

Vyjádření vlády k návrhu skupiny poslanců

**na zrušení § 13 odst. 1 písm. a) zákona č. 427/2011 Sb.,
o doplňkovém penzijním spoření, ve znění pozdějších předpisů,
a § 29 zákona č. 42/1994 Sb., o penzijním připojištění se státním
příspěvkem a o změnách některých zákonů souvisejících s jeho
zavedením, ve znění pozdějších předpisů (sp. zn. Pl. ÚS 18/24)**

I.

Předmět návrhu

- [1] Skupina 71 poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (dále jen „navrhovatelé“) předložila Ústavnímu soudu návrh na zrušení § 13 odst. 1 písm. a) zákona č. 427/2011 Sb., o doplňkovém penzijním spoření, ve znění pozdějších předpisů, a § 29 zákona č. 42/1994 Sb., o penzijním připojištění se státním příspěvkem a o změnách některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „napadená ustanovení“). Napadená ustanovení v účinném znění byla do zákona č. 427/2011 Sb., o doplňkovém penzijním spoření, a do zákona č. 42/1994 Sb., o penzijním připojištění se státním příspěvkem a o změnách některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, vložena zákonem č. 462/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s rozvojem finančního trhu a s podporou zajištění na stáří. Navrhovatelé mají za to, že napadená ustanovení, podle kterých se účastníkům penzijního připojištění a doplňkového penzijního spoření, kteří mají přiznaný starobní důchod, od 1. 7. 2024 neposkytují ze státního rozpočtu státní příspěvky, protiústavní.
- [2] Navrhovatelé shledávají napadená ustanovení „[r]ozporná s ústavním pořádkem zvláště chráněnými hodnotami právního státu v materiálním smyslu (čl. 1 odst. 1 Ústavy srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 12. 1993, spis. zn. Pl. ÚS 19/93) jako jsou legitimní očekávání, předvídatelnost práva, zákaz svévole, právní jistota, rovnost před zákonem, nediskriminace, jakož i právo vlastnit majetek a svobodně jej užívat.“¹.

II.

Obecné stanovisko

- [3] Vláda s navrhovateli predestřenou argumentací nesouhlasí a napadená ustanovení považuje za souladná s ústavním pořádkem.

¹ Viz bod 3 návrhu.

- [4] Zároveň vláda konstatuje, že ač odůvodnění předmětného derogačního návrhu obsahuje celou řadu tvrzení² o rozporu napadené právní úpravy s principy a hodnotami právního státu, pomíjí, že právní předpisy, jejichž součástí je napadená právní úprava, souvisí s realizací ústavně zaručeného základního práva zakotveného v čl. 30 odst. 1 Listiny. Tedy, že v posuzovaném případě jde primárně o posuzování ústavnosti jednoho z práv zakotvených v hlavě čtvrté Listiny.
- [5] Vláda uvedeným poukazuje na skutečnost, že kontrola ústavnosti je v oblasti sociálních práv limitována³ a vyznačuje se řadou specifík. Sám Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně na tato specifika poukazuje.
- [6] Ústavní soud ve své judikatuře (srovnej např. nález sp. zn. Pl. ÚS 2/08) vymezil tyto teze:
- pojmovým znakem sociálních práv „[j]e skutečnost, že nemají bezpodmínečnou povahu a je možné se jich domáhat pouze v mezích zákonů (čl. 41 odst. 1 Listiny). Toto ustanovení dává pravomoc zákonodárci stanovit konkrétní podmínky realizace sociálních práv“ (bod 52 citovaného nálezu);
 - sociální práva „[j]sou závislá zejména na ekonomické situaci státu. Úroveň jejich poskytování reflektuje nejen hospodářský a sociální vývoj státu, ale i vztah státu a občana, založený na vzájemné odpovědnosti a na uznání principu solidarity“ (bod 53 citovaného nálezu);
 - „Při realizaci sociálních práv se tedy od státu vyžaduje nejen jejich uznání, ale také jeho konkrétní aktivita, která umožní realizaci těchto práv. Plnění poskytovaná v rámci sociálních práv pocházejí ze státního rozpočtu a odpovědnost za tato plnění spočívá zcela na straně státu. Je-li to stát, kdo je a bude vázán sociálními plněními, pak také musí mít možnost stanovit konkrétní podmínky takového plnění“ (bod 54 citovaného nálezu);
 - „Listina ponechala zákonodárci nejen provedení a určení podmínek výše uvedených ústavních práv, ale zároveň vymezila realizaci těchto práv již v samotném ústavním textu prostřednictvím termínů „přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří“ apod. Vzhledem k tomu, že Listina blíže nespecifikuje obsah těchto termínů, je zřejmé, že jejich vymezení je, stejně jako stanovení dalších podrobností, ponecháno na zákonné úpravě“ (bod 59 citovaného nálezu);
 - „[o]bsahem této povinnosti státu je zajistit subjektům těchto práv jistý minimální sociální standard, a nikoliv adekvátní životní standard v souladu s jejich požadavky, jak je těmito subjekty někdy mylně vnímáno a požadováno“ (bod 60 citovaného nálezu);
 - „[z]ásah Ústavního soudu v analogických věcech by mohl přicházet do úvahy toliko v případě flagrantní svévole, libovůle a nerozumnosti zákonodárce“ (právní věta nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/08).
- [7] Vláda je přesvědčena, že v posuzovaném případě nejsou splněny žádné z výše naznačených důvodů, pro něž by Ústavní soud mohl zrušit napadená ustanovení, a že ohledně základních principů celého sociálního systému, jako je zejména míra

² A to tvrzení zavádějících.

