



SBÍRKA ZÁKONŮ

ČESKÁ REPUBLIKA

Částka 45

Rozeslána dne 6. května 2011

Cena Kč 60,-

O B S A H:

119. Nález Ústavního soudu ze dne 19. dubna 2011 sp. zn. Pl. ÚS 53/10 ve věci návrhu na zrušení zákona č. 348/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona České národní rady č. 35/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů
-

119**N Á L E Z****Ústavního soudu****Jménem republiky**

Ústavní soud pod sp. zn. Pl. ÚS 53/10 rozhodl dne 19. dubna 2011 v plénu složeném z předsedy soudu a soudce zpravodaje Pavla Rychetského a soudců Stanislava Balíka, Františka Duchoně, Vlasty Formánkové, Vojena Güttlera, Pavla Holländera, Ivany Janů, Vladimíra Kůrky, Dagmar Lastovecké, Jana Musila, Jiřího Nykodýma, Miloslava Výborného, Elišky Wagnerové a Michaely Židlické o návrhu skupiny poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, zastoupených poslancem Mgr. Bohuslavem Sobotkou, se sídlem Praha 1, Sněmovní 4, na zrušení zákona č. 348/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona České národní rady č. 35/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, eventuálně na zrušení § 4 odst. 1 písm. s) ve slovech „s výjimkou příspěvku, na který vznikl nárok v roce 2010 a který byl poukázán stavební spořitelně po 31. prosinci 2010,“, § 8 odst. 2 písm. c), § 8 odst. 3 a 4 ve slovech „a c)“ a § 36 odst. 8 zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona č. 348/2010 Sb., a čl. II zákona č. 348/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona České národní rady č. 35/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení

takto:

I. Ustanovení čl. III bodu 1 v části, kterou se stanovuje nové znění § 4 odst. 1 písm. s) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a čl. III bodu 2, 3 a 4 zákona č. 348/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona České národní rady č. 35/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, se ruší dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.

II. Ustanovení čl. I, čl. II, čl. III bodu 1 v části, kterou se ruší § 4 odst. 1 písm. s) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění před účinností zákona č. 348/2010 Sb., a čl. IV zákona č. 348/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona České národní rady č. 35/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, se ruší uplynutím dne 31. prosince 2011.

Odůvodnění**I.****Rekapitulace návrhu**

1. Dne 9. prosince 2010 byl Ústavnímu soudu doručen návrh skupiny 45 poslanců na zrušení v záhlaví uvedeného zákona (dále jen „napadený zákon“) a *in eventum* jeho ustanovení čl. II, jakož i novelizovaných ustanovení zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů. Napadeným zákonem došlo ke změně a doplnění některých zákonů tak, že byla stanovena zvláštní sazba daně ve výši 50 % na příspěvek fyzickým osobám podle zákona upravujícího stavební spoření a státní podporu stavebního spoření (dále jen „státní podpora“), na který vznikl nárok v roce 2010 a který byl poukázán stavební spořitelně po 31. prosinci 2010. Současně byla dnem jeho účinnosti

snížena výše zálohy státní podpory z 15 na 10 % z ročně uspořené částky nepřesahující 20 000 Kč. Návrh splňoval náležitosti podle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

2. Podstatou návrhu byly námitky rozporu napadeného zákona s ústavním pořádkem vztahující se ke způsobu jeho přijetí, jakož i k jeho obsahu. Navrhovatelé zpochybňují důvodnost projednání návrhu zákona ve zkráceném řízení ve stavu legislativní nouze, v jehož důsledku mělo dojít k porušení některých ústavních principů vztahujících se k parlamentní proceduře přijímání zákonů. Jejich námitky dále směřují vůči tomu, že mimořádná schůze, na které došlo ke zkrácenému jednání o návrhu napadeného zákona, byla svolána jen 40 minut před jejím začátkem, jakož i vůči omezení práv senátorů zvolených ve volbách v říjnu 2010, protože dne 12. listopadu 2010 projednával Senát návrh napadeného zákona ve složení odpovídajícím jeho 7. funkčnímu období (2008–2010), a nově zvolení senátoři se tak nemohli tohoto projednávání zúčastnit.

3. Ve vztahu k obsahu napadeného zákona navrhovatelé namítají, že snížení státní podpory za rok 2010 jejím zpětným zdaněním zvláštní sazbou daně z příjmu ve výši 50 %, jakož i snížení zálohy pro smlouvy o stavebním spoření uzavřené do 31. prosince 2010 vykazují znaky pravé retroaktivity a odporují legitimnímu očekávání účastníků stavebního spoření. Toto očekávání se opírá i o dosavadní praxi zákonodárce, který dosud respektoval vzniklé majetkové nároky na poskytnutí určitých majetkových plnění v závislosti na době uzavření smlouvy o stavebním spoření. Zákonodárce zvolil nepřiměřené prostředky k prosazení veřejného zájmu na snížení deficitu státního rozpočtu, čímž nerespektoval požadavek spravedlivé rovnováhy mezi tímto zájmem a omezením základních práv jednotlivců.

I./a

Námitka zneužití institutu legislativní nouze

4. Podle navrhovatelů byl návrh napadeného zákona (spolu se třemi dalšími návrhy zákonů projednávanými obdobným legislativním postupem) projednán ve zkráceném řízení ve stavu legislativní nouze, aniž by pro takovýto postup byl dán jeden z důvodů podle § 99 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „jednacím řád Poslanecké sněmovny“ nebo „jednacím řád“). Ve svém návrhu podrobně rekapituluje průběh zákonodárné procedury, přičemž zdůrazňuje, že projednávání návrhu napadeného zákona předcházelo obsahově identický vládní návrh zákona. Tento návrh předložila vláda dne 4. října 2010, s ohledem na uplatnění námitek dvou poslaneckých klubů proti návrhu vlády, aby byl souhlas s návrhem zákona vysloven již v prvním čtení, a proti následnému poslaneckému návrhu na zkrácení lhůty pro projednávání návrhu zákona ve výborech na 15 dnů jej však dne 26. října 2010 vzala zpět. Týž den rozhodla o jeho opětovném předložení spolu s návrhem na vyhlášení stavu legislativní nouze z důvodu hrozby značných hospodářských škod a požádala o jeho projednání ve zkráceném jednání. V tomto režimu byl návrh projednán Poslaneckou sněmovnou ve druhém a třetím čtení dne 2. listopadu 2010 na 8. schůzi Poslanecké sněmovny, jež byla svolána na návrh skupiny vládních poslanců.

5. Vyhlášení stavu legislativní nouze a zkrácené jednání bez toho, aniž by byl dán jeden ze zákonem stanovených důvodů, představuje podle názoru navrhovatelů nejen porušení zákona, ale kvůli časovému „presu“ i výrazné „okleštění“ ústavně chráněné svobody parlamentní rozpravy a práv poslanců podávat pozměňovací návrhy a řádně vykonávat svou volenou funkci. Poukazují přitom na právní závěry obsažené v nálezu ze dne 7. září 2010 sp. zn. Pl. ÚS 12/10 (269/2010 Sb.), konkrétně jeho body 17 a 18, které interpretují tím způsobem, že Ústavní soud sice chápe rozhodnutí o legislativní nouzi do značné míry jako rozhodnutí politické, zároveň však varuje před jeho využíváním jako nástroje ke krácení práv sněmovní menšiny. V případě napadeného zákona navíc zdůrazňují absenci konsenzu napříč Poslaneckou sněmovnou o oprávněnosti stavu legislativní nouze.

6. S ohledem na to, že stav legislativní nouze a zkrácené jednání, jejichž účelem je bránit ohrožení základních práv a svobod občanů, ohrožení bezpečnosti státu nebo značným hospodářským škodám, představují současně i zásah do práv sněmovní menšiny, mělo by být rozhodnutí o jeho vy-

hlášení posuzováno třístupňovým testem proporcionality, tedy z hlediska vhodnosti, potřeby a přiměřenosti zásahu. Podle jejich názoru přitom lze mít závažné pochybnosti ve vztahu ke způsobilosti této procedury zabránit značným hospodářským škodám státu, neboť na rozdíl od dřívějších případů se vládě nepodařilo přesvědčit opoziční poslance o nutnosti schválit předložené návrhy zákonů tak, aby nabyly účinnosti nejpozději 1. ledna 2011. Napadený legislativní postup současně nebyl ani potřebný. Vláda totiž mohla sledovaného cíle dosáhnout včasným předložením návrhu zákona, k čemuž nedošlo s ohledem na intenci vládní většiny neprojednat návrh zákona v Poslanecké sněmovně před obecními a senátními volbami. Po nich bylo naopak mnohem pravděpodobnějším cílem tohoto postupu zabránění účasti nově zvolených senátorů na rozhodování, než bránění značným hospodářským škodám.

7. Zpochybnit lze nakonec i přiměřenost tohoto postupu, což navrhovatelé dokládají poukazem na spornost rizika značných hospodářských škod na straně jedné, a naopak nespornou míru okleštění svobody parlamentní rozpravy a práv poslanců na straně druhé. Lze-li totiž ve stavu legislativní nouze schválit návrh zákona v Poslanecké sněmovně během jediného dne, pak poslanci nemohou tento návrh ani řádně prostudovat a fundovaně se k němu vyjádřit, ani zprostředkovat názory svých voličů, případně legitimních zájmových skupin, jež mohou být na parlamentní půdě slyšeny pouze jejich prostřednictvím. Tím jsou současně rovněž krácena práva občanů vyslechnout v adekvátní šíři argumenty pro a proti přijatému zákonu, který se dotýká jejich základních práv.

I./b

Námítka nepředvídatelného svolání mimořádné schůze Poslanecké sněmovny

8. Další námítka navrhovatelů se týká aplikace § 51 odst. 6 jednacího řádu, podle něhož musí být poslanci vyrozuměni o svolání schůze Poslanecké sněmovny nejméně pět dnů předem. Ke schválení napadeného zákona totiž došlo dne 2. listopadu 2010 na mimořádné schůzi, přičemž interval mezi jejím svoláním a začátkem této schůze byl jen 40 minut a k rozeslání pozvánky elektronickou poštou došlo jen 7 minut před jejím začátkem. Současně byl zamítnut návrh předsedy poslaneckého klubu ČSSD Bohuslava Sobotky na odročení jednání do druhého dne, tj. do 3. listopadu 2010 od 9:00 hodin, který měl umožnit, aby se všichni poslanci mohli na tuto schůzi řádným způsobem připravit.

9. Podle navrhovatelů je uvedené ustanovení třeba interpretovat s ohledem na ústavní principy a hodnoty ve smyslu čl. 22 Listiny, podle kterého zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. Pětidenní lhůta podle § 51 odst. 6 jednacího řádu slouží k tomu, aby se poslanci mohli seznámit s navrženým pořadem schůze a připravit na jeho body, jakož i aby se vůbec o konání schůze dozvěděli. Navrhovatelé nezpochybňují možnost zkrácení pětidenní lhůty, považují však za svévolné, pokud je tak činěno bez uvedení důvodu. Během předmětného jednání Poslanecké sněmovny nezazněl žádný argument či důvod, proč bylo tak rychlé svolání schůze potřebné. Čím kratší je přitom doba mezi svoláním schůze a jejím začátkem, tím závažnější důvody musí být pro takové zkrácení.

10. I v tomto případě by tak měl být uvedený postup podroben testu proporcionality. Jedná se totiž o kolizi práv či chráněných hodnot, kdy je zájem na urychleném projednání návrhu zákona z důvodu čelení značným hospodářským škodám nezbytné poměřovat k již zmíněné svobodě parlamentní rozpravy, jakož i právům poslanců a občanů podílet se na správě veřejných věcí. Navrhovatelé se přitom domnívají, že tento postup by neobstál již z hlediska druhého kroku testu, tedy kroku potřeby. I za předpokladu, že přijetí zákona do 1. ledna 2011 brání hrozícím značným hospodářským škodám, by totiž stejného cíle bylo možné dosáhnout jeho projednáním v následujících dnech, tj. 3., 4. nebo 5. listopadu 2010, aniž by bylo potřebné svolávat mimořádnou schůzi za 40 minut.

11. Tento postup považují navrhovatelé za porušení politických práv opozičních poslanců podle čl. 21 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a občanů podle čl. 21 odst. 1 Listiny. K tomu podotýkají, že za potřebný ho bylo možné považovat pouze vzhledem

k jinému možnému sledovanému cíli, a to k projednání přijatého návrhu zákona v Senátu do 13. listopadu 2010, tedy do dne zániku mandátu senátorů zvolených před šesti lety. Tento cíl ale nelze považovat za legitimní. Navíc tím došlo k výraznému zhoršení dopadů samotného vyhlášení stavu legislativní nouze, neboť v jeho důsledku uplynuly mezi předložením návrhu zákona a jeho schválením jen 4 dny, z toho dva pracovní, což ještě na začátku čtvrtého dne nebylo možné předvídat.

I./c

Námítka odepření práva hlasovat nově zvoleným senátorům

12. Podstatou poslední námítky ve vztahu ke způsobu projednání a přijetí napadeného zákona byl nepřiměřený zásah do práva senátorů zvolených v roce 2010 na výkon jejich mandátu podle čl. 21 odst. 4 Listiny. Mandát těchto senátorů vznikl podle čl. 21 odst. 4 Listiny již jejich zvolením. Při posuzování výkonu jejich hlasovacího práva však bylo nezbytné vážit v kolizi stojící protichůdné ústavní hodnoty, tedy jak možnost Senátu vyjádřit se k návrhu zákona v Ústavou stanovené třicetidenní lhůtě, tak zájem na nezpochybnitelnosti usnesení Senátu případným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu, kterým by byla vyslovena neplatnost volby senátora. Navrhovatelé přitom považují za rozumné a vyvážené ustálené řešení této kolize tím způsobem, že se v mezidobí od zvolení do první schůze Senátu koná obvykle jen jedna jeho schůze, na níž nově zvolení senátoři ještě nemohou hlasovat a na jejímž programu jsou pouze návrhy zákonů, u nichž uplyne třicetidenní lhůta ještě před první schůzí v novém funkčním období.

13. Postup vlády a vládní většiny v Poslanecké sněmovně a Senátu navrhovatelé označují za svévolný. Jeho cílem bylo znemožnit řádné projednávání návrhu na schůzi Senátu, kterého by se již mohli účastnit nově zvolení senátoři, a vládní tábor by tak již neměl většinu. Projednávání napadeného zákona na 25. schůzi Senátu dne 12. listopadu 2010 považují za zásah do práva senátorů na nerušený výkon jejich mandátu, aniž by byly *prima facie* patrné rozumné důvody pro takový postup. Opětovně přitom zdůrazňují nezbytnost testu proporcionality pro posouzení tohoto zásahu do uvedeného práva nově zvolených senátorů. I když totiž projednávání napadeného zákona podle § 118 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „jednací řád Senátu“) již 12. listopadu 2010 bylo způsobilé urychlit legislativní proces, nebyl takovýto postup z hlediska uvedeného testu potřebný. Třicetidenní lhůta k projednání návrhu napadeného zákona Senátem totiž končila až 3. prosince 2010, pročež se nově zvolení senátoři mohli jeho projednávání zúčastnit a v rámci rozpravy se k němu mohli rovněž kvalifikovaně vyjádřit. Zamítnutí návrhu zákona nebo jeho vrácení s pozměňovacími návrhy v poslední den lhůty by přitom nebránilo jeho včasnému projednání. Poslanecká sněmovna by o něm mohla ve smyslu § 97 odst. 3 a 4 jednacího řádu znovu jednat po deseti dnech, tedy již v týdnu od 13. prosince 2010. S ohledem na nepravděpodobné vrácení návrhu zákona prezidentem republiky by tak nic nebránilo tomu, aby k vyhlášení zákona došlo ještě před koncem roku, a to ani v případě, že by projednání Senátem a poté i Poslaneckou sněmovnou proběhlo o několik dnů později. Tím by naopak bylo umožněno Senátu dostát své úloze a opozici efektivně uplatnit její práva v zákonodárném procesu, včetně práva podávat pozměňovací návrhy.

I./d

Shrnutí tvrzeného rozporu legislativní procedury s ústavním pořádkem

14. S ohledem na výše uvedené námítky shledávají navrhovatelé rozpor legislativní procedury s čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), konkrétně s postulátem úcty k právům člověka a občana, podle něhož musí být omezení základních práv a svobod výsledkem řádného demokratického diskursu. Porušení tohoto ustanovení spatřují též v porušení principu právní jistoty jako součásti principu právního státu z důvodu zkrácení možnosti seznámit se s novou právní úpravou a jejími důvody.

15. Kromě uvedených principů se však porušení týká i demokratické zásady vlády pro lid a státní moci sloužící všem občanům ve smyslu čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 1 Listiny, protože bylo

razantně kráceno právo občanů seznámit se s důvody politického rozhodnutí, jakož i právo toto rozhodnutí oslovováním svých volených zástupců ovlivnit. Navrhovatelé namítají též zásah do volné soutěže politických stran podle čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny, k níž nedílně patří možnost hlásat názory a uplatňovat návrhy v řádném parlamentním diskursu. Důvodem porušení zásady ochrany menšiny podle čl. 6 Ústavy, a to jak sněmovní a senátní, tak i mezi občany, byla přitom nemožnost menšiny poslanců řádně vykonávat svůj mandát, zvláště v situaci nepředvídatelného svolání schůze, a upření práva účastnit se a hlasovat některým senátorům. Z těchto důvodů nemohl být hlas občanů oponujících napadenému zákonu cestou řádného parlamentního diskursu artikulován.

16. Navrhovatelé zákonodárné proceduře zároveň vytýkají rozpor s čl. 26 Ústavy a čl. 21 odst. 4 Listiny, protože jim byl ztížen efektivní výkon jejich mandátu. Do jejich práva na nerušený výkon veřejné funkce poslance bylo zasazeno i nepředvídatelným svoláním schůze, na kterou se nemohli připravit. V případě nově zvolených senátorů se zase zásah týkal nepřiměřeného urychlení jednání Senátu, k němuž nebyl žádný legitimní důvod a v jehož důsledku bylo senátorům upřeno jejich právo účastnit se jednání a hlasovat o návrhu zákona. Omezení se vztahovalo k právu občanů podílet se na správě veřejných věcí, protože v důsledku nedostatku času tak nemohli činit zejména oslovováním poslanců či účinným využitím petičního či shromažďovacího práva, případně práva na stávkou. Občané zvolení do Poslanecké sněmovny a Senátu zas byli omezeni na tomto právu tím, že se nemohli ani efektivně účastnit svobodné parlamentní diskuse, ani řádně připravit a podat pozměňovací návrhy. Z těchto důvodů nebylo v rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny šetřeno ani podstaty a smyslu zákonných omezení práv poslanců a senátorů podle čl. 21 odst. 1 a 4 Listiny.

I./e

Námítka zpětné působnosti zdanění příspěvku na stavební spoření

17. Stěžejní námitka navrhovatelů ve vztahu k obsahu napadeného zákona se týká nepřipustných účinků právé retroaktivity vůči smlouvám o stavebním spoření uzavřeným před 1. lednem 2011. V důsledku doplnění zákona o daních z příjmů a přechodného ustanovení čl. II napadeného zákona se totiž mění právní nároky, jež vznikly na základě těchto smluv a byly vymahatelné již před účinností napadeného zákona.

18. Ustanovení § 11 odst. 1 zákona č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona České národní rady č. 35/1993 Sb., (dále jen „zákon o stavebním spoření“) zakládá nárok účastníka stavebního spoření, aby mu byla k datu, kdy splní zákonem stanovené podmínky, na jeho účtu připsána odpovídající výše roční zálohy státní podpory, resp. aby byly na jeho účtu evidovány připsané zálohy státní podpory do doby jejich vyplacení ve smyslu § 12 odst. 1 tohoto zákona. Základní podmínku tvoří složení patřičné peněžní částky na účet určený smlouvou o stavebním spoření. Nárok na samotnou výplatu státní podpory pak účastníkovi vzniká při splnění některé ze dvou alternativních podmínek stanovených v § 12 odst. 2 zákona o stavebním spoření.

19. Z konstrukce tohoto zákona vyplývá, že již uzavřením smlouvy o stavebním spoření vznikne účastníkovi stavebního spoření nárok na předem stanovenou celou částku státní podpory, která mu bude vyplacena, pokud splní zákonem stanovené podmínky. To lze dovodit např. z § 5 odst. 9 zákona o stavebním spoření, z něhož plyne, že již v okamžiku uzavření smlouvy o stavebním spoření je stanovena cílová částka, jejíž součástí je i celková částka státní podpory. Celý zákon o stavebním spoření je pak postaven na principu, že státní podpora je účastníkovi postupně připsována, resp. poskytována formou ročních záloh (např. § 5 odst. 9, § 10 odst. 1 až 3, § 11 odst. 1 až 4, § 12, § 13 odst. 1 zákona o stavebním spoření). Nedochozí tedy každoročně k novému určování výše státní podpory podle aktuálního záměru zákonodárce. Stavební spoření je totiž ze své podstaty založeno jako dlouhodobý právní vztah (viz např. délku tzv. vázací lhůty pro výplatu záloh státní podpory podle § 12 odst. 2 nebo délku lhůt, které jsou stanoveny pro povinnosti stavebních spořitelů podle § 13 odst. 4 zákona o stavebním spoření) a účastník stavebního spoření při jeho uzavírání musí mít jistotu, že se

podmínky pro jeho trvání ze strany stavební spořitelny, a tím spíše ze strany státu, nebudou v krátké době (natož náhle) měnit.

20. Napadeným zákonem došlo ke zkrácení příspěvku jak zdaněním jeho části, tak jeho snížením, jež se vztahuje i na smlouvy uzavřené před 1. lednem 2011, kdy zákon nabyl účinnosti. To ostatně výslovně vyplývá již z dikce napadených ustanovení, které se vztahují na „příspěvek ... na který vznikl nárok v roce 2010 ...“, resp. na „smlouvu o stavebním spoření bez ohledu na datum, kdy byla smlouva uzavřena.“. Touto úpravou se snížila nejen výše záloh státní podpory připisovaných od roku 2010, ale vůbec se zpětně změnily i podmínky a celková výše příspěvku, na jehož výplatu v předem určené výši vznikl právní nárok při splnění podmínek stanovených zákonem v době uzavření smlouvy, tj. zejména při uspoření určité částky v příslušném roce. Napadená ustanovení tak působí do minulosti.

21. Ve své další argumentaci navrhovatelé obsáhle citují odůvodnění nálezu ze dne 4. února 1997 sp. zn. Pl. ÚS 21/96 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.)^{*}, který se v obecné rovině zabýval otázkami pravé a nepravé retroaktivity zákonů. Zdůrazňují, že jakkoliv je nepravá retroaktivita zásadně přípustná, může se i ona stát ústavně nepřipustnou tehdy, pokud se aplikace nové právní úpravy na staré právní vztahy zásadním způsobem dotkne právní situace subjektů práv a povinností. Při posuzování ústavnosti ustanovení působícího účinky nepravé retroaktivity je třeba zvažovat intenzitu veřejného zájmu s mírou zásahu do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo. V této souvislosti konstatuje i důvodová zpráva k návrhu zákona, ačkoliv při tomto vážení dochází k jinému závěru, že změna podmínek stavebního spoření představuje „tzv. nepravou retroaktivitu, která je v demokratickém státě přípustným řešením. Návrhem zákona je však dotčena ústavní zásada ochrany oprávněného očekávání v rámci již existujících právních vztahů, ... Uvedené opatření však na druhé straně sleduje oprávněný zájem státu na ozdravení veřejných financí ve prospěch celé společnosti, tj. je navrženo ve veřejném zájmu. Skutečnost, zda navržené opatření je při kolizi uvedených ústavních principů v souladu s ústavním pořádkem, je třeba poměřovat z hlediska proporcionality ve vztahu k oběma ústavním zásadám.“.

22. Navrhovatelé zastávají názor, že novela zákona o stavebním spoření, která by vstoupila v účinnost k 1. lednu určitého roku a současně by změnila výši nebo podmínky pro vyplacení příspěvku za předchozí kalendářní rok, by byla jednoznačně protiústavní. Již v rámci připomínkového řízení byl ale shledán v rozporu s Ústavou i § 36 odst. 8 a některá další ustanovení zákona o daních z příjmů, v novelizovaném znění. V této souvislosti zejména obsáhle citují připomínky zmocněnce vlády pro lidská práva, podle kterého nelze na státní podporu, na kterou vznikl nárok již v roce 2010, uplatnit pravidla platná v roce 2011, byť bude vyplacena (a to ve formě záloh) až v roce 2011. „Nárok na státní podporu vzniká podle zákona ... uplynutím doby kalendářního roku, za který je podpora připisována ..., tj. v tomto případě 31. 12. 2010. Z hlediska právní jistoty je proto nutné, aby osoba, které tento nárok vznikl, znala v době jeho vzniku veškeré podmínky pro jeho vznik, výši, přiznání atd., neboť jde o majetkovou hodnotu, která je jí přiznávána a která tudíž podléhá ústavně zaručené ochraně vlastnictví (čl. 11 Listiny základních práv a svobod). ... Pokud se tedy podle úpravy platné od 1. 1. 2011 zdaní státní podpora stavebního spoření za rok 2010, která je příjmem za zdanitelné období 2010, půjde o případ, kdy právní norma reglementuje i nároky z právního vztahu vzešlé před její účinností, tedy o případ pravé retroaktivity, která je neslučitelná s principem právní jistoty a demokratickým právním státem dle čl. 1 Ústavy.“. Podle citovaného vyjádření vládního zmocněnce je důsledkem stanovení předmětného zdanění v roce 2011 povinnost zdanit příjem za uplynulý rok, ačkoliv v době jeho vzniku žádná daňová povinnost neexistovala, a účastník stavebního spoření proto mohl oprávněně spoléhat na to, že státní podpora za rok 2010 nebude zdaněna a zůstane plně jeho ústavně chráněným vlastnictvím. Námitku nepřipustné retroaktivity uvedených ustanovení vyslovily podle navrhovatelů ve svých připomínkách i Česká bankovní asociace, Asociace českých stavebních spořitel (dále též „asociace“) a Českomoravská konfederace odborových svazů. Zazněly i v rámci projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně a Senátu.

