1. 9. 2025

ID: 119964

Zvýšení důchodového věku

Povinností obecných soudů při posuzování zákonných náležitostí podání je vycházet z jejich (celého) obsahu, jak jim to v případě civilního řízení výslovně ukládá § 41 odst. 2 o. s. ř.

Ústavně vadný zákonodárný proces nemůže vést k ústavně konformnímu zákonodárnému aktu. Vada zákonodárného procesu, která dosahuje protiústavní úrovně, může být důvodem ke zrušení zákona přijatého v tomto procesu. 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, je však nutné zvážit, zda protichůdné ústavní normy či principy zároveň nepřevažují v daném případě nad zasaženou ústavní normou nebo principem.

Porušení § 66 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, může zasahovat ústavní normy nebo principy, konkrétně práva poslanců účastnit se parlamentní rozpravy a jejich rovnost jako reprezentantů lidu vyplývající z čl. 5 a 6 Ústavy a čl. 22 Listiny základních práv a svobod. Protichůdným ústavním principem je princip politického rozhodování vycházejícího z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním vyplývající z čl. 6 Ústavy. Procedurální návrhy o pevném času hlasování a následném ukončení rozpravy jsou ústavně konformní, pokud jsou způsobilé dosáhnout ochrany principu politického rozhodování z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním při minimálním zásahu do ústavních principů rovnosti poslanců a jejich práva účastnit se parlamentní rozpravy, neboť jednací řád Poslanecké sněmovny nenabízí mírnější a přitom obdobně účinný prostředek, jímž by bylo možné dosáhnout sledovaného cíle, tj. prosazení politické vůle většiny.

Ústavní soud se staví k přezkumu aplikace i interpretace sociálních práv zakotvených v hlavě čtvrté Listiny základních práv a svobod zdrženlivě, neboť si je vědom skutečnosti, že zákonná úprava i její použití jsou otázkami svou podstatou politickými, které jsou omezeny možnostmi státního rozpočtu. Sociální práva nemají bezpodmínečnou povahu, je nutné je náležitě zákonně konkretizovat a lze se jich také domáhat pouze v mezích platných zákonů. Posouzení účelnosti a vhodnosti zákonné úpravy v této oblasti proto Ústavní soud v zásadě ponechává v pravomoci zákonodárce a do jeho činnosti, kromě případů zjištěné neústavnosti, nezasahuje.

Zákonné vymezení podmínek výkonu sociálních práv nesmí být v rozporu se základními ústavními principy a nesmí zasahovat do samotné podstaty těchto základních práv. Stejně jako v případě základních práv a svobod přímo vymahatelných na základě Listiny základních práv a svobod musí též v případě sociálních práv zákonodárce respektovat pravidlo uvedené v čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, podle něhož při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu.

Zvýšení důchodového věku by bylo způsobilé zasáhnout esenciální obsah práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří (čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) pouze v případě, jednalo-li by se o zvýšení excesivní. Z podstaty čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod nelze dovodit, že by zákonná úprava měla při stanovení důchodového věku v důsledku výkonu rizikové práce zvýhodnit určitou přesně vymezenou skupinu osob. Určení této kategorie tak zůstává projevem politického uvážení zákonodárce, které však musí respektovat mezinárodní závazky.

(Nález Ústavního soudu České republiky sp.zn. Pl.ÚS 11/25 ze dne 25.6.2025)

Ústavní soud rozhodl o návrhu skupiny poslanců, za kterou jedná poslankyně, JUDr. A.S., Ph.D., zastoupené Mgr. D.R., advokátem, sídlem B., na zrušení zákona č. 417/2024 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, a in eventum na zrušení vybraných ustanovení zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, za účasti Parlamentu České republiky, jako účastníka řízení, a vlády, jako vedlejší účastnice řízení, tak, že návrh se zamítá.

Z odůvodnění:

I. Předmět řízení a obsah podaného návrhu

1. Ústavní soud se v nyní posuzované věci zabýval abstraktní kontrolou ústavnosti tzv. druhé etapy důchodové reformy, čímž navázal na ústavní přezkum tzv. první etapy důchodové reformy [srov. nálezy pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 30/23 ze dne 17. 1. 2024 týkající se snížení mimořádné valorizace důchodů (Valorizace důchodů), a sp. zn. Pl. ÚS 47/23 ze dne 4. 6. 2025 týkající se úpravy předčasných důchodů (Předčasné důchody)].

2. Návrhem podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky ("Ústava") a § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, se skupina 71 poslanců (dále také "navrhovatelka") předně domáhá zrušení zákona č. 417/2024 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb. o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. V první a hlavní argumentační linii navrhovatelka namítá protiústavnost celého napadeného zákona jakožto novely, a nikoli pouze novelizovaných ustanovení jako součástí zákona o důchodovém pojištění. Má za to, že při jeho projednání a schvalování došlo v Poslanecké sněmovně k protiústavnímu porušení pravidel zákonodárného procesu.

3. Ve druhé a podpůrné argumentační linii, uplatněné in eventum, neshledal-li by Ústavní soud návrh důvodným již v důsledku namítaných vad legislativního procesu, navrhovatelka brojí proti zákonem č. 417/2024 Sb. doplněným ustanovením zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění. Konkrétně navrhuje v § 32 odst. 2 ve větě první zákona o důchodovém pojištění zrušení čísla "1973" a slov "č. 1", dále v § 32 odst. 3 zrušení celé věty první ve znění: "U pojištěnců narozených v období let 1974 až 1988 se důchodový věk stanoví tak, že se k věku 65 let a 8 měsíců přičte takový počet kalendářních měsíců, který se stanoví jako rozdíl v počtu let mezi rokem narození pojištěnce a rokem 1973; ustanovení odstavce 2 věty druhé platí zde obdobně.", dále v § 32 odst. 3 ve větě druhé zrušení čísla "1988" a čísla "67" a konečně v § 37d odst. 2 věta druhá zákona o důchodovém pojištění navrhuje zrušení ustanovení ve znění: "Rizikovou prací se pro účely tohoto zákona rozumí práce, která je podle právních předpisů upravujících ochranu veřejného zdraví zařazena do čtvrté kategorie.".

II. Argumentace navrhovatelky

II. a) Procedurální námitky - nedostatky legislativního procesu

4. Navrhovatelka podrobně popisuje způsob přípravy, projednání a schválení druhé etapy důchodové reformy (sněmovního tisku č. 696), a to včetně exekutivní fáze, tj. mezirezortního připomínkového řízení. Uvádí, že diskuze o napadeném zákonu probíhala věcně a kultivovaně, nicméně má za to, že ve všech třech čteních došlo k porušení § 66 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny ("jednací řád"). Uvádí, že předsedající opakovaně ukončil rozpravu, ačkoliv do ní byli v prvním, druhém i třetím čtení přihlášeni další řečníci. Navrhovatelka doplňuje, že proti tomuto postupu se ve druhém čtení ohradila předsedkyně poslaneckého klubu hnutí ANO 2011, poslankyně A. Schillerová, která svůj nesouhlas podložila stanoviskem Legislativního odboru Poslanecké sněmovny.

5. Navrhovatelka dále upozorňuje na ignorování návrhu poslankyně A. Schillerové ze dne 1. 11. 2024 na odročení jednání o projednávaném bodu do 30. 6. 2025. Nesouhlasí s označením tohoto návrhu jako nezpůsobilého pro hlasování. Má za to, že tento návrh měl být projednán a hlasován, a to buď bezprostředně v režimu § 54 odst. 8 jednacího řádu, případně nejpozději po skončení rozpravy ve třetím čtení podle § 72 odst. 1 bodu 1 jednacího řádu. V postupu koaliční většiny spatřuje navrhovatelka svévoli, která vedla k zásadnímu porušení pravidel jednacího řádu a popření práv opozičních poslanců v legislativním procesu zakotvených na ústavní úrovni, a tím k nezhojitelnému protiústavnímu stavu.

6. Navrhovatelka dále uvádí, že průběh druhého čtení protiústavně zatížilo podání pozměňovacích návrhů majících charakter přílepků (pozměňovací návrh č. 5064), resp. pozměňovacích návrhů, které podstatným způsobem změnily projednávaný návrh zákona a na něž s ohledem na stanovený pevný čas ukončení obecné rozpravy neměli poslanci možnost věcně zareagovat. Odkazuje na pozměňovací návrh č. 5098, podaný poslanci J. Jakobem a M. Bendou do systému Poslanecké sněmovny těsně před skončením obecné rozpravy ve druhém čtení dne 4. 10. 2024 v 10:41. Tento pozměňovací návrh vypustil příznivější pravidla pro dřívější odchod do starobního důchodu pro celou tzv. třetí kategorii prací. Navrhovatelka konkrétně uvádí, že pozměňovacím návrhem "došlo k vyřazení zhruba 90 % původně navržených zaměstnanců v těch nejnáročnějších pracovních pozicích z benefitu snížení věkové hranice pro odchod do starobního důchodu v situaci, kdy obecná věková hranice byla zvýšena z 65 na 67 let." Tento nedostatek, tj. nemožnost vyjádřit se k uvedenému pozměňovacímu návrhu, nebyl s ohledem na ukončení rozpravy zhojen ani ve třetím čtení. Navrhovatelka v této souvislosti odkazuje rovněž na stanovisko senátního garančního výboru, Výboru pro sociální politiku, který Senátu doporučil návrh zákona schválit, nicméně konstatoval, že "vyhodnocení a ohodnocení vybraných rizik v kategorii III v souvislosti s dřívějšími odchody do důchodů je nedostatečně zohledněno".

7. Navrhovatelka dále uvádí, že návrh zákona nebyl přikázán k projednání ústavněprávnímu, zdravotnímu, hospodářskému, ani rozpočtovému výboru, což podle jejího názoru vyloučilo věcnou debatu o důchodové reformě. Namítá, že debata ve výborech je těžištěm zákonodárného procesu v Poslanecké sněmovně. Tento postup dle jejího názoru odporuje požadavku racionálního zákonodárného procesu.

8. Navrhovatelka zdůrazňuje, že opoziční poslanci v případě projednávání napadeného zákona nepoužili obstrukce, i když podle judikatury Ústavního soudu představují legitimní nástroj parlamentní opozice, resp. menšiny. Upozorňuje, že i představitelé vládní většiny (např. poslanec M. Benda) označili debatu za věcnou a kultivovanou.

9. Navrhovatelka celkově hodnotí způsob přijetí návrhu zákona jako hrubě rozporný se závaznými pravidly legislativního procesu. Uvádí, že v postupu parlamentní většiny shledává rozpor se základními hodnotami právního státu, jakými jsou předvídatelnost a seznatelnost práva, zákaz svévole nebo právní jistota.

10. Navrhovatelka má za to, že shora rekapitulovaný způsob projednání a schvalování zákona č. 417/2024 Sb. vykazuje ústavněprávní vady, přičemž se dovolává porušení čl. 1 odst. 1, 2, čl. 2 odst. 1, 3, čl. 5, čl. 6 a čl. 9 odst. 2 Ústavy a čl. 2 odst. 2 a čl. 22 Listiny základních práv a svobod ("Listina"). Svou argumentaci doplňuje obsáhlými citacemi prejudikatury Ústavního soudu týkající se ústavnosti legislativního procesu.

II. b) Materiální námitky

11. Ve druhé a podpůrné argumentační linii navrhovatelka napadá ústavnost shora uvedených novelizovaných ustanovení zákona o důchodovém pojištění.

12. Navrhovatelka připomíná, že měla "ohledně zvýšení věku pro odchod do starobního důchodu odlišný názor od politiků vládní většiny, časové úlevy pro osoby pracující v nejnáročnějších profesích vnímala jako alespoň minimální kompenzaci obecného zpřísnění podmínek pro pobírání starobního důchodu." Za protiústavní považuje již samotné zvýšení věkové hranice pro odchod do starobního důchodu nad 65 let až na 67 let. Tuto zákonnou úpravu považuje za rozpornou s mezinárodními závazky [konkrétně s čl. 15 odst. 2 Úmluvy o invalidních, starobních a pozůstalostních dávkách (č. 128) Mezinárodní organizace práce ("Úmluva o dávkách"), vyhlášené pod č. 416/1991 Sb., který stanoví, že předepsaný věk (pro poskytování starobního důchodu) nesmí přesahovat 65 let; příslušné orgány mohou stanovit vyšší věk s ohledem na demografická, ekonomická a sociální hlediska doložená statisticky], a tedy v konečném důsledku rozpornou s ústavním principem zakotveným v čl. 1 odst. 2 Ústavy. Změna pravidel týkajících se stanovení hranice důchodového věku nebyla podle navrhovatelky dostatečně zdůvodněná, resp. podpořená jasnými analýzami a podklady, jak vyžaduje zmíněná mezinárodní smlouva. V tomto navrhovatelka spatřuje rozpor se zásadami materiálního právního státu, mezi něž, podobně jako při rozporování legislativního procesu, zařazuje legitimní očekávání, předvídatelnost práva, právní jistotu a zákaz svévole.