³ Ústavní soud užívá coby metodologický nástroj k přezkumu zásahu zákonodárce do oblasti ústavně zaručených práv zakotvených v hlavě čtvrté Listiny test racionality.

mezigenerační solidarity, musí být dosaženo co možná nejširšího společenského konsensu, vytvářeného především v demokratické politické diskusi.

III.

K povaze systému doplňkového penzijního spoření a penzijního připojištění se státním příspěvkem

- [8] Systém doplňkového penzijního spoření a penzijního připojištění se státním příspěvkem představuje v České republice součást tzv. III. pilíře penzijního systému. Jde o dobrovolný systém tvorby úspor na stáří, jehož základem jsou individuální soukromoprávní smlouvy mezi účastníky a penzijními společnostmi. Penzijní společnosti se těmito smlouvami vůči účastníkům zavazují obhospodařovat pro účastníky jejich majetek a vyplácet jim z něho za stanovených podmínek stanovená plnění (dávky). Vedle doplňkového penzijního spoření a penzijního připojištění se státním příspěvkem jsou součástí III. penzijního pilíře také životní pojištění a tzv. dlouhodobý investiční produkt, které rovněž mohou plnit funkci tvorby úspor na stáří. S životním pojištěním a dlouhodobým investičním produktem je stejně jako s doplňkovým penzijním spořením a penzijním připojištěním se státním příspěvkem spojeno daňové zvýhodnění, na rozdíl od doplňkového penzijního spoření a penzijního připojištění se státním příspěvkem s nimi však není spojena přímá státní podpora v podobě státního příspěvku.
- [9] Za klíčovou vláda považuje skutečnost, že **stát není účastníkem vztahů, které vznikají při poskytování těchto finančních produktů**. Ani skutečnost, že stát uvedené finanční produkty podporuje v podobě daňového zvýhodnění, popř. i přímé státní podpory, neznamená, že by se stát stával účastníkem vztahů, v jejichž rámci jsou uvedené finanční produkty poskytovány. Je naprosto běžné, že stát v rámci realizace své politiky spojuje s různými soukromoprávními vztahy různá práva a povinnosti finanční povahy vůči státu (např. daňové povinnosti, daňová zvýhodnění, dotace nebo jiná plnění ze státního rozpočtu), ale tím se stát nestává (ani nepřímým) účastníkem těchto soukromoprávních vztahů.

IV.

K principu rovnosti a zákazu diskriminace

- [10] Skutečnost, že účastníkům s přiznaným starobním důchodem není od 1. 7. 2024 poskytován státní příspěvek, považují navrhovatelé za porušení principu rovnosti a zákazu diskriminace, v čemž spatřují rozpor s čl. 3 odst. 1 Listiny.
- [11] Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 37/93 s odvoláním na nález Ústavního soudu ČSFR sp. zn. Pl. ÚS 22/92 při výkladu ústavní zásady rovnosti občanů před zákonem vyslovil právní názor, že „[j]e věcí státu, aby rozhodl, že určité skupině poskytne méně výhod než jiné, avšak musí prokázat, že tak činí ve veřejném zájmu a pro veřejné blaho“.
- [12] Z uvedeného vyplývá, že ne každé nerovné zacházení s různými subjekty lze kvalifikovat jako porušení principu rovnosti, tedy jako protiprávní diskriminaci jedněch subjektů ve srovnání se subjekty jinými. Aby k takovému porušení došlo, musí být splněno několik

podmínek, zejména ta, že s různými subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, se zachází rozdílným způsobem, aniž by existovaly objektivní a rozumné důvody pro uplatnění rozdílný přístup (srovnej např. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/02).

- [13] V návaznosti na to judikatura Ústavního soudu formulovala pro posuzování diskriminace čtyřkrokový test, v němž se posuzují tyto otázky: 1. srovnatelnost jednotlivců nebo skupin; 2. zda je s nimi nakládáno odlišně na základě některého ze zakázaných důvodů; 3. zda jde odlišné zacházení stěžovateli k tíži uložení břemene nebo odepřením dobra; 4. zda je odlišné zacházení ospravedlnitelné přiměřeným sledováním legitimního cíle (srovnej např. nález sp. zn. Pl. ÚS 49/10, bod 34).
- [14] Při provádění tohoto testu se podle názoru vlády přezkum zastaví již u prvního kroku, neboť účastníky s přiznaným starobním důchodem a účastníky, kterým dosud starobní důchod přiznán nebyl, nelze považovat za srovnatelné skupiny. Účastníci s přiznaným starobním důchodem mají možnost čerpat ze státního rozpočtu dávku důchodového pojištění v podobě starobního důchodu, zatímco účastníci, kterým dosud starobní důchod přiznán nebyl, tuto možnost nemají. Účastníci s přiznaným starobním důchodem jsou tedy zabezpečeni starobním důchodem z důchodového pojištění, a proto je v jejich případě potřeba tvorby dalších úspor na stáří výrazně nižší. V návaznosti na to je logicky nižší i zájem státu tyto účastníky k tvorbě dalších úspor na stáří motivovat pomocí státního příspěvku.
- [15] I kdyby bylo možno obě skupiny považovat za srovnatelné, ob stojí podle názoru vlády rozdílné zacházení s oběma skupinami v dalších krocích testu. Druhý krok vede k závěru, že kritériem pro odlišné zacházení je přiznání starobního důchodu, což nepředstavuje zakázaný důvod. V třetím kroku je sice nepochybné, že odnětí státního příspěvku účastníkům s přiznaným starobním důchodem představuje ve vztahu k těmto účastníkům odepření určitého dobra, avšak ve čtvrtém kroku je třeba učinit závěr, že odlišné zacházení s účastníky s přiznaným starobním důchodem je ospravedlnitelné přiměřeným sledováním legitimního cíle.
- [16] Legitimní cíl odlišného zacházení spočívá ve veřejném zájmu na efektivním nastavení státní podpory v rámci III. penzijního pilíře. Má-li stát v době vysokého schodku a probíhající konsolidace veřejných rozpočtů k dispozici pouze omezené prostředky pro poskytování státního příspěvku, je logické a legitimní, že usiluje o to, aby tyto prostředky byly vynakládány skutečně efektivně. Proto se snaží identifikovat na jedné straně skupiny účastníků, u kterých existuje vyšší potřeba tvorby úspor na stáří ve III. penzijním pilíři, a na druhé straně skupiny účastníků, u kterých je tato potřeba nižší. Z těchto zcela legitimních úvah vychází i změny provedené v systému státního příspěvku zákonem č. 462/2023 Sb. Je třeba zdůraznit, že odnětí státního příspěvku účastníkům s přiznaným starobním důchodem nebylo jedinou změnou v systému státního příspěvku, ale jednalo se o komplex několika vzájemně provázaných změn, které byly provedeny s cílem efektivní motivace k tvorbě úspor na stáří při dodržení požadavku neutrálního dopadu na státní rozpočet. V rámci těchto změn byl zcela odňat státní příspěvek účastníkům, jejichž příspěvek účastníka nedosahuje 500 Kč měsíčně, u účastníků s nižšími příspěvky účastníka (500 – 1 150 Kč) došlo ke snížení státního příspěvku a u účastníků s vyššími příspěvky účastníka (nad 1 150 Kč) došlo naopak ke zvýšení státního příspěvku.