^{*} pozn. red.: Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 7, náleze č. 13, str. 87, vyhlášen pod č. 63/1997 Sb.

23. Retroaktivní účinky lze ale spatřovat i v dalších skutečnostech. Přinejmenším do doby přijetí napadeného zákona byly smlouvy zakládající tyto nároky uzavírány jejich účastníky v dobré víře založené na oprávněném spoléhání se na zákon. Ten přitom stanovil, že za smlouvy uzavřené do 31. prosince 2003 připadne účastníkovi roční záloha státní podpory ve výši až 4 500 Kč a za smlouvy uzavřené od 1. ledna 2004 do 31. prosince 2010 až 3 000 Kč. Napadeným retroaktivním opatřením ale došlo k disproportornímu snížení státní podpory jednotlivým účastníkům stavebního spoření v závislosti na datu uzavření smlouvy. Zatímco účastníkům, kteří uzavřeli smlouvu do 31. prosince 2003 bude od 1. ledna 2011 krácena roční záloha státní podpory až o 56 % (pokles ze 4500 na 2 000 Kč), pro účastníky, kteří uzavřeli smlouvu po 31. prosinci 2003, bude představovat rozsah krácení této zálohy jen 33 % (pokles z 3 000 na 2 000 Kč). K takové diferenciaci mezi účastníky stavebního spoření však není žádný rozumný důvod. Pokud by mělo toto opatření dopadnout stejně tíživě na všechny smlouvy uzavřené do 31. prosince 2003, muselo by ve srovnání se smlouvami uzavřenými po tomto datu klesnout nikoliv na 2 000 Kč, ale při 33% poklesu na 3 000 Kč. Toto disproportorní působení je přitom ještě umocněno již zmíněným zpětným zdaněním zálohy státní podpory za rok 2010 zvláštní sazbou daně ve výši 50 %, takže za rok 2010 bude účastníkům se smlouvou uzavřenou do 31. prosince 2003 krácena záloha státní podpory o 2 250 Kč, kdežto účastníkům se smlouvou uzavřenou po 31. prosinci 2003 jen o 1 500 Kč.

24. Napadený zákon dále zakládá nerovnost i v rámci té skupiny účastníků stavebního spoření, kteří smlouvu o stavebním spoření uzavřeli do 31. prosince 2003, a mají tak nárok na zálohu státní podpory až do výše 4 500 Kč za rok. Pokud totiž takovýto účastník vložil částku nutnou pro připsání maximální výše zálohy státní podpory (tj. 18 000 Kč) např. již do 30. dubna 2010, splnil zákonnou dobu stavebního spoření pro výplatu záloh státní podpory podle § 12 odst. 2 zákona o stavebním spoření a k tomuto datu smlouvu ukončil, pak mu byly ještě v průběhu roku 2010 vyplaceny tyto zálohy v původně stanovené výši, tj. za rok 2010 ve výši 4 500 Kč. Ostatním takovým účastníkům starých smluv, kteří smlouvu ukončili později nebo ve spoření dále pokračují, bude ale záloha státní podpory za rok 2010 připsána v dubnu 2011 ve snížené výši. Vznikají tak dvě skupiny účastníků, kterým při stejné výši jejich vkladů bude za stejné období připsána, resp. vyplacena rozdílná výše státní podpory.

25. V návaznosti na právní závěry Ústavního soudu obsažené v již citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/96 navrhovatelé uvádějí, že zákonodárce mohl změnit výši vyplácené státní podpory i pro smlouvy platné v době zákonodárcova zásahu jen tehdy, pokud by „význam zákonodárných přání pro veřejnost“ převyšoval „zájem jednotlivce na další existenci dosavadního práva“, resp. důvěru jedince v trvalou existenci právní normy. Navrhovatelé v této souvislosti připomínají, že podle důvodové zprávy bylo cílem navrhované úpravy „snížit zatížení státního rozpočtu v souvislosti s výplatou státní podpory, která plně nevede k podpoře financování bytových potřeb a čerpá prostředky všech daňových poplatníků ve prospěch pouze části obyvatel, a to cestou snížení výdajů státního rozpočtu na straně jedné, a zvýšením příjmů na straně druhé“ a „narovnat podmínky pro zdanění úrokových příjmů z vkladů ve stavebním spoření s podmínkami pro zdanění obdobného typu příjmů z jiných bankovních vkladových produktů“. Podle důvodové zprávy se v důsledku tohoto zákona očekává pro státní rozpočet roku 2012 snížení výdajů z plánovaných přibližně 11,4 mld. Kč na 6,5 mld. Kč. Na této úrovni by se výdaje v souvislosti s poskytováním státní podpory měly stabilizovat i pro další roky. Podle předkladací zprávy Ministerstva financí pro jednání vlády mají opatření v oblasti stavebního spoření přinést snížení zátěže pro státní rozpočet roku 2011 ve výši 6 mld. Kč, pro státní rozpočet roku 2012 pak v rozmezí 6,5 až 8,5 mld.

26. Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že vláda ani parlamentní většina nebrala při přijímání napadeného zákona se vši vážností na zřetel ochranu základních práv a svobod a mezinárodní závazky státu. Ani v případě nepřijetí napadeného zákona by vláda nebyla reálně krácena v možnostech využití ostatních nástrojů, které má k dispozici k „ozdravení“ státního rozpočtu. Opět si však ulehčila úlohu a potřebné zdroje úspor hledala nejprve na straně krácení transferů poskytovaných fyzickým osobám na základě jejich nároků. Důvěra účastníků smluv o stavebním spoření v trvalou existenci jejich práv je bezesporu utvářena též předchozí legislativní zkušeností. Tato zkušenost svědčí o tom, že zákonodárce při změnách zákona o stavebním spoření dosud vždy zachovával dvojí režim, tj. odlišnou úpravu pro nové a staré smlouvy (*proaktivitu*), což demonstrují např. na čl. II bodu 2 zákona č. 423/2003 Sb.,

který stanovil, že „právní vztahy vzniklé přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a práva a povinnosti z nich vyplývající se posuzují podle dosavadních právních předpisů“. I v daném případě proto účastníci stavebního spoření mohli s ohledem na předchozí legislativní zkušenost spoléhat na to, že principiální zákonodárce zvolí i při případné další novele režim *proaktivity*. Mohli tedy legitimně očekávat zachování výše příspěvku, který jim v závislosti na době uzavření smlouvy náleží, ať 4 500 Kč nebo 3 000 Kč, a to nejméně po dobu platnosti dané smlouvy. Kvůli negativnímu vývoji státního rozpočtu proto mohlo dojít k jeho snížení jen pro budoucí smlouvy.

27. Současně vláda a Parlament nebraly zřetel ani na reálnou schopnost stávajících účastníků vyvázat se bez dalších sankcí v době od platnosti napadeného zákona do jeho účinnosti ze stavebního spoření, přestane-li pro ně toto být po změně právní úpravy výhodné (např. v důsledku toho, že zejména u smluv s vyšší cílovou částkou se výrazně prodlouží délka spoření). Na výplatu záloh státní podpory má totiž nárok jen ten účastník, který splnil některou z podmínek podle § 12 odst. 2 zákona o stavebním spoření, jejichž součástí je vždy dodržení tzv. vázací doby v délce 6 let ode dne uzavření smlouvy. Bude tedy vyplacena pouze tehdy, pokud účastník po tuto dobu nenakládal s uspořenou částkou, nebo v této době uzavřel smlouvu o úvěru ze stavebního spoření a použil uspořenou částku, peněžní prostředky z tohoto úvěru a zálohy státní podpory na bytové potřeby. V ostatních případech nemá účastník na výplatu záloh státní podpory nárok a stavební spořitelna je povinna zálohy státní podpory, evidované na účtu účastníka, vrátit Ministerstvu financí ve smyslu § 12 odst. 3 zákona o stavebním spoření.

28. Předčasným ukončením smlouvy o stavebním spoření ale může být znevýhodněn i účastník, který ještě nenaspořil sjednanou cílovou částku. Výši cílové částky sjednané ve smlouvě totiž odpovídá také výše poplatku za její uzavření. Tento poplatek dosahuje u některých smluv až 1,8 % cílové částky. Dospoření do výše sjednané cílové částky je přitom podmínkou pro získání dodatečného úrokového zvýhodnění ve výši 1 % cílové částky a úrokového zvýhodnění ve výši 100 % připsaných úroků. Vláda a Parlament nezávázaly ani dopad na ty účastníky, kteří na základě smluv uzavřených před účinností napadeného zákona čerpají úvěr ze stavebního spoření. Pro ně v důsledku novelou retroaktivně krácené výše státní podpory dochází zejména k prodloužení doby splácení úvěru, resp. ke zvýšení dlužné částky. Bylo přitom možné zvážit i šetrnější přístup k účastníkům starých smluv, při němž by jim např. po určitou zákonem rozumně omezenou přechodnou dobu bylo garantováno poskytování záloh státní podpory v původní výši s tím, že budou-li po stanoveném datu chtít ve spoření pokračovat, dojde na základě nepravé retroaktivity ke změně (snížení) celkové částky státní podpory v souladu s novou maximální výší jejich záloh podle nové právní úpravy.

29. Zákonodárce dal ale účastníkům k dispozici jen velmi krátkou dobu, aby mohli reagovat na státem náhle uskutečněné změny v systému stavebního spoření. Tím byla zvýrazněna i intenzita zásahu do jejich práv, neboť účastník by se nepochybně rozhodoval o svých záměrech jinak, pokud by zákon zavádějící zásadní změny ve stavebním spoření byl přijat počátkem roku, kdy ještě nevložil své finanční prostředky do stavebního spoření, a jinak se může rozhodovat na konci roku, tedy poté, co v průběhu roku své finanční prostředky již do stavebního spoření investoval, a legitimně proto očekává zákonem garantovaný výnos.

30. Jestliže tedy doba mezi vyhlášením zákona ve Sbírce zákonů a jeho vstupem v účinnost představovala necelý měsíc, a to za situace, kdy byl zákon předložen teprve 29. října 2010 a k jeho schválení došlo výše uvedeným postupem, nelze tuto dobu považovat za přiměřenou pro možnost adekvátní reakce pro více než 4 miliony účastníků stavebního spoření. Ti totiž byli v řádu několika týdnů postaveni doslova před „hotovou věc“, tedy že jejich vzniklé majetkové nároky budou státem v krátké době zkráceny. Ani účastníci, u kterých trvá smlouva déle než 5, resp. 6 let, nemohli vzhledem ke krátké legisvakanci smlouvu vypovědět, aniž by se jim zpětně snížil příspěvek a aniž by úroky z něj za rok 2010 nepodléhaly v lednu 2011 zdanění, neboť výpovědní doba u těchto smluv je zpravidla tříměsíční. To platí i o částkách uspořených v roce 2010, neboť ani tyto již poplatníci nemohli včas vybrat a případně s nimi naložit jinak.

31. Navrhovatelé tak shrnují, že napadený zákon má retroaktivní účinky, jež jsou srovnatelné s ústavním zákonem č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny, který byl zrušen nálezem ze dne 10. září 2009 sp. zn. Pl. ÚS 27/09 (318/2009 Sb.). Byly jím totiž obdobně se zpětnou účinností stanoveny podmínky uplatnění základního práva, čímž byly změněny předpoklady, na základě znalosti kterých se jednotlivci rozhodovali při uzavírání smluv o stavebním spoření. Zákon v rozporu se zákazem retroaktivity, vyplývajícím ze zásady právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, ve spojení s principy ochrany oprávněné důvěry jednotlivců v právo a ochrany vlastnického práva, zasáhl do jejich majetkových práv založených se znalostí podmínek pro jejich utváření, včetně znalosti jejich konkrétního rozsahu, tedy období a výše nárokovatelného plnění. Tento zásah byl přitom učiněn v intenzitě dotýkající se podstatných náležitostí demokratického právního státu ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy.

I./f

Námítka retroaktivního zásahu do vlastnického práva (legitimního očekávání)

32. Napadený zákon je podle navrhovatelů v rozporu i s čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Dodatkový protokol“). Ústavní soud již v nálezech ze dne 17. června 2004 sp. zn. I. ÚS 642/03 (N 79/33 SbNU 259) a ze dne 9. března 2004 sp. zn. Pl. ÚS 2/02 (N 35/32 SbNU 331; 278/2004 Sb.) poskytl ochranu legitimnímu očekávání uspokojení nároku jako ústavně garantovanému základnímu právu, které působí ve vztahu stěžovatele vůči státní moci. V této souvislosti zmínil i některá rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva (navrhovatelé vedle těchto rozhodnutí poukazují i na rozsudek tohoto soudu ze dne 6. října 2005 ve věci stížnosti č. 1513/03 – Draon proti Francii), ve kterých byla poskytnuta ochrana legitimnímu očekávání a podle nichž je třeba zkoumat, zda zásah do vlastnického práva sledoval legitimní cíl, tedy zda na něm existoval veřejný zájem a zda byl v souladu se zásadou přiměřenosti.

33. Podle názoru navrhovatelů by mělo rozhodnutí o použití prosazených opatření ve stavebním spoření, zaměřených k úspoře prostředků státního rozpočtu za účelem snížení jeho deficitu, projít třístupňovým testem proporcionality, který užívá Ústavní soud pro posuzování kolize ústavně chráněných hodnot. Ve vztahu k posouzení komponentu potřebnosti přitom opětovně poukazují na možnost přijetí zákona s větším časovým předstihem, nikoliv vadnou legislativní procedurou. Pokud by ale znak potřebnosti byl chápán ve smyslu nezbytnosti neodkladných úspor na výdajové straně státního rozpočtu vzhledem k úsilí o snižování jeho deficitu, lze zpochybnit zejména přiměřenost takového kroku. Zatímco je totiž míra rizika značných hospodářských škod dosti sporná, míra zpochybnění majetkových nároků dotčených účastníků stavebního spoření je nepochybná. Z uvedeného tedy vyplývá, že zásah státu do majetkových nároků účastníků stavebního spoření vzniklých do 31. prosince 2010 je zcela nepřiměřený z hlediska použitých prostředků ve vztahu mezi omezením vlastnického práva a sledovaným cílem.

I./g

Námítka svévole zákonodárce při ukládání daní

34. Navrhovatelé mají za to, že zvláštní sazba daně ve výši 50 % byla stanovena zcela svévolně, aniž by vláda, resp. zákonodárce blíže objasnil, proč zavádí právě takto vysokou sazbu, jež je nesrovnatelná s jakoukoli jinou daňovou sazbou. V této souvislosti poukazují a sdílejí názor Asociace českých stavebních spořitelů, že se snížením státní podpory v 50% výši je spojeno systémové riziko rychlého a nadměrného odlivu vkladů. Podle navrhovatelů je zásah státu nepřiměřený, neboť zrušením daňového osvobození úroků z vkladů a záloh příspěvku dojde od 1. ledna 2011 k jejich zdanění běžnou 15% sazbou daně z příjmů, kdežto záloha příspěvku za rok 2010 má být zdaněna zvláštní sazbou 50 %. Pro účastníky smluv o stavebním spoření uzavřených do konce roku 2010 je nadto výše zálohy příspěvku za tento rok disproporčně stanovena i v důsledku plošného retroaktivního snížení příspěvků pro všechny smlouvy od 1. ledna 2011, což ještě prohlubuje svévoli při stanovení zvláštní sazby daně pro zálohy na příspěvky za rok 2010. Zároveň navrhovatelé opětovně zdůrazňují časový aspekt náhle zavedeného zdanění. V obecné rovině přitom poukazují na právní závěry obsažené v nálezu Ústavního

soudu České a Slovenské Federativní Republiky ze dne 8. října 1992 sp. zn. Pl. ÚS 22/92 (Sbírka usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR, ročník 1992, č. 11), podle kterého stát nesmí při stanovení daně postupovat libovolně.

I./h

Námítka porušení ochrany majetku (investic) a práva podnikat ve vztahu k vlastníkům stavebních spořitelen

35. Závěrem své argumentace navrhovatelé uvádějí, že napadeným zákonem nebyla zasažena jen práva účastníků stavebního spoření, nýbrž též práva vlastníků stavebních spořitelen. U těchto subjektů se nová právní úprava velmi pravděpodobně nepříznivě promítne v celkovém poklesu objemu vkladů ze stavebního spoření, což může vést až k destabilizaci tohoto oboru podnikání a ke zmaření investic vynaložených stavebními spořitelny v dobré víře v relativní stabilitu právní úpravy. Tím může být ve své podstatě dotčeno jejich právo podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny. V této souvislosti odkazují zejména na Závěrečnou zprávu z RIA k možné reakci akcionářů stavebních spořitelen, jakož i na vyjádření Ministerstva průmyslu a obchodu a České národní banky v rámci připomínkového řízení.

36. Mezinárodní smlouvy o ochraně a podpoře investic přitom standardně obsahují závazek spravedlivého a rovného zacházení se zahraničními investicemi, který spočívá v záruce, že legitimní očekávání zahraničních investorů v zachování stabilního podnikatelského prostředí nebude narušováno, dále závazek poskytnout zahraničním investicím plnou ochranu a bezpečnost, který spočívá v povinnosti státu zacházet se zahraničními investicemi s řádnou péčí, což zahrnuje zákaz jakýchkoli svévolných zásahů do zahraničních investic a závazek zdržet se i tzv. nepřímého (faktického) vyvlastnění zahraničních investic, tedy jakkoliv efektivně odejmout prospěch z investice. Tím, že napadená úprava nerespektuje závazky z mezinárodních smluv o ochraně investic, současně porušuje čl. 1 odst. 2 Ústavy, který zavazuje Českou republiku k dodržování závazků, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.

II.

Vyjádření účastníků řízení a amici curiae

37. Ústavní soud podle § 42 odst. 4 a § 69 zákona o Ústavním soudu zaslal předmětný návrh na zrušení napadených ustanovení účastníkům řízení, tedy Poslanecké sněmovně a Senátu. Současně požádal o vyjádření ministra financí jako představitele ministerstva, které by vzhledem ke své působnosti mohlo k návrhu uvést relevantní skutečnosti, a Asociaci českých stavebních spořitelen, která sdružuje jednotlivé stavební spořitelny působící v České republice.

II./a

Vyjádření Poslanecké sněmovny a Senátu

38. Poslanecká sněmovna ve svém vyjádření ze dne 14. ledna 2011, podepsaném její předsedkyní Miroslavou Němcovou, pouze stručně shrnula průběh legislativního procesu.

39. Senát ve svém vyjádření z téhož dne, podepsaném jeho předsedou Milanem Štěchem, shrnul průběh legislativního procesu i senátní rozpravy, ve které bylo některými senátory upozorňováno na retroaktivitu návrhu zákona. Dále odkázal na své vyjádření ze dne 22. prosince 2010 ve věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 55/10 (viz níže), v němž se vyjádřil k výtce odepření práva hlasovat nově zvoleným senátorům. V tomto vyjádření uvedl, že nově zvolení senátoři se nemohli zúčastnit schůze Senátu konané dne 12. listopadu 2010 v předchozím 7. funkčním období, protože v té době nebylo potvrzeno, že jejich mandát senátora skutečně vznikl. Mandát senátora sice vzniká druhým dnem prvního kola voleb, byl-li zvolen v prvním kole, nebo druhým dnem druhého kola voleb, byl-li zvolen ve druhém kole

senátních voleb, senátoři však nemohou vykonávat svá práva a povinnosti spojené s mandátem, dokud není jednoznačně potvrzeno, že jejich mandát vznikl. Rozhodující závěr o platnosti voleb, resp. volby kandidáta a tím i vzniku jeho mandátu nelze učinit již v den ukončení hlasování v příslušném kole voleb do Senátu, a to především s ohledem na možnost soudního přezkumu voleb a s tím souvisejících lhůt. Státní volební komise vydává senátorům osvědčení o zvolení, kterým senátoři prokazují své zvolení, pouze v případě, že v jejich volebním obvodu nebyla podána volební stížnost, nebo sice podána byla, ale Nejvyšší správní soud ji pravomocně zamítl.

40. Zástupci obou komor ve svých vyjádřeních vyslovili souhlas s upuštěním od ústního jednání ve smyslu § 44 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.

II./b

Vyjádření ministra financí

41. Ministr financí Miroslav Kalousek ve svém vyjádření poskytl údaje vztahující se k počtu uzavřených smluv, vývoji počtu účastníků a výši poskytovaných záloh státní podpory v jednotlivých letech. Současně se vyjádřil k jednotlivým námitkám navrhovatelů.

42. Zdanění státní podpory za rok 2010 podle jeho názoru nepředstavuje ani použití pravé retroaktivity, ani ho nelze označit za nepřipustné použití retroaktivity nepravé. Obecně existují dva systémy, jakými se určuje okamžik vzniku příjmu. První je založen na *cashovém principu*, podle kterého příjem vzniká v okamžiku fyzického převedení hodnot, zejména peněžních prostředků. Je typický pro neúčtující osoby, neboť ty nevedou evidenci majetku a závazků v takovém rozsahu, aby bylo možno vždy určit okamžik vzniku nároku na daný příjem. Dalším důvodem jeho užití je jeho jednoduchost, a to především ve srovnání s druhým systémem podle *aktuálního principu*. Ten je založen na postupném vzniku celkového výnosu, jehož části lze pomocí kalkulace přiřadit k různým časovým obdobím. Tento princip je typický pro účetní jednotky, neboť účetnictví je na aktuálním principu obecně založeno.

43. Pro příjmy fyzických osob, o kterých není vedeno účetnictví, je základním pravidlem zdanění příjmů na bázi *cashového principu*. Na tomto principu je vystaveno zdanění těchto příjmů již od počátku účinnosti zákona o daních z příjmů. Vzhledem k tomu, že státní příspěvek je příjmem fyzické osoby, která o jeho přijetí nikdy neúčtuje, je rozhodným okamžikem pro zdanění tohoto příjmu okamžik fyzického přijetí peněžních prostředků na účet oprávněné fyzické osoby. Příjem, jakožto skutečnost relevantní pro daň z příjmů fyzických osob (předmět daně), vznikne tedy až přijetím tohoto plnění, tedy v předmětném případě až v roce 2011.

44. Ministr financí tedy nezastává názor, že se jedná o pravou retroaktivitu, neboť změna zákona o daních z příjmů se vztahuje pouze a výlučně na příjmy vzniklé (tj. přijaté fyzickou osobou) po účinnosti napadeného zákona, tj. po 1. lednu 2011. Navrhovatelé v této souvislosti zaměňují okamžik vzniku nároku na příjem (splnění podmínek pro připsání státního příspěvku za rok 2010) a okamžik vzniku příjmu (přijetí státního příspěvku fyzickou osobou v roce 2011) pro účely daně z příjmů. K tomu pro úplnost dodává, že úroky za rok 2010 jsou připisovány nejpozději k poslednímu dni kalendářního roku, tedy k 31. prosinci 2010, a proto se na ně zdanění srážkovou daní z příjmů se sazbou 15 %, které bude účinné od 1. ledna 2011, vztahovat nebude.

45. Napadená úprava tak vykazuje znaky pouze nepravé retroaktivity, neboť nezasahuje do právních nároků vzniklých a dospělých na základě původní právní normy. Pro nároky do účinnosti napadeného zákona platí výše státní podpory podle právní úpravy účinné do 31. prosince 2010. Sníženy jsou pouze ty nároky, které vzniknou po účinnosti tohoto zákona, tedy od 1. ledna 2011. Znamená to tedy, že nedošlo ke změně výše státní podpory za rok 2010 na základě zákona účinného v roce 2010. Tato podpora je účastníkům stavebního spoření přiznána dál v plné výši, pouze se na státní podporu vyplacenou v roce 2011, tedy příjem roku 2011, uplatňuje nově zavedená daň z příjmu, která odpovídá ústavnímu oprávnění státu ukládat zákonem daňovou povinnost.

46. K částečnému snížení výše státní podpory a ke vzniku právní povinnosti úhrady daně dochází v důsledku legitimního důvodu na straně státu, který plyne z nárůstu zadlužení veřejných rozpočtů. Nelze přitom mluvit o zásadním zásahu, o který by se jednalo v případě zpětného odebrání již poskytnuté státní podpory. Nejedná se proto ani o nepřípustnou nepravou retroaktivitu.