13. Dále kritizuje, že úleva z tohoto zvýšení byla poskytnuta pouze osobám, které vykonávají rizikové práce ve čtvrté kategorii rizikových prací podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů ("zákon o ochraně veřejného zdraví"). Navrhovatelka považuje pozměňovací návrh omezující úlevu ze zvýšení důchodového věku právě jen na rizikové práce čtvrté kategorie za neodůvodněný, v čemž shledává rozpor nejen s § 94 odst. 1 jednacího řádu, ale zejména s čl. 15 odst. 3 Úmluvy o dávkách, resp. čl. 1 odst. 2 Ústavy. Vyřazení třetí kategorie rizikových zaměstnání z výhody možného dřívějšího odchodu do starobního důchodu, předvídané v původním vládním návrhu zákona, označuje za svévolný a nepodložený a opětovně rozporný se shora uvedenými zásadami materiálního právního státu zaručenými čl. 1 odst. 1 Ústavy.

14. Navrhovatelka má za to, že napadená ustanovení zákona o důchodovém pojištění odporují ústavnímu pořádku, přičemž se dovolává porušení čl. 1 odst. 1, 2 Ústavy, čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny a čl. 15 odst. 2 Úmluvy o dávkách.

III. Vyjádření účastníků, vedlejší účastnice řízení a replika navrhovatelky

15. Ústavní soud zaslal návrh na zahájení řízení Poslanecké sněmovně, Senátu, vládě a veřejnému ochránci práv.

III. a) Vyjádření komor Parlamentu

16. Poslanecká sněmovna (prostřednictvím předsedkyně) popsala průběh projednání a schválení napadeného zákona. Zopakovala, že návrh zákona byl předložen vládou Poslanecké sněmovně v 9. volebním období dne 7. 5. 2024 jako sněmovní tisk č. 696. První čtení proběhlo na 104. schůzi ve dnech 28. až 30. 5. 2024, ve kterém byl tisk přikázán k projednání Výboru pro sociální politiku jako výboru garančnímu. Výbor pro sociální politiku návrh zákona projednával ve dnech 19. 6. 2024, 11. 7. 2024 a 5. 9. 2024, kdy vydal usnesení s pozměňovacími návrhy doručené poslancům jako tisk 696/3. Druhé čtení se uskutečnilo na 113. schůzi ve dnech 2. až 4. 10. 2024, kdy probíhala obecná rozprava. Podrobná rozprava proběhla dne 4. 10. 2024 a všechny podané pozměňovací návrhy byly zpracovány jako tisk 696/5. Následné třetí čtení proběhlo na 117. schůzi Poslanecké sněmovny ve dnech 1. 11. 2024 a dále pokračovalo 6. a 8. 11. 2024. Z přítomných 188 poslanců bylo pro návrh zákona 103 a proti návrhu 85 poslanců. Návrh zákona byl přijat a dne 12. 11. 2024 postoupen Senátu, který jej zařadil na svou 4. schůzi dne 4. 12. 2024. Senát návrh zákona schválil ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Návrh zákona byl doručen prezidentovi k podpisu 6. 12. 2024. Prezident návrh zákona podepsal 13. 12. 2024. Zákon byl vyhlášen 18. 12. 2024 ve Sbírce zákonů pod číslem 417/2024 Sb.

17. Z vyjádření Poslanecké sněmovny se dále podává, že souhrnná délka prvního čtení činila zhruba 33 hodin, v jejichž rámci došlo přibližně ke 250 vystoupením poslanců opozice. Druhé čtení trvalo zhruba 20 hodin a zahrnovalo zhruba 150 opozičních vystoupení. Třetí čtení trvalo přibližně 14 hodin, v jejichž rámci vystoupili opoziční poslanci s přibližně 180 příspěvky.

18. Ve vztahu k pozměňovacímu návrhu poslanců J. Jakoba a M. Bendy Poslanecká sněmovna uvedla, že tento návrh byl vložen do systému 4. 10. 2024 v 10:41, tedy v době, kdy probíhala v druhém čtení obecná rozprava, na niž navázala podrobná rozprava probíhající v čase 11:48 až 12:22. Poslanecká sněmovna odkázala na s. 2 sněmovního dokumentu č. 5098, jež obsahuje odůvodnění pozměňovacího návrhu.

19. Ve vztahu k námitce nepřikázání návrhu zákona dalším výborům Poslanecká sněmovna odkázala na § 91 odst. 4 jednacího řádu, který stanoví, že výbory, jimž nebyl návrh zákona přikázán přímo Poslaneckou sněmovnou, mohou sdělit své stanovisko Poslanecké sněmovně a výboru, který návrh zákona projednává. Vyjádřila se rovněž k námitce tvrzeného ignorování návrhu poslankyně A. Schillerové. Vysvětlila, že případné hlasování a schválení tohoto návrhu by nebylo v souladu s usnesením Poslanecké sněmovny o pokračování jednání dne 6. 11. 2024, přijatým k návrhu poslance A. Dufka (dne 1. 11. 2024).

20. Poslanecká sněmovna závěrem uvedla, že jednala v přesvědčení o souladu přijatého zákona s Ústavou s tím, že rozhodnutí o této otázce ponechává na Ústavním soudu.

21. Senát shrnul argumentaci navrhovatelky, obsah napadeného zákona i průběh senátního projednání jeho návrhu. Uvedl, že v rozpravě trvající déle než šest hodin zazněla zejména vystoupení členů senátorského klubu ANO 2011. Upřesnil, že v rozpravě byl nejvíce tematizován okruh pojištěnců, jimž se snižuje důchodový věk při odpracování stanoveného počtu směn v rizikových zaměstnání. Po ukončení rozpravy Senát přijal usnesení č. 55, kterým návrh zákona schválil ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Pro tento návrh se vyslovilo 48 senátorů z 66 přítomných, 15 senátorů bylo proti a tři se zdrželi. V souvislosti s projednáváním návrhu zákona Senát přijal usnesení č. 56, v němž konstatoval, že vyhodnocení a ohodnocení vybraných rizik ve třetí kategorii je ve vztahu k dřívějším odchodům do důchodu nedostatečně zohledněno, a vyzval vládu, aby potřebu dřívějších odchodů do důchodu osob pracujících na pracovištích s výskytem těchto rizik řešila prostřednictvím povinného nadstandardního příspěvku zaměstnavatele na jejich soukromé důchodové finanční produkty a upřesnila reálný termín zavedení tohoto opatření.

22. Senát uzavřel, že při projednávání návrhu zákona jednal v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

III. b) Vyjádření vlády

23. Vláda přijala dne 16. 4. 2025 usnesení č. 266, kterým schválila svůj vstup do řízení před Ústavním soudem, navrhla, aby Ústavní soud návrh odmítl, případně zamítl a zmocnila místopředsedu vlády a ministra práce a sociálních věcí k zastupování vlády a ministra spravedlnosti ve spolupráci s ministrem vnitra, ministrem práce a sociálních věcí, ministrem financí a ministryní obrany k vypracování vyjádření vlády k návrhu.

24. Vláda předně vyjádřila názor, že návrh - zejména ve vztahu k jeho první argumentační linii - chápe především jako účelové přenesení politického boje na půdu Ústavního soudu, proti čemuž se ohradila.

25. Uvedla, že důvodem pro vypracování návrhu zákona byla aktuální potřeba adekvátně reagovat na demografický vývoj společnosti a na zvyšující se rozdíl mezi příjmy z pojistného na důchodové

pojištění a výdaji na dávky důchodového pojištění. Vláda zdůraznila, že kdyby nedošlo k žádným změnám, činil by rozdíl mezi příjmy z pojistného a výdaji na důchody za 35 let podle kvalifikovaného odhadu již téměř 3 % HDP, tedy cca 300 mld. Kč v současných hodnotách. Tento deficit by zásadním způsobem ohrožoval udržitelnost veřejných financí v České republice. Vláda proto považovala za nezbytné provést opatření ke stabilizaci důchodového systému a tato opatření schválit ještě v tomto volebním období. Zdůraznila, že nyní napadenou zákonnou úpravu je potřeba nazírat a hodnotit v širším kontextu snahy vlády o ozdravení veřejných financí ve smyslu jejich udržitelnosti a dlouhodobé vyrovnanosti veřejných rozpočtů. Odkázala přitom na povinnost státu stanovenou § 2 zákona č. 23/2017 Sb., o rozpočtové odpovědnosti, a v současnosti probíhající mezirezortní připomínkové řízení týkající se legislativního návrhu ústavního zakotvení principu rozpočtové odpovědnosti. Vláda zmínila rovněž mezigenerační solidaritu, kterou označila primárně za otázku ekonomickou a politickou. Zdůraznila společenský zájem na vyváženosti, spravedlnosti a udržitelnosti systému důchodového pojištění, akcentovaný rovněž v úvodní části důvodové zprávy zákona č. 417/2024 Sb.

26. K námitkám týkajícím se porušení legislativního procesu se vláda vyjádřila toliko obecně s odůvodněním, že "k poskytnutí stanoviska v dané otázce pro účely řízení před Ústavním soudem je podle názoru vlády povolán Parlament, resp. jeho obě komory jako hlavní účastníci řízení". Odkázala přitom na nálezovou judikaturu pléna Ústavního soudu (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. 8. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 21/14 ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 7/22 ze dne 13. 9. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 30/23 ze dne 17. 1. 2024 a sp. zn. Pl. ÚS 41/23 ze dne 4. 12. 2024). Z této judikatury dle vyjádření vlády vyplývá, že vada v legislativním procesu vyvolává protiústavnost schváleného zákona, odporuje-li přímo normě výslovně zakotvené v ústavním pořádku, nebo porušuje-li jednací řád Poslanecké sněmovny či Senátu či jinou podústavní normu upravující legislativní proces s tím, že v důsledku této vady dojde k dotčení některé z ústavních norem a zároveň protichůdné ústavní normy nepřevažují v daném případě nad ústavní normou, která je zasažena.

27. Dle vlády prvně uvedená varianta protiústavnosti zákona způsobená vadou legislativního procesu ve věci předkládané navrhovatelkou nenastala. Zhodnotila tedy případné naplnění v pořadí druhé varianty, přičemž s odkazem na judikaturu Ústavního soudu upřesnila, že k porušení jednacího řádu může docházet ve třech typových situacích: porušení pravidel stavu legislativní nouze, přílepky a omezení parlamentní debaty sloučením rozpravy k nesouvisejícím návrhům zákonů nebo ukončením rozpravy za situace, kdy jsou do ní ještě přihlášení řečníci. K posledně uvedené situaci vláda uvedla, že v nyní posuzovaném případě k neústavnímu omezení parlamentní debaty nedošlo, neboť ve shodě se závěry plynoucími ze shora uvedené nálezové judikatury Ústavního soudu platí, že představitelé opozice nebyli z ústavního pohledu zbaveni možnosti reálně se seznámit s návrhem zákona a vyjádřit k němu své stanovisko.

28. Vláda detailně popsala průběh projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně. Vyjádřila se obdobně jako Poslanecká sněmovna. Uvedla, že vládní návrh zákona podle sněmovního tisku č. 696 byl poslancům rozeslán dne 7. 5. 2024 a byl projednán ve třech čteních na 104., 113. a 117. schůzi Poslanecké sněmovny. Návrh zákona byl schválen dne 8. 11. 2024, tj. byl v Poslanecké sněmovně projednáván šest měsíců, a to celkem v deseti jednacích dnech, konkrétně: 28. 5. (od 13:00 do 23:00), 29. 5. (od 9:00 do 23:00), 30. 5. (od 9:00 do 18:15), 2. 10. (od 9:00 do 22:00), 3. 10. (od 9:00 do 20:30), 4. 10. (od 9:00 do 12:30 hod.), 30. 10. (od 12:00 do 15:30), 1. 11. (od 9:00 do 13:50 hod.), 6. 11. (od 9:00 do 14:00) a 8. 11. (od 9:00 do 13:00). Garanční výbor, tj. Výbor pro sociální politiku, návrh zákona projednával pětkrát na svých schůzích konaných ve dnech 19. 6., 11. 7., 5. 9., 9. 10. a 25. 10. 2024. Vláda vyjádřila názor, že časový prostor na prostudování a přípravu na projednávání návrhu zákona, na vystoupení poslanců v rámci rozprav v jednotlivých čteních a ve výborech a na uplatnění pozměňovacích návrhů a zaujetí stanoviska byl dostatečný.

29. Vláda připomněla, že vystoupení opozičních poslanců byla často velmi dlouhá (mnohahodinová) a

řada vystoupení, přinejmenším zčásti, ani neměla racionální vztah k projednávanému návrhu zákona, tj. k důchodové reformě. Zdůraznila, že cílem mnohých vystoupení opozičních poslanců byly právě jen obstrukce (cituje např. vyjádření poslance A. Babiše), které ovšem nepožívají ústavněprávní ochrany.

30. Vláda upozornila, že konstatoval-li by Ústavní soud přesto vadu legislativního procesu spočívající v porušení zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, v jejímž důsledku došlo k porušení některé z ústavních norem, v souladu se svou ustálenou judikaturou by měl zvážit, zda protichůdné ústavní normy nepřevažují v daném případě nad ústavní normou, která je zasažena. Např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/14 (bod 166) 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 došel k závěru, že ochrana uvedených hodnot v posuzovaném případě převáží nad zájmem na derogaci napadeného zákona.