- [17] Zákonodárce vyhodnotil, že v případě účastníků s přiznaným starobním důchodem je potřeba tvorby dalších úspor na stáří výrazně nižší, protože ti účastníci již mohou čerpat starobní důchod z důchodového pojištění. Doplnkové penzijní spoření a penzijní připojištění se státním příspěvkem jsou dlouhodobé produkty, které mají sloužit k dlouhodobé tvorbě úspor před odchodem do důchodu, s nímž zpravidla bývá spojen reálný propad celkových příjmů. Cílem jejich zavedení je, aby účastníci získali další zdroj příjmů v důchodovém věku vedle důchodu z I. penzijního pilíře (důchodového pojištění), jehož náhradový poměr může kvůli stárnutí populace klesat. **Tyto produkty nemají naopak sloužit jako pouhý střednědobý investiční produkt s podporou státu.** V praxi přitom často docházelo k tomu, že řada osob pobírajících starobní důchod z důchodového pojištění uvedené produkty právě takto využívala. Státní příspěvek v těchto případech neplnil funkci efektivní motivace k dlouhodobé tvorbě úspor na stáří, na což upozorňovala i ekonomická doporučení Národní ekonomické rady vlády a dalších odborných autorit. **Jestliže se zákonodárce za této situace rozhodl odejmout účastníkům s přiznaným starobním důchodem státní příspěvek a takto ušetřené prostředky využít pro zvýšení motivace k tvorbě úspor na stáří u ostatních skupin účastníků, jde podle názoru vlády o legitimní cíl, který ospravedlňuje odlišné zacházení.**
- [18] Vláda v souvislosti s uvedeným považuje za potřebné zdůraznit, že odnětí státního příspěvku účastníkům s přiznaným starobním důchodem má za následek, že ti účastníci sice nemají právo na státní příspěvek, ale příspěvek účastníka si mohou odečíst od základu daně z příjmů fyzických osob v plné výši, na rozdíl od ostatních účastníků, kteří si jej mohou odečíst pouze ve výši převyšující částku, s níž je spojen nejvyšší státní příspěvek (§ 15 odst. 6 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů). I tuto skutečnost je třeba brát v úvahu při posuzování srovnatelnosti obou skupin a legitimního důvodu odlišného zacházení.
- [19] Dále je třeba se v rámci posuzování legitimacy cíle odlišného zacházení vymezit vůči argumentu navrhovatelů obsaženému v bodě 64 návrhu, že se v případě neposkytování státních příspěvků účastníkům s přiznaným starobním důchodem jedná o naprosto marginální část výdajů státního rozpočtu, na které není dán veřejný zájem. Z hlediska stability veřejných rozpočtů je nutné posuzovat celý soubor jednotlivých dílčích opatření, přičemž celková roční výše prostředků vynaložených ze státního rozpočtu na přímou podporu produktů III. penzijního pilíře osobám s přiznaným starobním důchodem činí cca 2 mld. Kč. Vláda proto zásadně nesouhlasí s tvrzením, že v kontextu současné konsolidace veřejných rozpočtů se jedná o marginální částku. Změny u tohoto systému byly navrženy tak, aby se jejich dopad na státní rozpočet nezvyšoval.
- [20] K otázce dopadů napadených ustanovení a jejich přiměřenosti pak vláda doplňuje, že předkladatel návrhu zákona č. 462/2023 Sb. (Ministerstvo financí) se zabýval také otázkou, zda je přiměřené, že účastníkům penzijního připojištění a doplnkového penzijního spoření, kteří mají přiznaný starobní důchod, nebudou nadále poskytovány státní příspěvky, a to i v kontextu toho, zda takový krok nemůže ohrozit nebo způsobit případný kolaps systému penzijního připojištění a doplnkového penzijního spoření. Jistým rizikovým faktorem by z pohledu likvidity v tomto ohledu pro penzijní společnosti mohl být masivní odliv prostředků účastníků s přiznaným starobním důchodem v krátkém časovém úseku, kteří by se v rámci ukončení přímé státní podpory mohli rozhodnout pro okamžité ukončení smluv, a to bez ohledu na výhodnost takové volby. Nicméně zákonodárcem

zvolené řešení by v tomto ohledu nemělo vést k zásadnímu zvýšení rizik, což potvrzuje i Česká národní banka jakožto orgán dohledu nad penzijními společnostmi.

