

Vyjádření vlády k návrhu skupiny poslanců na zrušení části zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 270/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů

I. K obsahu návrhu

Dne 1. listopadu 2023 předložila skupina 71 poslanců (dále jen „navrhovatelé“) Ústavnímu soudu návrh na zrušení části zákonů – ustanovení § 31 odst. 1, v § 34a odst. 2 slov „počet procent stanovený podle § 67 odst. 6 věty první nebo podle § 67 odst. 7“, § 36 odst. 1, v § 67 odst. 2 slov „, ve kterém dochází k zvýšení (dále jen „pravidelný termín)“, § 67 odst. 3, v § 67 odst. 6 větě první číslo „4“ a slov „třetiny“, v § 67 odst. 6 celé věty druhé ve znění „Byly-li procentní výměry vyplácených důchodů zvýšeny v předchozím kalendářním roce podle § 67a, sníží se počet procent stanovený podle věty první o tolik procent, o kolik byly zvýšeny procentní výměry v předchozím kalendářním roce podle § 67a.“, v § 67 odst. 6 ve větě třetí číslo „5“ a slov „a druhé“, v § 67 odst. 7 číslo „6“ a slov „podle § 67a“, v § 67 odst. 10 číslo „11“, § 67 odst. 12, 13 a 14, § 67a, § 67aa, § 67ab, v § 67e odst. 3 ve větě třetí slov „podle § 67a“, v § 67f odst. 4 slov „podle § 67a“, v § 107 odst. 1 písm. e) číslo „14“, § 108 odst. 1 písm. d) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a dále čl. II - „Přechodná ustanovení“ a čl. III - „Účinnost“ zákona č. 270/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „návrh“), spojený s žádostí o přednostní projednání věci dle § 39 zákona o Ústavním soudu. Návrh je Ústavním soudem projednáván pod spisovou značkou Pl. ÚS 47/23.

Navrhovatelé spatřují protiústavnost všech výše uvedených napadených ustanovení v tom, že tato byla přijata ústavně nekonformní procedurou v průběhu legislativního procesu v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky.

Ve vztahu k ustanovením § 31 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb. o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s čl. III - „Účinnost“ zákona č. 270/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb. o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, pak navrhovatelé namítají, že napadená právní úprava připravila všechny pojištěnce, kteří k 30. září 2023 splnili podmínky pro přiznání tzv. předčasného důchodu, ale nepožádali o jeho přiznání, o již nabyté a na základě zákona individualizovatelné právní nároky - napadená ustanovení proto, dle názoru navrhovatelů, porušují principy ochrany legitimního očekávání, předvídatelnosti a seznatelnosti práva, zákazu svévole a právní jistoty. Navrhovatelé mají též za to, že napadená ustanovení zasahují ústavně nepřijatelným způsobem do práva vlastnit majetek.

Vláda se s výše nastíněnou argumentací navrhovatelů, ani se závěry z ní vyvozenými, neztotožňuje. Zejména se ohrazuje proti tvrzením o libovůli, nepředvídatelnosti a kontradiktornosti postupu vlády, coby předkladatele návrhu zákona.

Dle názoru vlády nejsou jednotlivá navrhovateli napadená ustanovení, resp. zákon č. 270/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, v rozporu s ústavním pořádkem České republiky. Stejně tak má vláda za to, že navrhovateli namítané vady legislativního procesu nedosahují ústavněprávní relevance, a že legislativní proces proběhl řádně.

II. K ústavní konformitě legislativního procesu

Vláda z pozice vedlejšího účastníka řízení, který není vybaven pravomocí ovlivňovat konání jednotlivých aktérů legislativního procesu v Parlamentu, může poskytnout toliko základní vyjádření shrnující její pohled na věc z pozice vnějšího pozorovatele, resp. navrhovatele napadeného zákona:

Vláda v prvé řadě konstatuje, že vládní návrh napadeného zákona splňoval všechny náležitosti stanovené v § 86 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „JŘPS“), a že pozměňovací návrh předložený poslancem Kaňkovským (resp. přesněji, pozměňovací návrhy obsažené v usnesení garančního výboru pro sociální politiku č. 111 z 34. schůze konané dne 21. června 2023 – sněmovní tisk 458/1) **vláda shledala jako návrhy svou povahou akcesorickými k vládnímu návrhu zákona** (sněmovní tisk 458). Uvedený postoj vlády ostatně dokládá souhlasné stanovisko s předmětným pozměňovacím návrhem vyjádřené zástupcem předkladatele - místopředsedou vlády a ministrem práce a sociálních věcí před hlasováním o tomto pozměňovacím návrhu¹.

Námítku navrhovatelů, že předmětný vládní návrh zákona již v průběhu své přípravy „*prodělal několikánásobné podstatné změny*“ (bod 11 návrhu) považuje vláda za irelevantní, a proto k ní vláda toliko obecně uvádí, že taková situace není v průběhu legislativního procesu ničím výjimečným. Naopak lze konstatovat, že je pravidlem, že text návrhů zákonů se v průběhu jejich přípravy mění – a to jak na základě připomínek uplatněných v rámci připomínkového řízení, tak i připomínek uplatněných Legislativní radou vlády, či jejím předsedou nebo jednotlivými členy vlády.

Skutečnost, že vládní návrhy zákonů jsou často zásadním způsobem modifikovány v průběhu jejich projednání v Parlamentu, především pak v Poslanecké sněmovně (např. i formou předložení/přijetí tzv. komplexního pozměňovacího návrhu) pak vláda považuje za samozřejmý projev výkonu moci zákonodárné, resp. výkonu mandátu poslance nebo senátora. Ostatně sám Ústavní soud se např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/08 vyjádřil k ústavnosti tzv. komplexních pozměňovacích návrhů tak, že legislativní praxe v podobě tzv. komplexních pozměňovacích návrhů není v rozporu s ústavně stanovenými pravidly legislativního procesu, neboť je to stále subjekt legislativní iniciativy (v tomto případě vláda), který disponuje návrhem jako celkem (srov. § 86 odst. 3 JŘPS)².

K tvrzení, které navrhovatelé považují za zásadní (bod 24 návrhu), tedy že poslanec Kaňkovský zasáhl zásadním způsobem do vládního návrhu zákona a postupoval tak z formálního hlediska proti v návrhu zákona vyjádřené vůli vlády, vláda předně konstatuje, že Parlament ČR je v oblasti zákonodárné suverénem (srov. čl. 15 odst. 1 Ústavy) a není nijak vázán vůlí vlády. Stejně tak poslanci a senátoři nejsou při výkonu svého mandátu vázáni žádnými příkazy (čl. 26 odst. 1 Ústavy), přičemž právo poslanců předkládat pozměňovací návrhy zakotvuje JŘPS (srov. zejm. § 63 odst. 1 bod 4, § 94 a § 95).

S ohledem na výše uvedené považuje vláda navrhovatelé zpochybňovaný způsob změny obsahu vládního návrhu zákona³ provedený formou pozměňovacího návrhu za ústavně konformní, zejména proto, že pozměňovací návrh poslance Kaňkovského věcně pozměňoval toliko předkládanou právní úpravu – a to **způsobem, který byl jak v souladu s vládou deklarovaným cílem předložené právní úpravy (snížení motivace k předčasnému odchodu do důchodu, resp. zajištění dlouhodobé udržitelnosti důchodového systému), tak i v souladu s požadavky tzv. pravidla úzkého vztahu, podle kterého se pozměňovací návrh musí týkat téhož předmětu návrhu, který je v legislativním procesu právě projednáván.**

Ve světle shora uvedeného se vláda též zásadně ohrazuje proti tvrzením obsaženým v bodě 72 návrhu – tedy proti tvrzení navrhovatelů, že „*Postup jak MPSV a ptažmo celé vlády, tak i předsedy Výboru pro*

¹ Viz stenozáznam z průběhu 71. schůze konané dne 26. července 2023 dostupný na:

<https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/071schuz/s071326.htm>

² Navrhovatel může vzít návrh zákona zpět až do zahájení rozpravy ve třetím čtení návrhu zákona. Poté může vzít takový návrh zpět jen se souhlasem Sněmovny.

