jednací den došlo ještě před vystoupením prvního opozičního poslance k omezení rozpravy na dvakrát 10 minut, což samo o sobě představuje zákonem předvídaný výrazný prostředek k „usměrnění“ případných obstrukcí (§ 59 odst. 1 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny). Projednávání návrhu zákona bylo poslední jednací den třetího čtení ukončeno v rozporu s § 66 odst. 1 tohoto zákona po 3,5 hodinách, kdy stihlo v rozpravě vystoupit 14 poslanců. Z porovnání celkového počtu poslanců ve všech třech čteních vyplývá, že z opozičních řad vystupoval zhruba „jen“ dvojnásobný počet poslanců oproti počtu poslanců koaličních, což samo o sobě rozhodně nesvědčí o obstrukčním jednání opozice. Nelze opomenout, že i někteří z koaličních poslanců vystupovali v rozpravě opakovaně, a to v celkové délce desítek minut (krátce před „pevným hlasováním“ ve 12:30 vystoupil například koaliční poslanec MVDr. Pavel Bělobrádek v čase 12:10 až 12:23). Nynější věc tak není srovnatelná ani s omezením práv opozice při projednávání snížení mimořádné valorizace důchodů ve stavu legislativní nouze (nález sp. zn. Pl. ÚS 30/23), kdy po dobu 95 hodin vystupovali v zásadě pouze opoziční poslanci (bod 24. a 121. odůvodnění), přičemž jen předseda jedné z opozičních stran souvisle hovořil 7 hodin (bod 122. odůvodnění).

11. Nelze popřít, že smyslem a účelem třetího čtení je podle § 95 odst. 2 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny oprava data účinnosti návrhu zákona, legislativně technických chyb, gramatických nebo písemných chyb a úpravy, které vyplývají z přednesených pozměňovacích návrhů. Lze přisvědčit vyjádření Poslanecké sněmovny,

resp. „osobnímu vyjádření“ její předsedkyně, že velká část opozičních poslanců v průběhu rozpravy omezení vyplývající z výše uvedeného ustanovení zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny dostatečně nereflektovala. Po seznámení s obsahem stenozáznamů jsem shledal, že přinejmenším ve stejném rozsahu totéž zákonné „omezení“ v rozpravě nezohledňovali ani poslanci koaliční. Předsedající přitom ani v jednom případě nevyužila možnosti odejmout poslanci odchylnému se od projednávané věci slovo (§ 59 odst. 4 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny). Především vzhledem ke zcela zásadnímu pozměňovacímu návrhu MUDr. Víta Kaňkovského, který by bylo možné vnímat z pohledu opozičních poslanců i adresátů zákona o důchodovém pojištění, jako do jisté míry překvapivý, lze považovat za legitimní zájem opozice vyjádřit se též k úpravám plynoucím z tohoto pozměňovacího návrhu (to se týká i účinnosti změnového zákona, kterou část opozičních poslanců podrobovala kritice). Uvedené platí tím spíše, pokud došlo (byť plně v souladu s § 95 odst. 1 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny) ke zkrácení lhůty k zahájení třetího čtení návrhu zákona na „minimálně přípustných“ 7 dnů. Vzhledem k této skutečnosti a značné legislativní složitosti zákona o důchodovém pojištění, dané rovněž jeho četnými novelizacemi, nelze automaticky předpokládat, že dalších 36 přihlášených poslanců by se k návrhu zákona z hledisek vymezených v § 95 odst. 2 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny nevyjádřilo.

12. V návaznosti na předchozí bod nelze přitom opomenout ani to, že by každý z 36 přihlášených poslanců hypoteticky využil maximální řečnickou dobu 10 minut, rozhodně by to neúměrně nezasáhlo do pravidla politického rozhodování vycházejícího z vůle většiny (čl. 6 Ústavy), natož, aby postup opozice mohl znemožnit přijetí zákona v daném volebním období. V tom se nynější věc zřetelně odlišuje od nálezu sp. zn. Pl. ÚS 41/23. Ve světle východiska uvedeného výše v bodu 4. *in fine*, je třeba brát zřetel i na to, že omezení práv opozičních poslanců (ve zjevném rozporu s § 66 odst. 1 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny) v průběhu posledního jednacího dne třetího čtení již nebylo možné zhojit v další fázi legislativního procesu. Přitom návrh změnového zákona nebyl projednáván ve stavu legislativní nouze (naproti tomu srov. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 30/23), která by vyžadovala značnou promptnost přijetí navržené úpravy (§ 99 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny).