V.

K otázce retroaktivity a legitimního očekávání účastníků

- [21] Skutečnost, že změny v systému státního příspěvku dopadají i na smlouvy uzavřené podle předchozí právní úpravy, považují navrhovatelé za nepřipustně retroaktivní a zasahující do legitimních očekávání účastníků.
- [22] Z hlediska posouzení retroaktivních účinků napadených ustanovení vláda vychází z toho, že se jedná o retroaktivitu nepravou, nikoliv nepřipustnou retroaktivitu pravou. O pravou retroaktivitu se jedná v případě, že právní norma působí vznik právních vztahů před její účinností za podmínek, které teprve dodatečně stanovila, nebo pokud dochází ke změně právních vztahů vzniklých podle staré právní úpravy, a to ještě před účinností nového zákona. Tyto podmínky však prostřednictvím napadených ustanovení naplněny nebyly.
- [23] V souvislosti s vymezením nepravé retroaktivity Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10 bodě 147 ve spojení s bodem 157 uvádí, že *„[v] případě retroaktivity nepravé lze konstatovat její obecnou přípustnost“* s tím, že v *„[t]omto případě připouští právní teorie naopak výjimky, kdy nepravá retroaktivita právě s ohledem na princip ochrany důvěry v právo přípustná není“*. Posuzování, zda je nepravá retroaktivita výjimečně nepřipustná, spočívá v poměřování cíle, který zákonodárce sledoval, a prostředků, které k dosažení cíle zvolil, se zklamanou důvěrou občanů v právo, a to co do „únosnosti“ takového zklamání (srov. např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/08 nebo nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 17/11).

K cíli změny právní úpravy a prostředkům k jeho dosažení

- [24] Cíle nové právní úpravy nastavení státního příspěvku byly v obecné rovině popsány výše. Obecným cílem je především snaha o efektivní nastavení státní podpory ve III. penzijním pilíři při neutrálním dopadu na státní rozpočet.
- [25] Cílem přechodné právní úpravy, podle níž se změněné podmínky poskytování státního příspěvku uplatňují i na smlouvy uzavřené před účinností této změny, je snaha o jednotný přístup k účastníkům doplňkového penzijního spoření a penzijního připojištění se státním příspěvkem bez ohledu na to, kdy byla jejich smlouva uzavřena. Tento přístup není v souvislosti se změnami státního příspěvku nový. I předchozí změny státního příspěvku, k nimž došlo s účinností od 1. 1. 2013, se týkaly rovněž smluv uzavřených před tímto datem.
- [26] Dalším cílem takto konstruované přechodné právní úpravy je snaha o to, aby zavedené změny v nastavení státního příspěvku začaly v praxi působit co nejdříve. Neefektivní nastavení státního příspěvku z hlediska jeho motivační funkce by bylo odstraňováno jenom pozvolna, pokud by se nová právní úprava měla použít pouze na smlouvy uzavřené po dni její účinnosti. Toto je třeba posuzovat i s vědomím možného efektu tzv. „předzásobením“, a tím zvýšení nároků na státní rozpočet. Odebrání státního příspěvku osobám s přiznaným starobním důchodem pro všechny smlouvy, tj. existující i nově uzavřené, eliminuje riziko růstu výdajů státního rozpočtu z důvodu efektu „předzásobením“,

tj. rychlého uzavírání smluv s možností získání původních podmínek státního příspěvku, pokud by se změna týkala pouze nových smluv. K tomuto efektu došlo např. v souvislosti s úpravou poskytování státní podpory ke stavebnímu spoření v roce 2004, kdy následně narostly roční výdaje státního rozpočtu o 2 mld. Kč. Pokud by tedy nová právní úprava byla aplikována pouze na nové smlouvy uzavřené po 1. 1. 2024, nelze vyloučit, že by výsledný vliv na nároky na státní rozpočet byl značný.