³ Viz část II.B (bod 10 až 30) a dále části III.A (zejména bod 53) návrhu.

sociální politiku poslance MUDr. Víta Kaňkovského při přípravě a předložení uvedeného pozměňovacího návrhu, je v hrubém rozporu s výše vyjádřeným principem právní jistoty a z ní dovozené zásady jasnosti, předvídatelnosti a určitosti práva...[P]ředmětný pozměňovací návrh byl předložen pokoutně...[A]čkoliv poslanci měli formálně možnost s návrhem se seznámit, ve vztahu k veřejnosti tento požadavek naplněn nebyl.“

Uvedená tvrzení navrhovatelů považuje vláda za absurdní a připomíná, že předmětný pozměňovací návrh poslance Kaňkovského byl předložen na schůzi Výboru pro sociální politiku a usnesením tohoto výboru č. 111 ze dne 21. června 2023 také přijat (srov. sněmovní tisk č. 458/1). Tento pozměňovací návrh byl pak zařazen do souhrnu pozměňovacích a jiných návrhů k vládnímu návrhu zákona (srov. sněmovní tisk č. 458/2); **jednalo se tedy o standardní a transparentní způsob předložení pozměňovacího návrhu. Požadavek na seznámení veřejnosti s obsahem pozměňovacího návrhu byl též naplněn - zveřejněním příslušných sněmovních dokumentů standardním způsobem podle jednacího řádu Poslanecké sněmovny.**

K námitce vztahující se ke způsobu vypracování pozměňovacího návrhu pak vláda uvádí, že tento je výlučně věcí jeho předkladatele; je přitom zcela běžnou praxí, že se poslanci obracejí též na příslušná ministerstva a jejich odborný aparát, na představitele různých zájmových nebo profesních skupin atd. nebo též jednájí na jejich návrh.

Navrhovatelé v části II.B (v bodech 31 až 49) a v části III.A návrhu dále napadají ústavnost samotného projednávání a schvalování vládního návrhu zákona.

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. Autoritativní výklad může podat pouze Ústavní soud. K poskytnutí stanoviska v dané otázce pro účely řízení před Ústavním soudem je dle názoru vlády povolán Parlament, respektive jeho obě komory jako hlavní účastníci řízení a z nich především Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR.

S ohledem na uvedené vláda k samotnému průběhu legislativního procesu v Poslanecké sněmovně toliko uvádí, že vládní návrh zákona (sněmovní tisk č. 458) byl poslancům rozeslán dne 25. května 2023 a byl projednán ve standardním režimu tří čtení včetně projednání v garančním Výboru pro sociální politiku po prvním a po druhém čtení. Opozice měla tedy dostatečný prostor pro vyjádření a pro přednášení návrhů, včetně pozměňovacích návrhů. Návrh zákona je přitom stručný a z věcného hlediska materie není nijak složitá.

Třetí čtení proběhlo ve třech jednacích dnech, tj. ve dnech 19. července, 21. července a 26. července 2023, přičemž ve dnech 21. července a 26. července 2023 bylo projednávání návrhu zákona jediným projednávaným bodem jednacího dne. Časový prostor pro vyjádření k návrhu zákona a k podaným pozměňovacím návrhům byl tedy ve třetím čtení dostatečný; přitom většinu vystupujících poslanců představovali právě poslanci opozičních stran. Účelem třetího čtení je přitom, jak plyne z § 95 jednacího řádu Poslanecké sněmovny, navrhnout případné opravy a úpravy ve smyslu § 95 odst. 2 a hlasování o podaných návrzích a návrhu zákona ve smyslu § 95 odst. 3 tohoto jednacího řádu. Z délky rozpravy v rámci třetího čtení sněmovního tisku č. 458 vyplývá, že smysl a účel třetího čtení byl podle § 95 jednacího řádu Poslanecké sněmovny naplněn.

Vláda je proto přesvědčena, že při projednávání a schvalování sněmovního tisku č. 458 nedošlo k žádným porušením zákonodárné procedury, která by z ústavních hledisek byla důvodem pro zrušení navrhovateli napadených ustanovení.

Vláda především považuje za nesporné, že nebylo dotčeno jádro demokratické parlamentní diskuse, neboť poslanci měli dostatečnou možnost seznámit se s obsahem předloženého návrhu zákona, posoudit jej, zaujmout k němu stanovisko, jakož i uplatnit své návrhy - o čemž

svědčí i stenografický záznam 71. schůze Poslanecké sněmovny, jakož i počet písemných pozměňovacích návrhů⁴.

Pokud jde o postoj prezidenta republiky (body 47 a 48 návrhu), lze předně konstatovat, že ačkoliv prezident republiky uvedl k zákonu svůj kritický komentář a nevyhověl záměru vlády na podepsání zákona ještě v průběhu měsíce srpna 2023, nakonec zákon podepsal a tím završil legislativní proces.

Z pohledu vlády je třeba považovat za podstatnější to, jakým způsobem prezident republiky výsledně jednal, než to, jak své jednání komentoval, byť vláda samozřejmě vnímá výtky prezidenta. Skutečnost, že prezident republiky zákon podepsal, však z pohledu vlády svědčí o tom, že jeho názor nebyl zcela vyhraněný, neboť v případě zásadních pochybností o ústavní konformitě normy mohl v rámci svých pravomocí svěřených mu ústavním pořádkem využít svého práva veta, což se však v daném případě nestalo. Jeho, navrhovateli citované, vyjádření je proto dle názoru vlády nutno vnímat jako vyjádření toliko ve sféře politické, nikoliv ústavněprávní.

III. Stručně k povaze hospodářských, sociálních a kulturních práv podle hlavy čtvrté Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) ve světle relevantní judikatury Ústavního soudu

K vymezení povahy hospodářských, sociálních a kulturních práv Ústavní soud přispěl zejména v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08, který v případě sociálních práv poukázal na jejich pojmový znak, jímž je „*skutečnost, že nemají bezpodmínečnou povahu [rozuměj: bezprostředně, tj. přímo použitelné právní normy] a je možné se jich domáhat pouze v mezích zákonů [čl. 41 odst. 1 Listiny]. Toto ustanovení dává pravomoc zákonodárci stanovit konkrétní podmínky realizace sociálních práv. Zákonné provedení však nesmí být v rozporu s ústavními principy, jinými slovy, příslušné zákony nesmí ústavně zaručená sociální práva popřít či anulovat. (...) [s]pecifickým charakterem sociálních práv, která jsou závislá zejména na ekonomické situaci státu. Úroveň jejich poskytování reflektuje nejen hospodářský a sociální vývoj státu, ale i vztah státu a občana, založený na vzájemné odpovědnosti a na uznání principu solidarity. Míra, v jaké se princip odpovědnosti a solidarity projevuje v právním řádu daného státu, určuje také charakter tohoto státu (např. jako státu sociálního) (...). Specifický charakter sociálních práv v žádném případě neznamená, že by jimi zákonodárce nebyl vázán. Zakotvení jejich existence v Listině znamená, že při zákonné úpravě musí být zachován jistý minimální standard těchto sociálních práv. V žádném případě tedy nesmí dojít k faktickému popření toho kterého sociálního práva, protože je zároveň třeba dostát principům stanoveným v Listině. Míru jejich dodržení je třeba posuzovat v každém jednotlivém případě realizace těchto práv zákonnou úpravou.*“.