31. Ve vztahu k námitce nehlasovaného procedurálního návrhu poslankyně A. Schillerové, která v rámci třetího čtení dne 1. 11. 2024 podala podle § 63 jednacího řádu návrh na odročení jednání o tomto sněmovním tisku do 30. 6. 2025, vláda konstatovala, že takový návrh byl podle jejího názoru nehlasovatelný. Poslanecká sněmovna totiž předtím již odhlasovala, že třetí čtení tisku 696 bude pokračovat dne 6. 11. 2024 od 9:00. Toto usnesení by tedy muselo být nejprve revokováno. Teprve pokud by k revokaci došlo, mohlo by být hlasováno o návrhu poslankyně A. Schillerové.

32. Ve vztahu k pozměňovacímu návrhu poslanců J. Jakoba a M. Bendy vláda uvedla, že byl v systému Poslanecké sněmovny evidován (i s odůvodněním) pod č. 5098 dne 4. 10. 2024. Pozměňovací návrh byl dne 4. 10. 2024 načten v podrobné rozpravě v rámci druhého čtení v souladu s § 94 odst. 1 jednacího řádu, přičemž byl i stručně odůvodněn poslancem J. Jakobem. Podle vlády právní úprava předkládání pozměňovacích návrhů v § 94 odst. 1 jednacího řádu počítá s tím, že poslanecký pozměňovací návrh je prezentován právě až během druhého čtení. K vyhodnocení podaných pozměňovacích návrhů pak slouží garantovaný časový odstup před konáním třetího čtení a institut projednání garančním výborem. Garanční výbor Poslanecké sněmovny, tj. Výbor pro sociální politiku, podané pozměňovací návrhy opakovaně projednával ve dnech 9. a 25. 10. 2024. Třetí čtení sněmovního tisku č. 696 pak bylo zahájeno dne 10. 10. 2024, pokračovalo ve dnech 1., 6. a 8. 11. 2024, kdy byl sněmovní tisk ve třetím čtení Poslaneckou sněmovnou schválen. Opozice přitom pozměňovací návrh v průběhu třetího čtení opakovaně rozporovala, což dokládá, že nejen měla, ale též využila možnost vyjádření.

33. Ve vztahu k nepřikázání návrhu zákona dalším výborům vláda poznamenala, že rozhodnutí, kterým výborům bude návrh zákona přikázán, je podle § 90 odst. 7 jednacího řádu autonomním právem Poslanecké sněmovny. Návrh zákona však musí být přikázán vždy garančnímu výboru, což se v nyní posuzovaném případě stalo. Vláda dále - obdobně jako Poslanecká sněmovna - odkázala na úpravu obsaženou v § 91 odst. 4 jednacího řádu.

34. S ohledem na shora uvedené vláda formulovala dílčí závěr, že průběh projednávání a schvalování zákona č. 417/2024 Sb. nevykazuje žádný ústavněprávní deficit, který by měl iniciovat uplatnění kasační pravomoci Ústavního soudu.

35. Vláda se vyjádřila rovněž k druhé (materiální) argumentační linii navrhovatelky, spočívající v tvrzené neústavnosti shora uvedených ustanovení zákona o důchodovém pojištění. V odkazu na judikaturu Ústavního soudu předně vymezila základní východiska limitovaného přezkumu ústavnosti sociálních práv.

36. Z hlediska odůvodnění napadené právní úpravy vláda zopakovala, že pro předložení návrhu

zákona existovaly závažné faktické důvody, zejména neudržitelnost předchozího systému důchodového pojištění, jenž do budoucna směřoval k vysokým deficitům důchodového účtu. Vláda nastínila nepříznivou predikci demografického vývoje České republiky a jeho vlivu na důchodový systém. Odkázala přitom na Zprávu o stavu důchodového systému České republiky a o jeho předpokládaném vývoji se zřetelem na demografickou situaci České republiky a na očekávaný populační a ekonomický vývoj ("Zpráva o stavu důchodového systému"), která je součástí sněmovního tisku č. 696 [srov. Závěrečnou zprávu hodnocení dopadů regulace podle obecných zásad (RIA) ("Závěrečná zpráva RIA")].

37. Vláda upozornila, že na dodržování závazků plynoucích z Úmluvy o dávkách dohlíží i orgány Mezinárodní organizace práce, která - zjednodušeně řečeno - doposud nikdy nerozporovala závěry reportované Českou republikou týkající se plnění závazků z této mezinárodní smlouvy. K námitce porušení mezinárodních závazků státu, konkrétně čl. 15 odst. 3 Úmluvy o dávkách, a přeneseně též čl. 1 odst. 2 Ústavy, vláda uvedla, že je věcí každé smluvní strany zmíněné mezinárodní smlouvy, které profese privileguje snížením důchodového věku. Nalezení shody na obsahu tohoto vymezení je posláním moci zákonodárné, která se v průběhu legislativního procesu může, ale nemusí shodnout s návrhem, který v rámci své zákonodárné iniciativy předkládá vláda jakožto orgán moci výkonné. Vláda zdůraznila, že skupina zaměstnanců vykonávajících práce zařazené do třetí a čtvrté kategorie podle zákona o ochraně veřejného zdraví až do konce roku 2024 žádné zvláštní postavení z hlediska stanovení důchodového věku neměla. Postavení těchto osob bylo tedy zcela shodné s ostatními pojištěnci. Preferované zacházení bylo navrženo až v souvislosti s důchodovou reformou, přičemž bylo třeba zvýhodněnou skupinu definovat způsobem, na kterém bude nalezena celospolečenská shoda vyjádřená demokraticky nastaveným poměrem sil v Poslanecké sněmovně. Vláda akcentovala povahu základního práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří coby práva sociálního, u kterého má zákonodárce povinnost upravit je prováděcím zákonem. Je však v zásadě již věcí jeho volné úvahy, jak příslušnou materii upraví.

38. Vláda uvedla, že napadený pozměňovací návrh byl dostatečně odůvodněn. Práce zařazené pouze ve čtvrté kategorii byly zvoleny především z důvodu, že jde o nejrizikovější kategorii pro zdraví, při které jsou překračovány hygienické limity, tedy hrozí vysoké riziko ohrožení zdraví, které nelze vyloučit ani při používání dostupných a použitelných ochranných opatření. Předkladatelé pozměňovacího návrhu brali v potaz rovněž fiskální dopady, s čímž vláda ve vyjádření souhlasila, neboť považuje za účelné nejprve vyhodnotit dopady rozšíření okruhu pojištěnců se sníženým důchodovým věkem, kteří pracují ve čtvrté kategorii prací, a až poté případně přistoupit k další úpravě okruhu osob, kterých by se týkalo snižování důchodového věku. Vláda dále doplnila, že třetí kategorie byla na základě poslaneckého pozměňovacího návrhu vyčleněna, neboť pro ni bylo zvoleno jiné řešení, které z hlediska finančních dopadů na pojištěnce vede k velmi podobnému výsledku jako je ten, který by mělo zařazení do preferované skupiny ve smyslu zákona o důchodovém pojištění (toto řešení spadá do sféry tzv. třetího důchodového pilíře a zahrnuje povinný příspěvek zaměstnavatele na produkty spoření na stáří). Návrh právní úpravy již byl Poslanecké sněmovně předložen a je projednáván jako sněmovní tisk č. 894.

39. V závěru se vláda vyjádřila k důsledkům navrhovaného zrušení právní úpravy. Její zrušení jako celku by eliminovalo prakticky celé reformní úsilí vlády v oblasti důchodového pojištění. Vláda upozornila, že z právního řádu by byla odstraněna nejen opatření směřující k zajištění budoucí stability důchodového systému a vyrovnanější bilance důchodového účtu, ale také opatření, která v rámci sociální soudržnosti směřují k posílení individuálních nároků pojištěnců. Zrušena by byla mj. rovněž právní úprava zavádějící nárok na snížení hranice důchodového věku pro zaměstnance vykonávající práce zařazené do čtvrté kategorie, což ovšem opozice v průběhu legislativního procesu nekritizovala. Zrušení dílčích ustanovení by podle vlády způsobilo neúplnost, nesrozumitelnost a nelogičnost právní úpravy obsažené v zákoně o důchodovém pojištění.

III. c) Replika navrhovatelky

40. Navrhovatelka v replice setrvala na své argumentaci, na niž odkázala, a to zejména v části týkající se ústavnosti procedury přijetí napadeného zákona. Ve vztahu k části vyjádření vlády týkající se materiálních námitek uvedla, že nepolemizuje se specifickým charakterem hospodářských, sociálních a kulturních práv, jichž se lze dovolávat toliko v mezích prováděcích zákonů (čl. 41 odst. 1 Listiny). Upřesnila, že podstata její argumentace je postavena na nesouladu napadeného zákona s mezinárodními závazky státu, přičemž odkazuje na zásadu pacta sunt servanda, kterou označuje za úhelný kámen systému mezinárodního práva veřejného. Zdůraznila, že v návrhu neargumentuje zásahem do sociálních práv ve smyslu rozsahu poskytovaného plnění, čímž se "dostává mimo rámec čl. 41 odst. 1 Listiny a [nepředkládá] otázku čistě politického uvážení podléhající eventuálně pouze tzv. testu racionality." Navrhovatelka se vymezila rovněž vůči vyjádření vlády, že je věcí politického uvážení, zda bude zohledněna i třetí kategorie zaměstnanců. Tento postoj vlády opakovaně označila za projev svévole veřejné moci.

41. Navrhovatelka dále vyjádřila nesouhlas s názorem Poslanecké sněmovny, že pozměňovací návrh poslanců M. Bendy a J. Jakoba obsahuje odůvodnění. Zdůraznila, že pasáž, na kterou odkazuje Poslanecká sněmovna, neodpovídá požadavkům Úmluvy o dávkách. Závěrem reagovala na vyjádření Senátu, přičemž kvitovala jeho reakci na vypuštění příznivějších pravidel pro dřívější odchod do starobního důchodu pro celou tzv. třetí kategorii osob (srov. výše usnesení č. 56).

II. d) Sdělení veřejného ochránce práv

42. Veřejný ochránce práv Ústavnímu soudu sdělil, že nevyužije svého práva podle § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu a do řízení jako vedlejší účastník nevstoupí.

IV. Upuštění od ústního jednání

43. Ústavní soud dospěl k závěru, že od ústního jednání nelze očekávat další objasnění věci, a proto v souladu § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl ve věci bez jeho nařízení.

V. Podmínky řízení

44. Ústavní soud je k projednání návrhu na zrušení zákona č. 417/2024 Sb., resp. in eventum na zrušení novelizovaných ustanovení zákona o důchodovém pojištění příslušný. Navrhovatelka je k podání návrhu aktivně legitimována. Ačkoliv podle ustálené judikatury Ústavního soudu (srov. cit. nález sp. zn. Pl. ÚS 41/23, body 37 a 39) novelizující právní předpis a jeho jednotlivá ustanovení obecně nemají samostatnou normativní existenci, neboť se stávají součástí novelizovaného právního předpisu, je-li namítána absence normotvorné kompetence nebo porušení ústavně předepsaného způsobu přijetí právního předpisu, může být z těchto hledisek posuzována právě i ústavnost novelizujícího předpisu (tj. zákona č. 417/2024 Sb.) Napadená ustanovení zákona o důchodovém pojištění jsou platnou součástí právního řádu. Ústavní soud proto mohl přistoupit k meritornímu posouzení návrhu.

VI. Přezkum procedury přijetí napadeného zákona

45. V souladu s § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu se Ústavní soud zabýval v prvé řadě tím, zda byl napadený zákon (č. 417/2024 Sb.) přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Následně posoudil, zda je napadená právní úprava (novelizovaná ustanovení zákona o důchodovém pojištění) v souladu s ústavním pořádkem z hlediska věcného.

46. Ústavní soud shledal, že zákon č. 417/2024 Sb. byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence. Navrhovatelka proti tomu ostatně žádné námitky nevznesla. Její argumentace - jak vyplývá ze shora provedené rekapitulace - se soustřeďuje především na vady legislativního procesu. Ústavní soud se proto zabýval tím, zda byl zákon č. 417/2024 Sb. přijat ústavně předepsaným způsobem.

VI. a) Obecná ústavní východiska a principy legislativního procesu a posuzování jeho vad

47. Ústavní soud se k posuzování ústavnosti legislativního procesu v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů podle § 64 a násl. zákona o Ústavním soudu vyjádřil již mnohokrát.

48. Ústavní soud zdůrazňuje, že Ústava vymezuje pouze základní rámec legislativního procesu. Legislativní proces upravují podrobněji především jednací řády obou komor Parlamentu. Pramenem tzv. parlamentního práva jsou dále autonomní usnesení jednotlivých komor Parlamentu vydaná na základě § 1 odst. 2 jejich jednacích řádů. Významná je rovněž ustálená a ústavně souladná praxe parlamentní komory a jejích orgánů (srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 30/23, bod 76, a sp. zn. Pl. ÚS 47/23, bod 40). Především jednací řády jednotlivých komor Parlamentu tak garantují a převádějí do praxe jednotlivé ústavní principy zákonodárného procesu. Ústavními principy a hodnotami se také řídí výklad a aplikace jednotlivých ustanovení jednacích řádů (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 1/12, bod 205).