K očekávání účastníků

- [27] K otázce posouzení vhodnosti změny přímé státní podpory v napadených ustanoveních směřuje také námitka navrhovatelů týkající se charakteru státní podpory jako benefitu, který zde existoval od samého počátku systému. Pro vymezení tohoto benefitu se vláda plně ztotožňuje s odůvodněním nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 53/10, který konstatoval, že *„[s]tanovení příspěvku ze státního rozpočtu za určitým účelem a pro určitou skupinu osob závisí vždy na tom, do jaké míry je ze strany zákonodárce shledána jeho účelnost, resp. veřejný zájem na jeho poskytování. To platí obzvláště v případě, kdy se jedná o příspěvek, jehož poskytování je pouze benefitem ze strany zákonodárce, aniž by s ním současně bylo spojeno naplňování určitého základního práva nebo svobody. Dotčené subjekty přitom nemohly spoléhat na to, že postupem času zákonodárce tuto výši nepřehodnotí.“*
- [28] Z tohoto konstatování Ústavního soudu vyplývá, že zákonodárce je v tomto případě oprávněn k provádění vrchnostenských zásahů regulujících podmínky pro poskytování státního příspěvku u penzijního připojištění a doplňkového penzijního spoření, a tedy i určovat jeho výši.
- [29] V návaznosti na citovanou relevantní judikaturu Ústavního soudu, ve spojení s výše uvedenými argumenty, je vláda přesvědčena, že úprava poskytovaného státního příspěvku k produktům III. penzijního pilíře je opatřením vhodným k dosažení vytyčeného cíle veřejného zájmu, tj. efektivnější redistribuce poskytované státní podpory, a to při současné stabilizaci veřejných financí, tedy nezvyšování nároků na státní rozpočet.
- [30] Zásah do legitimních očekávání a předvídatelnosti práva nelze i s ohledem na judikaturu Ústavního soudu vykládat tak, že je do budoucna znemožněna jakákoliv (byť pro adresáta negativní) regulace či její změna, jelikož právní řád nemůže ustrnout, jak plyne také z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 38/04: *„Z příkazu respektovat legitimní očekávání vyplývající z dosavadní právní úpravy samozřejmě nelze dovodit zákaz změny právní úpravy.“* Podle názoru vlády je pak v souladu s judikaturou Ústavního soudu na rozhodnutí zákonodárce, jakým způsobem bude provádět konkrétní politiku – v tomto případě politiku podpory individuálního zajištění se na stáří. Z pohledu vlády tak odebrání přímé státní podpory penzijního připojištění a doplňkového penzijního spoření osobám s přiznaným starobním důchodem představuje přiměřený zásah do legitimních očekávání v porovnání s veřejným zájmem, který je touto změnou sledován. Napadená ustanovení přinášejí změnu, která není nelogickým excesem zákonodárce, naopak je přiměřená účelu a prvotnímu záměru zákonodárce na efektivním fungování přímé státní podpory penzijního připojištění a doplňkového penzijního spoření, zejména jakožto motivačního prvku, a to v podmínkách stabilních veřejných financí.
- [31] Nelze též tvrdit, že bylo narušeno (a už vůbec ne nějakým zásadním způsobem) legitimní očekávání nebo princip ochrany důvěry jednotlivce v právní řád, když stát v minulosti

opakovaně měnil podmínky pro vznik nároku účastníků na poskytnutí státní podpory (např. v podobě výše minimálních měsíčních úložek, za něž je přiznáván státní příspěvek). Žádný účastník uzavírající smlouvu o penzijním připojištění či doplňkovém penzijním spoření tedy nemohl a nemůže důvodně spoléhat na to, že nedojde k dalším úpravám v poskytování přímé i nepřímé státní podpory, a to nejen ve vztahu k veřejným financím. Otázkou ochrany důvěry v právo se Ústavní soud zabýval také v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10, když konstatoval, že „[z]ustává skutečností, že změnou výše státní podpory nedochází ke změně smlouvou stanovené cílové částky, ani práv a povinností stran této smlouvy, jež jsou na tuto částku navázány“, a dále pokračuje k důsledku, že tento „[f]aktický důsledek je ale z hlediska principu právní jistoty a ochrany důvěry v právo nezbytné postavit naroveň situaci pouhého spoléhání se na to, že státní podpora nebude do budoucna změněna. Takovéto důvěře ale z ústavního hlediska ochranu přiznat nelze.“. V souladu s výše uvedenými závěry vláda nepovažuje za možné přiznávat ústavní ochranu důvěře ve spoléhání se na to, že nedojde ke změnám ve státní podpoře konkrétních finančních produktů.

- [32] Ve vztahu k podstatě principu legitimního očekávání v souladu s výše uvedeným vláda dále upozorňuje na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 17/11 nebo sp. zn. II. ÚS 2216/14, kde Ústavní soud jednak dovodil, že „[p]rincip právní jistoty nelze ztotožnit s požadavkem na absolutní neměnnost právní úpravy; ta podléhá mj. sociálně ekonomickým změnám a (dalším) nárokům“, a dále konstatoval, že „[ú]kolem práva (a soudní moci) přitom nemůže být ochrana dříve očekávaného zisku, nýbrž pouze zhodnocení, zda přijatou právní úpravou nedochází v nedůvodné a neakceptovatelné míře k zásahu do vlastnických (či jiných) práv dotčených osob.“.
- [33] V souvislosti s oprávněnou důvěrou v právo z hlediska přiměřenosti dané právní úpravy je podle názoru vlády třeba připomenout též závěry obsažené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/96, podle něhož „[z]rušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spjata se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo. Dochází k tomu v důsledku ochrany jiného veřejného zájmu či základního práva a svobody.“. Rozhodnutí zákonodárce o způsobu řešení časového střetu staré a nové právní úpravy není z ústavního hlediska věcí nahodilou nebo věcí libovůle, ale důsledkem zvažování kolize hodnot. Právě napadaná novela zákona o doplňkovém penzijním spoření, resp. zákona penzijním připojištění v tomto konkrétním případě naplňuje požadavky uvedeného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/96, protože způsob legislativního řešení intertemporality odráží společenskou naléhavost na ochraně veřejného zájmu. V souladu s uvedenou judikaturou proto vláda nesouhlasí s tvrzením navrhovatele obsaženým např. v bodech 60, 62 či 63 návrhu - tedy, že by změna právní úpravy státního příspěvku v penzijním připojištění a doplňkovém penzijním spoření měla představovat libovůli v rozhodování zákonodárce.
- [34] Pro podporu těchto premis lze znovu zopakovat, že penzijní připojištění, resp. novější doplňkové penzijní spoření je produkt, který má sloužit k dlouhodobé tvorbě úspor před odchodem do důchodu. Naopak nemá sloužit jako pouhý střednědobý investiční produkt s podporou státu. Státní podpora zde slouží zejména jako motivační bonus, který účastníkům náleží pouze při splnění zákonem stanovených podmínek. Státní podpora není klíčovým prvkem penzijního připojištění či doplňkového penzijního spoření, což platí zejména ke konci akumulační fáze, kdy poměrná výše účastníkovi připisovaných státních