47. Ve vztahu k zásadě legitimního očekávání ministr uvedl, že tento pojem texty platných právních norem neznají a jeho aplikace je do značné míry výsledkem právní teorie a judikatorní činnosti obecných soudů a Ústavního soudu. Sám tento pojem chápe jako výkladem naplněné právo na spravedlivý proces v širším slova smyslu a jako zaručení právní jistoty, která je odvozena od existence právního státu. Jedná se tedy o právem chráněné přiznání právního statku žadateli za situace, kdy na tento statek není právní nárok, ale naopak z hlediska všech aspektů lze jeho přiznání spravedlivě očekávat, například z důvodu rovnosti všech účastníků jednotlivých řízení před zákonem. Pojem legitimního očekávání by měl navíc nacházet uplatnění především v individuálních případech v rámci konkrétních řízení. Je totiž především ochranou před svévolí státu. Naopak v případě změny zákona, jenž vyvolává pro všechny stejné důsledky, je jeho použití spíše nepřipadné.

48. Nedomnívá se, že by nárok na státní podporu vznikl již v okamžiku uzavření smlouvy o stavebním spoření, nýbrž až po splnění zákonných podmínek. Výši zálohy státní podpory, na kterou vznikne účastníkovi stavebního spoření nárok, je tak možné určit až na základě vložených prostředků v příslušném kalendářním roce. Účastník stavebního spoření tedy nemůže legitimně očekávat, že státem poskytovaná podpora v dané výši bude vyplácena neomezeně dlouho, zejména pokud se výrazně zhorší ekonomická situace státu nebo dojde k prohloubení deficitu veřejných financí. Takovýto stav si pak vyžaduje reakci také na straně výdajů státního rozpočtu, včetně výplaty státní podpory stavebního spoření. Za podpůrný argument pro to, že podpisem smlouvy není přesně dána výše státní podpory, a tedy ani nárok na její konkrétní výši, považuje ministr financí i to, že účastník stavebního spoření může dosáhnout na uspořené prostředky se zachováním nároku na státní podporu dříve, než dosáhne cílové částky, např. výpovědí smlouvy po tzv. vázací době či přijetím úvěru ze stavebního spoření. Stejně tak může v průběhu trvání smlouvy dojít ke korekci některých podmínek smlouvy, např. výše placených poplatků stavebního spořitelně.

49. Ve svém vyjádření ministr poznamenává k údajnému odkazu navrhovatelů na nález ze dne 23. dubna 2008 sp. zn. Pl. ÚS 2/08 (N 73/49 SbNU 85; 166/2008 Sb.; odkaz na tento nález ve skutečnosti v návrhu obsažen není), že nárok na státní podporu stavebního spoření nelze považovat za sociální právo, neboť tato podpora neslouží k uspokojení hospodářských, sociálních a kulturních práv garantovaných Listinou. Není-li podle uvedeného nálezu namíste argumentovat legitimním očekáváním v případě podmínek a výše dávek sociálního zabezpečení, pak by takováto argumentace neměla mít místo ani v případě podmínek a výše státní podpory stavebního spoření.

50. Vyjádřil se též k podmínkám vyhlášení stavu legislativní nouze. Pokud by nedošlo včas ke změně právních předpisů, které byly východiskem pro sestavení úsporného rozpočtu, tak by mohly nastat dvě situace. V případě rozpočtového provizoria by se hospodaření řídilo objemem příjmů a výdajů rozpočtu schváleného pro rok 2010, kdy byl schodek státního rozpočtu vyšší, než je schodek schválený zákonem o státním rozpočtu České republiky na rok 2011. Ve druhém případě by byl schválen rozpočet bez dopadů zákonů schválených ve stavu legislativní nouze, což by znamenalo podstatně vyšší schodek státního rozpočtu, a to o přibližně 45 mld. Kč. Tím by se současně snížil výhled České republiky vyjádřený podílem deficitu veřejných rozpočtů na HDP z 4,6 % na 5,5 %, což je vyšší podíl, než byl schválen na rok 2010 (5,3 %).

51. Obě tyto situace by pro Českou republiku znamenaly značné škody. Rozpočtové provizorium by bylo jednoznačně vykládáno jako známka její vnitřní nestability a signál o tom, že není schopna prosadit takové reformy, aby udržela deficit veřejných financí v únosné míře. Schválením zákona o státním rozpočtu s vyšším schodkem by se Česká republika naopak vydala opačnou cestou, než je snižování deficitu veřejných rozpočtů a provádění reforem. To by zcela jistě změnilo postoj ratingových agentur a tržních účastníků v hodnocení úvěrového rizika České republiky na domácím

a zahraničním kapitálovém trhu. Ačkoliv se Česká republika nachází ve výrazně odlišné pozici než např. Řecko, hodnocení úvěrového rizika ratingovými agenturami a hodnocení důvěryhodnosti dlužníka trhem by se mohlo velice rychle změnit k horšímu, pokud by se vláda přestala chovat předvídatelně, transparentně a z fiskálního hlediska odpovědně. Od ratingových agentur bychom mohli minimálně očekávat stažení pozitivního výhledu, ne-li změnu na výhled negativní či rovnou snížení ratingu České republiky. V této souvislosti by došlo k výraznému zvýšení nákladů na obsluhu státního dluhu, přinejmenším v důsledku vyššího rozpočtového schodku, a tedy vyšší výpůjční potřeby vlády v roce 2011 a vyšší rizikové přírážky státních dluhopisů.

52. Z těchto důvodů je ministr financí přesvědčen, že zákonem požadovanou existenci hrozby značné hospodářské škody lze považovat za zdůvodnitelnou. Důvodem, proč vláda požádala o vyhlášení stavu legislativní nouze až následně po neúspěšném pokusu projednat zákonné změny v prvním čtení, je skutečnost, že až ve chvíli, kdy bylo zřejmé, že včasné přijetí zákona Poslaneckou sněmovnou není možné, nabyla hrozba značné hospodářské škody reálné podoby. Jednalo se tedy o skutečnost novou, původně neznámou a nepředvídatelnou, a bylo na ni třeba odpovídajícím způsobem reagovat, což vláda učinila.

53. Dále se zabýval i námitkami ve vztahu k ochraně majetku (investic). Ústavní pořádek podle jeho názoru prioritně chrání majetek existující a především majetek získaný legitimním a nezpochybnitelným způsobem. Skutečnost, že nějaká hodnota byla v minulosti vyplacena, však neznamená, že se stejné očekávání její výplaty v budoucnu stává majetkem chráněným ústavním pořádkem.

54. Navrhovaná opatření ke snížení fiskálních výdajů a na podporu fiskálních příjmů se budou přímo vztahovat na samotné účastníky stavebního spoření, přičemž na stavební spořitelny dopadnou pouze nepřímo. Rozhodnutí státu o trvání a formě podpory bydlení je zde projevem jeho suverenity a musí být činěno v kontextu hlavního veřejného zájmu nutnosti snížení deficitu státního rozpočtu, který je v současné době považován za prioritní úkol s celospolečenským dopadem. Nutnost přijetí takových opatření je přitom ze strany státu avizována již několik let. Tato opatření přitom budou účinná jednotně na všechny tyto účastníky, a nelze je proto považovat ani za selektivní či diskriminační. Ve větším daňovém zatížení tedy nespátňuje porušení ochrany majetku (investic), ani práva podnikat. Akceptování závěru, že zrušení určité daňové výhody na produktu, který podnikatel poskytuje, je porušením ochrany investic a práv podnikat, by prakticky znamenalo nezbytnost rezignovat na jakékoliv zvyšování daní či rušení daňových výjimek.

55. I přes omezení státního příspěvku, který dotuje systém stavebního spoření jako celek, zůstává *pro futuro* zachována státní podpora. To je naopak projevem ohleduplnosti zákonodárce, který tím předchází zhroucení systému stavebního spoření, které by mohlo mít důsledky jak pro stavební spořitelny, tak také pro vkladatele. Odstranění výhod stavebního spoření by totiž s velkou pravděpodobností vedlo k poklesu zájmu o vklady do stavebních spořitel, což by mohlo mít fatální důsledky pro jejich *cashflow*. Stavební spořitelny podnikají se státní podporou, přičemž podle názoru ministra je logické a správné, že nástroje státní dotační politiky nezakládají neomezený ústavním pořádkem chráněný nárok finančních institucí z těchto nástrojů těžit.

56. Ministr financí považuje stavební spoření za finanční politiku svého druhu, kterou stát zatěžuje svůj rozpočet ve prospěch fyzických osob, protože svého času existovaly věcné důvody k podpoře určitého segmentu obyvatel a jeho spořicí činnosti. Podpora rozhodně nesměřovala k podpoře podnikatelské či jiné činnosti a stejně tak neměla v sobě žádný náznak prvku dlouhodobé udržitelnosti, nehledě k tomu, že systém stavebního spoření z podstaty věci nemůže být neměnný a věčný. Současně představuje tento institut podpůrný nástroj státu, který dlouhodobě podporuje střední a vyšší příjmové skupiny obyvatel. To samo o sobě popírá možný zásah do sociálních práv a doplňuje naopak rozumné odůvodnění zákona, jehož věcný účel tak dle jeho názoru nemůže překročit hranice ústavnosti, protože stát při redukci podpory, pokud redukuje podporu bohatším vrstvám obyvatel (ve srovnání s chudšími vrstvami, které si stavebně nespoří), postupuje z hlediska obecné spravedlnosti přiměřeně.

57. K námitce navrhovatelů, že účastníci stavebního spoření měli velmi krátkou lhůtu k reakci na nové podmínky, uvádí, že tuto lhůtu vypočítávají od okamžiku vyhlášení zákona do jeho účinnosti. Připomíná však, že diskutovaná legislativní úprava vychází z koaliční smlouvy a programového prohlášení vlády, které byly veřejnosti známé a regulátorem komentované již v létě roku 2010. Nesouhlasí proto s argumentací, že se jednalo o náhlou a poprvé v říjnu 2010 zmíněnou úpravu, která nemohla být účastníky systému stavebního spoření nijak očekávána.

II./c

Vyjádření Asociace českých stavebních spořitelen

58. Asociace českých stavebních spořitelen ve svém stanovisku ze dne 14. ledna 2011 poukázala na základní charakteristiky systému stavebního spoření. Stavební spoření představuje relativně uzavřený systém účastníků, jenž funguje na principu solidárnosti. Větší část klientů spoří, aby si z jejich úspor mohli ostatní klienti půjčit na bydlení. Jiní účastníci, kteří nevyužijí možnosti úvěru (tzv. přátelští klienti), jsou zase motivováni státní podporou ke spoření. Podle statistiky je v současnosti průměrný vklad přibližně 85 000 Kč a průměrný úvěr přesahuje 510 000 Kč. Český systém stavebního spoření tak potřebuje přibližně pět přátelských klientů pro to, aby mohl být poskytnut jeden průměrný úvěr. I klienti, kteří své úspory na určitou dobu odloží do stavební spořitelny, jsou tak žádoucí pro fungování tohoto systému, neboť tyto peníze dají k dispozici účastníkům, kteří chtějí nebo potřebují úvěr na financování svých bytových potřeb.

59. Po fázi, kdy byly v českém stavebním spoření kumulovány prostředky (zejména do roku 2005) za účelem vytvoření velkého a stabilního klientského kolektivu, posílila v posledních letech význam také fáze úvěrová. Tento vývoj je založen na existenci poptávky po úvěrech na bydlení a dostatku zdrojů stavebních spořitelen (tedy klientských vkladů) pro poskytování úvěrů. Obě podmínky současná situace splňuje, a proto stavební spoření významně přispívá k podpoře financování bydlení v rámci České republiky, když aktuálně je evidováno 997 400 aktivních úvěrových případů. Bez náležitého přílivu zdrojů nebudou stavební spořitelny schopny současnou úroveň (objem i počet) úvěrů v budoucnu udržet. Bude-li zohledněno, že dlouhodobě je nejčastějším účelem poskytnutých půjček financování rekonstrukcí a modernizace bydlení, mělo by omezení stavebního spoření negativní dopad na postupující revitalizaci zanedbaného bytového fondu, neboť k takovýmto úvěrům neexistuje srovnatelná tržní alternativa (hypoteční úvěry jsou podmíněny zastavením nemovitosti a spotřebitelské úvěry jsou nabízeny za přinejmenším dvojnásobné úrokové sazby).

60. Na úrovni systému způsobí každé omezení atraktivity produktu prostřednictvím snížení státní podpory odliv klientů (střadatelů) a bez nich nebude možné pokrýt poptávku klientů, kteří si chtějí půjčit. Přitom změna podmínek je zpravidla prováděna jednostranně. Jsou měněny podmínky zhodnocování vkladů, ale nedochází k žádné změně nároků a podmínek pro poskytování úvěrů ze stavebního spoření. Stavební spořitelny poskytují dlouhodobé úvěry povinně ze zákona, což také předpokládá, že zákonodárce vytvoří stabilní rámec produktu na dobu reálně odpovídající dlouhodobým úvěrům, tedy 15 až 20 let. Lze ale předpokládat i další dopady, jež mají spíše makroekonomický a společenský charakter. Úspory, které slouží jako zdroje pro úvěry, jsou prostřednictvím stavebního spoření investovány do reálné ekonomiky, kde nejen generují daně, ale přímo také podporují zaměstnanost. Tento přímý efekt je mezi státem podporovanými spořicími produkty unikátní. Žádný jiný státem dotovaný produkt navíc není tak těsně svázán s účelem svého zřízení, jako je tomu u stavebního spoření, neboť poskytování úvěrů je plně vázáno na bytový účel.

61. Výdaje státu na podporu stavebního spoření jsou sice nezpochybnitelné, ale od roku 2005 setrvale klesají, zatímco příjmy plynoucí ze zdanění ekonomických činností, které s ohledem na celkově vysoké objemy každoročně poskytovaných úvěrů generuje stavební spoření, dále rostly a v současnosti stagnují nebo klesají jen velmi mírně. Asociace zastává na základě popsaných základních souvislostí systému stavebního spoření názor, že omezování výdajů na stavební spoření přinese zásadní negativa, z nichž mezi nejjevidentnější patří snížení daňových výnosů státu, snížení dostupnos-

ti levných úvěrů na bydlení, zvýšení nezaměstnanosti v důsledku nižšího objemu stavební výroby a omezení systému, který nyní přináší silná pozitivita za stále klesajících výdajů státu.

62. Ve vztahu k námitkám týkajícím se legislativního postupu asociace uvedla, že již ve svém stanovisku v rámci připomínkového řízení upozorňovala na negativní dopady použití § 10 zákona o stavebním spoření, ve znění napadeného zákona, na všechny smlouvy o stavebním spoření bez ohledu na datum jejich uzavření. Jedná se především o dopady na legitimní očekávání účastníků stavebního spoření, kteří své smlouvy uzavřeli do data počátku účinnosti novely, v některých případech se však bude jednat i o pravé retroaktivní účinky. Je přesvědčena, že zachování stávajícího režimu stavebního spoření nepředstavuje hrozbu značných hospodářských škod pro Českou republiku, která byla deklarovaným důvodem pro přijetí novely ve stavu legislativní nouze. V této souvislosti poukazuje na Studii efektů stavebního spoření pro ekonomiku a společnost, zpracovanou v srpnu 2010 společností Next Finance, s. r. o., pod vedením Ing. Vladimíra Pikory, Ph.D. Z této studie vyplývá, že za rok 2009 bylo na státní podpoře vyplaceno něco málo přes 13 mld. Kč, zatímco ze stavebního spoření obdržely veřejné rozpočty na daních více než 25 mld. Kč a do bytového fondu bylo ze stavebního spoření jenom prostřednictvím úvěrů investováno cca 65 mld. Kč. Podíl stavebního spoření na financování bytové výstavby přitom dosahoval výše mezi 40–60 %. Ze studie také vyplývá, že výdaj státního rozpočtu ve výši 1 mld. Kč na státní podporu generuje v důsledku multiplikačních efektů v rámci systému stavebního spoření nejméně 251 nových pracovních míst ve stavebnictví (tj. za rok 2009 nejméně 3 329 nových míst). Zmíněná data svědčí pro závěr, že stavební spoření se významně podílí na zajišťování bytových potřeb obyvatelstva.

63. S poukazem na zprávu RIA k návrhu napadeného zákona asociace naopak poukazuje na jeho možný důsledek v podobě ohrožení likvidity stavebních spořitelen, což vnímá jako skutečnou hrozbu velkých hospodářských škod, které by se dotkly účastníků stavebního spoření a jejich prostřednictvím celého hospodářství. Jednalo by se např. o nedostatek prostředků pro výplatu vypovězených smluv či nemožnost poskytovat včas řádné úvěry ze stavebního spoření.

64. Jednorázové zdanění státní podpory za rok 2010 mimořádnou srážkovou daní ve výši 50 % považuje asociace za protiústavní, neboť předmětné ustanovení má pravé retroaktivní účinky. Jak vyplývá z § 36 odst. 8 zákona o daních z příjmů, ve znění napadeného zákona, i z § 4 odst. 3 zákona o stavebním spoření, v aktuálním znění, vznikl nárok na zálohu státní podpory za rok 2010 již v tomto roce. Vzhledem k podmínkám stanoveným zákonem o stavebním spoření (zejména § 4 a § 11 odst. 1), které se vztahují ke konkrétnímu kalendářnímu roku, v němž účastník požaduje státní podporu, je nejpozději ke konci tohoto roku postaveno najisto, zda došlo ke splnění všech okolností podmiňujících v tomto roce nárok na zálohu státní podpory. Tím, že napadený zákon podrobuje v roce 2011 zpětně dani z příjmu již vzniklý nárok na zálohu státní podpory, zasahuje do právních důsledků minulých dějů, které podle zákona o stavebním spoření podmiňují nárok na roční zálohu státní podpory a jakožto podmínky nároku za rok 2010 se zcela odehrály a byly dokončeny právě v uvedeném roce.

65. Napadený zákon byl navíc publikován ve Sbírce zákonů až 8. prosince 2010, čímž podle názoru asociace došlo i k podstatnému dotčení oprávněných očekávání účastníků stavebního spoření. Ti totiž plnili po celý rok 2010 podmínky nároku na zálohu státní podpory za tento rok (zejména prováděli vklady na účty stavebního spoření ve smyslu § 11 odst. 1 zákona o stavebním spoření) ve víře opřené o tehdy platný právní stav a dosavadní zkušenost, že z těchto vkladů obdrží zálohu státní podpory v zákonem stanovené a daní nezkrácené výši. Obvykle se přitom nové daňové povinnosti upravují právním předpisem tak, že jsou známy před počátkem příslušného zdaňovacího období, v němž se nabývají jimi zdaňované příjmy, aby nové právní situaci mohl poplatník přizpůsobit své chování. Překvapivý je i sám fakt, že zákonodárce nově považuje za zdanitelný příjem účastníka zálohu státní podpory. Ta je ovšem na účtu stavebního spoření ve smyslu § 12 odst. 1 zákona o stavebním spoření pouze evidována, a tudíž v době svého poukázání nepředstavuje reálný disponibilní příjem účastníka. Tímto příjmem se stane až po ukončení celého spoření, a to jen za předpokladu splnění podmínek pro výplatu celé státní podpory podle § 12 odst. 2 zákona o stavebním spoření. Napadeným zákonem je tak zcela neočekávaně a v rozporu s daňovými zvyklostmi zdaněno pouze očekávání budoucího (navíc podmíněného) příjmu.

66. Asociace dále upozorňuje, že předkladatel napadeného zákona si byl zřejmě vědom hrozby potenciálního porušení zákazu pravé retroaktivity, neboť pro redukování výše zálohy státní podpory za rok 2010 zvolil odlišnou metodu (jednorázovou speciální daň) než pro následující roky. Je přitom zřejmé, že sledovaný účel obou způsobů redukce výše státní podpory zakotvených v novele je stejný, a to omezit státní podporu stavebního spoření na polovinu u všech stávajících i nově uzavřených smluv, jak plyne z politických deklarací současné vládní koalice (viz str. 5 koaliční smlouvy a programové prohlášení vlády). Vzhledem k tomu, že zavedení této daně má na účastníky stejný hospodářský účinek, jako by mělo retroaktivní snížení sazby státní podpory i za rok 2010 u stávajících smluv, představuje zvolená metoda nepovolené obcházení ústavního zákazu pravé retroaktivity právního předpisu, pročez by měla být posouzena stejně jako nedovolený případ pravé retroaktivity.

67. Shodně s obsahem návrhu vnímá asociace i nepříznivý dopad zvoleného způsobu právní úpravy na jednotlivé skupiny účastníků stavebního spoření v různém rozsahu, a to bez jakéhokoliv legitimního důvodu. Na jedné straně je zde velká skupina účastníků, které bude záloha státní podpory krácena, protože bude k jejich smlouvám poukázána až v roce 2011 (viz § 36 odst. 8 zákona o daních z příjmů, ve znění napadeného zákona). Naproti tomu existuje skupina účastníků, jejichž smlouvy byly uzavřeny do konce roku 2003 a u nichž Ministerstvo financí v praxi uplatňuje § 11 odst. 3 zákona o stavebním spoření, ve znění účinném do 31. prosince 2003. Podle něj se u smluv, jež byly ukončeny v prvním pololetí kalendářního roku, žádá o státní podporu za tento rok vždy k 30. červnu. Účastníkům v rámci této skupiny byla již státní podpora za rok 2010 vyplacena v plné a nezdaněné výši, a to jen na základě nahodilého faktu, že doba spoření u jejich smlouvy z jakéhokoliv důvodu skončila už v prvním pololetí roku 2010. Přitom tato skutečnost není z hlediska zdanění vůbec podstatná, neboť povaha příjmu účastníků v rámci druhé uvedené skupiny je totožná s povahou příjmu účastníků v rámci první uvedené skupiny. Stále jde o zálohu státní podpory za rok 2010, s níž by mělo být nakládáno shodně u všech jejích příjemců. Účastníci v rámci první uvedené skupiny jsou tedy znevýhodněni oproti účastníkům z druhé zmíněné skupiny tím, že včas neukončili smlouvu o stavebním spoření. Vzhledem k přijetí novely až ke konci roku 2010 neměli tito znevýhodnění účastníci ani reálnou možnost tak učinit, a tím se nepříznivému důsledku v podobě mimořádné daně vyhnout.

68. O snaze předkladatele návrhu napadeného zákona obejít ústavní zákaz pravé retroaktivity svědčí i nestandardně vysoká sazba daně, která podstatně mění míru zhodnocení úspor účastníků stavebního spoření na rok 2010 státní podporou. Tu přitom účastníci oprávněně očekávali, neboť se spoléhali na právní stav existující během celého roku 2010, kdy na své účty vnášeli vklady rozhodné pro vznik nároku. V praxi je pak důsledkem to, že účastníci s dosavadním maximálním limitem státní podpory ve výši 3 000 Kč ročně (tedy zejména účastníci se smlouvami uzavřenými od 1. ledna 2004 do konce roku 2010) budou moci za rok 2010 obdržet na záloze státní podpory maximálně 1 500 Kč, čímž nedosáhnou ani maximální výše zálohy státní podpory stanovené na další rok (2 000 Kč), zatímco ti, jejichž dosavadní limit byl ve výši 4 500 Kč (tedy zásadně účastníci se smlouvami uzavřenými do konce roku 2003), mohou za rok 2010 obdržet zálohu až ve výši 2 250 Kč. Předkladatelem novely přitom nebyl deklarován žádný legitimní důvod pro toto odlišné daňové zacházení a podle názoru asociace takový důvod ani neexistuje. Proto asociace považuje tyto disproporční účinky novely za odporující ústavnímu zákazu diskriminace i ústavnímu principu ochrany oprávněných očekávání adresátů právních norem.

69. V další části svého vyjádření se asociace zabývala i důsledky čl. II napadeného zákona, podle něhož má být použit § 10 zákona o stavebním spoření na všechny smlouvy o stavebním spoření bez ohledu na to, kdy byly uzavřeny. Za jeho nejzávažnější problematický účinek považuje dopad na právo započítávat částku uspořenou v aktuálním kalendářním roce a přesahující maximální limit, z něhož lze v tomto roce nárokovat státní podporu, do základu pro výpočet státní podpory v následujících letech. U smluv o stavebním spoření uzavřených do 31. prosince 2003 se v této otázce až do konce roku 2010 uplatňovala právní úprava účinná ke dni jejich uzavření, která umožňovala neomezenou možnost převodu nadlimitní uspořené částky aktuálního roku do dalších let pro účely nárokování státní podpory. Až pozdější zákon č. 423/2003 Sb. změnou § 10 odst. 4 zákona o stavebním spoření omezil tuto možnost pro smlouvy uzavřené od 1. ledna 2004 podmínkou, že tyto smlouvy

byly již od svého počátku uzavřeny s požadavkem na státní podporu a tento požadavek nebyl po dobu trvání smlouvy změněn. Přechnodné ustanovení čl. II napadeného zákona tyto podmínky stanovuje pro všechny smlouvy bez ohledu na datum jejich uzavření, čímž ve vztahu ke smlouvám uzavřeným do konce roku 2003 generuje zásadní změnu přístupu v této otázce. V důsledku této skutečnosti tak u smluv, u kterých nebyla po určitou minulou dobu od jejich uzavření do konce roku 2010 požadována státní podpora, bude účastníkovi počínaje rokem 2011 odňat nárok na započítání uspořené částky z minulých let do základu pro výpočet státní podpory (a tím *eo ipso* nárok na státní podporu z celé částky vysokých vkladů vnesených do konce roku 2010). Asociace v tom spatřuje nedovolené pravé retroaktivní působení napadeného zákona tím, že existenci již vzniklého nároku na převod uspořené částky do budoucích let pro účely nárokování státní podpory podmiňuje dalšími skutečnostmi. Podle expertního odhadu asociace se přitom jedná o tisíce případů, které vznikly především v souvislosti se snížením státní podpory zákonem č. 423/2003 Sb., kdy si v reakci na jeho přechodná ustanovení řada účastníků uzavřela smlouvy bez požadavku na státní podporu s tím, že o ni požádají do konce roku 2004.