49. Ústavní soud opakovaně judikoval, že při přezkumu legislativního procesu respektuje především obecný princip ústavní dělby moci, který spočívá v její distribuci mezi různé ústavní instituce a společně s principem reprezentativní demokratické vlády je zakotven v čl. 2 odst. 1 Ústavy. Její součástí je kromě jiného i specifický princip autonomie parlamentu ve smyslu nezávislé instituce reprezentující svobodnou demokratickou vůli, která si sama stanoví pravidla a procedury své vnitřní organizace a fungování. (srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10, body 63 a 64, nález sp. zn. Pl. ÚS 30/23, bod 76 nebo nález sp. zn. Pl. ÚS 47/23, bod 49). Pro ústavní dělbu moci je proto nezbytný i specifický princip sebeomezení a zdrženlivosti Ústavního soudu ve vztahu ke svobodně zvolenému parlamentu, který je základem reprezentativní demokratické vlády (srov. dále bod 54 tohoto nálezu).

50. Parlament reprezentuje demokratickou vůli lidu, ale výkon jeho moci a zrovna tak i vnitřní organizace, pravidla a procedury musí být podřízeny Ústavě a ústavním principům a hodnotám. I v tomto moderním principu ústavně reprezentativní vlády se prosazuje klasická Aristotelova myšlenka vlády zákonů nad politickou vůlí, podle které "V demokraciích, které se řídí zákonem, demagog vzniknouti nemůže, nýbrž vůdci jsou tu nejlepší občané; tam však, kde nerozhodují zákony, vystupují demagogové." (Aristotelés, Politika, Nakladatelství Petr Rezek, 1998, s. 157). Ani autonomie parlamentu jako reprezentanta demokratické vůle proto není absolutní a neomezená. Bohatá judikatura Ústavního soudu (naposledy nález sp. zn. Pl. ÚS 47/23, bod 50) opakovaně zdůrazňuje, že legislativní proces musí zaručit dostatečný prostor pro parlamentní a veřejnou diskuzi i její náležitou úroveň, ve které jsou zaručena práva vlády i opozice a která zajišťuje otevřenou výměnu většinových a menšinových názorů napříč politickým spektrem. Jen takový legislativní proces, ve kterém všichni zúčastnění mají příležitost získat k projednávaným zákonům náležité informace, na jejichž základě se k nim mohou také vyjádřit a utvořit si názor, lze považovat za ústavně konformní a demokraticky legitimní.

51. Parlament není místem pouhé výměny partikulárních a často protichůdných názorů a zájmů různých společenských skupin, ale institucí, ve které se rodí a utváří obecný zájem celé politické společnosti. Poslanci a senátoři nejsou rukojmí svých voličů a jejich konkrétních zájmů, cílů, či předsudků. Jejich společným úkolem je naopak nalezení a prosazení obecného zájmu politické společnosti, a to ve všech oblastech života včetně hospodářských a sociálních práv. V tom ostatně spočívá smysl a podstata reprezentativní demokracie, která je založena na svobodných a férových

volbách a politickém i stranickém pluralismu. Parlament jako její klíčová instituce proto musí i ve své vnitřní organizaci a procedurách vycházet z principů stanovených Ústavou, a to konkrétně z principu volného mandátu zaručujícího svobodu a nezávislost členů parlamentu (čl. 26 Ústavy), dále z jejich vzájemné rovnosti jako reprezentantů lidu, svobody parlamentního projevu (čl. 27 odst. 2 Ústavy) a svobody parlamentní rozpravy obecně (nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 66). V úzké souvislosti s tím také Ústavní soud označil za základní princip parlamentního rozhodování i princip pluralismu a svobodné soutěže politických stran a politických sil (čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny; srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod 56, sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 67, sp. zn. Pl. ÚS 7/22, bod 70 a sp. zn. Pl. ÚS 30/23, bod 77). Neméně důležitý je ovšem i princip ochrany menšin (čl. 6 věta druhá Ústavy), který se projevuje především v ochraně práv parlamentní menšiny, za kterou se považuje především parlamentní opozice (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/14 ze dne 30. 6. 2015, bod 124).

52. Parlament rozhoduje většinově na základě otevřené rozpravy. Úroveň této rozpravy může být různá a úzce souvisí s obecnou kulturní vyspělostí společnosti včetně síly jejích demokratických tradic a hodnot, ale parlament rozhodně není pouhou "žvanírnou". Parlamentní rozprava předpokládá princip svobodné soutěže politických stran a politických sil, který je úhelným kamenem moderní reprezentativní demokracie, zaručeným čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny. V takové soutěži si mohou z rozmanitých názorů, hledisek a zájmů vybírat svobodně a nezávisle nejen voliči, ale i jejich zástupci v parlamentu. Právě v tomto kontextu je třeba posuzovat i výše zmiňovanou svobodu členů parlamentu prezentovat názory a stanoviska na parlamentní půdě jako důležité právo, které však není neomezitelné ani samoúčelné, jak ostatně Ústavní soud judikoval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 30/23 (bod 79). Pokud jde o omezení tohoto práva v rámci legislativního procesu, je přitom podstatné, v jaké fázi procesu k omezení došlo a zda tato omezení mohla být (či byla) zhojena v jeho jiné fázi (nález sp. zn. Pl. ÚS 1/12).

53. Zákony jsou v demokratickém právním státě legitimní, pokud jsou výsledkem veřejného projednávání, otevřené diskuze zajišťující názorovou pluralitu a většinového rozhodování. Na parlamentní půdě se princip svobodné soutěže politických stran a politických sil poměřuje mimo jiné i rovnováhou mezi legitimními zájmy vládnoucí většiny a parlamentní menšiny či opozice (nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 76). Zatímco vládní většině nesmí být znemožněno samo vládnutí, menšina nesmí být v legislativním procesu zcela umlčena nebo přehlížena. S touto rovnováhou úzce souvisí praxe parlamentních obstrukcí, které jsou jedním z prostředků politické soutěže. 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. (nález sp. zn. Pl. ÚS 47/23, bod 57). 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).

54. Judikatura Ústavního soudu dále vychází ze zásadního přesvědčení, že ústavně vadný legislativní proces nemůže vést k ústavně konformnímu legislativnímu aktu (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 41/23, bod 78). Vady v legislativním procesu však mohou založit protiústavnost posuzovaného zákona pouze tehdy, odporují-li normě plynoucí z ústavního pořádku. Ústavní soud proto opakovaně zdůrazňoval, že nemůže přezkoumávat četná procedurální pochybení obou sněmoven a jejich řídících orgánů, která nemají dopad na posouzení materiální ústavnosti právního řádu. Musí jít o "přímé a podstatné porušení" pravidel legislativního procesu, které zároveň "dosahuje ústavněprávní dimenze". Ústavní soud totiž není ochráncem pouhé zákonnosti parlamentní procedury (srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 15/22, bod 87). Také v nálezu Pl. ÚS 6/21 (bod 45) Ústavní soud zdůrazňuje, 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". Tyto závěry jsou již shrnuty i v

nedávných nálezech sp. zn. Pl. ÚS 41/23 (bod 81) a sp. zn. Pl. ÚS 47/23 (bod 41).

55. Ústavní soud tedy uzavírá, že jen taková vada zákonodárného procesu, která dosahuje protiústavní úrovně, může být důvodem ke zrušení zákona přijatého v tomto procesu. Posouzení takové úrovně si vyžaduje vytvoření jasné typologie podobně, jak učinil například Ústavní soud Slovenské republiky ve svých nedávných nálezech sp. zn. PL. ÚS 18/22 (body 26-29) a PL. ÚS 3/2024 (bod 246). Podle této typologie, přejaté i Ústavním soudem v nálezu Pl. ÚS 47/23 (bod 42), je vada legislativního procesu protiústavní, jestliže:

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 normy nebo 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 normy nebo principy nepřevažují v daném případě nad ústavní normou nebo principem, který byl zasažen.

56. Podle takto vypracované typologie posuzuje Ústavní soud nejpřísněji rozpor s normou, která je přímo zakotvena v ústavním pořádku, a méně přísně posuzuje porušení jednacího řádu Poslanecké sněmovny či Senátu, zatímco třetí popsaná situace může vést k zásahu Ústavního soudu jen výjimečně (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 47/23, bod 43).

57. Pokud jde o druhou z variant uvedených v bodě 55, která se týká nyní posuzovaného případu, porušení jednacího řádu může vést i k porušení ústavnosti zejména ve třech typových situacích:

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

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

3) 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 přihlášeni řečníci (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 26/16, Pl. ÚS 87/20 Pl. ÚS 7/22, Pl. ÚS 30/23, Pl. ÚS 41/23 a Pl. ÚS 47/23, v nichž ale rovněž nedošlo ke zrušení zákona z tohoto důvodu).

58. Ústavní soud dále připomíná, že 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, je nutné zvážit, zda zároveň protichůdné ústavní normy či principy nepřevažují v daném případě nad zasaženou ústavní normou. Takto v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/14, bod 166 (srov. též nálezy sp. zn. Pl. ÚS 20/21, bod 88, a sp. zn. Pl. ÚS 7/22, bod 117), Ústavní soud sice shledal vadu legislativního procesu, avšak současně 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 převažuje nad zájmem na derogaci napadeného zákona.

VI. b) Přezkum ústavnosti omezení debaty v prvním, druhém i třetím čtení

59. Ústavní soud po stručném shrnutí a vymezení obecných východisek přezkumu legislativního procesu a jeho vad přistoupil k posouzení důvodnosti námitek předložených navrhovatelkou.

60. Navrhovatelka předně namítá, že při projednávání návrhu zákona č. 417/2024 Sb. došlo omezením debaty a pevným zařazením hlasování o návrhu zákona v prvním, druhém i třetím čtení k opakovanému porušení § 66 odst. 1 jednacího řádu, jež podle navrhovatelky zakládá "nezhojitelnou protiústavnost".

61. Ústavní soud se již v minulosti opakovaně zabýval porušením jednacího řádu spočívajícím v ukončení rozpravy dříve, než promluvili všichni přihlášení řečníci. V souladu se shora vymezenými obecnými východisky přezkumu ústavnosti legislativního procesu Ústavní soud nejprve posuzuje možné porušení jednacího řádu a následně zkoumá, zda případné vady mohou mít ústavněprávní dimenzi (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 30/23, bod 113).

62. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 47/23 (bod 76) Ústavní soud uvedl, že ukončení rozpravy dříve, než promluvili všichni přihlášení řečníci, odporuje § 66 odst. 1 jednacího řádu. Ke stejnému závěru dospěl Ústavní soud i v předchozích 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). Lze též doplnit, že porušení § 66 odst. 1 jednacího řádu nelze odůvodnit ani postupem podle usnesení Poslanecké sněmovny č. 248 z 9. schůze 26. 2. 1997, kterým na základě § 1 odst. 2 jednacího řádu 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 jednacího řádu ("Předsedající rozpravu ukončí, nejsou-li do rozpravy přihlášeni další řečníci.").

63. Ústavní soud se proto musel následně zabývat tím, zda k nezákonnému ukončení parlamentní rozpravy (fakticky) došlo a zda případným nezákonným ukončením byly porušeny ústavní normy (principy), resp. zda zároveň protichůdné ústavní normy či principy nepřevažují v daném případě nad ústavní normou, která je zasažena.

64. Ústavní soud ze stenozáznamů a videozáznamů jednání Poslanecké sněmovny ověřil, že předsedající opakovaně ukončili rozpravu o návrhu zákona č. 417/2024 Sb., ačkoliv do ní byli přihlášeni další řečníci. Obecná rozprava v rámci prvního čtení byla na základě přijatého návrhu poslance M. Bendy ukončena 30. 5. 2024 v 18:04 (srov. 16. hlasování a navazující 19. hlasování na 104. schůzi Poslanecké sněmovny), byť do ní bylo přihlášeno ještě 20 poslanců. Obdobně skončila obecná rozprava ve druhém čtení, zahájeném 2. 10. 2024, a to 4. 10. 2024 v 11:46, ačkoliv do ní bylo přihlášeno 24 poslanců (srov. hlasování č. 6 na 113. schůzi Poslanecké sněmovny, jímž byl přijat návrh poslance M. Bendy o hlasování o podaných návrzích ve stanovenou dobu a navazující hlasování č. 7, jímž byl přijat návrh o ukončení obecné rozpravy ve druhém čtení). Třetí čtení, probíhající ve dnech 30. 10. 2024, 1. 11. 2024, 6. 11. 2024 a 8. 11. 2024, bylo na základě návrhu poslance J. Jakoba na stanovení pevného času hlasování, a tedy ukončení projednávání návrhu napadeného zákona, ukončeno 8. 11. 2024 ve 12:01 (srov. hlasování č. 13 a navazující hlasování č. 14 na 117. schůzi Poslanecké sněmovny). V okamžiku ukončení rozpravy ve třetím čtení do ní bylo přihlášeno 58 poslanců.