příspěvků za jednotlivé kalendářní měsíce je zpravidla zcela zanedbatelná k celkové výši nashromážděných prostředků a eventuálně též průběžnému investičnímu zhodnocení těchto prostředků, a to v závislosti na zvolené investiční strategii. Z hlediska celkové výnosnosti produktu tedy význam zhodnocení vložených prostředků s prodlužujícím se investičním horizontem díky tzv. složenému úročení roste, zatímco význam státního příspěvku klesá. Pro ilustraci lze doplnit, že v roce 2023 všechny dynamické i vyvážené účastnické fondy svým zhodnocením překonaly průměrnou roční míru inflace, jež činila 10,7 %. Na 11letém horizontu (2013–2023) dosáhly reálného kumulovaného zhodnocení všechny dynamické účastnické fondy, na 5letém horizontu (2019–2023) pak většina dynamických účastnických fondů rovněž zajistila reálné kumulované zhodnocení vložených prostředků. V tomto ohledu vláda nesouhlasí s názorem navrhovatelů vyjádřeným v bodech 45 a 46 návrhu. Výjimkou z uvedeného může být situace, kdy účastník po vzniku nároku na dávky prostředky vybral a uzavřel novou smlouvu, přičemž po dosažení podmínek pro výplatu dávky (doba placení příspěvků 5 let, resp. nově již 10 let pro smlouvy uzavřené po 1. lednu 2024; minimální potřebný věk 60 let již má splněn) takto mohl pokračovat v tzv. točení smluv. Uvedenou praxi však lze považovat za zcela nežádoucí a neplnící sledovaný cíl. Poskytovaná státní podpora zároveň není ani obligatorní součástí smlouvy o penzijním připojištění či doplňkovém penzijním spoření, bez níž by nebylo možné předmětný produkt sjednat, a nemá být primárním cílem pro sjednání smlouvy o penzijním připojištění či doplňkovém penzijním spoření.

Ke vzniku legitimního očekávání ostatně nemohlo u skupiny osob, již se změny obsažené v napadených ustanoveních týkají, dojít i s ohledem na skutečnost, že předmětná úprava byla výsledkem dlouhodobé a veřejně prezentované diskuze jako součást rozsáhlého balíčku opatření ke konsolidaci veřejného rozpočtu. Nadto je nutné doplnit, že novela, již se zavádí napadené ustanovení, byla vyhlášena 29. 12. 2023, účastníkům s přiznaným starobním důchodem není poskytován státní příspěvek k nově vloženým příspěvkům účastníka až od 1. 7. 2024, čímž bylo *de facto* zavedeno přechodné období, v němž měli dotčení účastníci penzijního spoření možnost se seznámit se zaváděnými změnami a na tyto reagovat – např. předčasným ukončením smlouvy, snížením výše svého příspěvku apod. Samotná novela nemohla proto vést k zásahu do práv recipientů právní normy, neboť o úmyslu změnit aspekty penzijního připojištění byla veřejnost informována a změna tak nebyla nečekaná či překvapivá, jak uvádí navrhovatelé.

VI.

K dalším argumentům navrhovatelů

- [35] S odkazem na argumentaci navrhovatelů uvedenou v bodech 17 a 18 a také v bodech 60 až 62 návrhu, v nichž poukazují na rozpor s principem *pacta sunt servanda*, je třeba především opakovaně zdůraznit, že stát není účastníkem smluvního vztahu mezi penzijní společností a účastníkem doplňkového penzijního spoření nebo penzijního připojištění. Naopak nárok účastníka na státní příspěvek je nárokem vůči státu, nikoli nárokem ze smluvního vztahu mezi penzijní společností a účastníkem, byť je existencí tohoto smluvního vztahu podmíněn (obdobně v kontextu stavebního spoření náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 53/10). Proto nelze souhlasit s navrhovateli, že změnami podmínek státního příspěvku dochází k porušení principu *pacta sunt servanda*. Tento princip působí

mezi stranami smlouvy a nemůže působit vůči státu, který stranou smlouvy není. Smlouva o doplňkovém penzijním spoření nadále zavazuje smluvní strany, které mají povinnost ji dodržet. Odkaz na nálezný Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/19, týkající se zdanění finančních náhrad vyplacených v rámci církevních restitucí, proto považuje vláda za zcela nepřiléhavý už z toho důvodu, že v tam posuzované věci byl stát stranou smlouvy.