13. V průběhu legislativního procesu v Poslanecké sněmovně jsem (rozdílně od výše uvedených nálezů) neidentifikoval ani zásadní „obstrukční jednání“ opozice, například v podobě mnohahodinových přednesů na změnu programu, opakovaných zjevně účelových návrhů na přerušení projednávání, předkládání stovek pozměňovacích návrhů apod. Lze sice uvést, že ve třetím čtení předsedkyně poslaneckého klubu hnutí ANO JUDr. Alena Schillerová, Ph.D. navrhla přerušení projednávání, návrh na přerušení však padl také od koaličních poslanců MUDr. Víta Kaňkovského, Mgr. Ondřeje Lochmana, Ph.D. a Jana Jakoba (viz hlasování č. 29 až 31 dne 26. 7. 2023). Přestože Poslanecká sněmovna, resp. její předsedkyně, ve vyjádření hovoří o jednání „obstrukčního až destruktivního charakteru“ ze strany opozice, z vyjádření není ani nepřímě patrné, v čem přesně je toto „obstrukční“ či „destruktivní“ jednání spatřováno. Vláda pak ve svém vyjádření uvedla, že se „*necítí být povolána k tomu, aby hodnotila ústavní relevanci navrhovateli namítaných vad legislativního procesu*“, a ani z jejího vyjádření není patrné, v čem přesně mají spočívat opoziční obstrukce. Na dokreslení kontextu stran tvrzených obstrukcí opozice ve třetím čtení lze uvést, že předseda poslaneckého klubu TOP 09 Jan Jakob navrhl na jednání dne 26. 7. 2023 v čase 12:09, tedy krátce před „*pevným hlasováním na 12:30*“, které sám navrhl, opakování druhého čtení podle § 95 odst. 2 *in*

fine zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny [viz hlasování č. 38, byť návrh padl patrně v návaznosti na předchozí slova poslankyně Lucie Šafránkové (SPD)].

14. Ústavní soud přitom (v návaznosti na výše uvedená východiska) výslovně připustil již v nálezů sp. zn. Pl. ÚS 41/23, že § 66 odst. 1 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny je jednou z možných konkretizací svobody poslanců účastnit se parlamentní rozpravy a jejich rovnosti vyplývající už z čl. 5 a 6 Ústavy a čl. 22 Listiny (bod 170. odůvodnění), jinými slovy, že jeho porušení může za určitých situací vést k vadě zákonodárného procesu ústavní intenzity, odůvodňující zrušení takto přijatého zákona. K této situaci podle mého názoru v posuzované věci došlo. Jak vyplývá z uvedených zjištění, ukončení rozpravy v rozporu s § 66 odst. 1 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny představovalo především vzhledem k a) absenci zásadních obstrukcí opozice v průběhu třetího čtení, b) celkové délky legislativního procesu v Poslanecké sněmovně, c) zásadního pozměňovacího návrhu k novelizaci § 31 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění a čl. III změnového zákona (účinnost) s přihlédnutím ke zkrácení lhůty mezi druhým a třetím čtením návrhu zákona, d) dalším aspektům odlišujícím nynější věc od nálezů sp. zn. Pl. ÚS 26/16 a sp. zn. Pl. ÚS 47/23 (viz výše), svévolný postup, který nepřiměřeně a bezdůvodně zasáhl do práv opozičních poslanců coby politické „menšiny“ ve smyslu čl. 6 Ústavy.

15. Nerozhodl-li Ústavní soud v nynější věci, vzhledem k výše uvedeným okolnostem, proti porušení § 66 odst. 1 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny derogačním nálezem, nejenže fakticky popřel východisko plynoucí z bodu 170. odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 41/23, ale především parlamentní většině vyslal jasný signál, že může v jakékoliv situaci bezdůvodně a svévolně ukončovat rozpravu, byť jsou do ní ještě přihlášení poslanci, přičemž toto vědomé porušování výše uvedeného ustanovení zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny zůstane bez odezvy. Tímto postupem Ústavní soud nejen ignoroval ústavní zásadu, že státní moc lze uplatňovat pouze způsobem a v mezích stanovených zákonem (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny), ale především rezignoval na své postavení soudního orgánu ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) a učinil obsoletním § 68 zákona o Ústavním soudu (povinnost Ústavního soudu zkoumat, zda byl zákon přijat předepsaným způsobem), představující provedení čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy.

16. Jen pro úplnost dodávám poznámku k bodu 173. odůvodnění tohoto nálezu, v němž se odkazuje na vyjádření poslance MUDr. Víta Kaňkovského. Text odkazovaného příspěvku totiž obsahuje jeho přiznání, že pozměňovací návrh vlastně ani nepsal a že si ho vyžádalo ministerstvo. Teprve po této zásadní informaci následuje poslancovo zklamání z praxe orgánů státní správy, na které reaguje odůvodnění nálezu v bodu 174.

17. Z výše uvedených důvodů nesouhlasím s výrokem nálezu a jeho odůvodněním, Ústavní soud měl návrhu skupiny poslanců vyhovět a napadený zákon nálezem zrušit.

V Brně 4. června 2025

Josef Fiala