70. Pochybnosti vyslovila též o reálném významu pojmu „nároky na státní podporu vzniklé přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona“, které mají podle čl. II napadeného zákona zůstat přechodným ustanovením nedotčeny. Zákon o stavebním spoření totiž používá pojem „nárok“ v souvislosti se státní podporou minimálně ve dvou různých významech, a to jako nárok na připsání zálohy státní podpory za určitý kalendářní rok (zejm. § 4 odst. 3, § 10, § 11 a § 13 odst. 1) a jako nárok na výplatu veškeré státní podpory dosud evidované formou záloh na účtu účastníka (zejm. § 12 a 13). Pokud by Ministerstvo financí vycházelo z druhého výkladu, znamenalo by to nutnost redukovat u smluv o stavebním spoření, u nichž nárok na výplatu státní podpory nevznikl do konce roku 2010, výši všech záloh dosud připsaných za celou dobu trvání smlouvy (tj. maximálně na 2 000 Kč ročně) a z toho vyplývající povinnost stavebních spořitelů vrátit rozdíl státu. Takový výklad by vedl k zásahu do již vzniklých nároků na zálohy státní podpory za uplynulé roky, jak byly (zatím s výjimkou zálohy za rok 2010) Ministerstvem financí účastníkům přiznány a stavebními spořitelny připsány na jejich účty podle podmínek stanovených zákonem o stavebním spoření, ve znění účinném v roce, v němž nárok na příslušnou zálohu vznikl. Tato nejjasnost není v souladu s očekáváním dobrého zákonodárství, zejména s potřebou natolik jasného obsahu právní normy, aby se podle ní mohli její adresáti chovat a aby jejím nečekaným výkladem nemohla být narušena jejich oprávněná očekávání.

71. Kromě uvedených dvou nejvýznamnějších dopadů čl. II napadeného zákona naruší aplikace ustanovení o snížené státní podpoře na smlouvy uzavřené do konce roku 2010 legitimní očekávání účastníků těchto smluv ohledně míry a rychlosti zmnožení jejich majetku v souladu s právním stavem existujícím v době uzavření těchto smluv. Především dojde ke zhoršení zhodnocení úspor účastníků stavebního spoření, a to přímo v důsledku snížení státní podpory, i nepřímým, že účastníkům bude náležet s ohledem na snížení výše státní podpory i nižší výsledný úrok. Současně se ale oddálí i vznik nároku účastníka na výnos stavebního spoření a řádný úvěr ze stavebního spoření, protože podmínkou jeho vzniku je dosažení určitého podílu zůstatku účtu k cílové částce a zároveň dosažení určeného minimálního spořicího výkonu účastníka daného především podílem úroků k cílové částce. Plnění obou kritérií je nižší intenzitou zhodnocování úspor omezeno. Oproti původnímu předpokladu při uzavření smlouvy o stavebním spoření se tím u smlouvy s průměrnou cílovou částkou prodlouží doba potřebná pro poskytnutí řádného úvěru o tři měsíce pro smlouvu, u níž byla do roku 2010 poskytována státní podpora v maximální výši 3 000 Kč ročně, a pro smlouvu, kde byla dosud maximální státní podpora ve výši 4 500 Kč ročně, dokonce o 11 měsíců. Dopady této skutečnosti mohou být individuální a různé podle toho, na jaký účel a jak urgentně účastník prostředky ze stavebního spoření potřebuje. Uvedené bude pro účastníky, kteří využili překlenovací úvěr (tj. úvěr poskytovaný rovněž výlučně na bytové potřeby definované zákonem, avšak jen prozatímně do doby vzniku nároku účastníka na řádný úvěr ze stavebního spoření), znamenat vyšší úrokový náklad na překlenovací úvěr. Současně se tím prodlužuje doba trvání tohoto úvěru, jež se jednorázově splácí výnosem stavebního spoření a řádným úvěrem ze stavebního spoření ke dni vzniku nároku na řádný úvěr, s čímž souvisí i povinnost platit úrok z celé jeho neuomořované výše po delší dobu.

72. Výše uvedené přímé dopady na účastníky se zprostředkovaně dotknou i stavebních spořitelů v rozsahu, v němž sníží atraktivitu produktu stavebního spoření u nových i dosavadních smluv, a tím ovlivní budoucí chování nových i dosavadních účastníků stavebního spoření ve velkém měřítku. Tyto dopady přitom mohou být významné pro stabilitu systému stavebního spoření, neboť produkty stavebních spořitelů jsou nastaveny s předpokladem určitého dlouhodobého chování klientů v budoucnosti. Důsledkem by mohl být případný nedostatek disponibilních zdrojů na poskytování řádných úvěrů, k jejichž poskytnutí se stavební spořitelny pevně zavázaly dlouhodobými smlouvami o stavebním spoření v minulosti. Vyloučit přitom nelze ani zásah do soukromoprávního smluvního vztahu mezi stavební spořitelnou a účastníky. I když totiž poskytování státní podpory není předmětem smluvního závazku stavební spořitelny vůči účastníkovi, je na jeho smlouvu přímo navázáno, spolupodílí se na míře a rychlosti plnění vzájemných smluvních povinností účastníků a stavebních spořitelů a prostřednictvím výše uvedených přímých a nepřímých dopadů ovlivňuje podstatně míru a rychlost dosahování hospodářských cílů, které účastník při uzavírání smlouvy zamýšlel.

73. V důsledku napadeného zákona bylo zasaženo legitimní očekávání účastníků, že dosáhnou jimi sledovaných cílů (tj. zdrojů do výše cílové částky) v původně plánovaném čase a při plánovaných nákladech i míře zhodnocení úspor, které oprávněně vycházely z právního stavu platného při uzavírání smlouvy o stavebním spoření, aniž by na to mohli adekvátně reagovat. Pokud by se přitom účastník rozhodl ukončit smlouvu o stavebním spoření uzavřenou před nabytím účinnosti napadeného zákona, tak by tím nesplnil podmínku pro vznik nároku na výplatu státní podpory, neboť výpověď by znamenala ztrátu veškeré dosavadní státní podpory (viz § 12 odst. 3 zákona o stavebním spoření). V případě smluv s poskytnutým překlenovacím úvěrem by dokonce bez současného okamžitého splacení tohoto úvěru vůbec nebyla možná. V minulosti přitom zákonodárce s ohledem na tyto důsledky zachoval ve vztahu ke smlouvám uzavřeným před nabytím účinnosti novely zákona dosavadní režim poskytování státní podpory. Odklon od tohoto přístupu v případě napadeného zákona, kterým se státní podpora snižuje i pro dosavadní smlouvy, je tak pro účastníky z hlediska intertemporality překvapivá a zasahuje do jejich legitimních očekávání ohledně budoucí výše státní podpory. Překvapivý dopad ve vztahu k účastníkům má v tomto smyslu i zavedení daně z úrokových příjmů ve výši 15 %, k němuž dochází zrušením osvobození úrokových výnosů od daně z příjmů, jež bylo stanoveno § 4 odst. 1 písm. s) zákona o daních z příjmů, ve znění před účinností napadeného zákona.

74. Závěrem svého vyjádření asociace uvedla, že stavební spoření plní své účely, neboť minimálně 65 % vkladů shromážděných stavebními spořitelkami je použito na účelové úvěry financující bytové potřeby účastníků, přičemž i účastníci, kteří si neberou úvěr, sami často použijí na bytové potřeby zůstatek účtu stavebního spoření (dle expertního odhadu asociace ve dvou třetinách případů). Další úvěrová expanze je navíc omezována přímo zákonem o stavebním spoření, kde jsou pro poskytování překlenovacích úvěrů a úvěrů poskytovaných právnickým osobám nastaveny limity, které ještě širšímu poskytování těchto konkrétních typů úvěrů na bydlení brání. Některé stavební spořitelny již musely svou obchodní politiku s ohledem na vývoj vkladového a úvěrového portfolia uzpůsobit limitům uvedeným v zákoně a poptávku po těchto úvěrech různými nástroji tlumit. Z uvedeného tedy vyplývá, že stát prostřednictvím stavebního spoření plní své mezinárodní závazky z Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech a čl. 16 Evropské sociální charty. Většina prostředků je investována do bytového fondu prostřednictvím poskytnutých účelových úvěrů. Restriktivní zásah státu do fungujícího systému stavebního spoření napadeným zákonem s výše popsány dopady by tedy nepochybně nejen omezil rozsah, v němž Česká republika plní své mezinárodní závazky k zajišťování sociálních práv občanů, ale též zasáhl do průběhu realizace soukromoprávních vztahů s účastníky stavebního spoření, a tím do jejich oprávněných očekávání ohledně zhodnocení jejich úspor a realizace bytových potřeb.

75. K žádosti Ústavního soudu poskytla Asociace českých stavebních spořitelů vzory smluv o stavebním spoření, jakož i znění všeobecných obchodních podmínek všech stavebních spořitelů působících v České republice, včetně jejich znění za jednotlivá minulá období.

III.

Replika navrhovatelů

76. Podáním ze dne 23. února 2011 replikovali navrhovatelé prostřednictvím svého zástupce na zaslání vyjádření, především na vyjádření ministra financí a Asociace českých stavebních spořitelen. Ve svém vyjádření uvedli, že se ztotožňují se závěry obsaženými ve vyjádření asociace a odkazují na ně. S argumentací ministra financí však nesouhlasí.

77. Nesouhlas navrhovatelů se týká především závěru, že pravá retroaktivita napadeného zákona vůči vzniklým právním nárokům je vyloučena poukazem na okamžik vzniku příjmu coby „fyzického převedení hodnot“, k němuž zde dochází až po účinnosti novely „přijetím státního příspěvku fyzickou osobou v roce 2011“. Účinek napadeného zákona je totiž jednoznačně takový, že novým zdaněním zasahuje majetek vzniklý již před jeho účinností, a to pohledávku dospělou nejpozději k 31. prosinci 2010. Na tom nic nemění ani skutečnost, že tato pohledávka (nárok) může být v závislosti na době svého vzniku uspokojena případně až po účinnosti zákona, tj. až po 1. lednu 2011.

78. Stanovení rozhodné skutečnosti pro uplatnění mimořádného zdanění záloh státní podpory na rok 2010 použitím dikce, že „příspěvek ... byl poukázán stavební spořitelně po 31. prosinci 2010“, je podle navrhovatelů projevem svévole zákonodárce. Účastník stavebního spoření především nemá možnost ovlivnit, zda a kdy přesně budou poukázány zálohy stavební spořitelně ministerstvem. V této souvislosti poukazují na to, že Ministerstvo financí je povinno poukázat stavební spořitelně částku ročních záloh státní podpory do dvou měsíců od doručení žádosti. V případě neúplné žádosti nebo nesprávných údajů si však ministerstvo může vyžádat doplnění nebo opravu žádosti, přičemž po dobu, než je žádost doplněna nebo opravena, lhůta pro poukazování záloh neběží (§ 11 odst. 4 a 5 zákona o stavebním spoření). Účastník tak mohl teoreticky ovlivnit skutečnost, zda nově bude či (ještě) nebude daňovým poplatníkem jen vzhledem k tomu, kdy v průběhu roku 2010 svým vkladem na účet splnil podmínku pro připsání zálohy státní podpory za tento rok.

79. Uměle vytvořená konstrukce, že zdaňovaný majetek (příjem) vzniká až po účinnosti napadeného zákona, má posloužit tomu, aby se stát vůči velké části účastníků stavebního spoření vyhnul svým závazkům, které by jinak musel uspokojit, neboť na jejich uspokojení „vznikl nárok v roce 2010“. Ostatně stěží by mohl obstát názor, že změna výše sazby daně z příjmů nebo zavedení zvláštní sazby této daně od 1. ledna kalendářního roku by měla mít dopad i na příjmy právně vzniklé do konce roku předchozího, vyplacené ale až po 31. prosinci tohoto roku. Mzda za měsíc prosinec by tak musela být zdaněna vyšší sazbou jen proto, že je vyplacena v lednu, nebo zvýšení sazby daně z přidané hodnoty, k němuž dojde s účinností od 1. ledna, by se muselo vztahovat i na zdanitelné plnění uskutečněné ještě v prosinci předchozího roku jen proto, že faktura byla odběratelem zaplacená a částka připsána na účet dodavatele až v lednu. Tato konstrukce se snaží předstírat, že pohledávka, na jejíž uspokojení vznikl nárok (tedy majetek, resp. majetková hodnota), vzniká až okamžikem, kdy byla finanční částka odpovídající jejímu uspokojení připsána (a v dané věci dokonce jen zaevidována, nikoli tedy přijata) na účet oprávněného.

80. Navrhovatelé nesouhlasí ani s právním závěrem, že v důsledku napadeného zákona dochází ke snížení pouze těch nároků, které vzniknou až po jeho účinnosti. Ministr financí podle jejich názoru nerozlišuje mezi závazným významem zákonných pojmů „příspěvek“ a „záloha“ příspěvku (státní podpory). Tím, že napadený zákon snížil od 1. ledna 2011 zálohy státní podpory i pro smlouvy uzavřené před jeho účinností, snížil zpětně i jejich celkovou výši. Nedotkl se tedy pouze nároků vzniklých po jeho účinnosti. I když by v tomto případě mohlo jít pouze o nepravou retroaktivitu zákona, neboť snížením nejsou dotčeny zálohy příspěvku poskytnuté za léta do roku 2010 včetně, účinky novely jsou takové, že podstatně narušují dosavadní legitimní očekávání účastníků smluv o stavebním spoření, jež měli přinejmenším do doby přijetí napadeného zákona. Jak je přitom uvedeno ve vyjádření Asociace českých stavebních spořitelen, může toto snížení záloh státní podpory ve svých důsledcích dokonce vykazovat v řadě případů i pravé retroaktivní účinky.

81. Za obmyslnou a formalistickou označují tu část ministrovy argumentace, podle které nedošlo napadeným zákonem ke snížení státní podpory za rok 2010. Ta bude podle jeho názoru přiznána v plné výši, pouze se na ni jako na příjem roku 2011 bude uplatňovat nově zavedená daň z příjmů. Navrhovatelé se domnívají, že ministr se snaží pouze zdůvodnit, proč byl ve skutečnosti zneužit institut daně. Důvodem bylo obejít metody přímého snížení výše státní podpory, která z časových důvodů již nebyla využitelná pro nároky vznikající v roce 2010. Neztotožňují se ani s jeho názorem o nepřípadnosti použití pojmu legitimního očekávání v případě změny zákona, jež vyvolává pro všechny stejné důsledky. Do legitimních očekávání účastníků právních vztahů může být zasaženo i cestou přijetí právního předpisu, přičemž v tomto směru odkazují na „bohatou“ judikaturu Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva, zčásti citovanou již v původním podání.

82. Navrhovatelé vytykají vyjádření ministra dezinterpretaci skutečného obsahu jejich návrhu. V něm totiž netvrdí, že nárok na státní podporu vzniká bez dalšího již v okamžiku uzavření smlouvy o stavebním spoření, ani že již podpisem smlouvy je „přesně dána výše státní podpory“. Poukazují naopak pouze na to, že již v okamžiku uzavření této smlouvy je určitelná tzv. cílová částka, od níž se celková výše státní podpory odvíjí, přičemž nárok na její připsání a následně její vyplacení vznikne až splněním všech dalších zákonných podmínek, které jsou ovšem známy účastníku již při uzavření smlouvy a nemohou se jednostranně náhle měnit.

83. Obsahem jejich návrhu nebylo ani tvrzení, že by účastník stavebního spoření mohl „legitimně očekávat, že státem poskytovaná podpora v dané výši bude vyplácena neomezeně dlouho ...“. Navrhovatelé pouze upozornili na rozdíl mezi přístupem někdejšího zákonodárce, který respektoval nabytá práva účastníků stavebního spoření (viz čl. II bod 2 zákona č. 423/2003 Sb.), a současného zákonodárce, který tak v napadeném zákoně nečiní. Vláda a Parlament nezvažovaly intenzitu zásahu do právního postavení účastníků stavebního spoření i stavebních spořitel a nezvolily žádný z šetrnějších přístupů k účastníkům smluv, a to zejména k těm, jimž ještě neuplynula tzv. vázací doba, a k těm, kteří čerpají překlenovací úvěr či úvěr ze stavebního spoření. Skupina poslanců proto v návrhu vyjádřila názor, že dosavadní přístup zákonodárce založil účastníkům legitimní očekávání, že stát sice může příspěvek snížit, avšak jen pro nové smlouvy, a že po dobu platnosti smlouvy bude příspěvek na ni poskytnut v původně státem garantované výši. Napadeným zákonem došlo podle navrhovatelů k zásahu do práva na ochranu vlastnictví podle čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu. Současně se ztotožňují s argumentem obsaženým ve vyjádření Asociace českých stavebních spořitel, že dosavadní podporou stavebního spoření stát přispíval k naplňování svých závazků podle čl. 11 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech a čl. 16 Evropské sociální charty (právo na bydlení). Dopady napadeného zákona rozsah zajišťování těchto závazků státem omezují.

84. Ve vztahu k důvodnosti vyhlášení stavu legislativní nouze navrhovatelé dodávají, že je vysoce pravděpodobné, že kdyby napadený zákon nevstoupil v účinnost k 1. lednu 2011 a opatření v něm obsažená by tak musela být o rok odložena, stát by nebyl v roce 2011 zatížen poskytováním státní podpory ani v tom rozsahu, v jakém by ji poskytoval v roce 2010 (natož v letech předchozích), ale naopak by byl i bez tohoto zákona zatížen výrazně méně. Poukazují přitom na údaje obsažené v odpovědi ministra financí, jakož i vyjádření Asociace českých stavebních spořitel, podle kterých má celkový objem státní podpory (a tím zatížení státního rozpočtu) počínaje rokem 2005 klesající tendenci, přičemž k největšímu propadu došlo právě v posledních letech, tedy mezi roky 2008 a 2009. Ministr financí by měl zároveň dát k dispozici údaje o aktuální výši vyplacené zálohy státní podpory za rok 2010, neboť tyto údaje jsou nepochybně relevantní pro zodpovězení otázky, zda při přijímání zákona skutečně hrozila státu značná hospodářská škoda.

85. K tvrzení ministra financí, že vláda požádala o vyhlášení stavu legislativní nouze až následně po neúspěšném pokusu projednat zákonné změny v prvním čtení, doplňují, že vláda si musela být vědoma lhůt v rámci legislativního řízení, jakož i postojů opozice, což nakonec ve své výpovědi před Ústavním soudem dne 8. února 2011 ve věci sp. zn. Pl. ÚS 55/10 připustil i předseda vlády Petr Nečas.

86. Souhlasit nelze ani s tím, že „hlavním veřejným zájmem“ je v České republice „nutnost snížení deficitu státního rozpočtu“. Takto formulovaný veřejný zájem nemá oporu v žádné ústavní ani zákonné normě. Naopak navrhovatelé považují za hlavní veřejný zájem naplňování ústavně zaručených základních práv a svobod, neboť právě účta k nim a jejich ochrana je smyslem existence demokratického státu. Nezpochybňují přitom potřebu zdravých veřejných financí, konkrétní opatření k jejich ozdravení je však vždy jen politickým rozhodnutím aktuální většiny (čl. 6 Ústavy), přičemž otázka zachování základních práv je při politickém rozhodování vlády či Parlamentu vždy *ultra vires*. Pokud navíc ministr financí tvrdí existenci takto jím definovaného veřejného zájmu, měl být součástí důvodové zprávy k návrhu napadeného zákona test zvažování přednosti ústavně chráněné hodnoty či základního práva v případě jejich kolize podle kritérií vymezených konstantní judikaturou Ústavního soudu.

87. Úsporná opatření v oblasti podpory bydlení nebyla „ze strany státu avizována již několik let“, o čemž svědčí skutečnost, že žádné státní orgány ve svých koncepčních materiálech v oblasti podpory stavebního spoření takovéto opatření neohlašovaly. Nečinily tak ani politické strany v rámci volební kampaně a svých programů. Jak ale dodávají, samotná skutečnost, že tato opatření byla uvedena v koaliční smlouvě a programovém prohlášení vlády, nemá ve vztahu k adresátům právních předpisů žádnou relevanci, dokud nejsou závazně vyjádřena ve formálním pramenu práva. Koaliční smlouva i programové prohlášení vlády jsou dokumenty ryze politické povahy a adresáti zákonů nepochybně nemají povinnost číst takové dokumenty nebo poslouchat mediální vystoupení politiků a „zařizovat se“ podle nich ještě předtím, než byl zákon vyhlášen ve Sbírce zákonů.

88. Co se týče tvrzení, že stavební spořitelny „podnikají se státní podporou“ a že „nástroje státní dotační politiky nezakládají časově neomezený ústavním pořádkem chráněný nárok finančních institucí z těchto nástrojů těžit“, navrhovatelé podotýkají, že státní podpora nenáleží stavebním spořitelnám, ale účastníkům stavebního spoření, přičemž nárok na výplatu státní podpory má účastník jen za dobu spoření, tj. výlučně na základě svých vlastních vkladů. Při splnění podmínek pro výplatu státní podpory je stavební spořitelna povinna vyplatit ji účastníkovi, naopak při nedodržení zákonných podmínek účastníkem ji musí stavební spořitelna podle § 12 zákona o stavebním spoření vrátit státu. Zdůrazňují, že i stavební spořitelny mají nárok na takové jednání orgánů státu, které je předvídatelné, nevykazuje zjevné rysy svévole a nezasahuje tak do podstaty práva podnikat a do práv zakotvených v mezinárodních smlouvách o podpoře a ochraně investic.

89. Závěrem své repliky reagují navrhovatelé na vyjádření ministra, podle něhož stavební spoření „dlouhodobě podporuje střední a vyšší příjmové skupiny obyvatel“, což „samo o sobě popírá možný zásah do sociálních práv ...“. Není jim známo, že by stát disponoval údaji o příjmové struktuře účastníků stavebního spoření, a neztotožňují se s ministrovým chápáním sociálních práv, podle něhož tato práva patrně náleží jen příjmově slabším skupinám obyvatel. Zdůrazňují přitom, že podstatou jejich návrhu není tvrzení zásah do sociálních práv, ale zásah do práva vlastnického při porušení ústavních principů právního státu.

90. Navrhovatelé svým přípisem ze dne 15. března 2011 vyslovili souhlas s upuštěním od ústního jednání.

IV.

Posouzení kompetence a ústavní konformity legislativního procesu

91. Podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu sestává posouzení ústavnosti zákona, případně jiného právního předpisu, ze třech komponentů. Jedná se o zodpovězení otázek, zda zákon nebo jiný právní předpis byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence, zda byl přijat ústavně předepsaným způsobem a zda jeho obsah je v souladu s ústavními zákony a v případě jiného právního předpisu i se zákony.

IV./a

Shrnutí průběhu legislativního procesu

92. Z vyjádření účastníků řízení, jakož i z těsnopiseckých zpráv Poslanecké sněmovny a Senátu a dalších veřejně přístupných dokumentů vztahujících se k legislativnímu procesu Ústavní soud zjistil následující skutečnosti.

93. Dne 4. října 2010 předložila vláda Poslanecké sněmovně návrh zákona, kterým se mění zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona České národní rady č. 35/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, schválený usnesením vlády č. 669 ze dne 22. září 2010. Současně navrhla projednání zákona tak, aby s ním Poslanecká sněmovna mohla ve smyslu § 90 odst. 2 jednacího řádu vyslovit souhlas již v prvním čtení. Návrh byl rozeslán poslancům jako sněmovní tisk č. 116/0. Organizační výbor svým usnesením č. 32 ze dne 14. října 2010 doporučil projednání návrhu zákona, určil zpravodaje a přikázal návrh k projednání rozpočtovému výboru. Prvé čtení bylo započato ve 14:20 hodin dne 26. října 2010 na 7. schůzi, kde byl návrh projednán v obecné rozpravě. Ještě před uvedením tohoto návrhu předkladatelem byla předsedkyni Poslanecké sněmovny doručena námítka poslaneckého klubu ČSSD proti projednání návrhu, aby mohl být vysloven souhlas s návrhem zákona již v prvním čtení, pročež se tento návrh stal neprojednatelným. Následně v průběhu obecné rozpravy navrhl ministr financí a poslanec Miroslav Kalousek podle § 91 odst. 2 jednacího řádu zkrácení projednání návrhu zákona ve výboru na 15 dní. V důsledku uplatnění námítky poslaneckých klubů ČSSD a KSČM však nebyl projednán ani tento návrh. Poslanecká sněmovna následně přikázala návrh zákona k projednání rozpočtovému výboru (usnesení č. 102).