- [36] V bodech 23 až 30 návrhu poukazují navrhovatelé na tzv. uzamčení účastníků v systému. Takto označují situaci, kdy účastníkům s přiznaným starobním důchodem není od 1. 7. 2024 poskytován státní příspěvek k nově vloženým příspěvkům účastníka, ale tito účastníci jsou nuceni v systému setrvat do doby, než jim vznikne nárok na jiné dávky než odbytné. Jinak by totiž přišli o již připsané státní příspěvky, které nejsou součástí odbytného, nebo dokonce o všechny vložené příspěvky, pokud jim ještě nevznikl nárok na odbytné.
- [37] V souvislosti s tím je třeba zdůraznit, že státní příspěvky se připisují k vloženým příspěvkům účastníka jednorázově po jejich vložení. Jestliže tedy stát do 30. 6. 2024 připsal státní příspěvek k určitému příspěvku účastníka pod podmínkou, že účastník dodrží minimální pětiletou spořicí dobu, je legitimní trvat na splnění této podmínky i za situace, kdy k nově vloženým příspěvkům účastníka už státní příspěvky poskytovány nebudou. Účastník tím pouze plní podmínku, za jejíž splnění mu už byl v minulosti státní příspěvek připsán. Nadto je v této souvislosti na místě připomenout, že záměr novely byl schválen vládou již v červnu 2023, o čemž bylo následně podrobně referováno ve sdělovacích prostředcích. Lze tedy vyloučit, že by existovali účastníci doplňkového penzijního spoření, kteří by neměli nárok alespoň na odbytné (tj. mají být tak, jak uvádí navrhovatelé ve smlouvách „uzamčení“) a kteří uzavřeli smlouvy ještě před tím, než informace o zamýšlených změnách byla zveřejněna. Novou smlouvu o penzijním připojištění pak od 1. 1. 2013 již nelze ani sjednat (tj. od nabytí účinnosti zákona č. 427/2011 Sb., o doplňkovém penzijním spoření).
- [38] Omezení účastníka v podobě minimální délky spořicí doby a doby potřebné pro nárok na odbytné (24 měsíců v případě doplňkového penzijního spoření a 12 měsíců v případě staršího penzijního připojištění) je podmínkou, se kterou jsou účastníci daných produktů seznámeni od samého počátku, přičemž zákon č. 462/2023 Sb. na této podmínce nic nemění. Čekací doba byla historicky stanovena jednak proto, aby měly jednotlivé fondy finanční zdroje k úhradě administrativních nákladů vzniklých předčasným ukončením smluv, dále z důvodu cílů systému i nákladů na straně státu na administraci státních příspěvků. Tato čekací doba se nevztahuje k možnosti účastníka disponovat se smlouvou, ale pojí se s možností výplaty dosud vložených prostředků a čerpáním dosud připsaných státních příspěvků, včetně návazných negativních důsledků v případě, že k ukončení smlouvy dojde před uplynutím této doby.
- [39] S odkazem na argumentaci navrhovatelů uvedenou v bodě 21 návrhu, podle které jsou napadenými ustanoveními dotčeny i nadále zaměstnané osoby, přičemž podle navrhovatelů si zejména tyto osoby státní podporu zaslouží, považuje vláda za vhodné poukázat rovněž na skutečnost, že účastníci s přiznaným starobním důchodem a se zdanitelnými příjmy mohou i od 1. 7. 2024 nadále využívat daňové zvýhodnění spoření na stáří. V případě příspěvků ve III. penzijním pilíři si mohou od základu daně z příjmů fyzických osob odečítat všechny své příspěvky, na rozdíl od účastníků, kteří dosud nejsou v důchodu a daňové zvýhodnění mohou čerpat až na úložky přesahující

částku spojenou s výplatou státního příspěvku (od 1. 7. 2024 se s daňovým zvýhodněním pojí úložky nad 1 700 Kč měsíčně). Zároveň platí, že ani ostatní účastníky s přiznaným starobním důchodem (ovšem bez zdanitelných příjmů), kteří neměli k 30. 6. 2024 splněnu minimální pětiletou spořicí dobu, nic nenutí systém opouštět. Dosáhnout spořicí doby mohou pokračováním v placení příspěvků, které si mohou podle svého uvážení snížit až na minimální příspěvek 100 Kč měsíčně. Dosud naspořené prostředky účastníka pak budou prostřednictvím investování podle účastníkem zvolené strategie i nadále zhodnocovány.

K argumentaci vývojem úpravy v oblasti ochrany spotřebitele

- [40] Argumentaci navrhovatele vývojem úpravy v oblasti ochrany spotřebitele shledává vláda irelevantní. Nicméně vzhledem k velikosti prostoru, který navrhovatel této argumentaci věnoval, považuje vláda za potřebné se i k této argumentaci vyjádřit.
- [41] Odkazovat při posuzování jednání státu v oblasti poskytování státní podpory na principy ochrany spotřebitele není podle názoru vlády přiléhavé, neboť tyto instituty plní každý jinou funkci a cílí na ochranu jiných subjektů (občan vs. spotřebitel), jiných zájmů (ochrana slabšího vs. podpora produktu zajištění na stáří) a týká se jiných vztahů (obchodní vztah mezi profesionálem a laikem vs. plnění úkolů státu).
- [42] Koncept ochrany spotřebitele představuje zesílenou ochranu slabší smluvní strany, jejímž cílem je posílit postavení spotřebitele ve vztahu s podnikatelem, který je coby obchodník nebo poskytovatel služby vybaven větší erudicí a znalostí věci. Cílem této zesílené ochrany je tak zmírnit jejich vzájemné asymetrické postavení v závazkových vztazích a vybalancovat informační nerovnost a odbornou neznalost na straně spotřebitele. Koncept ochrany spotřebitele je tak postaven, jak podle akademické teorie, tak legislativní praxe, na nadstandardních právech spotřebitele na straně jedné a širším okruhu povinností podnikatele na straně druhé.
- [43] Stále se rozšiřující právní úprava konkrétních práv spotřebitele a podrobnějších povinností podnikatelských subjektů – obchodníků a poskytovatelů služeb – nesouvisí se změnou podstaty nebo významu konceptu ochrany spotřebitele, ale je primárně odrazem evropské úpravy v této oblasti. Ochrana spotřebitele v evropském právu představuje jeden z pilířů při budování jednotného trhu EU a má sloužit k zajištění ochrany spotřebitelů a jejich zájmů ve vztazích s obchodníky na jednotném trhu, tedy při prodeji zboží a poskytování služeb (zejména v oblasti zdraví, bezpečnosti a hospodářských zájmů spotřebitelů). Konkrétní úprava práv spotřebitelů v evropských předpisech (sekundárním právu) je tak odrazem závazků v primárních smlouvách a práva na ochranu spotřebitele upraveného v Listině základních práv EU, které se však týká pouze evropských politik. Z pohledu ČR je pak toto právo relevantní při implementaci evropského práva.
- [44] Evropská regulace ochrany spotřebitele tak plní dva rovnocenné cíle, a to zajistit vysokou míru ochrany spotřebitele vůči obchodníkům a umožnit vybudovat fungující jednotný trh EU. Cílem ochrany spotřebitele je tedy nejenom zajistit spotřebitelům při kontaktu s obchodníky při prodeji zboží a poskytování služeb silnější postavení, ale zejména touto jednotnou úpravou práv spotřebitelů (tj. stanovením v zásadě stejných práv spotřebitele bez ohledu na to, v jakém členském státě se spotřebitel nachází a u jakého obchodníka