Ústavní soud se v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08 vyjádřil též k otázce legitimního očekávání v oblasti sociálních práv, když uvedl (bod 68): „**Pokud jde o argument „legitimního očekávání“**, který je rovněž obsažen v návrhu 43 poslanců Poslanecké sněmovny, jeho uplatnění není v oblasti sociálních práv zcela namístě. Jak již bylo výše rozebráno, tato práva jsou odvislá zejména od vývoje ekonomické a životní úrovně dané hospodařením státu. Ve vztahu ke státu, který upadne do hospodářských potíží (viz v nedávné době Rusko, Argentina či Mexiko), se každý, byť sebelegitimnější nárok, stává iluzorním a poškození jsou v podstatě všichni. S tím souvisí i otázka „*již jednou přiznaných nároků*“, které v případě sociálních práv nelze brát jako statické. To prokazuje i novodobá historie České republiky, kdy levicově orientované vlády měly tendenci nejrůznější sociální dávky zmnožovat, zatímco pravicověji orientované vlády mají tendenci opačnou. Vždy se ale musí pohybovat ve shora již naznačených mezích daných Listinou. Z hlediska celkového souladu napadeného zákona s ústavněprávní úpravou Ústavní soud konstatuje, že přes jistá omezení v oblasti sociálního zabezpečení tato omezení nedosahují takové intenzity, která by byla v rozporu

⁴ <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=458>

s ústavní úpravou obsaženou v Listině, natož pak že by realizace dotčených sociálních práv byla popřena.“.

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/13 (Rozhodné období pro posuzování nároků na podporu v nezaměstnanosti) pak Ústavní soud uvedl (bod 71): „**Ústavní soud se nejprve obecně zabýval změnou délky rozhodného období ze tří na dva roky. Tato změna je podle názoru Ústavního soudu obecně přípustná, a proto nijak nemůže ohrozit legitimní očekávání žadatelů. Nárok na podporu v nezaměstnanosti se co do rozsahu vždy odvíjí od platné právní úpravy a vzniká až splněním všech zákonných podmínek. Jednotliví zaměstnanci si proto musí být vědomi, že v budoucnu může ze strany zákonodárce dojít ke změně podmínek, v důsledku čehož se nemohou spoléhat na trvalé zachování dosavadní právní úpravy. Institut legitimního očekávání totiž nechrání nezměnitelnost rozhodného období do budoucna, jelikož určení jeho rozsahu je (a to i v tomto případě) závislé přinejmenším na ekonomické situaci státu a rovněž částečně i politických úvahách (prioritách), které se pak mohou zcela legitimně projevit i v úpravách organizace poskytování podpory v nezaměstnanosti. Byl-li by součástí ústavního pořádku obecný imperativ nezměnitelnosti (nezhoršitelnosti) státní podpory (dovozený z některého z obecných ústavních principů), byla by zpochybněna argumentační linie dosavadní judikatury ve věcech jisté "politické" povahy sociálních práv, jejichž nepodkročitelnou mez představují toliko závazky plynoucí z ústavního principu lidské důstojnosti.**“.

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 31/09 Ústavní soud uvedl, že se „ve svých nálezech většinou vyjadřuje zdrženlivě k realizaci sociálních práv zakotvených v hlavě čtvrté Listiny, neboť si je vědom toho, že **rozsah sociálních práv (...) je limitován možnostmi státního rozpočtu, podloženými výsledky hospodaření státu. Teprve v rámci těchto možností se uplatní limity, dané příslušnými články Listiny, upravujícími sociální práva. Posouzení otázky účelnosti a vhodnosti zákonné úpravy v této oblasti Ústavní soud ponechává v pravomoci zákonodárce, do jehož činnosti Ústavní soud kromě případů zjištěné neústavnosti zasahovat nemůže. Jde totiž o otázky svou podstatou politické.**“.

K otázce vyvážení liberálního a sociálního hlediska při posuzování rozsahu sociálních práv Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 54/10 (bod 45) uvedl, že „[ú]prava sociálních práv je **legitimním předmětem politického zápolení (tj. je primárně v rukou zákonodárce) a pouze sekundárně a v omezené míře lze ústavní garance sociálních práv považovat za otázku judičiální.**“.

Lze tedy shrnout, že Ústavnímu soudu přísluší kontrola toho, zda zákonodárce ctí ustanovení článku 4 odst. 4 Listiny, podle něhož při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu; zákonodárce **"nesmí ústavně zaručená sociální práva popřít či anulovat"** a dále zda zákonodárce respektuje princip rovnosti, zakotvený v článku 1 a v článku 3 odst. 1 Listiny a dále zda zákonodárce při úpravě sociálního práva neporušil princip lidské důstojnosti, zakotvený v článku 1 Listiny a v preambuli Ústavy České republiky.

IV. Obecně k aplikaci závěrů Ústavního soudu na projednávanou věc

V posuzovaném případě dle názoru vlády nejsou splněny žádné z výše naznačených derogačních důvodů.

Vláda v souvislosti s uvedeným připomíná, že posuzovaná úprava aspektů předčasného důchodu je integrální součástí celého systému vzájemně propojených a vyvážených prvků, kam patří dále např. rozsah zápočtu jednotlivých náhradních dob, způsob zjišťování průměru příjmů za rozhodné období včetně jejich indexace a redukce, procentní sazba z výpočtového základu za každý celý rok doby pojištění, důchodový věk, institut dopočtené doby atd., přičemž **je stále třeba mít na zřeteli celkovou bilanci příjmů a výdajů důchodového systému.** Posoudit všechny tyto otázky je zcela nemožné bez speciálních odborných znalostí z oblasti demografie, statistiky, pojistné matematiky apod., kterými Ústavní soud přirozeně nedisponuje.

Je přitom očividné, že má-li být udržena vyrovnaná bilance příjmů a výdajů, musí být buď zvýšeny příjmy důchodového systému (např. zvýšením pojistného nebo zvýšenými dotacemi ze státního rozpočtu, což povede buď k nutnosti zvýšení daňového břemene, nebo ke zvyšování deficitu státního rozpočtu), nebo musí být sníženy výdaje na důchody občanů. Z hlediska financování je přitom systém důchodového pojištění systémem průběžně financovaným a dávkově definovaným, a **proto není výše pobírané dávky přímo odvislá od zaplaceného pojistného. Výše dávky se zásadně odvíjí od výše pojistného placeného budoucí generací. Jde o systém, který vyžaduje vysokou mezigenerační solidaritu, neboť dnes aktivní část populace přispívá na důchody dnešních důchodců, což samozřejmě činí v důvěře, že příští aktivní generace bude zase přispívat na její důchody.** Uvedený systém je co do vyrovnané finanční bilance závislý na demografickém vývoji, jakož i struktuře do systému **zapojených osob z hlediska jejich příjmů. Z tohoto pohledu otázka míry solidarity není primárně otázkou ústavněprávní, ale otázkou ekonomickou a politickou.** Je sice možné připustit, že se může za určitých okolností stát i otázkou ústavněprávní, ale to by muselo jít o případ flagrantní nespravedlnosti. Posuzovanou úpravu aspektů předčasného důchodu však za takto zásadní nespravedlnost označit nelze.