94. Na základě svého usnesení č. 758 ze dne 26. října 2010 (přijátého večer v tento den) vzala vláda návrh zákona (spolu s dalšími třemi vládními návrhy zákonů) dne 27. října 2010 zpět. Dne 29. října 2010 předložila vláda Poslanecké sněmovně návrh zákona zcela identického obsahu, schváleného usnesením č. 759 ze dne 26. října 2010. Současně navrhla předsedkyni Poslanecké sněmovny, aby vyhlásila stav legislativní nouze na období od 1. listopadu do 5. listopadu 2010 pro projednání téhož vládního návrhu zákona (společně se zmíněnými třemi návrhy zákonů) a aby rozhodla, že uvedené vládní návrhy zákonů budou projednány ve zkráceném jednání v rámci vyhlášeného stavu legislativní nouze. Týž den byl návrh zákona rozeslán poslancům jako sněmovní tisk č. 157/0 (stejně tak i zbylé tři zmíněné vládní návrhy zákonů – sněmovní tisky č. 155, 156 a 158).

95. Předsedkyně Poslanecké sněmovny na základě tohoto návrhu vyhlásila rozhodnutím č. 7 ze dne 29. října 2010 stav legislativní nouze pro uvedené návrhy zákonů na dobu od 1. listopadu 2010 do 15. listopadu 2010 (vláda navrhovala pouze do 5. listopadu 2010) a rozhodnutím č. 8 z téhož dne rozhodla o tom, že tyto návrhy budou projednány ve zkráceném řízení. Tímto rozhodnutím zároveň přikázala návrh zákona rozpočtovému výboru, kterému stanovila nepřekročitelnou lhůtu pro předložení usnesení do 2. listopadu 2010 do 12:00 hodin. Dne 29. října 2010 byl poslancům rozeslán návrh zákona jako sněmovní tisk 157.

96. Žádost předsedy vlády o vyhlášení stavu legislativní nouze, jakož i příslušné rozhodnutí předsedkyně Poslanecké sněmovny obsahovaly pouze stručné odůvodnění hrozbou značných hospodářských škod, aniž by tato hrozba byla dál specifikována. Bližší důvody pro vyhlášení uvedl předseda vlády Petr Nečas dne 27. října 2010 v rámci rozpravy k návrhu zákona o státním rozpočtu na 7. schůzi Poslanecké sněmovny, kdy ve svém vystoupení informoval poslance o uvedeném postupu. Konkrétně uvedl, že „neprojednání těchto zákonů znamená, že by nevstoupily do účinnosti 1. ledna příštího roku, což by učinilo z rozpočtu pouze soubor mnoha desítek nebo stovek stran potištěných čísly, nicméně nepodložených reálnými skutečnými údaji na straně příjmů i výdajů, čili byl by to rozpočet naprosto hypotetický, nereálný, a tudíž rozpočet, který by nebyl brán jako věrohodný dokument. Z tohoto důvodu by hrozilo výrazné zhoršení postavení České republiky na finančních trzích. S tímto nevěrohodným rozpočtem by mohl být ohrožen rating České republiky, hrozilo by zvýšení dluhové služby, to znamená splátky, kterou platíme na úrocích za státní dluh. Velice významným rizikem by se samo-

zřejmě stalo výrazné prohloubení deficitu veřejných financí a hrozily by také daňové úniky. Za těchto okolností, kdy hrozí tyto velké hospodářské škody, byla vláda povinná použít ustanovení zákona o legislativní nouzi, aby zamezila těmto výrazným hospodářským škodám.“ (těsnopisecká zpráva z jednání Poslanecké sněmovny dne 27. října 2010, 7. schůze, www.psp.cz)

97. Dne 2. listopadu 2010 ve 14:00 hodin zahájila předsedkyně Poslanecké sněmovny čtvrtý jednací den její přerušené 7. schůze, v jehož úvodu informovala poslance o svých rozhodnutích. S ohledem na povinnost Poslanecké sněmovny posoudit před projednáním návrhů zákonů, zda stav legislativní nouze trvá, zahájila úvodem tohoto jednacího dne rozpravu k tomuto bodu. V rámci rozpravy vystoupil poslanec Bohuslav Sobotka, který vyslovil výhrady vůči jejímu postupu. Poukázal na to, že projednání předmětných návrhů zákonů na stávající schůzi Poslanecké sněmovny předpokládá návrh na zařazení těchto bodů na její program. Takovýto návrh ale nelze projednat, pokud proti němu vznesou námitku nejméně dva poslanecké kluby nebo 20 poslanců, což učinil jménem poslaneckých klubů ČSSD a KSČM. Po krátké rozpravě oznámila předsedkyně Poslanecké sněmovny přibližně v 15:20 hodin, že přerušuje jednání 7. schůze Poslanecké sněmovny, a na žádost skupiny koaličních poslanců svolala z místa předsedajícího mimořádnou 8. schůzi Poslanecké sněmovny na 16:00 hodin téhož dne. V tuto dobu byla schůze rovněž zahájena.

98. Úvodem 8. schůze Poslanecké sněmovny její předsedkyně opětovně informovala poslance o vyhlášení stavu legislativní nouze a zahájila rozpravu k jejímu posouzení. V rámci této diskuse vystoupil předseda vlády Petr Nečas, který k důvodům vyhlášení legislativní nouze uvedl, že „bude-li schválen státní rozpočet, který k 1. lednu příštího roku nebude podložen účinnou legislativou, která bude v účinnosti od 1. ledna příštího roku, bude to nevěrohodný dokument založený pouze na součtu čísel, která nebudou odpovídat skutečné legislativě účinné od 1. ledna příštího roku. To velmi vážně hrozí. Potom může dojít i ke krokům, jako je zhoršení výhledu ratingu České republiky, hrozí předražení dluhové služby. Tady bych chtěl zdůraznit, že výkyvy pouze v několika procentech činí z hlediska splátky dluhové služby až řády miliard v dluhové službě, hrozí zvýšení deficitu státního rozpočtu a zvýšení deficitu veřejných rozpočtů jako celku a hrozí také naprosto prokazatelně daňové úniky. Celkový sumár těchto hospodářských škod je spíše v řádech miliard, ve dvojciferném čísle miliard. Čili jsou to velmi významné hospodářské škody a naprosto legitimně a v souladu se zákonem na to vláda musela zareagovat a musela požádat o vyhlášení stavu legislativní nouze právě proto, aby k těmto závažným hospodářským škodám nedošlo.“ (těsnopisecká zpráva z jednání Poslanecké sněmovny dne 2. listopadu 2010, 8. schůze, www.psp.cz)

99. V rámci rozpravy dále vystoupili mimo jiné opoziční poslanci Jeroným Tejc, Lubomír Zorálek, Vojtěch Filip a Bohuslav Sobotka, kteří formulovali námitky ve vztahu k důvodnosti vyhlášení stavu legislativní nouze. Poslanec Bohuslav Sobotka navrhl odročení jednání na druhý den, tedy do 3. listopadu do 9:00 hodin. Pro návrh hlasovalo 74 ze 181 přítomných poslanců, 103 bylo proti. Pro potvrzení trvání stavu legislativní nouze k projednání předmětných sněmovních tisků hlasovalo 105 ze 151 přítomných poslanců, proti bylo 46 (usnesení č. 111).

100. Téhož dne proběhlo i druhé a třetí čtení návrhu. Ještě před zahájením druhého čtení konstatovala Poslanecká sněmovna, že nadále existují podmínky pro projednání vládního návrhu zákona ve zkráceném jednání (usnesení č. 116). Pro hlasovalo 97 ze 146 přítomných poslanců, proti 43. Rozpočtový výbor zasedal k příslušnému sněmovnímu tisku, přičemž doporučil, aby Poslanecká sněmovna projednala návrh v obecné rozpravě, dále všechny jeho části v rozpravě podrobné a aby jej projednala do pátku 5. listopadu 2010 do 16:00 hodin. Návrh rozpočtového výboru byl přijat, když pro něj hlasovalo 130 ze 146 přítomných poslanců, 3 byli proti. Poté, co se uskutečnila obecná i podrobná rozprava, schválila Poslanecká sněmovna návrh zákona (usnesení č. 117). Pro hlasovalo 96 ze 144 přítomných poslanců, proti 44.

101. Dne 3. listopadu 2010 byl návrh zákona postoupen Senátu, který jej na žádost vlády projednal ve zkráceném jednání. Organizační výbor téhož dne stanovil garančním výborem Výbor pro

hospodářství, zemědělství a dopravu. Tento výbor návrh zákona projednal dne 11. listopadu 2010 a přijal usnesení č. 385, kterým ho doporučil schválit. Senát projednal a schválil návrh zákona (senátní tisk č. 365/0) dne 12. listopadu 2010 na své 25. schůzi, když pro něj hlasovalo 42 ze 76 senátorů, proti bylo 31 senátorů a 3 senátoři se hlasování zdrželi (usnesení č. 603).

102. Návrh zákona byl dne 19. listopadu 2010 doručen prezidentovi republiky, který jej podepsal dne 26. listopadu 2010. Schválený zákon byl poté 3. prosince 2010 doručen k podpisu předsedovi vlády. Zákon byl vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 348/2010 Sb. s účinností od 1. ledna 2011.

IV./b

Ústavní konformita zákonodárné procedury – obecná východiska

103. Vzhledem ke struktuře argumentace navrhovatelů posoudil Ústavní soud nejdřív otázky kompetence a ústavní konformity legislativního procesu ve vztahu k Poslanecké sněmovně. Poněvadž o její kompetenci přijmout napadený zákon ve smyslu čl. 15 odst. 1 Ústavy neměl pochybnosti, zaměřil se na způsob projednávání a schvalování napadeného zákona, vůči kterému směřovaly i navrhovatelé uplatněné námitky. V tomto směru považoval za nezbytné shrnout relevantní ústavní východiska, na nichž založil vlastní přezkum předmětné procedury.

104. Ústavní soud ve své dosavadní judikatuře opakovaně zdůraznil nezbytnost dodržování procedurálních pravidel a respektování demokratických principů v zákonodárném procesu. Ve svém rozhodnutí ze dne 15. února 2007 sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.) uvedl, že „i Parlament, resp. jeho obě komory nemohou postupovat libovolně, ale jsou vázány právem. Při výkonu legislativní činnosti jsou tak vázány především Ústavou a s ní konformně vykládanými jednacími řády, jakož i ustálenou praxí parlamentní komory a jejích orgánů, kterou lze díky dlouhodobému opakování považovat za nepsanou část legislativní procedury, lze-li ji shledat za souladnou s vyššími hodnotami tvorby práva, demokratického politického systému apod.“ (bod 38). Tento důraz na řádnost (bezvadnost) průběhu legislativního procesu přitom není pouhým apelem ve vztahu k zákonodárci, aby jako orgán veřejné moci postupoval při jejím výkonu v souladu se zákonem, nýbrž je výrazem toho, že zákonná úprava legislativního procesu má rovněž garantovat jeho soulad s ústavním pořádkem.

105. Je mimo jakoukoliv pochybnost, že zákonodárná procedura je rámcově vymezena již na úrovni ústavního pořádku, a to především co se týče kompetence a účasti jednotlivých orgánů veřejné moci na jejím výkonu, stanovení požadovaných většin pro přijímání rozhodnutí, jakož i formálních náležitostí zákona. Součástí těchto požadavků však nejsou jen relativně určitá procesní pravidla stanovená Ústavou, nýbrž i některé ústavní principy, k jejichž konkretizaci dochází až na úrovni zákona, tedy jednacích řádů obou komor. Jedná se v první řadě o demokratický princip plynoucí z čl. 1 odst. 1 Ústavy, představující jednu z podstatných náležitostí demokratického právního státu. Tento princip se přitom nevyčerpává pouhým většinovým rozhodnutím demokraticky zvolených poslanců nebo senátorů, ale vyplývají z něj požadavky i ve vztahu ke způsobu (průběhu) projednávání návrhu zákona. V tomto směru lze ústavní relevanci přiznat též dalším principům, především zákazu svévole, principu ochrany menšin při přijímání politických rozhodnutí, požadavku demokratické kontroly, jak ze strany poslanců a senátorů, tak i ze strany veřejnosti, a nakonec, nikoliv však v poslední řadě, principu volné soutěže politických sil (blíže k těmto základním východiskům srov. náleze ze dne 1. března 2011 sp. zn. Pl. ÚS 55/10, části V.A a V.B; 80/2011 Sb.).

106. Zákonodárná procedura v obou komorách Parlamentu musí především umožnit osobám na ní zúčastněným „reálné posouzení a projednání předlohy parlamentem“ (náleze ze dne 31. ledna 2008 sp. zn. Pl. ÚS 24/07, část X/a; N 26/48 SbNU 303; 88/2008 Sb.). Jednotliví poslanci nebo senátoři musí mít skutečnou možnost seznámit se s obsahem předloženého návrhu zákona a zaujmout k němu stanovisko v rámci jeho projednávání v příslušné komoře Parlamentu nebo v jejích orgánech. Možnost veřejně přednést stanovisko k návrhu zákona na parlamentní půdě přitom svým významem

přesahuje subjektivní právo poslance. Umožňuje totiž ve vztahu k ostatním poslancům, jakož i veřejnosti konfrontaci důvodů pro přijetí nebo nepřijetí návrhu zákona. Volení zástupci občanů musí v přímé konfrontaci s názory svých oponentů veřejně zdůvodňovat a obhajovat důvodnost svých návrhů. K přijetí rozhodnutí tak dochází až poté, co byly tímto způsobem formulovány důvody pro i proti přijetí návrhu zákona. Jednotliví poslanci a senátoři, aniž by tím byla dotčena jejich možnost hlasovat svobodně, podle svého nejlepšího vědomí a svědomí, tak budou rozhodovat s vědomím argumentů obou stran. Tím je zároveň umožněno veřejnosti nejen kontrolovat jejich činnost, tedy mít možnost poznat, zda a z jakých důvodů určitý návrh podpořili nebo nikoliv, nýbrž ve své podstatě i nepřímou participovat na zákonodárném procesu, neboť diskuse uvnitř široké veřejnosti, jakož i z ní vyplývající souhlas nebo kritika vždy ovlivňují i rozhodování individuálních poslanců a senátorů.

107. Takto formulované požadavky otevřenosti, veřejnosti a kontroly zákonodárného procesu považuje Ústavní soud za imanentní součást demokratického principu. Možnost konfrontace postojů na parlamentní půdě je přitom současně zárukou svobodné soutěže politických sil, tedy jednoho ze základních komponentů demokratického státu, jenž nachází své výslovné vyjádření v čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny. Tyto ústavní principy chrání pouze samotnou možnost parlamentní diskuse, nikoliv možnost reálně ovlivnit výsledek konečného hlasování. Princip většinového rozhodování tím není nijak dotčen. Lze naopak zdůraznit, že tím dochází k reálnému naplnění jeho neoddelitelného komponentu, kterým je povinnost většiny dbát ochrany menšin při přijímání politických rozhodnutí (čl. 6 Ústavy). V případě zákonodárné procedury se tato ochrana vztahuje na postavení parlamentní opozice (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 70). V této souvislosti Ústavní soud připomíná, že „v parlamentu se také odráží idea pluralismu, která je základem a znakem každé svobodné společnosti. V parlamentní rozpravě, a přirozeně i v práci jednotlivých výborů parlamentu se dostává ke slovu opozice, která tak zároveň realizuje kontrolu, kterou lze chápat jako jeden ze základních znaků právního státu. Často jen v parlamentu dostávají příležitost k vyjádření tzv. slabé zájmy, tj. zájmy takových společenských skupin, které nedisponují takovou kapacitou k prosazení se. Právě tyto vlastnosti parlamentních rozprav ukazují na zvláštní úlohu parlamentu při vyrovnávání a při integraci zájmů. Všechny tyto principy je třeba zohledňovat při úpravě i vykonávání procedury vztahující se k návrhům zákonů“ (sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod 56; k významu parlamentní opozice srov. též sp. zn. Pl. ÚS 24/07, část X/a, a sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 72 až 76).

108. Nakonec reálná možnost naplnění funkce parlamentní procedury z hlediska ústavních principů předpokládá „vytvoření dostatečného časového prostoru k parlamentnímu projednání zákonné předlohy“ (sp. zn. Pl. ÚS 24/07, část X/a). Uvedený časový aspekt parlamentní procedury je zároveň nezbytným předpokladem, aby parlamentní diskuse obecně mohla dostát své legitimační funkci. Je tedy nezbytné, aby umožnila zúčastněným osobám, zejména zástupcům parlamentní opozice, dostatečný časový prostor v rámci projednávání návrhu zákonů, aby se s nimi mohly reálně seznámit, posoudit je a zaujmout k nim kvalifikovaně stanovisko, které budou moci následně prezentovat v parlamentní rozpravě nebo v rámci jednání výborů, případně jiných orgánů. Jak dále zdůraznil Ústavní soud, právě ve vymezeném časovém a procedurálním rámci projednání zákona „se promítá ochrana ústavních garancí reálného fungování parlamentarismu“ (sp. zn. Pl. ÚS 24/07, část X/a). I ve vztahu k tomuto požadavku přitom nelze opomenout širší význam parlamentní diskuse ve vztahu k možnosti veřejnosti seznámit se s legislativní předlohou a jejími důvody, formulovat k ní svá stanoviska a tímto způsobem i ovlivňovat samotný její průběh a rozhodování jednotlivých zákonodárců. Omezení zákonodárného procesu pouze na několik dní by takovouto možnost fakticky vyloučilo.

109. Garantování uvedených principů na úrovni jednoduchého práva je jednou z funkcí jednacích řádů obou komor. Ty mají vytvořit obecná pravidla pro projednávání zákonných předloh, jež mohou obsahovat i účinné mechanismy, jakými může parlamentní většina na jedné straně bránit nemožnosti přijetí většinového rozhodnutí z důvodů obstrukcí parlamentní opozice, jež ale současně umožňují parlamentní opozici chránit svá práva proti zásadním omezením ze strany většiny (srov. sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 73). Není přitom apriorně vyloučena ani možnost, že v odůvodněných případech bude pro projednání návrhu zákona připuštěna jednací řádem zvláštní procedura, která by se významným způsobem dotýkala výše uvedených ústavních principů. V tomto případě však účel takovéto procedury musí odůvodňovat jejich omezení.

IV./c

Ústavní kritéria pro vyhlášení stavu legislativní nouze
a projednání návrhu zákona ve zkráceném řízení
podle § 99 jednacího řádu Poslanecké sněmovny

110. Navrhovatelé shledávají nesoulad způsobu přijetí napadeného zákona v tom, že k jeho projednání došlo ve zkráceném řízení ve stavu legislativní nouze, aniž by byly dány zákonné důvody pro jeho vyhlášení. Uvedený zákonný institut umožňuje za mimořádných okolností urychlit projednání vládních návrhů zákonů ve zkráceném jednání. Obsahovým smyslem či účelem tohoto institutu je přitom zabránění nevratných nebo obtížně reparaovatelných škod na základních zájmech členů společnosti anebo zabránění reálných značných škod na majetku (stávajícím či očekávaném) státu.

111. Jednací řád Poslanecké sněmovny ve svém § 99 odst. 1 umožňuje „za mimořádných okolností, kdy jsou zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů nebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody“, vyhlásit stav legislativní nouze. Tento stav vyhláší na návrh vlády svým rozhodnutím předseda Poslanecké sněmovny, který je (na základě žádosti vlády) rovněž oprávněn rozhodnout o tom, že se vládní návrh zákona projedná ve zkráceném jednání (§ 99 odst. 2 jednacího řádu). V takovém případě přikáže tento návrh jednomu z výborů a stanoví mu nepřekročitelnou lhůtu pro jeho rozhodnutí. Poslanecká sněmovna ještě před projednáním pořadu schůze posoudí svým usnesením, zda stav legislativní nouze trvá. Před projednáním konkrétního vládního návrhu zákona je zase povinna posoudit, zda jsou podmínky pro jeho projednání ve zkráceném jednání. Dospěje-li k závěru, že tyto podmínky jsou dány, projedná návrh zákona přímo ve druhém čtení, přičemž je oprávněna rozhodnout o upuštění od obecné rozpravy, jakož i omezení řečnické doby na pět minut a na návrh příslušného výboru též o omezení podrobné rozpravy pouze na některé části zákona. Bezprostředně nato se může konat třetí čtení návrhu zákona. Samotná procedura přijetí návrhu zákona ve zkráceném jednání v rámci vyhlášeného stavu legislativní nouze je pak podrobně upravena v § 99 odst. 3 až 9 jednacího řádu.

112. Z uvedeného je zřejmé, že projednání návrhu zákona ve zkráceném jednání se významným způsobem odlišuje od běžného průběhu zákonodárného procesu, neboť k němu dochází zpravidla již během několika dnů za významného omezení práv jednotlivých účastníků zákonodárného procesu. Tato omezení se přitom významným způsobem dotýkají i výše uvedených ústavních principů dopadajících na zákonodárny proces, včetně práv parlamentní opozice, a ve významné míře relativizují základní funkce parlamentní diskuse (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 55/10, body 86 a 87). V této souvislosti je třeba připomenout, že Ústavní soud ve svých nálezech sp. zn. Pl. ÚS 12/10 a sp. zn. Pl. ÚS 55/10 vymezil ústavní meze pro projednávání návrhu zákona ve stavu legislativní nouze. V prvním z uvedených nálezu konstatoval, že „rozhodnutí o tom, zda hrozí hospodářské škody, není rozhodováním o škodách v právním slova smyslu, ale vychází z úvah o širších politických konsekvencích“ (bod 17), přičemž přiznal relevanci i té skutečnosti, že se pro potvrzení stavu legislativní nouze vyslovila výrazná většina poslanců (bod 18). Na uvedený právní závěr navázal Ústavní soud i v posléze zmíněném nálezu, ve kterém zdůraznil odpovědnost vlády za posouzení hrozby případných závažných důsledků pro základní práva a svobody, bezpečnost státu nebo majetkové hodnoty. „[L]ze předpokládat, že právě vláda je s ohledem na svoji působnost a rozsah kompetencí nejvhodnějším orgánem pro to, aby dokázala dostatečným způsobem a v relativně krátkém období vyhodnotit závažnost určitých okolností, a to i při případném omezeném rozsahu informací, a na jejím základě posoudit důvodnost urychleného projednání určitého návrhu zákona ve stavu legislativní nouze.“ (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 82) Současně je přitom otázka trvání stavu legislativní nouze a projednání vládního návrhu zákona ve zkráceném řízení plně v rukou Poslanecké sněmovny, jež může svým hlasováním takovému způsobu projednání předlohy zabránit (bod 78 citovaného nálezu).

113. Míra uvážení vlády a Poslanecké sněmovny spojená s určením způsobu projednávání návrhu zákona však není bezbřehá, nýbrž její meze vyplývají z ústavní funkce zákonodárné procedury, včetně požadavku dostatečného časového prostoru a řádného projednání návrhu zákona za současného respektování práv parlamentní opozice. Úlohou jednacího řádu je stanovit v tomto směru obecná pravidla zákonodárného procesu, včetně případných výjimek, při nichž sice dochází ve významném roz-

sahu k omezení ústavních principů vztahujících se k legislativnímu procesu, avšak za existence legitimního a ústavně aprobatelného důvodu. Takováto výjimka je stanovena dokonce přímo na úrovni ústavního pořádku, když čl. 8 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, stanoví možnost projednat vládní návrh zákona ve zkráceném jednání, a to v době stavu ohrožení státu nebo válečného stavu. S ohledem na ústavní charakter tohoto omezení, jakož i smysl ústavněprávní reglementace zkráceného projednávání, kterým je ochrana práv a principů ovládajících legislativní proces v demokratickém právním státě, lze přitom připustit vymezení dalších případů zkráceného řízení na úrovni zákona (jedinacího řádu) jen za předpokladu širokého konsenzu v Parlamentu anebo (a) odpovídá-li typová závažnost situací, v nichž dojde ke zkrácení řízení, závažnosti situací, s nimiž počítá ústavní pořádek pro zkrácené projednávání návrhů zákonů (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 80).

114. Projednání návrhu zákona ve zkráceném jednání ve stavu legislativní nouze představuje zákonem stanovenou výjimku z řádné zákonodárné procedury, jejíž důvodnost je založena nikoliv na konsenzu mezi poslanci napříč politickým spektrem, nýbrž na závažnosti situace, na kterou je podle názoru vlády třeba bezprostředně reagovat přijetím zákona nebo jeho změnou. Ustanovení § 99 odst. 1 jednacího řádu vymezením důvodů pro vyhlášení stavu legislativní nouze neomezilo aplikaci tohoto postupu na určité konkretizované okolnosti (jak to činí čl. 8 zákona o bezpečnosti České republiky), nýbrž stanovilo intenzitu jejich závažnosti. Zkrácené jednání je tak podmíněno existencí mimořádné okolnosti a intenzitou možného negativního důsledku na jednu z obecně vymezených chráněných hodnot – práva a svobody občanů, bezpečnost státu nebo ochrana majetku.