poptává zboží nebo služby) zajistit obchodníkům možnost podnikat napříč EU bez větších bariér způsobených národními právními úpravami.

- [45] Koncept ochrany spotřebitele je v realitě závazkových vztahů mezi spotřebiteli a finančními institucemi naplňován například stanovením přísných podmínek pro podnikání tak, aby na straně podnikatele bylo zabezpečeno potřebné vzdělání, znalosti, zkušenosti, finanční předpoklady apod., dále také určením náležitostí smluv o finančních produktech, stanovením standardů pro chování a jednání při prodeji finančních produktů ze strany finančních institucí, vytvořením systému dohledu nad dodržováním zákonných povinností a stanovením sankcí za jejich neplnění a například i tvorbou jednodušších postupů pro řešení případných sporů spotřebitelů s finanční institucí. Tento pouze demonstrativní výčet povinností uložených finančním institucím ze strany státu dobře ilustruje legislativní rozměr role státu při normování jednotlivých složek a náplní ochrany spotřebitele. Není nikterak náhodné, že se jedná o obecné principy zasahující do vztahů mezi spotřebiteli na straně jedné a podnikateli na straně druhé.
- [46] **V žádném případě však nelze popsanou roli státu zaměňovat, jak to činí navrhovatelé, s povinností státu a tomu odpovídajícím právem spotřebitelů na tvorbu a udržování těch či oněch specifických finančních produktů či služeb s finanční podporou státu, tím spíše ne na finanční podporu státu, která je v čase neměnná či dokonce nezměnitelná.** Taková finanční podpora státu je vždy odrazem určitých preferencí státu ve vztahu k potřebám jednotlivých částí společnosti či společnosti jako celku, ale především je taková podpora ze strany státu odrazem jeho finančních možností. Míra státní podpory podléhá pochopitelně v běhu času změnám v závislosti na událostech, které ovlivňují finanční možnosti a kondici státu, a je právem, ba dokonce povinností státu na takové události reagovat, mimo jiné i potenciálními změnami výše státních podpor u konkrétních finančních služeb či produktů. Ostatně ve smyslu odpovědnosti státu za vývoj veřejných financí se opakovaně vyjádřil i samotný Ústavní soud, např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/17 či v nedávném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 30/23.
- [47] Vzhledem k výše popsanému smyslu a účelu ochrany spotřebitele je tak podle názoru vlády zjevné, že institut ochrany spotřebitele nelze vztáhnout na aktivity státu v podobě poskytování různých druhů státních podpor, daňových úlev a obdobných institutů. Opačný pohled by ve svém důsledku mohl bránit státní politice v podpoře různých oblastí a zejména jakékoli jejich následné změně. Je tedy pouze věcí veřejného zájmu, vyjádřeného většinovým rozhodnutím zákonodárce, zda a v jaké výši stát přizná finanční pobídku pro určitou oblast, v tomto případě pro finanční produkt penzijního připojištění a doplňkového penzijního spoření. Velikost této pobídky ani její neměnnost v čase nemá s ochranou spotřebitele co do činění. Analogicky nelze za ochranu spotřebitele považovat například pobídky daňové (osvobození od daně, diferencované sazby, slevy na dani apod.), které se u finančních služeb rovněž uplatňují, mají podobný (motivační) účinek jako přímá státní podpora a jejichž změny v čase rovněž přirozeně dopadají na všechny smlouvy – nové i ty již běžící, snadno vypověditelné i ty s vázacím obdobím. Příkladem mohou být daňové úlevy u hypoték či právě produktů zajištění na stáří.

VII.

Závěr

- [48] Z výše uvedeného vyplývá, že **návrh na zrušení předmětných ustanovení není důvodný**. Napadená ustanovení nejsou v konfliktu s ústavním pořádkem garantovanými základními právy a svobodami.
- [49] Přijatá úprava regulace sektoru III. penzijního pilíře a státní podpory penzijního připojištění a doplňkového penzijního spoření je legitimním zákonným a ústavně konformním prostředkem, jak naplnit potřebu provedení parametrických úprav do již platného a účinného znění právního předpisu, tzn. včetně již platných smluv o penzijním připojištění a doplňkovém penzijním spoření tak, aby nedošlo k narušení práv a povinností všech jejich účastníků nad míru nezbytně nutnou a aby zároveň došlo k naplnění cíle efektivnější redistribuce poskytované státní podpory, a to při současné stabilizaci veřejných financí.
- [50] Z výše uvedených důvodů vláda navrhuje, aby Ústavní soud návrh skupiny poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky na zrušení § 13 odst. 1 písm. a) zákona č. 427/2011 Sb., o doplňkovém penzijním spoření, ve znění pozdějších předpisů, a § 29 zákona č. 42/1994 Sb., o penzijním připojištění se státním příspěvkem a o změnách některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, ve znění pozdějších předpisů, v plném rozsahu **zamítl**.