65. Ukončením rozpravy v situaci, kdy do ní bylo v prvním čtení přihlášeno ještě 20 poslanců, ve druhém čtení 24 poslanců a ve třetím dokonce 58 poslanců, tak byl porušen § 66 odst. 1 jednacího řádu. Ústavní soud připomíná, že Parlament České republiky v § 66 odst. 1 jednacího řádu jasně stanovil, že předsedající rozpravu ukončí, nejsou-li do ní přihlášeni další řečníci. Na rozdíl od jiných zemí (např. Německo, Rakousko, Polsko či Slovensko) tak jednací řád Poslanecké sněmovny neupravuje institut ukončení rozpravy hlasováním ani možnost stanovit předem délku rozpravy.

66. Ústavní soud neshledal žádný důvod k odchýlení se od závěrů předchozí judikatury, z níž vyplývá,

že porušení § 66 odst. 1 jednacího řádu, dané přijetím shora uvedených procedurálních návrhů a následným ukončením rozpravy předsedajícím Poslanecké sněmovny, může zasahovat rovněž ústavní principy. Např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 41/23 (bod 170) Ústavní soud zdůraznil, že toto ustanovení je jednou z možných konkretizací svobody poslanců účastnit se parlamentní rozpravy a jejich rovnosti vyplývající z čl. 5 a 6 Ústavy a čl. 22 Listiny. Tento závěr Ústavní soud zopakoval rovněž v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 47/23 (body 78-80).

67. Zbývá posoudit, zda protichůdné ústavní normy nebo principy nepřevažují v daném případě nad ústavní normou nebo principem, který byl zasažen. Protichůdným ústavním principem, který je třeba vzít do úvahy, je princip politického rozhodování vycházejícího z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním (čl. 6 Ústavy).

68. Při hodnocení kolize shora uvedených ústavních principů Ústavní soud vycházel z následujících tezí. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 30/23 Ústavní soud uvedl (bod 118), že porušení jednacího řádu může mít ústavněprávní rozměr za předpokladu, není-li v jeho důsledku umožněno parlamentní menšině se k obsahu návrhu zákona kvalifikovaně vyjádřit. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 41/23 Ústavní soud doplnil (bod 174), že legitimním cílem omezení rozpravy je ochrana principu politického rozhodování vycházejícího z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním (čl. 6 Ústavy). Použitý prostředek je přiměřený tehdy, pokud by bez jeho nasazení Poslanecká sněmovna nebyla kvůli obstrukci schopna daný návrh schválit, i když pro něj měla potřebnou většinu. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 47/23 Ústavní soud posoudil kolizi dotčených ústavních principů s využitím testu proporcionality, přičemž zhodnotil, že přijetí procedurálního návrhu o pevném času hlasování a následné ukončení rozpravy představuje vhodný a potřebný prostředek prosazení ústavního principu politického rozhodování vycházejícího z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním (body 83-90). Ve třetím kroku tohoto testu, tj. v rámci posouzení přiměřenosti daného opatření a zodpovězení otázky, zda zasáhl do samotné podstaty dotčených ústavních principů rovnosti členů parlamentu jako reprezentantů lidu a jejich oprávnění účastnit se sněmovní rozpravy, Ústavní soud zdůraznil (bod 94), že "podstatné […] je, zda v parlamentní rozpravě proběhla otevřená diskuse mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových, reprezentujících tyto názorové skupiny."

69. Ústavní soud v prvé řadě po seznámení se s obsahem stenozáznamů a videozáznamů jednání Poslanecké sněmovny uvádí, že návrh zákona byl na plénu Poslanecké sněmovny projednáván v prvním čtení dne 28. 5. 2024 od 13:00 do 23:00, dne 29. 5. 2024 od 9:00 do 23:00, dne 30. 5. od 9:00 do 18:16. Ve druhém čtení pak dne 2. 10. 2024 od 9:00 do 21:58, dne 3. 10. 2024 od 9:00 do 20:31 a dne 4. 10. 2024 od 9:00 do 12:36. Třetí čtení proběhlo dne 30. 10. 2024 od 12:00 do 15:34, dne 1. 11. 2024 od 9:00 do 13:50, dne 6. 11. 2024 od 9:00 do 14:01 a dne 8. 11. 2024 od 9:00 do 12:55. Dobu projednávání návrhu nyní posuzovaného zákona nelze považovat za excesivně krátkou. Od podání vládního návrhu zákona do jeho přijetí Poslaneckou sněmovnou uplynulo šest měsíců a návrh zákona byl na plénu projednáván 10 jednacích dnů, celkem téměř 79 hodin. Jak vyplývá z vyjádření Poslanecké sněmovny, v průběhu projednávání návrhu zákona vystoupili opoziční poslanci zhruba 600krát. Ústavní soud má s ohledem na takto zjištěné okolnosti projednávání napadeného zákona za to, že opoziční poslanci měli dostatek času se k předmětu zákona vyjádřit, a navrhovatelce tak nelze přisvědčit v tom, že by parlamentní menšině nebylo vládní většinou umožněno se vůči návrhu zákona vymezit.

70. Ústavní soud současně nepřehlédl - navzdory názoru navrhovatelky, že debata v Poslanecké sněmovně probíhala věcně a kultivovaně - že projednávání návrhu posuzovaného zákona provázely rovněž obstrukce ze strany opozice. V průběhu jednání ze dne 2. 10. 2024 např. poslanec A. Babiš prohlásil: "Prosím vás, pan premiér řekl, že obstrukce jsou projevem svobody a demokracie, takže pro všechny provládní novináře hlásím, že Alenka mě pověřila obstruovat, obstruovat, takže budu mluvit dlouho, dlouho. A proč obstruujeme? […] Proč obstruujeme? Zjednodušeně řečeno, my chceme zabránit dalšímu okradení důchodců, protože to není žádná reforma." V dalším průběhu

vystoupení pak A. Babiš uvedl: "Takže vrátím se k tomu svému projevu. Jen aby tady občané věděli, že obstruuju - abyste věděli, obstruuju, mluvím dlouho. Jak dlouho mluvím? Za chvilku (to) budou dvě hodiny. Obstruuju proto, aby neokradli naše důchodce." Vystoupení A. Babiše trvalo celkově 2 hodiny 51 minut, přičemž jeho značná část zjevně nesouvisela s předmětem nyní posuzovaného zákona. Odkázat lze rovněž na vyjádření poslance H. Langa, který téhož jednacího dne prohlásil: "My tady jednoznačně říkáme, že je to určitá forma obstrukce tohoto tisku, ale není to takováto obstrukce, že bych si tady otevřel, já nevím, Tichý dům a začal tady předčítat od úvodu do závěru. Budu se snažit zopakovat některé argumenty, které tady už za těch 10 nebo 11 hodin několikrát zazněly." Vystoupení poslance H. Langa trvalo 1 hodinu 7 minut.

71. Ústavní soud proto považuje za příhodné odkázat na závěry vyjádřené již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 30/23, v němž uvedl (bod 124), že deklarovala-li opozice prostřednictvím svých představitelů, že účelem vystoupení je přijetí návrhu zákona obstruovat, nelze následně tvrdit, že parlamentní opozici bylo odepřeno právo se k návrhu zákona vyjádřit z důvodu nedostatku času, když čas, který k tomu dostala, využívala rovněž k obstrukcím, tj. k něčemu jinému než věcnému projednání návrhu zákona. 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. Z ústavního pohledu nebyli představitelé opozice zbaveni možnosti reálně se seznámit s návrhem zákona a vyjádřit k němu své stanovisko (srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 87/20, bod 93).

72. Ústavní soud opakuje, že ukončením rozpravy v situaci, kdy ještě byli do rozpravy přihlášeni další poslanci, byl porušen § 66 odst. 1 jednacího řádu, podle něhož předsedající rozpravu ukončí, nejsou-li do ní přihlášeni další řečníci. Spolu s porušením § 66 odst. 1 jednacího řádu došlo i k zasažení ústavních principů rovnosti členů parlamentu jako reprezentantů lidu a jejich práva účastnit se sněmovní rozpravy. S odkazem na již zmiňovaný test proporcionality provedený v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 47/23 však Ústavní soud uvádí, že použitý prostředek, tj. přijetí procedurálních návrhů o pevném času hlasování a následné ukončení rozpravy, byl nejen způsobilý dosáhnout sledovaného cíle, tj. ochrany protichůdného ústavního principu politického rozhodování vycházejícího z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním (čl. 6 Ústavy), ale rovněž reagoval na obstrukční chování opozice (srov. nález. sp. zn. Pl. ÚS 47/23, bod 83). Ve shodě s citovaným nálezem má Ústavní soud dále za to, že takto použitý prostředek byl minimálním zásahem do ústavních principů rovnosti členů parlamentu jako reprezentantů lidu a jejich oprávnění účastnit se sněmovní rozpravy, neboť jednací řád nenabízí jiný mírnější, a přitom obdobně účinný prostředek, jímž by bylo možné dosáhnout sledovaného cíle, tj. prosazení politické vůle většiny (srov. tamtéž, body 88-89). Vzhledem k široké možnosti opozice vyjádřit se k návrhu zákona považuje Ústavní soud zásah shora uvedených ústavních principů chránících zejména příslušníky parlamentní menšiny rovněž za přiměřený. Postup Poslanecké sněmovny v této věci byl tedy v souladu s Ústavou.

73. Ústavní soud uzavřel, že projednávání nyní posuzovaného zákona navzdory zkrácení rozpravy v prvním, druhém i třetím čtení dostatečně vyvažuje práva parlamentní většiny a menšiny. Stručně řečeno, většina má právo vládnout a menšina musí mít reálnou možnost vyjádřit svůj názor, což bylo ve věci předložené navrhovatelkou naplněno.

VI. c) Přezkum ostatních tvrzených pochybení při přijímání napadeného zákona

74. Ústavní soud následně posoudil zbývající procesní námitky, resp. námitky zpochybňující ústavnost legislativního procesu vedoucího k přijetí zákona č. 417/2024 Sb.

75. Ústavní soud nepřisvědčil námitce navrhovatelky, že poslanci neměli možnost věcného vyjádření se k pozměňovacímu návrhu poslanců J. Jakoba a M. Bendy. Jak vyplynulo již ze samotného návrhu a vyjádření účastníků a vedlejší účastnice řízení, tento pozměňovací návrh byl do systému Poslanecké

sněmovny vložen dne 4. 10. 2024 v 10:41, tedy v době, kdy probíhala obecná rozprava ve druhém čtení, která byla ukončena téhož dne v 11:46.

76. Ústavní soud připomíná, že úprava institutu pozměňovacího návrhu nemá své zakotvení na úrovni ústavního pořádku, nýbrž je ve zcela obecné podobě obsažena v předpisech podústavního práva. Jednací řád stanoví, že poslanec může v rozpravě podávat k projednávané věci návrhy. Mají se 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 (srov. § 63 odst. 1 bod 4 jednacího řádu). Jednací řád přitom výslovně počítá s tím, že pozměňovací návrhy jsou předkládány právě v průběhu druhého čtení v podrobné rozpravě (srov. § 94 odst. 1 jednacího řádu), což se v případě pozměňovacího návrhu č. 5098 stalo (srov. vystoupení poslance J. Jakoba ze dne 4. 10. 2024, v čase 12:20). Předkladatelé pozměňovacího návrhu tak dostáli požadavku vyjádřenému v § 63 odst. 1, 4 a § 94 odst. 1 jednacího řádu a posuzovaný pozměňovací návrh tedy nebudí pochybnosti ohledně souladu se zákonem. S ohledem na obsah tohoto pozměňovacího návrhu je patrné, že se nejednalo o přílepek (srov. dále bod 83 tohoto nálezu).

77. Ústavní soud dále ze stenozáznamů a videozáznamů jednání Poslanecké sněmovny ověřil, že k předmětnému pozměňovacímu návrhu se již v průběhu podrobné rozpravy (zahájené v čase 11:48) vyjádřila poslankyně A. Schillerová. Na plénu Poslanecké sněmovny pak byla materie tohoto návrhu řešena v průběhu třetího čtení. Ústavní soud doplňuje, že souhrn všech pozměňovacích návrhů byl poslancům rozeslán 7. 10. 2024, tj. více než tři týdny před zahájením třetího čtení. Ústavní soud dále zdůrazňuje, že okolnost, že ve třetím čtení se koná rozprava, ve které lze 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 (§ 95 odst. 2 jednacího řádu), neznamená, že se má rozprava omezovat právě jen na tyto otázky či aspekty.

78. V průběhu třetího čtení se k materii pozměňovacího návrhu vyjádřilo celkem 13 opozičních poslanců, jmenovitě: A. Babiš, A. Schillerová, H. Lang, A. Juchelka, T. Okamura, J. Mašek, I. Hendrych, A. Babišová, L. Wenzl, J. Pastuchová, L. Šafránková, P. Nacher a O. Richterová. Již jen z uvedeného výčtu je patrné, že opozice - stručně řečeno - měla možnost vyjádřit se k pozměňovacímu návrhu, a to s dostatečným odstupem od jeho rozeslání všem poslancům, zajišťujícím adekvátní přípravu k věcné debatě, kteréžto možnosti též zjevně využila. Ústavní soud vzal v potaz i to, že pozměňovací návrhy, včetně návrhu č. 5098, byly podrobeny debatě v garančním výboru (Výboru pro sociální politiku), a to ve dnech 9. 10. a 25. 10. 2024. Debata v rámci poslaneckých výborů, složených rovněž ze zástupců parlamentní menšiny, je přitom nedílnou součástí legislativního procesu.