115. Za mimořádnou okolnost ve smyslu výše uvedeného ustanovení je možno považovat jen takovou okolnost, která se zjevně vymyká běžnému průběhu politických procesů vnitřních a vnějších, anebo může jít o okolnost, jakou představují přírodní katastrofy (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 84). Samotnou důvodnost vyhlášení stavu legislativní nouze je nezbytné posuzovat s ohledem na dobu rozhodování a rozsah informací, jež byly v této době k dispozici. Dále je nezbytné poměřovat též intenzitu důvodů stavu legislativní nouze ve vztahu k omezení dotčených ústavních principů, neboť zájem na zabránění nebo odstranění jejích důsledků by měl s ohledem na chráněné hodnoty podle § 99 odst. 1 jednacího řádu v konkrétním případě převážet nad zájmem na řádném průběhu legislativní procedury. Musí být zřejmé, jaké konkrétní důsledky podle vlády hrozí pro hodnoty vymezené v tomto ustanovení, tedy co odůvodňuje závěr o hrozbě značných hospodářských škod nebo ohrožení základních práv a svobod nebo bezpečnosti státu. Tyto důvody přitom nesmí být svévolné a konkrétní návrh zákona, jehož projednání ve zkráceném řízení vláda navrhuje, musí být schopný zamezit vzniku nebo trvání předmětného ohrožení veřejného zájmu (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 85). V této souvislosti Ústavní soud zdůrazňuje, že jeho úlohou není být odvolací instancí ve vztahu k důvodnosti institutu vyhlášení legislativní nouze, ale ochrana ústavních principů vztahujících se k legislativnímu procesu před případným zneužíváním tohoto institutu k obcházení řádné zákonodárné procedury.

116. Uvedené představuje pouze základní vymezení, jakým se institut legislativní nouze v obecné rovině promítá do ústavních principů, přičemž v této souvislosti Ústavní soud v plném rozsahu odkazuje na právní závěry obsažené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10, část V.C).

IV./d

Přezkum ústavnosti projednání napadeného zákona ve stavu legislativní nouze

117. Ústavní soud přistoupil k posouzení důvodnosti vyhlášení stavu legislativní nouze, v němž byl napadený návrh zákona projednán. Jak již bylo uvedeno, rozhodnutí předsedkyně Poslanecké sněmovny č. 7 ze dne 29. října 2010, jakož i usnesení vlády č. 759 ze dne 26. října 2010 odůvodňují vyhlášení stavu legislativní nouze stručně „hrozbou značných hospodářských škod“. Blížší zdůvodnění vyhlášení stavu legislativní nouze je možné vyvodit z vyjádření předsedy vlády Petra Nečase na 7. schůzi Poslanecké sněmovny dne 27. října 2010 a na její 8. schůzi dne 2. listopadu 2010 (rovněž jsou blíže rozvedeny v rekapitulovaném vyjádření předsedy vlády ze dne 27. ledna 2011 v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bodech 43 a 44). Z uvedených vyjádření vyplývá, že důvodem vyhlášení

stavu legislativní nouze byla nezbytnost přijetí všech předmětných vládních návrhů zákonů do konce roku, protože návrh zákona o státním rozpočtu na rok 2011 vycházel z toho, že tyto zákony nabudou účinnosti dne 1. ledna 2011. Hrozba značných hospodářských škod státu tedy měla spočívat v tom, že státní rozpočet by vycházel z neexistujícího právního stavu, v důsledku čehož by došlo k prohloubení deficitu veřejných financí. Tato skutečnost by měla zároveň vliv na hodnocení důvěryhodnosti České republiky na finančních trzích, což by se projevilo ve snížení ratingu a zdražení dluhové služby. Mimořádná okolnost byla spatřována s ohledem na údajnou „obstrukci“ ze strany parlamentní opozice, která za situace, kdy nebylo možné projednat všechny předmětné návrhy vládních zákonů běžnou procedurou tak, aby nabyly účinnosti nejpozději ke konci roku, neumožnila jejich urychlené projednání v již prvním čtení (§ 90 odst. 2 jednacího řádu) nebo při zkrácení lhůty pro jejich projednání v příslušných výborech na 15 dnů (§ 91 odst. 2 jednacího řádu). Z jeho vyjádření vyplývá, že právě v uvedené „obstrukci“ ze strany parlamentní opozice spatřovala vláda stěžejní důvod, pro který musela přistoupit ke zpětvzetí původních návrhů zákonů a k přijetí usnesení, jimiž navrhla jejich nové projednání ve stavu legislativní nouze ve zkráceném jednání.

118. Ke skutkovým okolnostem týkajícím se posouzení důvodnosti stavu legislativní nouze, v jehož rámci byl projednán napadený zákon, se Ústavní soud vyjádřil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10 (část VI.). V dané věci posuzoval ústavnost způsobu přijetí zákona č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí, tedy jednoho ze čtyř zákonů projednaného ve zkráceném jednání ve stavu legislativní nouze vyhlášeném na základě výše uvedeného rozhodnutí předsedkyně Poslanecké sněmovny č. 7 ze dne 29. října 2010. Právní závěry obsažené v tomto nálezu ve vztahu k posouzení důvodnosti vyhlášení stavu legislativní nouze, jakož i následným ústavněprávním konsekvencím porušení § 99 odst. 1 jednacího řádu se přitom v dané věci uplatní v plném rozsahu, neboť se jedná o týž stav legislativní nouze. Nic na tom přitom nemění ani skutečnost, že na rozdíl od uvedené věci se v případě projednávání návrhu napadeného zákona ve zkráceném jednání konala i obecná rozprava, neboť tato skutečnost nemění nic na podstatě omezení řádné zákonodárné procedury. Z těchto důvodů Ústavní soud na toto odůvodnění v plném rozsahu odkazuje a v této části se omezuje pouze na jeho shrnutí, resp. doplnění s ohledem na některá specifika legislativního procesu, jež se vztahují k napadenému zákonu.

119. Napadený zákon byl Poslaneckou sněmovnou projednán ve zkráceném jednání ve stavu legislativní nouze, aniž by pro takovýto postup byly dány důvody stanovené § 99 odst. 1 jednacího řádu. K přijetí napadeného zákona tímto postupem totiž došlo v reakci na nesouhlas opozice s urychlením projednávání vládních návrhů zákonů, s jejichž přijetím do 31. prosince 2010 počítal vládní návrh státního rozpočtu, a to za situace, kdy s ohledem na standardní dobu zákonodárného procesu (včetně předpokládaného neschválení návrhu zákona v Senátu) bylo možné předpokládat, že nedojde k jeho včasnému přijetí. Zkrácené jednání tak bylo odůvodněno zcela standardní politickou situací, kdy opozice využila procesních prostředků stanovených jednacím řádem k prosazení svého nesouhlasného stanoviska vůči vládním návrhům zákona, kterými vládní většina prosazovala své politické priority.

120. Uplatnění námitek podle § 90 odst. 2 a § 91 odst. 2 jednacího řádu ze strany opozice při projednávání návrhu napadeného zákona, jež směřovaly toliko k dodržení řádné legislativní procedury při projednávání návrhu zákona, nelze podle názoru Ústavního soudu považovat za mimořádnou okolnost ve smyslu § 99 odst. 1 jednacího řádu. Obě uvedená ustanovení jsou projevem ochrany práv parlamentní opozice (menšiny), v tomto případě ochrany před zásadním omezením struktury a doby trvání zákonodárné procedury, neboť právní úprava takové zkrácení umožňuje pouze za souhlasu výrazné většiny poslanců přesahující tři čtvrtiny jejich celkového počtu. Jednalo se tedy o využití práva, které jednací řád Poslanecké sněmovny svěřuje kvalifikované menšině poslanců k ochraně jejich práv (nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10, body 91, 92 a 94).

121. Uvedený postup opozice přitom nelze považovat za mimořádnou okolnost ani v kontextu toho, že návrh zákona o státním rozpočtu na rok 2011, který vláda předložila Poslanecké sněmovně současně s původními návrhy zákonů, předpokládal z hlediska struktury jeho příjmů a výdajů přijetí všech předmětných vládních návrhů zákonů nejpozději do konce roku 2010. Zákon o státním rozpočtu

má nepochybně zásadní politický význam, neboť závazným způsobem stanovuje především strukturu výdajů státního rozpočtu a umožňuje tak prostřednictvím přerozdělení příjmů ze státního rozpočtu uskutečňovat vládě její politické priority (srov. náleze ze dne 12. února 2002 sp. zn. Pl. ÚS 21/01, N 14/25 SbNU 97; 95/2002 Sb.). Prosazení těchto priorit však nelze provést pouze na úrovni státního rozpočtu, nýbrž musí k němu dojít z hlediska právní úpravy stanovující jeho příjmy a mandatorní výdaje, tedy prostřednictvím změn zvláštních zákonů umožňujících dosažení požadovaných změn na příjmové nebo výdajové stránce státního rozpočtu. Je zodpovědností každé vlády, aby při sestavování návrhu zákona o státním rozpočtu vycházela z platných právních předpisů, a v případě, že považuje za účelné dosáhnout jejich změny, aby včas realizovala své oprávnění podat odpovídající návrh zákona, jehož prostřednictvím by dosáhla požadovaných změn. I kdyby přitom v důsledku takového opoždění došlo k nepřijetí zákona o státním rozpočtu před prvním dnem rozpočtového roku, nejednalo by se samo o sobě o mimořádnou okolnost, neboť důsledky této situace předvídá právní úprava rozpočtového provizoria ve smyslu § 9 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů. Jedná se tedy o pravidelně se opakující proces přijímání státního rozpočtu a standardní způsob prosazování rozpočtové politiky vlády prostřednictvím příslušných legislativních změn (náleze sp. zn. Pl. ÚS 55/10, body 92, 93 a 94).

122. Akceptace důvodnosti vyhlášení stavu legislativní nouze za těchto okolností by mohla mít do budoucna neblahé důsledky, kdy by prakticky bylo možné kdykoliv zásadním způsobem omezit (nebo dokonce vyloučit) parlamentní diskusi a znemožnit tak projednávání návrhů zákonů v řádné legislativní proceduře, a to pouze s odkazem na to, že vlastní návrh zákona o státním rozpočtu na příští rok přijetí těchto právních norem předvídá a je na jejich existenci vázán. Do příjmů nebo výdajů státního rozpočtu se totiž promítá téměř každý návrh zákona, pročez by takovýto postup znemožnil parlamentní opozici vyjádřit se k návrhům zákonů a učinil by ji zcela závislou na vůli parlamentní většiny (náleze sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 94). Ústavní soud se přitom neztotožňuje ani s tím, aby za dostatečný důvod omezení ústavních principů vztahujících se k legislativnímu procesu bylo možné bez dalšího považovat pouze (odkaz na) obecné a hypotetické riziko, nepodložené žádnými konkrétními daty, že by případné nepřijetí návrhu zákona mohlo mít negativní dopad na hodnocení České republiky ze strany ratingových agentur, resp. negativní reakci ze strany finančních trhů, i když sám nezpochybňuje význam uvedených faktorů pro stav veřejných financí, jakož i možnost České republiky prosazovat své zájmy a zájmy jejích občanů (náleze sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 95).

123. Vyhlášení stavu legislativní nouze a projednání návrhu zákona ve zkráceném jednání zásadním způsobem mění strukturu zákonodárného procesu a omezuje jeho podstatu na samotné vyslovení souhlasu nebo nesouhlasu. Tento postup lze akceptovat jen jako výjimku z pravidla, a to za předpokladu zvlášť závažných důvodů (viz výše), kdy zájem na bezprostředním přijetí zákona v kontextu konkrétních okolností převáží nad obecnými požadavky, které ve vztahu k zákonodárnému procesu vyplývají z ústavního pořádku. Jak již bylo zdůrazněno, orgánem primárně příslušným k posouzení, zda se o takovouto situaci jedná, je vláda a posléze Poslanecká sněmovna, nikoliv Ústavní soud. Nelze však akceptovat využití tohoto mimořádného institutu jako běžného nástroje omezení zákonodárné procedury parlamentní většinou, kdykoliv opozice vysloví nesouhlasný postoj k návrhu zákona a k zabránění nebo oddálení jeho přijetí využije jednacím řádem stanovené prostředky.

124. Má-li zákonodárná procedura plnit nejen funkci hlasování, nýbrž být též garancí svobodné politické soutěže, nelze případný požadavek její racionalizace (ve vztahu k negativním důsledkům případné obstrukce ze strany parlamentní menšiny) uskutečňovat prosazením stavu legislativní nouze ze strany vlády a s ní spojené parlamentní většiny. Přisvědčení jejich postupu by za situace, kdy vláda nebyla schopna artikulovat jiný jeho důvod než nesouhlas opozice s vládními návrhy zákonů, resp. nezbytnost přijetí zákonů před začátkem rozpočtového roku, protože z nich již vychází předložený návrh státního rozpočtu, by vlastně znamenalo přiznat řádné zákonodárné proceduře, včetně jejích jednotlivých stadií, pouhý význam fasády parlamentarismu, jež nemá žádný smysl a jež může být omezena kdykoliv, kdy se s ohledem na její časový aspekt jeví aktuální většině nadbytečnou. S takovýmto pojetím zákonodárné procedury, jak již bylo uvedeno výše (část IV./b), se však Ústavní soud zásadně neztotožňuje a řádnou zákonodárnou proceduru chápe právě jako garanci volné politické soutěže a v jejím rámci též práv politické opozice.

125. Ústavní soud proto i v této věci dospěl k závěru, že v posuzovaném případě nebyl dán legitimní a ústavně aprobovatelný důvod umožňující vyhlášení stavu legislativní nouze podle § 99 odst. 1 jednacího řádu, pročež byla všechna rozhodnutí orgánů Poslanecké sněmovny činěná k návrhu vlády, jakož i samo rozhodnutí o trvání stavu legislativní nouze a o trvání podmínek pro projednání napadeného zákona ve zkráceném jednání učiněna v rozporu se shora vysvětlenými aspekty charakterizujícími ústavní demokratický princip. Napadený zákon byl tedy přijat postupem, který byl v rozporu s čl. 1 odst. 1, čl. 5 a čl. 6 Ústavy a čl. 22 Listiny.

126. Nad rámec uvedeného považuje Ústavní soud za nezbytné vyjádřit se i k otázce svolání mimořádné schůze k projednání čtyř návrhů zákonů, včetně napadeného zákona. K tomuto svolání došlo v takové časové tísní, že nejen opoziční, ale ani vládní poslanci nebyli reálně schopni zkontrolovat byť jen totožnost předlohy s předchozí předlohou vládního návrhu zákona, natož pak seznámit se podrobně s jeho obsahem a posoudit tak jeho možné dopady (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 99). Ústavní soud zdůrazňuje, vycházející z již uvedených ústavních východisek, že časový rozdíl mezi svoláním a konáním schůze parlamentní komory má poslancům fakticky umožnit zúčastnit se této schůze a seznámit se s jejím obsahem a jednotlivými body. Posouzení, zda tomu tak v daném případě bylo, však není pouze otázkou nějakého abstraktního časového určení, nýbrž závisí i na posouzení okolností, za nichž byla schůze svolána. V daném případě došlo ke svolání mimořádné schůze v průběhu jiné řádné schůze, a to k bodům – návrhům zákonů, s nimiž byli poslanci obeznámeni ještě na minulé schůzi. Lze konstatovat, že v daném případě nelze otázku akceptovatelnosti svolání mimořádné schůze ke čtyřem návrhům zákonů posuzovat izolovaně od důvodnosti vyhlášeného stavu legislativní nouze. Pokud by totiž byl důvodný, tak by bylo logickým důsledkem této procedury, že k jeho projednání dojde ve 2. a 3. čtení během několika dní. V daném případě proto na tento postup dopadají výše uvedené důvody protiústavnosti projednání napadeného zákona ve stavu legislativní nouze. Postup předsedkyně Poslanecké sněmovny, která svolala předmětnou schůzi v takto krátkém čase, aniž by jej Ústavní soud na tomto místě hodnotil obecně z hlediska ústavnosti, lze ale nepochybně označit za postup nežádoucí, k němuž by mělo docházet pouze výjimečně a ze závažných důvodů.

V.

Odložení vykonatelnosti

127. Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10 odlišil zásadní vady legislativního procesu, v jejichž důsledku vůbec nebyly splněny ústavní podmínky pro přijetí určitého zákona (např. z důvodu absence souhlasu jedné z komor), a vady vztahující se toliko k ústavním pořádkem garantovaným právům jednotlivých účastníků zákonodárného procesu, jejichž využití je plně v jejich dispozici (bod 103 nálezu). Ve druhém případě je přitom nezbytné posuzovat i časový odstup mezi přijetím zákona a podáním návrhu na jeho zrušení, jenž může vést ke zhojení porušení ústavního pořádku, resp. k odpadnutí derogačního důvodu (body 104 a 105 nálezu).

128. Obdobně jako v případě výše uvedeného nálezu podala skupina poslanců i v této věci návrh na zrušení napadeného zákona bezprostředně po jeho publikaci ve Sbírce zákonů, přičemž ve svém návrhu uplatnila relevantní námitky k průběhu zákonodárné procedury. Byl tedy dán důvod, aby Ústavní soud přistoupil k jeho zrušení. Ústavní soud však v dané věci rovněž dospěl k závěru, že je dán podstatný důvod pro odložení vykonatelnosti nálezu, spočívající v negativních důsledcích zrušení tohoto zákona na státní rozpočet. Tento důvod přitom chápe v kontextu všech zákonů schválených a projednaných v rámci předmětného stavu legislativní nouze. Je-li tedy v dané věci dán totožný derogační důvod, jako tomu bylo ve věci sp. zn. Pl. ÚS 55/10, musel Ústavní soud s ohledem na uplatněné materiální námitky zvažovat, zda by ponechání zákona v platnosti do 31. prosince 2011 současně nevedlo k vystavení adresátů napadeného zákona případným (tvrzeným) protiústavním důsledkům napadeného zákona. V důsledku postupu Ústavního soudu by totiž v takovém případě zůstaly v platnosti, byť jen přechodně, napadené předpisy, aniž by došlo rovněž k posouzení námitek vztahujících se k jejich obsahu.

129. Ústavnímu soudu proto nezbylo, než nad rámec zjištěného derogačního důvodu posoudit i ostatní námitky navrhovatelů, jež by mohly zdůvodňovat zrušení zákona bez odkladu vykonatelnosti. Z tohoto důvodu Ústavní soud pokračoval v přezkumu napadeného zákona, přičemž posoudil jak zbývající otázku kompetence a ústavnosti zákonodárné procedury ve vztahu k Senátu, tak následně věcné námitky navrhovatelů proti napadenému zákonu.

VI.

Posouzení kompetence Senátu s ohledem na námitku odepření hlasovacího práva senátorům

130. Obdobně jako v případě Poslanecké sněmovny není ani ve vztahu k posouzení kompetence Senátu pochyb o jeho kompetenci přijmout napadený zákon ve smyslu čl. 15 odst. 1 Ústavy. S ohledem na argumentaci navrhovatelů se však Ústavní soud musel vypořádat s námitkou týkající se odepření hlasovacího práva senátorům zvoleným ve volbách v říjnu 2010. Vyhovění této námitce by totiž znamenalo, že o návrhu zákona rozhodoval Senát v nesprávném složení, což by mělo za následek, že návrh zákona nebyl dne 12. listopadu 2010 projednán a schválen kompetentním orgánem.

131. Ve vztahu k posouzení otázky, zda Senát projednal a schválil napadený zákon ve správném složení, zjistil Ústavní soud, že kromě senátorů, jejichž volební období se odvozuje od senátních voleb konajících se v roce 2006 a 2008, trval ke dni 12. listopadu 2010 mandát i senátorům zvoleným ve volbách v roce 2004, jejichž druhé kolo se konalo ve dnech 12. a 13. listopadu 2004. Současně již ale trval mandát i senátorům zvoleným ve volbách v říjnu 2010.

132. S ohledem na to, že volby třetiny senátorů se podle čl. 17 odst. 1 Ústavy mohou konat již třicet dnů před uplynutím volebního období, vzniká po volbách v podstatě pokaždé situace, kdy po určitou dobu současně trvají mandáty jak nově zvolených senátorů, tak i senátorů zvolených v minulých řádných volbách, jimž ještě neuplynulo šestileté volební období. Důvodem této situace, kdy po určitou dobu nepřesahující třicet dnů mohou současně trvat mandáty až 108 senátorů, je to, že ačkoliv podle čl. 19 Ústavy vzniká mandát senátora zvolením, Ústava s touto skutečností nespojuje rovněž zánik mandátu dosavadního senátora za určitý volební obvod. Tento stav však neznamená, že by se, byť jen přechodně, zvýšil počet členů Senátu anebo že by dokonce po určitou dobu existovaly vedle sebe dva Senáty se shodnou zákonodárnou kompetencí. Je totiž nezbytné rozlišovat mezi počtem senátorů, kterým v určitém období trvá jejich mandát, a složením, v němž Senát v tomto období zasedá. Toto rozlišování, které se uplatní i ve vztahu k Poslanecké sněmovně, má totiž z hlediska uplatněné námitky zásadní význam.

133. Ústava stanovuje volební období zákonodárců a dobu zasedání příslušné komory odlišným způsobem. V případě Poslanecké sněmovny se za den zvolení, kterým počíná čtyřleté volební období, považuje (druhý) den voleb. Poslanecký mandát všech poslanců pak zaniká ve smyslu čl. 25 písm. b) Ústavy uplynutím volebního období. Zvolením však nepočíná rovněž doba zasedání Poslanecké sněmovny, protože k tomu dochází až rozhodnutím prezidenta republiky o jeho svolání podle čl. 62 odst. b) Ústavy. Ten je povinen ho svolat nejpozději na třicátý den po dni voleb, přičemž neučiní-li tak, sejde se Poslanecká sněmovna podle čl. 34 odst. 1 Ústavy právě tento den. Od tohoto dne zároveň trvá její zasedání. Konec zasedání Poslanecké sněmovny pak stanovuje čl. 34 odst. 4 Ústavy tak, že k němu dochází uplynutím jejího volebního období nebo jejím rozpuštěním.

134. Na rozdíl od poslanců se v případě senátorů odvíjí jejich volební období od voleb příslušné třetiny senátorů ve smyslu čl. 16 odst. 2 věty druhé Ústavy. Zasedání Senátu je trvalé, a to počínaje dnem jeho svolání podle čl. 107 odst. 2 Ústavy. Lze konstatovat, že vzhledem k úpravě důvodů zániku mandátu připouští Ústava krátkodobě trvání jak mandátů dosluhujících, tak i nově zvolených poslanců nebo senátorů. Tato skutečnost ale nemá vliv na pevně stanovený počet členů komor Parlamentu podle čl. 16 Ústavy. Poslanecká sněmovna nebo Senát zasedají vždy právě v tomto pevně stanoveném počtu, a to pouze v jediném složení a jen v tomto složení mohou vykonávat svoji kompetenci. Pokud tedy ústavodárce nenavázal konec volebního období, a v případě Poslanecké sněmovny ani konec jejího

zasedání, na den konání nových voleb, neomezil tím ani možnost výkonu kompetence obou komor Parlamentu v dosavadním složení po dobu vymezenou tímto přesahem zasedání do nového volebního období.

135. V případě Poslanecké sněmovny to znamená, že vzhledem k tomu, že její zasedání končí až uplynutím jejího volebního období, je tato až do konce svého zasedání oprávněna vykonávat svoji kompetenci ve svém dosavadním složení. Případné konání voleb do Poslanecké sněmovny, a v jeho důsledku vznik mandátů nových poslanců, nemá samo o sobě na tuto skutečnost z ústavního hlediska žádný vliv. Z čl. 34 odst. 4 Ústavy navíc *a contrario* vyplývá, že rozhodnutí prezidenta o svolání není důvodem konce zasedání dosavadní sněmovny, a tedy nově zvolená Poslanecká sněmovna může být svolána ke svému zasedání až po jeho konci.

136. Určitým způsobem odlišné řešení se uplatní ve vztahu k Senátu, neboť v jeho případě dochází k částečné obměně složení v průběhu jeho trvalého zasedání. Nedostatek výslovné ústavní úpravy vynahrazuje v případě Senátu právní úprava obsažená v jeho jednacím řádu, jež při časovém rozhraničení toho, kdy zasedá Senát v jakém složení, vychází v podstatě ze stejných východisek, jako je tomu v případě Poslanecké sněmovny. Složení, ve kterém Senát zasedá, je tedy ve smyslu § 24 a § 26 odst. 1 jednacího řádu Senátu vymezeno jeho funkčním obdobím.

137. Senát zasedá v obměněném složení od své první schůze (§ 24 odst. 2 a § 26 jednacího řádu Senátu), kterou se zároveň začíná jeho funkční období (srov. usnesení ze dne 1. března 2011 sp. zn. Pl. ÚS 47/10). Až do tohoto dne trvá jeho dosavadní funkční období, a tedy zasedá ve svém dosavadním složení, což ale nemá vliv na trvání mandátu dosluhujících senátorů. Těm totiž bez ohledu na datum následující první schůze zaniká mandát již uplynutím jejich volebního období ve smyslu čl. 25 písm. b) Ústavy.