Dlouhodobé zadlužování důchodového systému přitom vláda považuje přinejmenším za nezodpovědné, neboť by nutně vedlo k rozvrácení stability veřejných financí, což je dáno shora popsanou povahou českého důchodového systému, který je napojen na státní rozpočet. V takovém případě by bylo nutné přijmout poměrně drastická opatření výrazně narušující pojetí mezigenerační solidarity. Příkladem by bylo např. plošné krácení dávek důchodového pojištění nebo naopak výrazné zvýšení daňového břemene včetně vyššího pojistného. Zbývala by pak jediná ekonomicky reálná možnost pro vytvoření materiální základny zvýšení důchodů, a tou je zvýšení pojistného. Takový krok ale nutně evokuje otázku, zda pouze nebude zaměněno napětí mezi osobami rozdělenými okamžikem vzniku nároku na starobní důchod za napětí mezi osobami ekonomicky aktivními a neaktivními.

Vláda zároveň podotýká, že nepřijetí napadené úpravy by s ohledem na momentální stav veřejných financí mělo vysoký potenciál vyvolat značné hospodářské škody. Přijetím zákona se zabraňuje národohospodářským škodám s ohledem na nabídku práce a snížení příjmů z pojistného a daní včetně negativních důsledků na potenciální hrubý domácí produkt. Úprava pak rovněž obecně snižuje v dlouhém období výdaje na penze oproti stavu bez přijetí této úpravy. Je přitom nutné zdůraznit, že situace, kdy je finančně výhodnější volit předčasný odchod z trhu práce, než na něm setrvat a čerpat důchod až při dosažení důchodového věku, je společensky dlouhodobě neudržitelná, a to nejen s ohledem na stav veřejných financí, ale i s ohledem na základní princip důchodového systému, jímž je právě mezigenerační solidarita.

Vláda též nikterak nezastírá, že důvodem pro předložení napadené právní úpravy bylo rovněž zabránit výjimečným paradoxním situacím, kdy odchod do předčasného důchodu je z dlouhodobého hlediska finančně výhodnější než vyčkat a pracovat až do dosažení důchodového věku. Napadená právní úprava proto 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 trvale krácených předčasných starobních důchodů přiznaných v roce 2022 výrazně překonala výši řádných důchodů přiznávaných v roce 2023, a to i za podmínek, kdy parametry přiznávaných důchodů – vyměřovací základy a doba pojištění – byly jinak stejné. Tento problém není možné přiměřeně řešit toliko penalizací předčasných důchodů, neboť nastavení krácení by muselo být příliš restriktivní a při uplatnění v inflačně výrazně nevybočujících letech by nové trvale krácené starobní důchody byly příliš nízké a docházelo by ke zvýšení rizika chudoby a nutnosti podpory z jiných částí sociálního systému. Sekundárním efektem je pak další oslabení motivace k odchodu do předčasného důchodu, což lze dle názoru vlády označit jako legitimní cíl napadené právní úpravy.

Ve světle shora uvedeného vláda konstatuje, že dle jejího přesvědčení by odchod do předčasného starobního důchodu neměl být považován za „standardní postup“, neboť jde o jev, který je společensky a zejména sociálně a ekonomicky nežádoucí.

V. K namítanému materiálnímu rozporu napadené právní úpravy s ústavním pořádkem

V.1. Obecně k ústavnosti zákona č. 270/2023 Sb.

Vláda se otázkou souladnosti svého návrhu s ústavním pořádkem podrobně zabývala v důvodové zprávě k návrhu zákona (sněmovní tisk č. 458), a to na str. 15 a 16. Dospěla přitom k závěru, že návrh respektuje obecné zásady ústavního pořádku České republiky a není v rozporu s nálezy Ústavního soudu České republiky. Nebyly identifikovány žádné aspekty návrhu, které by byly potenciálně rizikové z hlediska ústavnosti. Všechna opatření jsou navržena jako proporcionální a genderově neutrální.

Z hlediska temporálních souvislostí byla úprava navržena tak, že zaváděná restriktivní opatření se měla dotknout pouze těch poživatelů předčasného důchodu, jimž bude důchod přiznán od data spadajícího do období účinnosti nové úpravy. Tyto osoby jsou tedy s tímto faktem srozuměny a mají možnost se rozhodnout, zda na restriktivnější podmínky přistoupí či nikoliv. Důvodová zpráva výslovně uvádí, že „nároky osob, jimž byl předčasný starobní důchod přiznán od data spadajícího do období před účinností nové úpravy, nejsou návrhem nijak dotčeny.“ Tento stav vláda vyhodnotila tak, že „navržená úprava nepředstavuje u dotčených osob nepřiměřený zásah do legitimního očekávání a nepůsobí retroaktivně (nejde přitom ani o retroaktivitu nepravou)“.

V.2. K potřebnosti přijetí napadené právní úpravy

Jak uvádí důvodová zpráva, navrhovaná změna představuje část reformních opatření, která mají zabezpečit přiměřené důchody akcentující mezigenerační spravedlnost a přispět k zajištění dlouhodobé udržitelnosti důchodového systému v rámci veřejných financí. Vláda v souvislosti s uvedeným doplňuje, že celková dlouhodobá udržitelnost bude zajištěna komplexem opatření, která představila vláda 11. května 2023.

Aktuálně projednávaná část opatření reaguje na některé aspekty důchodového systému v oblasti možnosti předčasného odchodu do starobního důchodu, které byly akcentovány velmi nestandardním vysokoinflačním ekonomickým vývojem zejména v roce 2022.

Tyto změny byly navrženy tak, aby byly přiměřeně restriktivní a aby zároveň došlo k omezení možností využívání předčasných důchodů prostřednictvím **snížení motivace k předčasnému odchodu do důchodu**. Změny v oblasti valorizačního mechanismu mají mj. výrazně snížit (resp. vyloučit) pravděpodobnost opakování situace, kdy je finančně výhodnější volit předčasný odchod z trhu práce, než na něm setrvat a čerpat důchod až při dosažení důchodového věku. Změny v předčasných důchodech jsou doplněny o dílčí úsporná opatření v oblasti valorizace důchodů, která mají za cíl ve střednědobém horizontu snížit výdaje na dávky důchodového pojištění.

Ze statistických údajů o počtu vyplácených dávek důchodového pojištění vyplývá, že počet předčasných důchodů se neustále zvyšuje. Např. k 31. 12. 2022 došlo k meziročnímu nárůstu o téměř 12 tis. případů na celkový počet přesahující 680 tis. vyplácených dávek. V porovnání se stavem k 31. 12. 2012 došlo k nárůstu o více než 156 tis. vyplácených trvale krácených dávek.

Národní ekonomická rada vlády (NERV) ve svém materiálu⁵ „*Návrhy NERV na snížení výdajů a zvýšení příjmů veřejných rozpočtů v ČR*“ mj. upozorňuje, že podíl odchodů do předčasného důchodu je dlouhodobě velmi vysoký. Ve většině případů přitom není vynucen zásadnějšími zdravotními problémy těchto osob, ale je způsoben relativní výhodností systémového nastavení. Důsledkem jsou výrazně vyšší nároky na výdaje důchodového a dávkového systému a snížení příjmů veřejných rozpočtů

⁵ <https://vlada.gov.cz/assets/media-centrum/aktualne/Navrhy-NERV-na-snizeni-vydaju-a-zvyсени-prijmu.pdf>

z přímých daní a pojistných odvodů. Sociálním důsledkem jsou nižší příjmy těchto osob ve vysokém věku a větší procento osob ohrožených chudobou. Náklady na výplatu předčasných důchodů činí vyšší desítky miliard korun ročně. Pokud by se počet nově přiznaných předčasných důchodů snížil ročně o 25 tisíc, činila by úspora cca 4,5 miliardy Kč. Pokud by uvedených 25 tisíc pojištěnců zůstalo i nadále ekonomicky aktivních, zvýšily by se příjmy státního rozpočtu na daních a odvodech o zhruba 3 až 4 miliardy Kč.