79. Ústavní soud dále zohlednil, že samotná podstata rozporovaného pozměňovacího návrhu nebyla nikterak rozsáhlá ani složitá, o čemž svědčí i fakt, že je včleněna do jediného ustanovení (§ 37d odst. 2) zákona o důchodovém pojištění. Jinými slovy, jakkoliv Ústavní soud nehodlá bagatelizovat závažnost pozměňovacího návrhu a jeho široké sociální dopady, v daném případě nespočíval zásadní problém v tom, že by poslanci např. objektivně potřebovali dlouhou dobu k nastudování složité materie, že by si k tomu museli opatřit odborná stanoviska nebo konzultace a podobně. Sporná otázka byla zcela srozumitelná, byla diskutována v Poslanecké sněmovně i ve veřejném prostoru a komunikačních médiích. Ústavní soud má za to, že v případě sporného pozměňovacího návrhu šlo ve skutečnosti především o to, jakým způsobem bude v něm předestřená otázka politicky rozhodnuta.

80. Ústavní soud doplňuje, že ústavní pochybnosti nevyvolává ani rozpor pozměňovacího návrhu s původním vládním návrhem zákona. Oprávnění poslanců a sněmovních výborů předkládat pozměňovací návrhy k předloženým návrhům zákonů a pravomoc Poslanecké sněmovny je schvalovat je samozřejmou součástí zákonodárné pravomoci Parlamentu podle čl. 15 Ústavy. Námitky

navrhovatelky dovolávající se v tomto ohledu porušení zásad materiálního právního státu (např. právní jistoty a předvídatelnosti státu) proto Ústavní soud považuje za nepřípadné.

81. Ve vztahu k námitce nepřikázání návrhu zákona dalším výborům Poslanecké sněmovny a námitce tvrzeného ignorování návrhu poslankyně A. Schillerové dospěl Ústavní soud k závěru, že nemají ústavněprávní rozměr. Ústavní soud již výše zdůraznil, že při přezkumu ústavnosti porušení jednacího řádu se zcela logicky nejprve zabývá možným porušením jednacího řádu a teprve následně zkoumá, zda případné vady mohou mít ústavněprávní dimenzi. Zatímco ukončení rozpravy v okamžiku, kdy do ní byli přihlášeni další řečníci, Ústavní soud v souladu se svou předchozí judikaturou výše označil za rozporné s § 66 odst. 1 jednacího řádu, v nepřikázání návrhu zákona dalším výborům a nehlasování o shora uvedeném návrhu poslankyně A. Schillerové již nezákonnost, která je výchozím bodem algoritmu přezkumu ústavnosti legislativního procesu spjatého s porušením jednacího řádu, neshledal. Postup Poslanecké sněmovny, resp. rozhodnutí přikázat návrh zákona toliko garančnímu výboru (v tomto případě Výboru pro sociální politiku - srov. usnesení Poslanecké sněmovny č. 1023 přijaté na 104. schůzi dne 30. 5. 2024) totiž odpovídá požadavkům vyjádřeným v § 90 odst. 7 jednacího řádu, který stanoví, že Sněmovna je povinna rozhodnout právě jen o tom, který výbor bude výborem garančním. Přikázání návrhu zákona dalším výborům je pouhou možností, nikoliv však nutností, což ostatně potvrzuje rovněž komentářová literatura (srov. Syllová, J. a kol. Jednací řád Poslanecké sněmovny. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 501). Nebyl-li napadený zákon přikázán dalším výborům, nelze v tom spatřovat cokoliv nezákonného, a tím méně pak protiústavního.

82. Námitka tvrzeného ignorování návrhu poslankyně A. Schillerové souvisí s výkladem a použitím předpisů podústavního práva, v tomto případě jednacího řádu, do kterého Ústavní soud zasahuje pouze tehdy, trpí-li tzv. kvalifikovanou vadou. Proces interpretace a aplikace podústavního práva pak bývá stižen takovouto kvalifikovanou vadou zpravidla tehdy, je-li výrazem zjevného a neodůvodněného vybočení ze standardů výkladu, představuje-li nepředvídatelnou interpretační libovůli, případně je-li v extrémním rozporu s požadavky věcně přiléhavého a rozumného vypořádání posuzovaného právního vztahu či je-li v rozporu s obecně sdílenými zásadami spravedlnosti a představuje tzv. přepjatý formalismus (srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 85/06). Žádný takový deficit ale Ústavní soud v postupu předsedkyně Poslanecké sněmovny neshledal. Závěr, že návrh předložený poslankyní A. Schillerovou je nehlasovatelný, není výrazem interpretační libovůle ve shora naznačeném smyslu, neboť je odůvodněn rozporem s předchozím usnesením Poslanecké sněmovny vyjadřujícím vůli projednat návrh zákona meritorně, v případě potřeby i dne 6. 11. 2024 od 9:00 v rámci v té době probíhající 117. schůze Poslanecké sněmovny. Ústavní soud současně nemohl přehlédnout obstrukční rozměr ve své podstatě neodůvodněného návrhu poslankyně A. Schillerové.

83. Ústavní soud se samostatně nezabýval zcela obecnou námitkou navrhovatelky poukazující na to, že pozměňovací návrh č. 5064 má charakter protiústavního přílepku. Ústavní soud ve své judikatuře setrvale uvádí, že není jeho úkolem domýšlet argumentaci za samotného navrhovatele (srov. např. usnesení sp. zn. III. ÚS 2535/21 nebo sp. zn. II. ÚS 2786/21). Platí-li toto omezení v řízení o ústavních stížnostech, tím spíše se s ohledem na kvalifikované postavení navrhovatelů uplatní rovněž při abstraktní kontrole ústavnosti. Ústavní soud přesto s odkazem na algoritmus ústavního přezkumu legislativních přílepků (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 41/23, bod 106) alespoň stručně uvádí, že uvedený pozměňovací návrh nepovažuje za přílepek, neboť má zjevně úzký vztah k předmětu i účelu původního návrhu zákona. Pozměňovací návrh souvisí s úpravou fungování tzv. třetího pilíře penzijního systému, konkrétně doplňkového penzijní spoření, jež je jedním z nástrojů pro zmírnění propadu finančních příjmů spjatého s odchodem do důchodu. Uvedený (třetí) penzijní pilíř je součástí širšího rámce důchodové reformy, a je tudíž vcelku logické, že zákonodárce začlenil změnu příslušného zákona (srov. zákon č. 427/2011 Sb., o doplňkovém penzijním spoření) do zákona, jehož

ústavností se Ústavní soud zabývá v nyní posuzovaném případě.

VI. d) Dílčí závěr

84. Ústavní soud uzavírá, že ačkoli proces vedoucí k přijetí zákona č. 417/2024 Sb. nelze považovat - v podústavní rovině - za bezvadný, poměřováno prizmatem nastíněných ústavních kautel neshledal, že by jednotlivá zjištěná pochybení samostatně nebo ve svém souhrnu odůvodňovala jeho výjimečný zásah do legislativního procesu. Formální vada v legislativním procesu spočívající - tak jako v nyní posuzovaném případě - v porušení jednacího řádu Poslanecké sněmovny totiž bez dalšího automaticky neznamená, že je nutné přistoupit k derogaci právního předpisu, který z takto vadného legislativního procesu vzešel (srov. obdobně nález sp. zn. Pl. ÚS 7/22 ze dne 13. 9. 2022, bod 117).

85. Ústavní soud současně považuje za nutné zopakovat názor vyjádřený v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 41/23 (bod 203) a sp. zn. Pl. ÚS 47/23 (bod 101), že zjevné porušování pravidla zakotveného v § 66 odst. 1 jednacího řádu není v demokratickém právním státě ničím žádoucím, a proto znovu 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.

VII. Věcné posouzení návrhu

86. Navrhovatelka formulovala tzv. eventuální petit, v němž uvedla, že neshledá-li Ústavní soud důvody pro zrušení zákona č. 417/2024 Sb. z procesních důvodů, tj. z důvodu vad legislativního procesu, potom navrhuje zrušení pouze části § 32 odst. 2, § 32 odst. 3 a § 37d odst. 2 zákona o důchodovém pojištění (viz výše bod 3 tohoto nálezu). Jak vyplývá ze shora provedené rekapitulace, navrhovatelka považuje za protiústavní zvýšení věkové hranice pro odchod do starobního důchodu nad 65 let se zastropováním na věkové hranici 67 let. Napadá rovněž omezení úlevy ze zvýšení důchodového věku právě jen na rizikové práce zařazené podle právních předpisů upravujících ochranu veřejného zdraví do čtvrté kategorie.

87. Ústavní soud připomíná, že navrhovatelka nepolemizuje s tím, že sociální práva, zde konkrétně základní právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří podle čl. 30 odst. 1 Listiny, mají specifický charakter. Nezpochybňuje tedy, že konkrétní podobu tohoto základního práva určí zákon (čl. 30 odst. 3 Listiny), resp. že se jej lze domáhat pouze v mezích prováděcího zákona (čl. 41 odst. 1 Listiny), který je projevem volné úvahy zákonodárce, jak příslušnou materii upravit.

88. Navrhovatelka namítá nedostatečné odůvodnění napadené právní úpravy, a to jak ve vztahu k samotnému zvýšení věkové hranice pro odchod do starobního důchodu nad 65 let, tak ve vztahu k omezení úlevy ze zvýšení důchodového věku, v čemž spatřuje porušení mezinárodních závazků plynoucích z Úmluvy o dávkách, a tedy i rozpor s ústavním zakotvením mezinárodněprávní zásady pacta sunt servanda v čl. 1 odst. 2 Ústavy. V replice pak výslovně uvádí, že Ústavnímu soudu nepředkládá "otázku čistě politického uvážení podléhající eventuálně pouze tzv. testu racionality."

89. Ústavní soud k argumentaci a námitkám navrhovatelky uvádí, že při abstraktní kontrole ústavnosti je vázán petitem, nikoli argumentací navrhovatele. Např. v nálezu Pl. ÚS 26/08 ze dne 18. 6. 2009 (bod 45) Ústavní soud vyslovil, že "v řízení o abstraktní kontrole norem neplatí zásada projednací, a Ústavní soud tedy není vázán odůvodněním návrhu, ale je naopak povinen zkoumat napadené ustanovení i z hlediska souladu s jinými ústavněprávními předpisy, než pro které je napadají navrhovatelé." V nálezu Pl. ÚS 29/15 ze dne 31. 5. 2016 Ústavní soud v obdobném duchu konstatoval (bod 42), že "předmět přezkumu v řízení před Ústavním soudem je ovšem vymezen petitem návrhu, nikoliv jeho odůvodněním, jímž Ústavní soud není vázán."

90. Ačkoliv tedy argumentace navrhovatelky primárně směřuje k tvrzeně nedostatečnému odůvodnění napadené právní úpravy a rozporu s mezinárodními závazky státu, nelze přehlédnout, že navrhovatelka, byť zcela obecně, namítá protiústavnost samotné zákonné dikce § 32 odst. 2, 3 a § 37d odst. 2 zákona o důchodovém pojištění. Navrhovatelka tedy napadá ústavnost zvýšení věkové hranice pro odchod do starobního důchodu nad 65 let až na 67 let, jakož i ústavnost vyloučení tzv. třetí kategorie prací ze skupiny prací rizikových, u nichž právní úprava garantuje úlevu ze zvýšení důchodového věku. Z tohoto důvodu proto Ústavní soud v rámci věcného přezkumu nejdříve s využitím testu racionality posoudí soulad § 32 odst. 2, 3 a § 37d odst. 2 zákona o důchodovém pojištění s čl. 30 Listiny a teprve následně zhodnotí mezinárodněprávní kompatibilitu těchto zákonných ustanovení.

91. Ústavní soud doplňuje, že nepřehlédl námitky navrhovatelky poukazující na tvrzené porušení zásad materiálního právního státu (srov. výše, body 12 a 13 tohoto nálezu). Již ze shora provedené rekapitulace nyní posuzovaného návrhu je však patrné, že se navrhovatelka těchto zásad nedovolává samostatně (např. jako v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 47/23, v němž byly napadeny časové účinky legislativní změny věkové podmínky pro odchod do předčasného důchodu, potenciálně zasahující do legitimního očekávání pojištěnců), ale toliko ve spojení s namítaným nedostatečným odůvodněním napadené právní úpravy. Ústavní soud se proto těmito námitkami nezabývá samostatně, ale vypořádává je prostřednictvím posouzení souladu s Listinou a mezinárodními smlouvami.