138. Ústavní soud zjistil, že napadený zákon byl přijat dne 12. listopadu 2010 na 25. schůzi Senátu v jeho 7. funkčním období, přičemž byl projednán a schválen potřebnou většinou hlasů (senátní tisk č. 365/1, usnesení č. 603) Senátem zasedajícím ve složení, jehož třetině vznikl mandát na základě volby třetiny senátorů v listopadu 2004. Všem senátorům, kteří se zúčastnili hlasování o návrhu zákona, trval dne 12. listopadu 2010 jejich mandát senátora.

139. Zároveň je z uvedeného zřejmé, že v době projednávání návrhu zákona nebyli senátoři zvolení ve volbách v říjnu 2010 součástí složení, v němž Senát ve smyslu čl. 16 odst. 2 a čl. 34 odst. 1 Ústavy zasedal. Z tohoto důvodu tak rovněž nemohlo dojít ani k odepření jejich hlasovacích práv. Ústavní soud tedy neshledal nedostatek kompetence orgánu, jenž vydal napadený zákon, protože přistoupl k posouzení námitek vztahujících se k obsahu napadeného zákona.

VII.

Posouzení ústavní konformity snížení výše státní podpory i pro smlouvy uzavřené před nabytím účinnosti napadeného zákona

140. S ohledem na strukturu námitek navrhovatelů a obsah napadeného zákona, resp. alternativním petitem vymezených novelizujících ustanovení rozdělil Ústavní soud předmět svého přezkumu na dvě hlavní části. V první řadě se jedná o otázku ústavnosti snížení výše státní podpory pro smlouvy uzavřené před nabytím účinnosti napadeného zákona (čl. II napadeného zákona). Druhou část představuje posouzení ústavnosti jednorázové daně ze státní podpory, na niž vznikl nárok v roce 2010 a jež byla poukázána stavební spořitelně po 31. prosinci 2010 (změna zákona o daních z příjmů čl. III napadeného zákona). Ústavní soud tak nejdřív přistoupl k posouzení první z uvedených otázek.

VII./a

Dikce napadeného ustanovení čl. II zákona č. 348/2010 Sb.

141. Předmětem posouzení souladu s ústavním pořádkem v této části je přechodné ustanovení čl. II napadeného zákona, které zní následovně:

„Ustanovení § 10 zákona č. 96/1993 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se použije na smlouvu o stavebním spoření bez ohledu na datum, kdy byla smlouva uzavřena. Tím nejsou dotčeny nároky na státní podporu vzniklé přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.“.

142. K tomuto znění je třeba dodat, že § 10 zákona o stavebním spoření stanovuje obecné podmínky pro vznik nároku na státní podporu, způsob jejího poskytování a její výši. Napadeným zákonem bylo toto ustanovení změněno tím způsobem, že výše zálohy státní podpory byla snížena z 15 % na 10 % z uspořené částky v kalendářním roce, ohraničené za tímto účelem maximální výší 20 000 Kč. Toto snížení se přitom podle citovaného přechodného ustanovení uplatní ve vztahu ke všem smlouvám o stavebním spoření bez ohledu na datum jejich uzavření.

143. V obdobném rozsahu se v důsledku čl. II napadeného zákona vztahuje na všechny smlouvy i § 10 odst. 4 zákona o stavebním spoření, ve znění účinném od 1. ledna 2004. Podle tohoto ustanovení se částka úspor přesahující 20 000 Kč v jednom roce z hlediska posuzování nároků účastníka na státní podporu převádí do následujícího roku spoření pouze v případě, že uzavřená smlouva bude obsahovat prohlášení účastníka, že v rámci této smlouvy žádá o přiznání státní podpory, přičemž toto prohlášení nesmí účastník po dobu trvání smlouvy změnit. Tato podmínka se přitom dosud nevztahovala na smlouvy uzavřené do 31. prosince 2003, neboť ve smyslu přechodného ustanovení čl. II zákona č. 423/2003 Sb. se na tyto smlouvy dosud vztahovalo znění § 10 odst. 3 zákona o stavebním spoření, v původním znění (resp. totožné znění § 10 odst. 4 tohoto zákona, ve znění zákona č. 83/1995 Sb.), podle něhož nebyl případný převod částky přesahující maximální výši základu pro výpočet státní podpory (v té době 18 000 Kč) omezen.

VII./b

Obecně k ústavním principům zákazu retroaktivity a právní jistoty
a řešení kolize platnosti staré a nové právní úpravy

144. Stěžejní námitka navrhovatelů ve vztahu k napadeným ustanovením se týkala jejich nepřipustných retroaktivních účinků a s tím souvisejícího zásahu do právní jistoty účastníků stavebního spoření. Ústavní soud ve své dosavadní judikatuře opakovaně vymezil obsahy pojmu pravé a nepravé retroaktivity (zpětné účinnosti) právních norem [srov. zejména nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96 (viz výše), na jehož podrobné odůvodnění lze v této souvislosti odkázat a jehož části obsáhle citují i navrhovatelé, dále též nález ze dne 12. března 2002 sp. zn. Pl. ÚS 33/01, N 28/25 SbNU 215; 145/2002 Sb.]. 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 (srov. Tichý, L. K časové působnosti novely občanského zákoníku. Právník, č. 12, 1984, s. 1104, Procházka, A. Základy práva intertemporálního se zřetelem k § 5 obč. zák., Brno, 1928, s. 70, Tilsch, E. Občanské právo. Obecná část. Praha, 1925, s. 75). V případě nepravé retroaktivity sice nový zákon nezakládá právní následky pro minulost, v minulosti nastalé skutečnosti však právně kvalifikuje jako podmínku budoucího právního následku nebo pro budoucnost modifikuje právní následky založené podle dřívějších předpisů (srov. Procházka, A. Retroaktivita zákonů. in Slovník veřejného práva. Sv. III, Brno, 1934, s. 800, Tilsch, E. Občanské právo. Obecná část. Praha, 1925, s. 78).

145. Ústava neobsahuje explicitní zákaz retroaktivity právních norem pro všechny oblasti práva, ten však vyplývá ze zásady právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, k jehož znakům patří i princip právní jistoty a ochrany důvěry občana v právo (srov. nález ze dne 8. června 1995 sp. zn. IV. ÚS 215/94, N 30/3 SbNU 227, nález Ústavního soudu České a Slovenské Federativní Republiky ze dne

10. prosince 1992 sp. zn. Pl. ÚS 78/92; Sbírka usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR, 1992, č. 15). Tento zákaz se zásadně vztahuje pouze na případy pravé retroaktivity, nikoliv retroaktivity nepravé. Posléze uvedený typ retroaktivity je naopak obecně přípustný. Obsahem tohoto zákazu jako ústavního principu zároveň není vyloučení jakéhokoli zpětného působení právní normy, nýbrž pouze takového, jež současně představuje zásah do principů ochrany důvěry v právo, právní jistoty, resp. nabytých práv (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 21/96 – viz výše; nálezy ze dne 13. března 2001 sp. zn. Pl. ÚS 51/2000, N 42/21 SbNU 369; 128/2001 Sb.; nálezy ze dne 6. února 2007 sp. zn. Pl. ÚS 38/06, N 23/44 SbNU 279; 84/2007 Sb.). Jen v takovémto případě je právní norma v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy. Na úrovni ústavního pořádku lze toto východisko zároveň znázornit i na znění čl. 40 odst. 6 Listiny, jež pravou retroaktivitu ve prospěch jednotlivce dokonce výslovně připouští. Podle tohoto ustanovení se za předpokladu rozdílných trestněprávních úprav v době spáchání skutku a v době rozhodování o něm posuzuje tento skutek podle právní úpravy, jež je pro pachatele výhodnější.

146. Uvedené zásady představují rovněž kritérium pro případné připuštění výjimek ze zákazu pravé retroaktivity, z nichž některé ve své dosavadní judikatuře konkretizoval i Ústavní soud. Např. ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/96 uvedl, že o oprávněné důvěře v právo (ve stálost právního řádu) nelze uvažovat v případě, kdy právní subjekt musí, resp. musel s retroaktivní regulací počítat. Za takovou situaci označil působení právní normy stojící v příkrém rozporu se zásadními, obecně uznanými principy humanity a morálky. Odkázal ale i na právní názor, že „zpětnou působnost zákona na občanskoprávní poměry by bylo možno odůvodnit též veřejným pořádkem (ordre public), především jestliže by byly dotčeny předpisy absolutně kogentní, jež byly vydány v důsledku určité mezní situace přerodu hodnot ve společnosti“ (Tichý, L. citováno podle bodu 144, s. 1102). Za jiný příklad přípustnosti pravé retroaktivity označil neaplikování právního předpisu na skutečnosti, jež nastaly v době jeho účinnosti, pokud Ústavní soud konstatoval rozpor takového právního předpisu s ústavním pořádkem a aplikace tohoto právního předpisu ve vertikálním právním vztahu, tedy právním vztahu mezi státem a jednotlivcem, příp. výjimečně ve vztazích horizontálních, by vedla k porušení základního práva jednotlivce (srov. nálezy ze dne 18. prosince 2007 sp. zn. IV. ÚS 1777/07, N 228/47 SbNU 983, bod 19, nálezy ze dne 8. července 2010 sp. zn. Pl. ÚS 15/09, 244/2010 Sb., body 53 a 54).

147. Zatímco pravá retroaktivita právní normy je přípustná pouze výjimečně, v případě retroaktivity nepravé lze konstatovat její obecnou přípustnost. V tomto případě připouští právní teorie naopak výjimky, kdy nepravá retroaktivita právě s ohledem na princip ochrany důvěry v právo přípustná není. O takovouto situaci se jedná v případě, že „je tím zasaženo do důvěry ve skutkovou podstatu a význam zákonodárných přání pro veřejnost nepřevyšuje, resp. nedosahuje zájem jednotlivce na další existenci dosavadního práva“ (Pieroth, B. Rückwirkung und Übergangsrecht. Verfassungsrechtliche Maßstäbe für intertemporale Gesetzgebung, Berlin, 1981, s. 380–381, srov. dále rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 19. prosince 1961 sp. zn. 2 BvR 1/60; BVerfGE 13, 274, 278). Tento názor se promítá i do ustálené judikatury Spolkového ústavního soudu, podle kterého je nepravá retroaktivita v souladu se zásadou ochrany důvěry v právo tehdy, pokud je vhodná a potřebná k dosažení zákonem sledovaného cíle a při celkovém poměrování „zklamané“ důvěry a významu a naléhavosti důvodů právní změny bude zachována hranice únosnosti (srov. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 7. července 2010 sp. zn. 2 BvL 14/02, bod 58).

148. V souvislosti s otázkou přípustnosti nepravé retroaktivity je nezbytné zmínit i pojem legitimního očekávání, jehož relevantní podstatou je majetkový zájem, který spadá pod ochranu čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu [srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 2/02 (viz výše); nálezy ze dne 1. července 2010 sp. zn. Pl. ÚS 9/07, 242/2010 Sb., body 80 a násl.]. Toto ustanovení stanoví právo každého pokojně užívat svůj majetek. Podle ustálené judikatury Evropského soudu pro lidská práva je přitom pojem „majetek“ obsažený v tomto ustanovení třeba vykládat tak, že má autonomní rozsah, který není omezen na vlastnictví hmotného jmění a nezávisí na formální kvalifikaci vnitrostátního práva (rozsudek ze dne 22. června 2004 ve věci stížnosti č. 31443/96 – Broniowski proti Polsku, bod 129). Může zahrnovat jak „existující majetek“, tak majetkové hodnoty, včetně pohledávek, na jejichž základě stěžovatel může tvrdit, že má přinejmenším „legitimní očekávání“ dosáhnout určitého užívání vlastnického práva. Ústavní soud k tomuto principu v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva uvedl, že „z ní zřetelně vystupuje pojetí ochrany legitimního očekávání jako majetko-

vého nároku, který byl již individualizován právním aktem, anebo je individualizovatelný přímo na základě právní úpravy“ (nález ze dne 8. března 2006 sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb., též nález sp. zn. Pl. ÚS 2/02)). K porušení čl. 1 Dodatkového protokolu může přitom dojít i ze strany zákonodárce, pokud by změnou zákona došlo ke znemožnění nabytí majetku, k němuž určitým subjektům svědčilo legitimní očekávání (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 2/02).

149. Ústavní soud nakonec připomíná své závěry obsažené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/96, podle něhož je zrušení staré a přijetí nové právní úpravy nutně spjato se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo, k němuž však dochází v důsledku ochrany jiného veřejného zájmu či základního práva nebo svobody. Rozhodnutí zákonodárce o způsobu řešení časového střetu staré a nové právní úpravy ale není z ústavního hlediska věcí nahodilou nebo věcí libovůle, nýbrž věcí zvažování v kolizi stojících hodnot. K závěru o druhu legislativního řešení časového střetu právních úprav by tak mělo vést posuzování uvedeného konfliktu hodnot hlediskem proporcionality s ohledem na intertemporalitu. Proporcionalitu lze charakterizovat tak, že vyšší stupeň intenzity veřejného zájmu, resp. ochrany základních lidských práv a svobod odůvodňuje vyšší míru zásahu do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo novou právní regulací. Omezení základního práva přitom musí ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit jeho podstatu a smysl. Při posouzení způsobu legislativního řešení uvedeného časového střetu tak sehrává svou roli nejen míra odlišnosti staré a nové právní úpravy, nýbrž i další skutečnosti, jako společenská naléhavost zavedení posléze uvedené právní úpravy.

VII./c

Nárok na státní podporu podle právní úpravy účinné do 31. prosince 2010

150. Nárok účastníka stavebního spoření, který je fyzickou osobou, na státní podporu není nárokem z jeho smluvního vztahu se stavební spořitelnou. Byť tato smlouva představuje podmínku jeho vzniku, jedná se o nárok vůči státu, jenž je založen přímo na základě zákona o stavebním spoření. Tento zákon přitom nestanoví jen podmínky pro vznik uvedeného nároku, nýbrž i dva související nároky účastníků vůči stavební spořitelně, jejímž prostřednictvím je podle § 11 odst. 2 zákona o stavebním spoření nárok účastníků vůči státu uplatňován.

151. Stát podle § 10 odst. 1 zákona o stavebním spoření poskytuje státní podporu formou ročních záloh, jejichž výše se odvozuje od skutečně uspořené částky v příslušném kalendářním roce. První z uvedených nároků účastníka se týká připsání roční zálohy státní podpory na jeho účet. Stavební spořitelna uplatňuje písemnou žádost u Ministerstva financí nárok na vyplacení této zálohy souhrnně za všechny účastníky vždy po uplynutí kalendářního roku. Výjimku představují pouze účastníci na základě smluv o stavebním spoření uzavřených před účinností zákona č. 423/2003 Sb., kteří ukončili stavební spoření v prvním pololetí kalendářního roku, neboť v jejich případě žádá stavební spořitelna o vyplacení státní podpory k 30. červnu kalendářního roku (čl. II bod 2 zákona č. 423/2003 Sb. ve spojení s § 11 odst. 3 zákona o stavebním spoření, ve znění zákona č. 83/1995 Sb.). Poté, co jí byla státní podpora poukázána, je povinna jednotlivé zálohy státní podpory zaevidovat na účtech účastníků. Ustanovení § 12 odst. 2 zákona o stavebním spoření pak stanoví vůči stavební spořitelně druhý související nárok, a to na výplatu záloh státní podpory. Tento nárok je podmíněn tím, že účastník po dobu 6 let ode dne uzavření smlouvy nenakládal s uspořenou částkou nebo v tomto období uzavřel smlouvu o úvěru ze stavebního spoření a uspořenou částku, peněžní prostředky z tohoto úvěru a zálohy státní podpory použije na bytové potřeby (v tomto případě je možnost požádat o úvěr zpravidla vázána na uplynutí určité doby ve všeobecných obchodních podmínkách tvořících součást smlouvy o stavebním spoření). Splnění těchto podmínek kontroluje stavební spořitelna.

152. Vymezení těchto dvou nároků reflektuje způsob vyplacení státní podpory, nic však nemění na tom, že samotný nárok účastníka na státní podporu směřuje jen vůči státu. Zákon v tomto směru stanoví, že stát podporu poskytuje nikoliv jako celek za celou dobu spoření, nýbrž průběžně formou ročních záloh, jejichž výše se určuje podle skutečně uspořené částky v příslušném kalendářním roce. Tato skutečnost vybízí k závěru, že pojem nároku na státní podporu je pouze označením pro souhrn samostatných nároků na státní podporu za jednotlivé kalendářní roky. Byť přitom zákon použi-

vá pojem nároku na státní podporu v některých svých ustanoveních (např. § 5 odst. 11, § 10 odst. 4), jeho obsah na žádném místě blíže nevymezuje. Naopak lze poukázat na terminologii, kterou používá zákon o stavebním spoření na jiných svých místech. Např. ustanovení § 4 odst. 3 výslovně stanovuje podmínku pro vznik nároku na státní podporu za příslušný kalendářní rok. Ustanovení § 11 odst. 2 tohoto zákona upravuje dokonce způsob uplatnění nároku účastníka na vyplacení zálohy státní podpory vždy po uplynutí kalendářního roku. Posledně uvedený nárok přitom nelze zaměňovat s nárokem na výplatu záloh státní podpory podle § 12 odst. 2 zákona o stavebním spoření, jenž se sice vztahuje na státní podporu jako celek, týká se však vyplacení již poukázaných záloh ze strany stavební spořitelny. Vycházejí z uvedených ustanovení a systematiky zákona o stavebním spoření tak Ústavní soud přisvědčil výkladu, podle kterého je třeba nároky na státní podporu posuzovat samostatně vždy ve vztahu k určitému kalendářnímu roku. Takovýto nárok je přitom totožný s tím, který zákon vymezuje v § 11 odst. 2 jako nárok účastníka na vyplacení zálohy státní podpory.

153. K uplatnění uvedeného nároku účastníka vůči státu ze strany stavební spořitelny dochází podáním příslušné žádosti u Ministerstva financí. Je-li této žádosti vyhověno, poukáže ministerstvo zálohy stavební spořitelně, která je připsáje na účty účastníků. Nárok na státní podporu je sice nárokem vůči státu, ten však splní svoji povinnost již poukázáním předmětných částek stavební spořitelně. Tyto částky tak budou pouze evidovány na účtu účastníka, aniž by se staly jeho vlastním příjmem. Tím se totiž stanou až jejich vyplacením, pokud budou splněny podmínky pro vznik nároku na výplatu záloh státní podpory podle § 12 odst. 2 zákona o stavebním spoření.

154. Podle právní úpravy účinné do 31. prosince 2010 měli účastníci stavebního spoření za předpokladu, že splní další zákonem stanovené podmínky, nárok na připsání ročních záloh státní podpory na svůj účet ve výši stanovené zákonem v době, kdy došlo k uzavření smluv (srov. přechodné ustanovení čl. II bodu 2 zákona č. 423/2003 Sb.). Podle původního znění § 10 odst. 2 zákona o stavebním spoření činila poskytovaná záloha státní podpory 25 % z ročně uspořené částky, maximálně však z částky 18 000 Kč. Novelou provedenou zákonem č. 423/2003 Sb. byla výše zálohy státní podpory změněna na 15 % z ročně uspořené částky, tentokrát však maximálně z částky zvýšené na 20 000 Kč. Tato změna se však týkala pouze smluv uzavřených po 31. prosinci 2003, neboť u těch dosavadních byla výše ročních záloh státní podpory zachována v nezměněné výši. Maximální výše těchto ročních záloh tak činila 4 500 Kč u smluv uzavřených do 31. prosince 2003 a 3 000 Kč u smluv uzavřených po tomto datu.

VII./d

Vlastní přezkum čl. II napadeného zákona ve spojení s § 10 odst. 2 zákona o stavebním spoření

155. Ustanovení čl. II napadeného zákona ve spojení s § 10 odst. 2 zákona o stavebním spoření, ve znění napadeného zákona, působí účinky nepravé retroaktivity, protože jím do budoucna dochází ke změně obsahu právního vztahu mezi účastníkem stavebního spoření a státem.

156. Tento vztah vzniká uzavřením smlouvy o stavebním spoření, pokud fyzická osoba v jejím rámci požádá o přiznání státní podpory. Jeho změna se přitom týká stanovení výše, v jaké by mělo dojít v jednotlivých letech doby trvání stavebního spoření ke vzniku nároku účastníka na státní podporu, resp. na připsání roční zálohy státní podpory. V důsledku uvedeného přechodného ustanovení totiž dochází ke snížení výše ročních záloh státní podpory, na které vznikne nárok po 31. prosinci 2010, pro všechny smlouvy o stavebním spoření bez ohledu na datum jejich uzavření. Tato změna se však nedotkne nároků na státní podporu (resp. nároků na vyplacení záloh státní podpory) za předchozí kalendářní roky, neboť tyto nároky vznikly splněním zákonem stanovených podmínek nejpozději k 31. prosinci 2010, tedy před účinností napadeného zákona. Stejným způsobem se tato změna promítne i do nároku účastníka vůči stavební spořitelně na vyplacení státní podpory jako celku, neboť ta bude sestávat z jejích ročních záloh poukázaných jak ve výši podle dosavadních právních předpisů, tak ve výši určené podle nové právní úpravy.

157. Pokud ale Ústavní soud dospěl k závěru o nepravé retroaktivitě napadeného ustanovení, musel se rovněž vypořádat s otázkou její přípustnosti. Ačkoliv je totiž nepravá retroaktivita zásadně přípustná, nelze apriorně vyloučit, že s ohledem na princip právní jistoty a ochrany důvěry v právo převáží zájem jednotlivce na dalším trvání existující právní úpravy nad zákonodárcem vyjádřeným veřejným zájmem na její změně. Ústavní soud musel tedy posoudit, zda na straně účastníků, kteří uzavřeli smlouvu o stavebním spoření do 31. prosince 2010, není dán takový ústavně relevantní zájem na zachování dosavadní zákonem stanovené výše záloh státní podpory, jenž by při vzájemném poměrování převážil nad veřejným zájmem na jeho snížení. Takovýto zájem, který by se obecně týkal všech účastníků stavebního spoření, ale v dané věci neshledal.

158. Navrhovatelé formulovali několik důvodů (případně se ztotožnili s důvody obsaženými ve stanovisku Asociace českých stavebních spořitelen) pro zachování dosavadní právní úpravy. Ve svém návrhu zdůraznili požadavek její stálosti s ohledem na dlouhodobý charakter stavebního spoření, zkušenost z legislativního řešení podle čl. II bodu 2 zákona č. 423/2003 Sb., jakož i případné negativní dopady na individuální postavení jednotlivých účastníků stavebního spoření, zejména zhoršení zhodnocení jejich úspor nebo prodloužení doby spoření ve vztahu k dosažení cílové částky (na což je navázáno úrokové zvýhodnění) i doby případného trvání překlenovacího úvěru a povinnosti platit z něho úrok. Po zvážení těchto důvodů však Ústavní soud nemohl argumentaci navrhovatelů přisvědčit.

159. V obecné rovině Ústavní soud konstatuje, že stanovení 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 obzvlášť v případě, kdy se jedná o příspěvek, jehož poskytování je pouze beneficiem 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. Nelze přitom opomenout ani související odpovědnost vlády a Parlamentu za stav veřejných financí, s čímž souvisí i oprávnění zákonodárce přizpůsobit výdaje státního rozpočtu jeho reálným možnostem a aktuálním potřebám formou změn právní úpravy mandatorních výdajů, státní podporu nevyjímaje.

160. Z definice cílové částky podle § 5 odst. 9 zákona o stavebním spoření, k jejímuž určení (i když s možností změny) dochází již při uzavření smlouvy pro celou dobu jejího trvání, vyplývá, že se do její výše promítá předpokládaná výše státní podpory určená podle právních předpisů účinných v době uzavření smlouvy. Od cílové částky se pak odvíjí výše tzv. překlenovacího úvěru, který podle § 5 odst. 5 zákona může stavební spořitelna účastníkovi poskytnout v případě, kdy tento ještě nemá nárok na poskytnutí úvěru ze stavebního spoření. Ústavní soud ale podotýká, že dovozovat neměnnost výše státní podpory bez dalšího pouze z uvedené konstrukce cílové částky nelze. Aniž by měl přitom jakkoliv v úmyslu relativizovat námitky navrhovatelů, že se tato změna může fakticky promítnout k tíži některých účastníků stavebního spoření nebo stavebních spořitelen (např. v menším rozsahu finančních prostředků pro poskytování úvěru a s tím spojeným prodloužením čekací doby na jeho poskytnutí), zůstává 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. Změna se tak ve vztahu k cílové částce promítá pouze do toho, že k jejímu dosažení budou účastníci stavebního spoření muset naspořit částku zvýšenou o sníženou část státní podpory, tedy ve větším rozsahu, než s ohledem na její dosavadní výši očekávali. Tento faktický 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.