Očekávaná doba dožití české populace ve věku 60 let se navíc nadále zvyšuje s očekáváním pokračování tohoto trendu v dalších dekádách. Tento trend je způsoben souběžným působením řady faktorů, jako je rostoucí podíl života stráveného v lepším životním prostředí, pracovní kariérou v profesích méně zdravotně škodlivých, pokrok medicíny, zdravotní péče a prevence, zlepšování životního stylu a péče o zdraví.

NERV ve zmíněném materiálu dále konstatuje, že prohlubující se strukturální deficit veřejných rozpočtů přispívá k budoucí dlouhodobé ekonomické stagnaci země. Navíc zvyšuje riziko finanční a ekonomické nestability, kterou může i v dohledné době spustit, byť jen jeden další externí negativní faktor. Ztráta důvěry finančních trhů a ekonomických subjektů v udržitelnost veřejných rozpočtů by pak měla sociálně a ekonomicky diametrálně bolestivější dopady na obyvatele a ekonomiku než sice nepopulární, ale vhodně zvolená, včasná, řízená a v čase rozprostřená konsolidační opatření.

Současné parametrické nastavení důchodového systému ve výhledu 10 a více let povede k výraznému růstu jeho finančních závazků, a tedy k zatížení veřejných rozpočtů. Na rozdíl od systémových změn, jejichž implementace je zdoluhavá a málo pravděpodobná, parametrické změny může realizovat již současná vláda s tím, že žádoucí dopady na finanční stabilitu se začnou dostavovat téměř okamžitě a budou se násobit v čase. **NERV proto navrhuje atraktivitu předčasných odchodů do důchodu výrazně snížit kombinací parametrického a dalšího nastavení tak, aby došlo k výrazné redukci předčasných důchodů na 1/4 současné intenzity či ještě menší počet.**

Z odborných diskusí, zejména v rámci poradního týmu MPSV pro důchodovou reformu, a v rámci jednání koaličního orgánu K5, vyplynul návrh několika zásadních opatření, jejichž cílem je adekvátně reagovat na doporučení NERV. Tato opatření byla do návrhu zákona vtělena.

Vzhledem k naléhavé potřebě hledání úspor ve státním rozpočtu se jevílo nutné, aby právní úprava, která změny zavede, **nabyla účinnosti co nejdříve, ideálně již od 1. 9. 2023**, neboť dosavadní trend odchodů do předčasného důchodu bylo třeba urychleně začít brzdit.

V.3. K otázce tvrzené svévole (libovůle) ze strany vlády a parlamentní většiny

S ohledem na výše uvedené má vláda za to, že její postup spočívající v přípravě příslušného návrhu zákona (jehož cílem bylo též adekvátně reagovat na doporučení NERV) a jeho předložení Poslanecké sněmovně, byl nezbytný a odpovědný. Je třeba uvést, že vláda má zákonnou povinnost ve smyslu § 2 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti dbát o udržitelné veřejné finance, tj. dbát o takový vývoj dluhu, který nenarušuje dlouhodobě udržitelný stav veřejných financí. Pokračování v trendu předčasných odchodů do starobního důchodu by bez přijetí potřebných opatření udržitelnost veřejných financí ohrožoval.

Vláda má tedy za to, že předložením návrhu zákona se zachovala odpovědně. Zmíněné zvýraznění demotivačního efektu, které přinesla napadená právní úprava, **není samoučelné ani svévolné, naopak je podepřeno legitimními důvody**. Záměrem bylo omezit dosud široce využívanou možnost odchodu do předčasného důchodu, kdy tato dávka byla v důsledku dosavadní příliš benevolentní úpravy využívána v rozporu s jejím tradičním účelem (viz dále). Záměrem je také zmírnit rozpočtové dopady tohoto fenoménu a přispět tak k zachování udržitelnosti důchodového systému, jenž je předpokladem realizovatelnosti práv podle čl. 30 Listiny. Neméně důležitým cílem nové úpravy bylo zabránit paradoxním situacím, které se v širokém rozsahu vyskytly v roce 2022, kdy odchod do předčasného důchodu byl z dlouhodobého hlediska pro pojištěnce finančně výhodnější než vyčkat a pracovat déle až do dosažení důchodového věku.

Vzhledem k tomu, že cílem zákona bylo urychleně zamezit mimo jiné i odchodům do předčasného důchodu s velmi dlouhou předčasností, je logické, že **účinnost právní úpravy musela nastat co nejdříve**. Důkazem je to, že vláda dlouhodobě deklarující svůj záměr předložit důchodovou reformu za účelem zachování finanční udržitelnosti důchodového systému považovala toto opatření za tak důležité, že se rozhodla **předřadit jej před souhrn dalších reformních opatření**, která rozeslala do meziresortního připomínkového řízení později (až v polovině listopadu 2023). Nejde tedy o libovůli vlády, ale pragmatický krok učiněný se zřetelem k naléhavosti daného opatření.

V úvahu je třeba brát i to, že opatření spočívající ve zkrácení doby předčasnosti šlo ruku v ruce se zpřísněním pravidel pro krácení důchodů. Pokud by se ještě po přechodnou dobu umožnila delší doba předčasnosti, bylo by krácení příliš vysoké, což by u dotčených osob dlouhodobě snížilo úroveň zabezpečení ve stáří. Naopak cílem bylo zpřísnit podmínky a dosáhnout toho, aby občané zůstali déle v pracovním procesu, odváděli pojistné do systému a díky delší době pojištění a kratší době předčasnosti získali nárok na vyšší starobní důchod.

Opatření zcela zapadá do kontextu dalších reformních opatření, která vláda připravila a připravuje za účelem konsolidace veřejných financí a zajištění finanční udržitelnosti důchodového systému.

Dělicí linie ohraničující skupinu pojištěnců, na které se již vztahuje nová (přísnější) úprava, nebyla stanovena arbitrárně (srov. bod 98 návrhu), ale nastala jako přirozený důsledek snahy o to, aby zákon nabyl účinnosti co nejdříve. Proto byla účinnost navržena již k prvnímu dni kalendářního měsíce následujícího po jeho vyhlášení. Jak i navrhovatelé podotýkají, okamžik nabytí účinnosti zákona ovlivnil i sám prezident republiky tím, že jej podepsal až dne 1. 9. 2023, což vedlo k odložení původně předpokládané účinnosti o jeden měsíc a ta tak nastala až k 1. 10. 2023. Vláda tedy mohla datum nabytí účinnosti ovlivnit jen zčásti, neboť od počátku nebylo zřejmé, jak dlouho bude legislativní proces trvat ani to, zda a jak široce do něj jednotliví aktéři zasáhnou a kdy bude zákon vyhlášen ve Sbírce zákonů. O libovůli vlády se tedy nejedná. Brzká účinnost je odůvodněna dostatečně závažnými a legitimními důvody.

V.4. K otázce nepřiměřeného zásahu do legitimního očekávání

Námítky navrhovatelů jsou postaveny na úvaze, že zákon č. 270/2023 Sb. odebral možnost odchodu do předčasného důchodu osobám, „*jimž ve formě již individualizovaného právního nároku vznikla*“ (srov. např. body 93, 96 a 118 návrhu). Dle názoru navrhovatelů „*dnem nabytí účinnosti zákona č. 270/2023 Sb. všechny, kdo zákonné možnosti nevyužili, již vzniklého nároku zbavuje*“ (srov. bod 11 návrhu). Tento názor navrhovatelů je třeba z pohledu vlády **zásadně odmítnout**.