VII. a) Soulad s čl. 30 Listiny - test racionality

92. Ústavní soud se ve své ustálené rozhodovací praxi staví k přezkumu aplikace i interpretace sociálních práv zakotvených v hlavě čtvrté Listiny zdrženlivě, neboť si je vědom skutečnosti, že zákonná úprava i její použití jsou omezeny možnostmi státního rozpočtu, podloženými výsledky hospodaření státu. V tomto rámci se pak mohou uplatnit limity dané příslušnými články Listiny upravujícími sociální práva. Zároveň se tu jedná o otázky svou podstatou politické. Posouzení účelnosti a vhodnosti zákonné úpravy v této oblasti proto Ústavní soud v zásadě ponechává v pravomoci zákonodárce a do jeho činnosti, kromě případů zjištěné neústavnosti, nezasahuje. Pojmovým znakem sociálních práv je tak skutečnost, že nemají bezpodmínečnou povahu a lze se jich domáhat pouze v mezích platných zákonů (srov. čl. 41 odst. 1 Listiny, resp. jiná ustanovení odkazující na zákonnou úpravu, jako např. čl. 30 odst. 3 Listiny). Tato absence přímé vymahatelnosti se projevuje v nutnosti jejich náležité zákonné konkretizace, což je zpravidla i podmínkou konkrétního výkonu jednotlivých sociálních práv (srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 8/07 ze dne 23. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/08 ze dne 23. 4. 2008 a sp. zn. Pl. ÚS 1/20 ze dne 7. 12. 2021).

93. Volnost poskytnutá zákonodárci v čl. 41 odst. 1 Listiny, resp. v čl. 30 odst. 3 Listiny však není neomezená. Zákonné vymezení podmínek výkonu sociálních práv nesmí být v rozporu se základními ústavními principy a nesmí zasahovat do samotné podstaty těchto základních práv. Stejně jako v případě základních práv a svobod přímo vymahatelných na základě Listiny musí též v případě sociálních práv zákonodárce respektovat pravidlo uvedené v čl. 4 odst. 4 Listiny, podle něhož při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu (srov. cit. nález sp. zn. Pl. ÚS 2/08, body 52-56).

94. Z těchto důvodů se v judikatuře Ústavního soudu prosadil a ustálil jako metodologický nástroj přezkumu zásahu zákonodárce do oblasti sociálních práv tzv. test racionality (rozumnosti), sestávající z následujících čtyř kroků: 1. vymezení smyslu a podstaty, tedy esenciálního obsahu (jádra) hospodářského, sociálního či kulturního práva, 2. zhodnocení, zda se zákon nedotýká samotné existence sociálního práva nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu, 3. posouzení, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl, tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv, a 4. zodpovězení otázky, zda zákonný prostředek použitý k dosažení tohoto cíle je racionální (rozumný), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či

nejmoudřejší (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. 5. 2008, body 102-105, nález Pl. ÚS 54/10 ze dne 24. 4. 2012, bod 48, nebo nález sp. zn. Pl. ÚS 1/20, bod 40). Ústavní soud ve své předchozí judikatuře ve vztahu k poslednímu kroku testu racionality uvedl, že posuzované opatření obstojí, nelze-li danou úpravu považovat za zjevně nerozumnou (srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 1/08, bod 108, sp. zn. Pl. ÚS 61/04 ze dne 5. 10. 2006, bod 52, nebo sp. zn. Pl. ÚS 43/13 ze dne 25. 3. 2014, bod 46).

95. Lze doplnit, že dospěje-li Ústavní soud ve druhém kroku testu rozumnosti k závěru, že napadená právní úprava se dotýká samotné existence některého z těchto práv nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu, pak posoudí přípustnost zásahu do tohoto práva v rámci (přísnějšího) testu proporcionality (srov. nedávný nález sp. zn. Pl. ÚS 19/24 ze dne 4. 6. 2025, bod 35).

96. Ústavní soud po vymezení obecných východisek přezkumu sociálních práv provedl test racionality ve vztahu k napadeným ustanovením zákona o důchodovém pojištění. Učinil tak stručně, a to z toho důvodu, že navrhovatelka - jak již bylo řečeno - v tomto ohledu nepřináší žádnou argumentaci.

97. Podstatný obsah práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří vymezil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. 30/23, kde mj. uvedl (bod 180), že "podstatou základního práva podle čl. 30 odst. 1 Listiny je záruka důstojného života ve stáří, což mimo jiné znamená spravedlivý a přiměřený důchod…." V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 54/10 Ústavní soud ve vztahu k základnímu právu na přiměřené hmotné zabezpečení při nezpůsobilosti k práci ve smyslu čl. 30 odst. 1 Listiny konstatoval (body 54 a 55), že "v obecné rovině je podstatnou a smyslem (jádrem) tohoto práva zajištění určitého minimálního hmotného standardu postačujícího k vedení důstojného života v případech, v nichž zaměstnanec není způsobilý obstarat si v důsledku nemoci obživu vlastní prací. Povinnost státu zajistit tento standard nelze však z ústavního pohledu vnímat jako povinnost poskytovat jednotlivcům sociální plnění v nejvyšší možné (ekonomicky udržitelné) míře, nýbrž pouze jako povinnost zajistit, aby výše, frekvence a povaha těchto plnění zajistily již zmíněný sociální standard." Posledně citované závěry formulované v oblasti nemocenského pojištění lze přiměřeně přenést též do oblasti pojištění důchodového.

98. Ústavní soud v nyní posuzované věci zásah do esenciálního obsahu práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří neshledal. Zvýšení důchodového věku by bylo způsobilé zasáhnout esenciální obsah čl. 30 odst. 1 Listiny pouze v případě, jednalo-li by se o zvýšení excesivní, k čemuž ovšem v nyní posuzovaném případě nedošlo. Napadená právní úprava je totiž podložena četnými demografickými ukazateli, mezi něž patří např. pokles pravděpodobnosti úmrtí a s ním spjaté zvýšení očekávané doby dožití, resp. zvýšení tzv. střední délky života. Nárůst důchodového věku je proto pouze přidruženým projevem demografického vývoje, resp. přiměřenou reakcí na něj, při níž esence práva na hmotné zabezpečení ve stáří zůstává zachována. Konstatoval-li Ústavní soud při nalézání podstaty základního práva zaručeného čl. 30 odst. 1 Listiny, že neexistuje právo na určitou výši důchodu nad rámec neporušitelného minimálního hmotného standardu (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 30/23, bod 180), tím spíše nelze z podstaty čl. 30 odst. 1 Listiny dovodit, že by zákonná úprava měla při stanovení důchodového věku v důsledku výkonu rizikové práce zvýhodnit určitou přesně vymezenou skupinu osob. Určení této kategorie tak zůstává projevem politického uvážení zákonodárce, které však musí respektovat mezinárodní závazky.

99. Posouzení napadené právní úpravy podle třetího kroku testu racionality odpovídá na otázku, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl. Cílem napadené právní úpravy je zajištění udržitelnosti důchodového systému. Důchodová reforma, jejímž středobodem je především zvýšení důchodového věku, reaguje na skutečnost, že dosavadní úprava v oblasti základního důchodového pojištění s ohledem na zmíněné demografické ukazatele do budoucna směřovala k vysokým deficitům důchodového účtu. Zákonodárce tuto reformu koncipoval jako součást komplexního procesu

ozdravení veřejných financí ve smyslu jejich udržitelnosti a dlouhodobé vyrovnanosti veřejných rozpočtů. Tento záměr, tj. redukci případných negativních finančních dopadů, sleduje rovněž úprava obsažená v § 37d odst. 2 zákona o důchodovém pojištění omezující okruh pojištěnců s nárokem na dřívější odchod do nekráceného starobního důchodu. Legitimní cíl napadených zákonných ustanovení je tedy definován prostřednictvím shora uvedeného veřejného zájmu. Ústavní soud dospěl k závěru, že tento cíl je ústavně souladný, sleduje ústavně aprobovaný zájem a nevede ke svévolnému zásadnímu snížení standardu příslušného sociálního práva.

100. Ve vztahu k čtvrtému kroku testu racionality Ústavní soud uvádí, že jeho úkolem není hledat optimální řešení nebo řešení nejméně omezující dotčené základní právo. Pro Ústavní soud je podstatné, že napadená právní úprava není nepřípustně diskriminační. Nebylo by totiž možné konstatovat racionalitu napadené právní úpravy, kdyby zákonný prostředek použitý k dosažení vytknutého cíle popíral postuláty demokratického právního státu, k nimž patří právě i princip rovnosti a zákaz diskriminace, ať už přímé, či nepřímé (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 1/20, bod 46). Ústavní soud porušení těchto ústavních principů neshledal. Napadená právní úprava zvyšující věk odchodu do důchodu dopadá na všechny jednotlivce při použití zákonem předvídaného mechanismu zvýšení věkové úrovně důchodového věku stejně s tím, že tento mechanismus je navázán na statisticky zjištěnou dobu dožití prostřednictvím naděje dožití generace ve věku 50 let. Konečně, poskytl-li zákonodárce možnost dřívějšího odchodu do nekráceného starobního důchodu pouze pojištěncům vykonávajícím rizikové práce spadající do čtvrté (a nikoliv i třetí) kategorie, učinil tak s vědomím odlišného postavení těchto osob v porovnání s jinými pojištěnci, včetně těch spadajících do třetí kategorie. Jak vyplývá z odůvodnění pozměňovacího návrhu, u prací zařazených do čtvrté kategorie jsou překračovány hygienické limity, tedy hrozí vysoké riziko ohrožení zdraví, které nelze vyloučit (jako v případě třetí kategorie) ani při používání dostupných a použitelných ochranných opatření, např. osobní ochranné pracovní prostředky.

101. Ústavní soud považuje napadenou právní úpravu za racionální, resp. neshledal v ní nic, co by bylo možné ve shora uvedeném smyslu považovat za zjevně či očividně iracionální. Kladnou odpověď na otázku, zda se jedná o rozumný, byť třeba nikoli nejvhodnější, nejmoudřejší či nejlepší zákonný prostředek k dosažení legitimního cíle právní úpravy, dávají všechny kroky testu. Ústavní soud proto uzavřel, že napadená právní úprava je souladná s čl. 30 odst. 1 Listiny.

VII. b) Soulad s mezinárodními závazky (Úmluva o dávkách)

102. Navrhovatelka se dovolává rozporu napadené právní úpravy se závazky plynoucími z čl. 15 odst. 2 a čl. 15 odst. 3 Úmluvy o dávkách.

103. Ústavní soud předně uvádí, že Úmluva o dávkách byla s ohledem na svůj obsah ratifikovanou a vyhlášenou mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách, kterou je Česká republika vázána, ve smyslu čl. 10 Ústavy (ve znění před 1. 6. 2002, tj. před tzv. euronovelou Ústavy). V části III totiž tato úmluva obsahuje povinnost státu zaručit chráněným osobám poskytování starobního důchodu podle dalších článků této části. Ve světle nálezu Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002 (Konkurzní nález) proto nadále zůstává referenčním hlediskem pro posuzování vnitrostátního práva Ústavním soudem, a to s derogačními důsledky.

104. Tento závěr nezpochybňuje ani skutečnost, že ratifikace Úmluvy o dávkách nebyla odsouhlasena zákonodárným orgánem. Jak vyplývá z usnesení vlády ze dne 24. 8. 1989 č. 254, Úmluvu o dávkách schvalovala pouze vláda bez předložení Federálnímu shromáždění. Ratifikace proběhla, neboť ji vyžadovala sama mezinárodní smlouva (srov. čl. 47 Úmluvy o dávkách) bez toho že by předtím získala souhlas zákonodárného orgánu, zde konkrétně Federálního shromáždění (srov. čl. 36 odst. 3 tehdy platného ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci). Tento souhlas nebyl udělen ani následně, což Ústavní soud ověřil dotazem u Ministerstva zahraničních

věcí.

105. Ústavní soud zdůrazňuje, že podmínka souhlasu zákonodárného orgánu s ratifikací lidskoprávních mezinárodních smluv byla do ústavního pořádku včleněna s účinky pro futuro, tj. od 1. 1. 1993, až v čl. 49 odst. 2 Ústavy (ve znění před euronovelou). Ústava současně prostřednictvím inkorporační klauzule v čl. 10 do právního řádu vtáhla v minulosti přijaté mezinárodní smlouvy o lidských právech, aniž by však v případě této kategorie starších smluv vyžadovala vyslovení souhlasu zákonodárného orgánu s ratifikací.

106. Shora vymezené podmínky inkorporace předvídané čl. 10 Ústavy (ve znění před euronovelou) Úmluva o dávkách splňuje. Ratifikace Československou socialistickou republikou byla zapsána dne 11. 1. 1990 generálním ředitelem Mezinárodního úřadu práce. Podle čl. 48 odst. 3 tato smlouva nabyla účinnosti 12 měsíců od data zapsání ratifikace. Úmluva tedy vstoupila v platnost pro Českou a Slovenskou Federativní Republiku dne 11. 1. 1991 (dle ratifikačního prohlášení právního předchůdce je Česká republika vázána právě částí III. této smlouvy týkající se starobních dávek) a byla vyhlášena pod č. 416/1991 Sb. Následně byla mezi Ministerstvem zahraničních věcí a Mezinárodní organizací práce potvrzena sukcese České republiky do této Úmluvy k 1. 1. 1993.