K argumentaci uvedené v bodě 6 je třeba uvést, že právní úprava na úrovni jednoduchého práva, natož na úrovni ústavní, **nezná nic jako „eventuální nárok na předčasný starobní důchod“**.

Zákon o důchodovém pojištění v kontextu čl. 41 odst. 1 Listiny naopak zcela jednoznačně stanoví, kdy nárok na tento typ důchodu existuje a kdy nikoliv. Hypotetický nárok, tedy nárok, který „by“ existoval, pokud „by byly“ splněny zákonem stanovené podmínky, **nelze dle názoru vlády považovat za individualizovaný právní nárok**. Absolutní očekávání pojištěnců, že jim nárok v budoucnu vznikne, aniž je z jejich strany brána v úvahu alternativa možné budoucí změny právní úpravy, nelze považovat za očekávání legitimní.

Vláda v rámci obhajoby svého přístupu k dané problematice považuje za podstatné uvést **kompletní citaci ustanovení § 31 zákona o důchodovém pojištění**. Podle odstavce 1 tohoto ustanovení platí, že „*pojištěnec má nárok na starobní důchod před dosažením důchodového věku, jestliže získal dobu pojištění stanovenou podle § 29 odst. 1 nebo § 29 odst. 3 písm. a) a do dosažení důchodového věku mu ode dne, od něhož se starobní důchod přiznává, chybí nejvýše 3 roky*“. Totožná formulace byla použita i ve znění účinném před 1. 10. 2023, pouze věková podmínka byla definována odlišně. V této části se podmínky nároku na předčasný důchod shodují s podmínkami nároku na „řádný“ starobní důchod, tj. starobní důchod, který náleží až od dosažení důchodového věku.

Na rozdíl od řádných starobních důchodů platí v případě předčasných důchodů speciální pravidlo uvedené v odstavci 2 zmíněného ustanovení, podle něhož „**starobní důchod podle odstavce 1 se přiznává nejdříve ode dne podání žádosti o přiznání tohoto důchodu**“. Současně platí, že „**za den vzniku nároku na starobní důchod podle odstavce 1 se považuje den, od něhož je tento důchod přiznán**“. V této podmínce, která pro řádný starobní důchod neplatí, se projevuje zásadní rozdíl v pojetí nároku na tyto dva typy starobního důchodu. Zatímco nárok na řádný starobní důchod vzniká **objektivně** (bez ohledu na vůli pojištěnce) dnem, kdy byla splněna pozdější ze dvou podmínek (tj. buď dosažení potřebného věku anebo získání potřebné doby pojištění), u předčasného důchodu splnění pouze těchto dvou podmínek ke vzniku nároku nepostačuje. Vznik nároku na tento typ důchodu je podmíněn také jeho přiznáním, čemuž nutně musí předcházet podání žádosti. Toto kvalifikované právní jednání (projev vůle) není pouhým procesním úkonem, **ale je také rovnocennou hmotněprávní podmínkou nároku**, neboť bez jeho existence nárok na předčasný důchod žádnému pojištěnci vzniknout nemůže.

Důvodem je především nemožnost objektivního vzniku nároku na předčasný důchod, neboť v jeho případě lze stanovit pouze den, kdy může nárok vzniknout nejdříve, tj. den, od kterého by mohl být při splnění potřebné doby pojištění předčasný důchod nejdříve přiznán. Nárok na předčasný důchod však může vzniknout i v kterýkoli jiný den spadající do období počínajícího dnem, kdy nárok mohl vzniknout nejdříve, a končícího dnem bezprostředně předcházejícím dni dosažení důchodového věku. Tzn., bez subjektivního projevu vůle pojištěnce nelze vznik nároku na tuto dávku stanovit.

Vychází se zároveň z premisy, že odchod do předčasného důchodu je svojí podstatou **řešením mimořádným, nikoliv standardním**. Z pohledu udržitelnosti veřejných financí se jedná o jev nežádoucí, neboť **standardem je vyčkat až do dosažení důchodového věku**. To je poznamenáno i v důvodové zprávě [„Cílem opatření je mj. vyslat signál, že odchod do předčasného starobního důchodu není standardním postupem, ale jde o jev, který společensky a zejména sociálně a ekonomicky není žádoucí.“ (str. 15)].

Předčasný odchod by měl být svým účelem výjimečným řešením pro občany, u nichž v období krátce před dosažením důchodového věku **náhle** nastanou okolnosti, které jim neumožňují pokračovat ve výkonu ekonomické aktivity až do dosažení důchodového věku, např. proto, že ztratí zaměstnání, dojde u nich k náhlé změně zdravotního stavu, nastanou u nich rodinné důvody bránící nebo ztěžující výdělečnou činnost apod. Odchod do předčasného důchodu by tedy ze své podstaty neměl být předmětem dlouhodobějšího plánování, taktizování a spekulativního uvažování. V tomto smyslu tedy **samotné očekávání budoucího odchodu do předčasného důchodu ve střednědobém či dlouhodobém horizontu nelze považovat za legitimní, neboť odporuje účelu a smyslu právní úpravy**. Princip mimořádnosti je jasně vyjádřen tím, že zákon neumožňuje občanům žádat o předčasný důchod zpětně, ale vždy nejdříve ode dne podání žádosti. Tak jako nemožnost zpětného přiznání nelze považovat za „odebrání“ již vzniklého nároku, nelze takový závěr akceptovat ani v opačné situaci, tedy u žadatelů, kteří si o tuto dávku nepožádali v době, kdy tuto možnost měli, a následně o tuto možnost na čas přišli v důsledku změny ustanovení upravujícího věkovou podmínku pro nárok na tento typ důchodu.

Navrhovatelé v bodě 90 návrhu zmiňují situace jako „*závažné zhoršení vlastního zdravotního stavu, ztrátu zaměstnání a nemožnost nalézt nové, potřebu starat se o nemohoucí blízké, např. rodiče či manžele a druhy a družky, anebo také nutnost pomoci vlastním dětem s péčí o jejich děti, tedy vlastní vnoučata, z důvodu nedostatečných kapacit jeslí a mateřských škol*“. Z uvedeného výčtu je zřejmé, že většina z těchto situací (které lze nepochybně považovat za závažný důvod pro odchod do předčasného důchodu) vzniká **neočekávaně**. Nelze tedy dopředu očekávat, že nastanou, a plánovat v souvislosti s jejich výskytem odchod do předčasného důchodu. **Osoby, u nichž tyto závažné důvody nastaly před 1. 10. 2023, mohly do předčasného důchodu odejít** (pokud splňovaly původní mírnější věkovou podmínku). Osoby, u nichž se tyto důvody objektivně vyskytly až po 30. 9. 2023, do předčasného důchodu po určitý omezený čas odejít nemohou (musejí vyčkat až na dosažení věku o 3 roky nižšího, než je jejich důchodový věk), nelze však v jejich případě seriózně tvrdit, že výskyt této

události očekávaly a že tedy zpřísnění věkové podmínky bylo pro ně nepřiměřeným zásahem do legitimního očekávání.

V dané souvislosti je třeba upozornit i na to, že skupině osob, na kterou navrhovatelé ve svém podání poukazují, **není nárok na předčasný důchod „odebrán“, ale je jim pouze odsunut na pozdější období.** Nelze ani hovořit o tom, že by stát pro tyto osoby nenabízel adekvátní řešení. Jak je poznamenáno v důvodové zprávě (str. 16), tyto osoby mají možnost získat jinou formu hmotného zabezpečení. Mohou např. pokračovat dále v zaměstnání, požádat o invalidní důchod, registrovat se jako uchazeči o zaměstnání s pobíráním podpory v nezaměstnanosti, popř. využít tzv. předdůchod z doplňkového penzijního spoření. V případě nepříznivé sociální situace mohou žádat též o tzv. nepojistné sociální dávky, např. příspěvek na živobytí nebo příspěvek na bydlení. Každé z těchto řešení je přitom pro tyto osoby z dlouhodobého finančního hlediska výhodnější než žádat o trvale krácený předčasný důchod, neboť každým posunem data přiznání důchodu se tato dávka v důsledku zkrácení doby předčasnosti zvyšuje.

Vláda tedy shrnuje, že argumentaci navrhovatelů by bylo možno považovat za přijatelnou, pokud by právní úprava odebrala nárok někomu, komu právní nárok již skutečně vznikl. To se však nestalo, jak je vysvětleno výše. Nelze samozřejmě vyloučit, že napadená úprava někomu zmařila plány na odchod do předčasného důchodu, avšak s ohledem na výše popsany účel této dávky nelze tento stav považovat za překročení mantinelů legitimního očekávání.

Pokud by měl být akceptován požadavek vyplývající z návrhu (bodu 89) tak, aby zde nebyla „*ztráta možnosti přinejmenším na 2 roky odejít do předčasného důchodu u lidí, kteří k 30. září 2023 již všechny zákonem požadované podmínky splnili*“, znamenalo by to odložení účinnosti opatření spočívajícího ve zkrácení doby odchodu do předčasného důchodu aspoň o dva roky, tedy faktickou nezměnitelnost právní úpravy po dobu aspoň dvou let ($5 - 3 = 2$), což by však mělo výše uvedené negativní důsledky.

Ke vzniku legitimního očekávání ostatně nemohlo u skupiny osob, jíž se změny obsažené v napadených ustanoveních týkají, dojít i s ohledem na skutečnost, že předmětná úprava byla výsledkem dlouhodobé a veřejně prezentované diskuze. Samotná skutečnost, že nebylo stanoveno přechodné období, nemohla proto vést k zásahu do práv recipientů právní normy, neboť o úmyslu změnit aspekty ke vstupu do předčasného důchodu byla veřejnost informována a změna tak nebyla nečekaná či překvapivá, jak uvádí navrhovatel. O tom ostatně svědčí i skutečnost, že poté, co došlo k projednávání navrhovaných změn zákona, došlo k značnému nárůstu žádostí o vstup do předčasného důchodu tak, aby tento byl pobírán dle původních „výhodnějších“ podmínek.⁶

V.5. K otázce předvídatelnosti a seznatelnosti práva

Zákon byl vyhlášen ve Sbírce zákonů s předstihem necelého jednoho měsíce před jeho účinností. Celá problematika však byla již dávno předtím široce medializována a veřejně diskutována. K tomu výrazně přispělo i vystupování poslanců nebo jiných členů opozičních stran v průběhu legislativního procesu. Velká mediální pozornost byla věnována také působení prezidenta republiky, který využil 15denní lhůtu a podepsal novelu až dne 1. 9. 2023, čímž zajistil posun její účinnosti o jeden měsíc oproti předpokladům vlády. Vláda nemá pochybnosti o tom, že každý potenciální žadatel o předčasný důchod měl možnost tuto debatu vnímat a ve své konkrétní situaci ji náležitě reflektovat.

Orgány sociálního zabezpečení zavedly již v roce 2022 s odkazem na speciální procesní ustanovení (§ 81 odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb.) možnost podání tiskopisu nazvaného „*Uplatnění nároku na dávku důchodového pojištění*“. Jde o „blanketní“ podání, jehož prostřednictvím pojištěnec dává prvotně najevo svoji vůli odejít do předčasného důchodu. Poté má ještě půl roku na rozmyšlenou, než se rozhodne žádost podat či nikoliv, s tím, že nejdřívější datum přiznání důchodu je zachyceno právě datem uplatnění nároku. Vláda je přesvědčena, že veřejnost byla nepochybně vlivem rozsáhlé mediální kampaně

⁶ Viz sdělení České správy sociálního zabezpečení „Situaci v oblasti žádostí o důchod a jejich vyřizování se postupně daří stabilizovat“, dostupné na: <https://www.cssz.cz/-/situaci-v-oblasti-zadosti-o-duchod-a-jejich-vyrizovani-se-postupne-dari-stabilizovat>

dostatečně srozuměna s tím, že vlivem právní úpravy, která měla nabýt účinnosti na podzim roku 2023, dojde u některých generací pojištěnců k dočasnému omezení možnosti odejít do předčasného důchodu. Pojištěncům, kterých se toto omezení týká, nic nebránilo v tom, aby včas využili možnosti uplatnit nárok na předčasný důchod. Oficiální informační zdroje byly v tomto směru dostatečně sdílné a orgány sociálního zabezpečení byly pojištěncům efektivně nápomocny; řada pojištěnců také této možnosti využila.

Zájem médií o problematiku předčasných důchodů byl paradoxně také jedním z důvodů pro co nejdřívější nabytí účinnosti normy. Na základě empirických znalostí chtěla totiž vláda předejít další vlně odchodů do předčasného důchodu, resp. tuto vlnu alespoň minimalizovat. Jak se ukázalo v roce 2022, tehdejší výhodnost předčasného důchodu byla veřejností široce využívána. V roce 2023 se bohužel v médiích objevilo množství neověřených a nesprávných informací o výhodnosti předčasného důchodu i v roce 2023 ve srovnání s rokem 2024. Tyto informace byly nadto neúplné, neboť neupozorňovaly dostatečně na riziko razantního krácení důchodu v důsledku dlouhé doby předčasnosti. Lze proto kvalifikovaně odhadovat, že čím delší by legisvakance byla, tím více občanů by bylo motivováno odejít do předčasného důchodu, přičemž pod vlivem nesprávných informací v médiích by mezi nimi bylo i velké množství těch, kteří o tom původně vůbec neuvažovali. Tato vlna by způsobila další nežádoucí propad bilance důchodového účtu (zvýšení výdajů na starobní důchody, snížené příjmů z pojistného) a na straně dotčených osob by zbytečně došlo k dlouhodobému zhoršení úrovně zabezpečení ve stáří. Vláda tedy nesouhlasí s názorem navrhovatelů ohledně nedostatku naléhavého zájmu ve smyslu § 3 odst. 4 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů (bod 81 návrhu). Dle názoru vlády je tento naléhavý zájem dostatečně odůvodněn.

Vláda nesdílí názor navrhovatelů, že delší legisvakance (např. do 1. 10. 2024) by byla přínosem z hlediska předvídatelnosti a seznatelnosti práva. V jejím důsledku by pouze došlo k posunu dělicí linie, a tedy modifikaci množiny dotčených osob. I tak by ovšem platilo, že nárok na předčasný důchod vzniká či nevzniká v závislosti na tom, kdy konkrétní osoba dosáhne příslušného věku. Přitom by osoby, které by do důchodu odešly v období od účinnosti zákona do 1. 10. 2024, měly důchod krácen výrazněji a úroveň jejich hmotného zabezpečení by tak byla trvale nižší. Bez ohledu na délku legisvakance by vždy existovala velká skupina osob, na které již dosavadní mírnější úprava nedopadne, a budou se muset smířit s přísnějšími podmínkami.