107. Splnila-li Úmluva o dávkách podmínky inkorporace stanovené předchozí ústavní úpravou, stala se nejen součástí právního řádu, ale vedle toho též referenčním rámcem v řízení o abstraktní kontrole norem. Součástí tohoto referenčního rámce přitom zůstává nadále, tj. i po přijetí euronovely, a to s ohledem na nosné právní závěry nálezu Pl. ÚS 36/01. Ústavní soud v tomto nálezu konstatoval, že "z ústavní maximy dle čl. 9 odst. 2 Ústavy neplynou konsekvence toliko pro ústavodárce, nýbrž i pro Ústavní soud. V nepřípustnosti změny podstatných náležitostí demokratického právního státu je obsažen i pokyn Ústavnímu soudu, dle kterého žádnou novelu Ústavy nelze interpretovat v tom smyslu, že by jejím důsledkem bylo omezení již dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod. […] Ústavní zakotvení všeobecné inkorporační normy, a tím překonání dualistické koncepce vztahu práva mezinárodního a práva vnitrostátního, nelze interpretovat ve smyslu odstranění referenčního hlediska ratifikovaných a vyhlášených mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách pro posuzování vnitrostátního práva Ústavním soudem, a to s derogačními důsledky."

108. Ústavní soud následně posoudil, zda napadená právní úprava dostojí požadavkům plynoucím z čl. 15 odst. 2, 3 Úmluvy o dávkách.

109. Stanoví-li čl. 15 odst. 2 Úmluvy o dávkách, že důchodový věk smí přesahovat 65 let jen při zohlednění demografických, ekonomických a sociálních hledisek, doložených statisticky, lze z této formulace dovodit, že zvýšení důchodového věku předpokládá doložení určitých kvalifikovaných důvodů, jež působí coby materiální pramen právní úpravy obsažené v § 32 odst. 2, 3 zákona o důchodovém pojištění.

110. Ústavní soud má za to, že tento požadavek (mezinárodní závazek) byl v nyní posuzovaném případě splněn.

111. Předložení samotného vládního návrhu zákona předcházela odborná debata. Z důvodové zprávy se podává, že problematikou zachování udržitelnosti důchodového systému se zabýval mj. poradní tým ministra práce a sociálních věcí pro důchodovou reformu složený ze zástupců vládních politických stran (hnutí), zástupců Ministerstva práce a sociálních věcí a Ministerstva financí i externích expertů. Opatření spočívající v automatickém navyšování důchodového věku bylo mj. navrhováno rovněž Národní ekonomickou radou vlády (srov. důvodovou zprávu, s. 34-35).

112. Důvodová zpráva odkazuje na analýzy důchodového systému (srov. výše Zprávu o stavu

důchodového systému), z nichž vyplývá, že ukončení zvyšování důchodového věku by vedlo k enormnímu nárůstu finanční zátěže, kterou by důchodový systém vytvářel v rámci státního rozpočtu (tamtéž, s. 35). Shodné odůvodnění prezentuje i Závěrečná zpráva RIA, jež uvádí, že navrhovaná právní úprava reaguje především na skutečnost, že současná úprava v oblasti základního důchodového pojištění směřuje do budoucna k vysokým deficitům důchodového účtu, a tedy k finanční neudržitelnosti důchodového systému (srov. Závěrečnou zprávu RIA, s. 10). Potřeba přijetí nyní přezkoumávané právní úpravy je podložena řadou demografických ukazatelů. Zpráva o stavu důchodového systému zmiňuje (s. 5) např. nárůst populačního podílu osob ve věku 65 let a více, pokles dětské složky v populaci a pokles pravděpodobnosti úmrtí. Důvodová zpráva pak poukazuje (s. 35) na zvýšení očekávané doby dožití měřené indikátorem HALE, publikovaným Světovou zdravotnickou organizací, jenž se od roku 2000 zvýšil o tři roky. Lze doplnit, že Zpráva o stavu důchodového systému využívá (s. 22 a dále) rovněž rozsáhlý soubor statistických údajů v oblasti důchodového pojištění.

113. Již jen z takto stručně provedené rekapitulace důvodové zprávy a na ni navazujících dokumentů je patrné, že zvýšení věkové hranice pro odchod do důchodu (včetně jejího určení) je projevem komplexních a racionálních úvah zákonodárce, který potřebu změny stávající úpravy odůvodnil dostatečně reprezentativním souborem ekonomických, demografických i statistických dat. Ústavní soud proto uzavírá, že zvýšení důchodového věku provedené § 32 odst. 2, 3 zákona o důchodovém pojištění dostojí požadavku vyjádřenému v čl. 15 odst. 2 Úmluvy o dávkách.

114. Ústavní soud následně posoudil soulad napadené právní úpravy s čl. 15 odst. 3 Úmluvy o dávkách, jehož se navrhovatelka dovolává s odkazem na tvrzeně nedostatečné odůvodnění § 37d odst. 2 zákona o důchodovém pojištění, tj. v souvislosti s právní úpravou poskytující úlevu ze zvýšení důchodového věku u rizikových prací. Ústavní soud má ovšem za to, že mezinárodní závazek týkající se odůvodnění (či spíše doložení určitých kvalifikovaných důvodů) vnitrostátní úpravy z tohoto ustanovení, na rozdíl od čl. 15 odst. 2 Úmluvy o dávkách, nevyplývá. Navrhovatelka na uvedené ustanovení cílí primárně proto, že je zde zmíněn požadavek snížení důchodového věku pro osoby, které pracovaly při pracích považovaných za těžké nebo zdraví škodlivé.

115. Ústavní soud k tomu uvádí, že namítá-li navrhovatelka, že vyloučení třetí kategorie prací z příznivějšího režimu dřívějšího odchodu do starobního důchodu zakládá mezinárodně protiprávní chování, resp. porušení mezinárodního závazku, přehlíží, že čl. 15 odst. 3 Úmluvy o dávkách ponechává určení zmíněné kategorie těžkých a zdraví škodlivých prací pro účely snížení důchodového věku a poskytování starobních dávek zcela na vnitrostátním zákonodárství. Tento přístup odpovídá "dělbě práce" v oblasti mezinárodněprávní regulace týkající se sociálního zabezpečení (srov. dále). Ústavní soud má za to, že vzhledem k formulaci čl. 15 odst. 3 Úmluvy o dávkách by stát svým mezinárodněprávním závazkům dostál, ať už do rizikových prací zařadí práce třetí i čtvrté kategorie, nebo jen práce čtvrté kategorie dle příslušných předpisů upravujících ochranu veřejného zdraví. Ústavní soud přitom bere na vědomí, že pro osoby vykonávající třetí kategorii prací zákonodárce zvolil jiné řešení, které by mělo mít na pojištěnce obdobné finanční dopady jako jejich zařazení do preferované skupiny ve smyslu zákona o důchodovém pojištění. Jak vyplývá již z debaty ve třetím čtení, kde byla dále odůvodňována výsledná podoba § 37d odst. 2 zákona o důchodovém pojištění, jedná se o opatření spadající do III. důchodového pilíře, které zahrnuje povinný příspěvek zaměstnavatele na produkty spoření na stáří. Návrh zákona zavádějící toto opatření je v současné době projednáván v Poslanecké sněmovně jako sněmovní tisk č. 894.

116. Ústavní soud považuje závěrem za vhodné alespoň stručně zhodnotit další mezinárodní lidskoprávní závazky v oblasti sociálního zabezpečení. Zdůrazňuje přitom, že navzdory široké shodě na soudní vymahatelnosti sociálních práv obecně a práva na sociální zabezpečení zvlášť zůstává v této oblasti nadále poměrně složité definovat případy mezinárodně protiprávního chování, a to z důvodu, že mezinárodní právo ponechává státům v této oblasti velmi široký prostor pro vnitrostátní

provedení mezinárodních závazků.

117. Tento závěr potvrzuje např. Obecný komentář č. 19 Výboru pro hospodářská, sociální a kulturní práva ("Výbor") z roku 2008, dle kterého mají smluvní strany Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech přijmout vhodná opatření směřující k vytvoření systému sociálního zabezpečení poskytujícího dávky starším osobám od určitého věku, jenž stanoví vnitrostátní právní předpisy. Výbor ve vztahu k určení věku odchodu do důchodu dále jen obecně doplnil (bod 15), že tento věk má odpovídat vnitrostátním podmínkám, které zohledňují mimo jiné povahu povolání, a to zejména nebezpečných profesí, jakož i pracovní schopnosti starších osob. Obdobný závěr lze nalézt rovněž v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva ("ESLP), který o právu na sociální zabezpečení rozhoduje např. prostřednictvím práva na pokojné užívání majetku zaručeného čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Jak vyplývá z rozsudku ESLP ze dne 17. 1. 2023 ve věci Žegarac a ostatní proti Srbsku (č. stížnosti 54805/15), zmíněné ustanovení neomezuje svobodu smluvních stran rozhodnout, zda zavést či nezavést určitou formu systému sociálního zabezpečení nebo zvolit typ či výši dávek, které budou v rámci takového systému poskytovány (bod 78).

118. Ústavní soud odkazuje v souvislosti s výkladem čl. 30 Listiny na čl. 26 odst. 2 Evropského zákoníku sociálního zabezpečení (vyhlášené pod č. 90/2001 Sb. m. s.), dle kterého stanovený věk odchodu do starobního důchodu nebude vyšší než 65 let. Může však být stanoven vyšší věk, pokud počet obyvatel, kteří tohoto věku dosáhli, nebude nižší než 10 % celkového počtu obyvatel mladších než stanovený věk, ale starších patnácti let. Rovněž tomuto požadavku napadená zákonná úprava dostojí, neboť jak vyplývá z nejaktuálnějších dat Českého statistického úřadu (dle stavu k 1. 1. 2024) o věkovém složení obyvatelstva, při stanovení důchodového věku na 67 let odpovídá poměr mezi věkovou kategorií 67+ a věkovou kategorií 15-66 let 28 %.

119. Ústavní soud konečně neshledal rozpor ani ve vztahu k Úmluvě o minimální normě sociálního zabezpečení (č. 102), vyhlášené pod č. 461/1991 Sb., jež má obdobné postavení jako Úmluva o dávkách. Článek 26 odst. 2 této smlouvy uvádí, že stanovený věk (starobního důchodu) nesmí přesahovat 65 let s tím, že příslušné orgány mohou stanovit věk vyšší s ohledem na pracovní schopnost starších osob v zemi, o niž jde. Z již provedeného testu racionality, jakož i z posouzení souladu napadené právní úpravy s Úmluvou o dávkách, vyplývá, že pracovní schopnost starších osob byla zákonodárcem zohledněna, ať už v souvislosti s demografickými ukazateli (např. pokles pravděpodobnosti úmrtí a s ním spjaté zvýšení očekávané doby dožití, resp. zvýšení tzv. střední délky života), nebo v souvislosti s výkonem práce ve čtvrté rizikové kategorii, u níž je důchodový věk zastropován 65 lety.

120. Ústavní soud proto ze shora uvedených důvodů zvýšení důchodového věku i omezení úlevy ze zvýšení důchodového věku považuje za souladné s mezinárodními lidskoprávními závazky.

VIII. Závěr

121. Ústavní soud se v tomto nálezu nejprve zabýval ústavností průběhu legislativního procesu, v rámci něhož byl přijat zákon č. 417/2024 Sb. Dospěl přitom k závěru, že ačkoli došlo k porušení jednacího řádu (§ 66 odst. 1), toto porušení nezakládá protiústavnost celého legislativního procesu. Jinak řečeno, v daném případě převážil ústavní princip politického rozhodování vycházejícího z vůle většiny nad zasaženým oprávněním poslanců účastnit se sněmovní rozpravy. Ústavní soud obdobně jako v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 41/23 a sp. zn. Pl. ÚS 47/23 apeluje na zákonodárce, aby se zasadili o reformu jednacího řádu Poslanecké sněmovny, který v současné dysfunkční podobě umožňuje parlamentní většině prosadit zákony, přestože má k jejich přijetí dostatek hlasů, mnohdy jen za cenu

jeho porušení.

122. Následně se Ústavní soud zabýval věcným přezkumem napadené právní úpravy, a to jak z hlediska naplnění podmínek tzv. testu racionality, tak z hlediska souladu s mezinárodními závazky. Ústavní soud ze shora uvedených důvodů věcným námitkám navrhovatelky nepřisvědčil.

123. Ústavní soud proto podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu návrh na zrušení zákona č. 417/2024 Sb. a in eventum na zrušení napadených ustanovení zákona o důchodovém pojištění zamítl jako nedůvodný.

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Nájem bytu
- Nároky pozůstalých (exkluzivně pro předplatitele)
- Odpovědnost státu za újmu (exkluzivně pro předplatitele)
- Promlčení (exkluzivně pro předplatitele)
- Valná hromada (exkluzivně pro předplatitele)
- Doručování
- Zastoupení
- Zánik závazku
- Zadržovací právo
- Insolvenční řízení (exkluzivně pro předplatitele)
- Nemajetková újma, nutná obrana (exkluzivně pro předplatitele)