V tomto směru vláda zásadně nesouhlasí s názorem navrhovatelů, že postup stran vládní většiny „*nebyl předvídatelný, naopak vykazoval znaky klamu, účelovosti a svévole*“ (bod 115 návrhu).

V.6. K tvrzené analogii projednávané věci se závěry Ústavního soudu vyjádřenými v nálezu sp. zn. III. ÚS 3493/15 (body 100 a násl. návrhu)

Vláda je toho názoru, že závěry vyjádřené v nálezu III. ÚS 3493/15 nejsou pro situaci, která nastala v souvislosti s nabytím účinnosti zákona č. 270/2023 Sb., příslušné.

Zásadní rozdíl spočívá v tom, že míra legitimního očekávání je v nálezu posuzována nikoliv v relaci k podmínce věkové, ale k započítatelnosti získaných dob pojištění. Charakter této podmínky je diametrálně odlišný, neboť k jejímu plnění dochází kontinuálně v rámci celé aktivní kariéry pojištěnce, zatímco podmínka věková má charakter spíše statický a je splněna až v okamžiku, který nastane v budoucnu.

Jestliže pojištěnec vykonává výdělečnou činnost nebo jinou aktivitu, kterou právní úprava platná a účinná v dané době označuje za dobu účasti na důchodovém pojištění, očekává zajisté, že tato doba bude v jeho budoucím důchodu zhodnocena. V tomto směru **lze hovořit o získaných nárocích a legitimním očekávání**. Ochrana nabytých práv je tradičně respektována při přípravě nové právní úpravy, neboť v rámci přechodných ustanovení bývá vždy zakotveno, že doby pojištění získané za účinnosti dřívější úpravy se hodnotí i pro účely nároků, které vzniknou v budoucnu. V případě, který byl řešen v uvedeném nálezu, byly tyto již průběžně získané nároky zpětně odňaty (resp. „ztraceny“) v důsledku ukončení platnosti Dohody mezi Československou republikou a Svazem sovětských

socialistických republik o sociálním zabezpečení (č. 116/1960 Sb.) ke dni 23. 9. 2009. To způsobilo, že stěžovatelce nemohly být pro účely předčasného důchodu přiznaného od 14. 2. 2011 započteny doby zaměstnání získané v Arménii, což vnímala jako citelný zásah do svých legitimních očekávání. Ústavní soud její stížnosti vyhověl.

Tento velmi specifický charakter jakéhosi průběžného nabývání nároku je však z principu vlastní pouze dobám pojištění, nikoliv podmínce věkové. Tato naopak není plněna průběžně, ale vznikne v budoucnu, jednorázově a ke konkrétnímu datu. Zachování této podmínky lze v době, kdy je nabývána účast na pojištění, považovat za více či méně pravděpodobné, nikoliv však jisté. Jde o cíl, k němuž pojištěnec směřuje, avšak v žádném okamžiku mu není garantováno, že se mu nezačne postupně vzdalovat. K věkové podmínce lze analogicky vztáhnout spíše následující pasáž příslušného nálezu: „*Odstranění Dohody z právního řádu České republiky tak představovalo pouze jeden z momentů celkového pohybu v úpravě důchodového pojištění, která nemůže být vnímána jako systém statický, jenž by - pokud by měl konzervovat status quo - musel zůstat nedotčen s ohledem na více než čtyři desítky let trvající pracovní kariéry rovněž po desítky let. Takovou rigiditu systému důchodového pojištění založeného na mezigenerační solidaritě ovšem nelze očekávat a v tom, že v systému dochází průběžně ke změnám, nelze spatřovat bez dalšího ústavní deficit (usnesení ze dne 19. 2. 2013 sp. zn. III. ÚS 2452/11).*“.

Věková podmínka se totiž postupem času mění s ohledem na demografický vývoj, kdy hlavním důvodem je zachování finanční udržitelnosti důchodového systému, tedy přijatelného poměru mezi počtem příjemců důchodu a počtem aktivních přispěvatelů do systému. V případě nepříznivého demografického či ekonomického vývoje se hranice důchodového věku posouvá směrem nahoru. V době, kdy pojištěnci prvně vzniká účast na důchodovém pojištění, mu vzniká legitimní očekávání v tom smyslu, že tato doba bude hodnocena pro účely nároku na jeho budoucí důchod i pro účely jeho výše, avšak objektivně nemůže získat jistotu z hlediska toho, že jeho nárok na starobní důchod vznikne v budoucnu k datu, které je stanoveno jako důchodový věk platný v době, kdy tuto činnost vykonává. Teprve v případě, že se dožije věku stanoveného právní úpravou účinnou v době, kdy tohoto věku skutečně dosahuje, a **splnil-li současně další zákonem stanovené podmínky**, lze hovořit o vzniku nároku na starobní důchod. K nepřiměřenému zásahu do legitimního očekávání by došlo teprve v případě, že by nárok, který již vznikl, byl odebrán. Posun věkové hranice před vznikem nároku na starobní důchod však takový nepřiměřený zásah nepředstavuje.

Novela provedená zákonem č. 270/2023 Sb. nepřipravila o nárok na předčasný důchod nikoho, kdo všechny stanovené podmínky splnil do dne její účinnosti (tj. do 1. 10. 2023). Osoby, které kteroukoliv z výše uvedených hmotněprávních podmínek nesplnily, úprava o tento nárok připravit nemohla, protože jim nevznikl. Mohla je připravit pouze o domněnku, že nárok v budoucnu vznikne, což je však průvodním jevem každé zpřísnující právní úpravy, zákon č. 270/2023 nevyjímáje.

Dalším zásadním rozdílem je to, že v záležitosti projednávané pod sp. zn. III. ÚS 3493/15 by samotné ukončení platnosti výše zmíněné mezinárodní smlouvy stěžovatelce nárok na hodnocení dob pojištění získaných v Arménii pro účely výše českého předčasného důchodu jednou pro vždy vyloučilo. V době, kdy tento nárok ztratila, neměla žádnou jistotu v tom směru, zda a kdy bude uzavřena Smlouva mezi Českou republikou a Ruskou federací o sociálním zabezpečení (nakonec se tak stalo až od 1. 11. 2014; smlouva publikována pod č. 57/2014 Sb. m. s.). Naproti tomu zákon č. 270/2023 Sb. možnost odchodu do předčasného důchodu **neodnímá na neurčito**, pouze ji oddaluje, přičemž konkrétní datum obnovení této možnosti je z právní úpravy jasně odvoditelné.

VI. K dopadům případného vyhovění návrhu

Vláda upozorňuje, že v případě akceptace návrhu podle bodu 121 by nebylo možno využívat institut předčasného důchodu, který by tak byl fakticky zrušen, a nebylo by možno využívat ustanovení o zvyšování důchodů, takže institut zvyšování důchodů by byl rovněž fakticky zrušen. Z čistě formálního hlediska se též upozorňuje na skutečnost, že návrh na zrušení slov v § 67 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění je bezpředmětný, neboť tato slova již byla zrušena zákonem č. 270/2023 Sb. (srov. čl. I bod 6

tohoto zákona). Dále se upozorňuje na to, že není zřejmé, jaký dopad by mělo zrušení ustanovení o účinnosti zákona č. 270/2023 Sb., když tento zákon již účinnosti nabyl.

VII. Závěrečný návrh

S ohledem na argumentaci uvedenou v tomto vyjádření vláda navrhuje, aby Ústavní soud návrh skupiny poslanců na zrušení části zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 270/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, **zamítl**.