161. Ústavní soud nakonec nepovažoval za ústavněprávně relevantní ani poukaz na to, že v případě novely provedené zákonem č. 423/2003 Sb. zvolil zákonodárce jiný způsob řešení časového střetu právních norem, když ve vztahu ke starým smlouvám ponechal výši státní podpory nezměněnou. Zákonodárce se samozřejmě mohl rozhodnout i pro jiné řešení, pokud by toto řešení nebylo v rozporu s ústavním pořádkem. Napadené ustanovení tak nepředstavuje nepřipustnou nepravou retroaktivitu, pročez Ústavní soud neshledal důvod pro závěr o porušení principu právní jistoty a ochrany důvěry v právo podle čl. 1 odst. 1 Ústavy.

162. Za opodstatněnou Ústavní soud nepovažoval ani námitku neodůvodněné diferenciace mezi účastníky stavebního spoření, jež spočívala v tom, že v případě smluv uzavřených do 31. prosince 2003 dojde ke snížení státní podpory o 56 %, tedy ze 4 500 Kč na 2 000 Kč, zatímco v případě smluv uzavřených od 1. ledna 2004 do 31. prosince 2010 pouze o 33 %, tedy z 3 000 Kč na 2 000 Kč. O porušení zásady rovnosti by se podle Ústavního soudu jednalo pouze v případě, že by nové stanovení výše ročních záloh bylo projevem libovůle ze strany zákonodárce v rozlišování subjektů a práv (srov. náleze ze dne 25. června 2002 sp. zn. Pl. ÚS 36/01, N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.). Pokud se však zákonodárce rozhodl do budoucna sjednotit výši státní podpory pro všechny účastníky stavebního spoření, nelze případnou diferenciaci v nominálním nebo procentuálním rozsahu snížení oproti výchozí částce považovat bez dalšího za nedůvodnou nebo svévolnou. Tento nepoměr je pouze nezbytným důsledkem tohoto opatření.

163. Poslední námitka navrhovatelů ve vztahu k čl. II napadeného zákona se týkala porušení práva vlastníků stavebních spořitelen na podnikání. Podle čl. 26 odst. 1 Listiny je každému zaručeno právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, přičemž tohoto práva se lze domáhat pouze v mezích prováděcích zákonů (srov. např. náleze sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 ze dne 14. února 2001, N 30/21 SbNU 261; 96/2001 Sb.). Podle Ústavního soudu toto ustanovení nebrání zákonodárci přijmout takové změny, jež se dotýkají dosavadních zákonem stanovených podmínek pro podnikání v určité oblasti. Posuzovaná změna přitom nepředstavuje zásah do podstaty a smyslu tohoto práva a ani navrhovatelé v této souvislosti neuvedli žádné relevantní argumenty. Stavební spořitelny totiž musí počítat s tím, že výše státní podpory není neměnná a že v budoucnosti bude docházet k její změně, čemuž se musí v takovém případě přizpůsobit. Vzhledem k nové výši státní podpory navíc Ústavní soud nezastává názor, že by se z pohledu práva na podnikání jednalo o změnu zásadní, resp. změnu, které by bylo možné přisuzovat rdousící účinky. Zároveň dodává, že mu na tomto místě nepřísluší hodnotit obecnou námitku rizika vzniku souvisejících arbitrážních sporů ze strany dotčených zahraničních vlastníků stavebních spořitelen.

VII./e

Vlastní přezkum čl. II napadeného zákona ve spojení s § 10 odst. 4 zákona o stavebním spoření

164. Ústavní soud se v rámci přezkumu čl. II napadeného zákona zabýval i další námitkou týkající se jeho retroaktivních účinků, a to ve spojení s § 10 odst. 4 zákona o stavebním spoření. Pro úplnost je třeba uvést, že navrhovatelé tuto námitku neuplatnili ve svém původním návrhu, byla však obsažena ve vyjádření Asociace českých stavebních spořitelen, se kterým se navrhovatelé ztotožnili.

165. Zákon o stavebním spoření ve svém původním znění umožňoval, aby se částka přesahující maximální výši úspor, ze kterých se počítala výše státní podpory (tehdy 18 000 Kč), bez omezení převedla do následujícího roku za účelem posuzování nároků účastníka na státní podporu. Od účinnosti novely zákona o stavebním spoření č. 423/2003 Sb. byla možnost takového převodu podmíněna tím, že účastník stavebního spoření požádal o přiznání státní podpory již v rámci smlouvy při jejím uzavření a toto prohlášení nebylo po dobu trvání smlouvy měněno. Tato podmínka se však týkala jen smluv uzavřených po 31. prosinci 2003. Až v důsledku čl. II napadeného zákona došlo do budoucna k jejímu vztážení na všechny smlouvy o stavebním spoření bez ohledu na datum, kdy byly uzavřeny.

166. I v tomto případě působí napadené ustanovení pouze s účinky nepravé retroaktivity. V případě účastníků, kteří uzavřeli smlouvu do 31. prosince 2010, sice dochází ke změně právního vztahu mezi nimi a státem, tato změna se ale nijak nedotýká nároku na státní podporu, na jejíž zálohy za uplynulé roky vznikl nárok právě v důsledku převodu určité částky do následujících let, a nelze ji vztáhnout ani na převyšující částku za období do 31. prosince 2010, neboť vůči ní se ještě uplatní dosavadní právní úprava, a tedy se převede za účelem posouzení nároku účastníka na státní podporu do následujícího roku. Změna se tak dotkne pouze částky úspor za období předcházející účinnosti napadeného zákona, která by i po převodu do aktuálního roku převyšovala maximální částku úspor, z níž

lze stanovit výši roční zálohy státní podpory. Tato částka tak zůstane jako součást úspor dál na účtu účastníka stavebního spoření bez možnosti převedení. Ani v tomto případě však nelze pod princip ochrany důvěry v právo podřadit případné očekávání účastníků, že z této částky bude v průběhu příštích let vyplacena státní podpora v určité výši. Ústavní soud proto ani v tomto bodu neshledal závěr o nepřipustnosti nepravé retroaktivity.

VIII.

Posouzení ústavní konformity změny zákona o daních z příjmů,
kterou se stanovuje zvláštní daň ze státní podpory stavebního spoření
za rok 2010 ve výši 50 %

167. Napadený zákon svým čl. III mění a doplňuje zákon o daních z příjmů tím způsobem, že stanoví novou jednorázovou daň ze státní podpory, na kterou vznikl nárok v roce 2010 a která byla poukázána stavební spořitelně po 31. prosinci 2010. Před posouzením námitek navrhovatelů považuje Ústavní soud za nezbytné vymezit obsah předmětné daně, jakož i některá obecná kritéria přezkumu ústavnosti daní.

VIII./a

Dikce napadených ustanovení

168. Ústavní soud přistoupil k posouzení námitek navrhovatelů k obsahu napadeného zákona s ohledem na důvody pro odklad vykonatelnosti nálezu, kterým se tento zákon ruší. Z tohoto důvodu připomíná, že předmětem jeho posouzení i v této části je stále tento zákon, nikoliv jednotlivá novelizovaná ustanovení zákona o daních z příjmů, vymezená v eventuálním petitu. Za účelem lepší přehlednosti přezkoumávané části napadeného zákona však Ústavní soud považuje za vhodné uvést jeho znění v podobě novelizovaných ustanovení zákona o daních z příjmů. Tam, kde se návrh týká pouze části ustanovení, je tato skutečnost dodatečně uvedena. Ustanovení zákona o daních z příjmů ve znění novelizovaném čl. III napadeného zákona zní:

„§ 4

Osvobození od daně

(1) Od daně jsou osvobozeni

...

s) příspěvek fyzickým osobám poskytovaný podle zákona upravujícího stavební spoření a státní podporu stavebního spoření^{4a}), s výjimkou příspěvku, na který vznikl nárok v roce 2010 a který byl poukázán stavební spořitelně po 31. prosinci 2010,

...

§ 8

Příjmy z kapitálového majetku

(2) Za příjmy z kapitálového majetku se dále považují

...

c) příspěvek fyzickým osobám poskytovaný podle zákona upravujícího stavební spoření a státní podporu stavebního spoření^{4a}), na který vznikl nárok v roce 2010 a který byl poukázán stavební spořitelně po 31. prosinci 2010.

(3) Příjmy uvedené ... v odstavci 2 písm. a) a c) ... jsou samostatným základem daně pro zdanění zvláštní sazbou daně (§ 36).

(4) Plynou-li příjmy uvedené ... v odstavci 2 písm. a) a c) ... ze zdrojů v zahraničí, jsou nesnížené o výdaje základem daně (dílčím základem daně). ...“

[v § 8 odst. 3 a 4 zákona o daních z příjmů je předmětem řízení pouze část vymezená slovy „a c)“].

„§ 36

Zvláštní sazba daně

(8) Příspěvek fyzickým osobám podle zákona upravujícího stavební spoření a státní podporu stavebního spoření^{4a}), na který vznikl nárok v roce 2010 a který byl poukázán stavební spořitelně po 31. prosinci 2010, podléhá dani vybírané srážkou podle zvláštní sazby daně ve výši 50 %.“.

169. K uvedenému znění Ústavní soud dodává, že čl. III bod 1 napadeného zákona nestanovil jen nové znění § 4 odst. 1 písm. s) zákona o daních z příjmů, nýbrž ním došlo ke zrušení původního znění tohoto ustanovení, podle něhož byly od daně z příjmů fyzických osob osvobozeny „úroky z vkladů ze stavebního spoření, včetně úroků ze státní podpory podle zvláštního zákona.“. Tyto úroky jsou tak od 1. ledna 2011 zdaňovány jako příjem z kapitálového majetku.

VIII./b

Základní východiska pro posouzení ústavnosti daně

170. Ústavní soud se ve své dosavadní judikatuře opakovaně vyjádřil ke kritériím přezkumu ústavnosti daní. Ustanovení čl. 11 odst. 5 Listiny obsahuje ústavní zmocnění Parlamentu ke stanovení daní a poplatků, zároveň však ústavně aprobuje omezení vlastnického práva, k němuž v souvislosti s jejich stanovením, vyměřením a výběrem dochází (srov. nález ze dne 1. června 2005 sp. zn. IV. ÚS 29/05, N 113/37 SbNU 463). Daň je totiž ukládána ve veřejném zájmu, kterým je získání příjmů státního rozpočtu za účely spojenými s naplňováním funkcí státu (nález ze dne 21. dubna 2009 sp. zn. Pl. ÚS 29/08, N 89/53 SbNU 125; 181/2009 Sb., body 40 a 41).

171. Při posouzení omezení základního práva vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny za účelem stanovení daně posuzuje Ústavní soud v první řadě to, zda k tomuto omezení dochází na základě zákona a v jeho mezích (srov. nález ze dne 11. října 1995 sp. zn. Pl. ÚS 3/95, N 59/4 SbNU 91, 265/1995 Sb.; nález ze dne 22. března 2005 sp. zn. Pl. ÚS 63/04, N 61/36 SbNU 663, 210/2005 Sb.). Dále musí daňová povinnost obstát z hlediska testu vyloučení extrémní disproportionality, tedy zásah do vlastnického práva nesmí vést k takové zásadní změně majetkových poměrů dotčeného subjektu, že by došlo ke „zmaření samé podstaty majetku“, tj. ke „zničení majetkové základny“ poplatníka (srov. nález ze dne 13. srpna 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02, N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.), resp. že by „hranice veřejnoprávního povinného peněžitého plnění jednotlivcem vůči státu nabyla škrtícího (rdousícího) působení“ (nález ze dne 18. srpna 2004 sp. zn. Pl. ÚS 7/03, N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.). Rovněž nesmí být v rozporu s ústavním principem rovnosti, a to jak neakcesorické, plynoucí z požadavku vyloučení svévole při odlišování subjektů a práv podle čl. 1 odst. 1 Listiny, tak i akcesorické v rozsahu vymezeném v čl. 3 odst. 1 Listiny (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 7/03 a sp. zn. Pl. ÚS 29/08, bod 43, dále nález Ústavního soudu České a Slovenské Federativní Republiky sp. zn. Pl. ÚS 22/92 – všechny viz výše).

172. Pro stanovení daňové povinnosti se uplatní i požadavky vyplývající ze zásady právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, jež se obecně vztahují na tvorbu právních předpisů. Jedná se především o požadavek určitosti, princip právní jistoty a zákaz retroaktivity (k jeho obsahu viz část VII./b nálezu).

173. Pro bližší vymezení ústavních kritérií pro stanovení daně Ústavní soud odkazuje na výše citované nálezy, zejména nálezy sp. zn. Pl. ÚS 7/03 a sp. zn. Pl. ÚS 29/08, přičemž dále se bude zabývat pouze vlastním přezkumem napadené daňové povinnosti.

VIII./c

Konstrukce napadené daně

174. Ustanovení § 8 odst. 2 písm. c) zákona o daních z příjmů, ve znění napadeného zákona, stanoví jednorázovou daňovou povinnost fyzickým osobám, jejímž předmětem je státní podpora, na kterou vznikl nárok v roce 2010 a která byla poukázána stavební spořitelně po 31. prosinci 2010.

Z hlediska vymezení předmětu daně je třeba uvést, že pojem „příspěvek fyzickým osobám ...“, na který vznikl nárok v roce 2010“ označuje s ohledem na dobu vzniku nároku státní podporu za uvedený kalendářní rok.

175. Daňová povinnost se na tuto státní podporu vztahuje pouze v případě, že k jejímu poukázání stavební spořitelně došlo po 31. prosinci 2010. Tato podmínka je významná z toho hlediska, že v případě účastníků, kteří uzavřeli smlouvu do 31. prosince 2003 a ukončili stavební spoření v prvním pololetí kalendářního roku 2010, došlo k poukázání záloh státní podpory stavební spořitelně ještě v roce 2010 (srov. bod 151). Tato skutečnost vyplývá nejen z příslušných lhůt pro uplatnění a poskytnutí záloh státní podpory, nýbrž s ní koresponduje, jak zjistil Ústavní soud z veřejně přístupných základních ukazatelů vývoje stavebního spoření za jednotlivé kvartály roku 2010 (podle internetové stránky Ministerstva financí, www.mfcr.cz), i nárůst reálně vyplacené státní podpory mezi 3. a 4. kvartálem roku 2010 o přibližně 0,5 mld. Kč. Státní podpora poukázaná stavební spořitelně v tomto období tak není předmětem daně.

176. Daň je vybírána srážkou podle zvláštní sazby ve výši 50 %, přičemž plátcem daně je Ministerstvo financí jako poskytovatel státní podpory. Ke srážce daně dochází současně s poukázáním záloh státní podpory za rok 2010, v důsledku čehož ji stavební spořitelny obdrží již ve výši po zdanění. Zvláštností této konstrukce způsobu placení daně je to, že ke sražení daně dojde bez ohledu na to, kdy a zda se poukázaná státní podpora skutečně stane příjmem účastníka. K tomu totiž dochází až vyplacením státní podpory (nikoliv připsáním na účet) ze strany stavební spořitelny. Pokud by přitom mezitím zaniklo právo účastníka na státní podporu evidovanou na jeho účtu, byla by stavební spořitelna povinna tuto částku vrátit právě ve výši, v jaké jí byla ze strany Ministerstva financí poukázaná, tedy ve výši po sražení daně.

177. Ústavní soud nakonec poznamenává, že podle § 4 odst. 1 písm. t) zákona o daních z příjmů, ve znění účinném do 31. prosince 2010, byla státní podpora jako příspěvek ze státního rozpočtu podle zvláštního zákona osvobozena od daně. Napadeným zákonem sice nedošlo ke změně tohoto ustanovení, novým zněním § 4 odst. 1 písm. s) zákona o daních z příjmů však bylo osvobození státní podpory výslovně stanoveno s tím, že se ale nevztahuje na státní podporu, na kterou vznikl nárok v roce 2010 a která byla poukázaná stavební spořitelně po 31. prosinci 2010. Výčet příjmů, jež jsou osvobozeny od daně, tak byl upraven s ohledem na novou mimořádnou daň.

VIII./d

Vlastní přezkum daňové povinnosti

178. Napadeným zákonem nedochází přímo ke snížení výše záloh státní podpory za rok 2010, protože ta zůstává formálně dál zachována ve stejné výši. Pokud by se zákonodárce rozhodl pro její přímě snížení, mohl postupovat buď změnou výše státní podpory se zpětným stanovením účinnosti pro rok 2010, což by nepochybně bylo v rozporu se zákazem pravé retroaktivity, nebo přistoupit k dodatečné změně obsahu již vzniklého nároku v případě těch účastníků stavebního spoření, kteří mají nárok na státní podporu za rok 2010, tato jim však zatím nebyla poukázaná. Zákonodárce nezvolil ani jednu z uvedených přímých možností, nýbrž stanovil ze státní podpory za rok 2010 mimořádnou srážkovou daň pro ty účastníky, jimž ještě nebyla poukázaná ze strany stavební spořitelny. Tím dosáhl stejného účinku, k jakému by vedlo dodatečné snížení trvajících nároků na předmětnou státní podporu.

179. Ústavní soud na tomto místě nijak nepochybuje, že i příjmy poskytované ze státního rozpočtu nebo jiných veřejných rozpočtů mohou být předmětem daňové povinnosti. S tím nakonec počítá i zákon o daních z příjmů, který řadu těchto příjmů osvobozuje od daně [srov. např. § 4 odst. 1 písm. i) nebo t) citovaného zákona, v platném znění]. Účel zdanění se však v takovémto případě odlišuje od zdanění jiných příjmů, neboť nevede k posílení příjmové části státního rozpočtu. Ve své podstatě se jedná o nepřímou formu snížení jeho výdajů, resp. stanovení jejich výše, neboť jeho prostřednictvím zůstává část výdaje dále ve státním rozpočtu nebo se do něj vrací. Takováto forma tak má svůj význam především tehdy, je-li s ní spojen i nějaký jiný účel (např. vyjádření rovnosti postavení státu

a jiných subjektů v určitých právních vztazích). K jejímu využití by přitom mělo docházet v kontextu celkového vymezení určitého plnění ze státního rozpočtu, aby její výsledná výše odrážela účel sledovaný jejím poskytováním. Je-li totiž příspěvek ze státního rozpočtu poskytován za určitým účelem, měla by být výše daně z tohoto příspěvku stanovena v kontextu se stanovením výše tohoto příspěvku, neboť jinak by tento příspěvek nemusel plnit předpokládaný účel.

180. Aniž by Ústavní soud jakkoliv posuzoval výši státní podpory, lze předpokládat, že zákonodárce ji původně určil v přesvědčení o její vhodnosti pro dosažení sledovaného účelu, a to za současného zvážení její únosnosti z hlediska možností státního rozpočtu. Součástí určení této výše přitom bylo i osvobození státní podpory od daně z příjmů fyzických osob. Ústavní soud nezastává názor, že by snížení části státní podpory a její následné zdanění bylo možné obecně považovat za opatření identická, a je si vědom široké míry uvážení, kterou zákonodárce disponuje při stanovení daňové povinnosti. V posuzované věci ale došlo napadeným zákonem ke stanovení jednorázové srážkové daně z příspěvku ze státního rozpočtu, na jehož připsání na účet v konkrétní výši již sice vznikl nárok, samotný se však ještě nestal příjmem účastníka. Takto vymezená daňová povinnost se od dodatečného snížení nároku na státní podporu s účinky do budoucna, tedy druhé výše zmiňované alternativy, liší pouze svým označením a sama představuje přímé snížení již vzniklého nároku na státní podporu. Forma daně vybírané srážkou, kterou provede přímo Ministerstvo financí při poukázání státní podpory bez toho, aby bylo postaveno najisto, zda předmětný příjem určitému účastníkovi vůbec vznikne, tento závěr už jen potvrzuje. Z výše uvedených důvodů má tedy Ústavní soud za to, že stanovením této daňové povinnosti došlo ke změně právního vztahu mezi státem a účastníkem stavebního spoření, jehož součástí byl i nárok účastníka na vyplacení státní podpory za rok 2010. Tento právní vztah tak nelze hodnotit jako nezávislý a nesouvisející s případným právním vztahem vyplývajícím z povinnosti platit daň ze státní podpory, nýbrž na oba je nezbytné nahlížet jako na soubor práv a povinností tvořících jeden celek.

181. Právní závěr, že předmětnou daň je třeba v rámci přezkumu ústavnosti považovat nikoliv za daň, nýbrž za změnu právního nároku, se promítá do ústavních kritérií pro její posouzení. Slouží-li určité ústavní principy a základní práva k ochraně jednotlivce před zásahem ze strany veřejné moci, nemůže míra této ochrany být v jednom ze dvou srovnatelných případů nižší jen z toho důvodu, že zákonodárce použil pro stejnou regulaci odlišné označení. V daném případě tak nelze obsah daňové povinnosti ve vztahu k budoucímu příjmu spočívajícímu v předmětné státní podpoře posuzovat prizmatem aprobovaného zásahu do vlastnického práva. Naopak je nezbytné vypořádat se s otázkou změny již vzniklého právního nároku účastníků stavebního spoření na státní podporu za rok 2010, a to z hlediska principu právní jistoty.

182. Napadený zákon nabyl účinnosti v době, kdy dotčení účastníci stavebního spoření již měli individualizovaný právní nárok na státní podporu za rok 2010, neboť v průběhu tohoto roku splnili všechny zákonem stanovené podmínky pro jeho vznik. Není přitom rozhodující, že v tomto okamžiku ještě nedošlo k poukázání této částky ze strany státu nebo k jejímu vyplacení ze strany stavebního spořitelny. Poté, co účastník splnil podmínky pro vznik nároku na státní podporu za určitý kalendářní rok, mohl legitimně očekávat, že právě ze strany státu nedojde dodatečně k jejich změně, resp. ke změně samotného nároku. Jedná se přitom o očekávání, jemuž náleží ochrana jak z hlediska principu právní jistoty a ochrany důvěry v právo, resp. ochrany nabytých práv podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, tak s ohledem na majetkovou povahu nároku podle čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu. Toto ustanovení se totiž nevztahuje jen na již nabytý (existující) majetek, nýbrž poskytuje též ochranu legitimnímu očekávání nabytí takového majetku (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 2/02 a sp. zn. Pl. ÚS 9/07 – oba viz výše).

183. Ústavnímu soudu proto nezbylo než posoudit, zda dodatečné snížení výše nároku na státní podporu ve stanoveném rozsahu za účelem snížení výdajů státního rozpočtu obстоjí s ohledem na legitimní očekávání účastníků stavebního spoření, kteří splnili zákonem stanovené podmínky pro jeho vznik. Takto vymezenou důvěru v právo neboli legitimní očekávání na straně účastníků přitom považuje za ekvivalentní té, jež je určující i pro posouzení přípustnosti retroaktivních účinků právní normy. To znamená, že připuštění zásahu do této důvěry lze akceptovat pouze výjimečně, a to z důvodů, jež

byly výše formulovány jako odůvodňující výjimku ze zásady zákazu pravé retroaktivity (bod 146). Poněvadž však Ústavní soud v dané věci žádný takovýto případ neshledal, dospěl k závěru, že daň stanovená některými ustanoveními zákona o daních z příjmů, jež byla doplněna na základě čl. III napadeného zákona, je v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy, čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu.

184. S ohledem na uvedený závěr o nepřípustnosti dodatečného snížení nároku na státní podporu se Ústavní soud již nezabýval námitkou svévole při stanovení sazby daně, ani nerovnosti v rámci skupiny těch účastníků stavebního spoření, kteří uzavřeli smlouvu do 31. prosince 2003 (bod 24 a 151).

IX.

Formulace výrokové části nálezů a odklad vykonatelnosti

185. Ústavní soud připomíná, že napadený zákon byl přijat způsobem, jenž je v rozporu s čl. 1 odst. 1, čl. 5 a čl. 6 Ústavy a čl. 22 Listiny, a je tedy důvodem pro jeho zrušení. Zároveň ale shledal existenci důvodu pro odklad vykonatelnosti tohoto nálezů do 31. prosince 2011. Poněvadž by ale takovýto odklad vedl k tomu, že by napadený zákon byl dál aplikovatelný a současně navrhovatelé namítali i jeho obsahový nesoulad s ústavním pořádkem, přistoupil Ústavní soud i k posouzení jejich věcných námitek. V rámci tohoto přezkumu přitom shledal nad rámec uvedeného derogačního důvodu rovněž rozpor podstatné části čl. III napadeného zákona s principem právní jistoty a ochrany důvěry v právo podle čl. 1 odst. 1 Ústavy a současně legitimním očekáváním účastníků stavebního spoření ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu. Tato skutečnost i s ohledem na obsah tohoto ustanovení napadeného zákona vylučuje, aby se ve vztahu k němu odklad vykonatelnosti uplatnil. Poněvadž k předmětným srážkám daně dochází právě v tomto období, zvažoval Ústavní soud možnost zrušit v této části napadený zákon již ke dni jeho účinnosti. K takovému kroku ale nepřistoupil, neboť případné vyhlášení tohoto nálezů ve Sbírce zákonů až poté, co došlo ke sražení daně ve smyslu napadeného zákona, by vzhledem k legitimnímu očekávání dotčených účastníků stavebního spoření nemohlo mít vliv na možnost uplatnění jejich nároku na vyplacení státní podpory za rok 2010 v jeho plné výši. Jejich nárok nebyl napadeným zákonem dotčen. Ústavní soud tedy přistoupil ke zrušení této části napadeného zákona ke dni jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů.

186. Takto stanovená vykonatelnost se ale neuplatní ve vztahu k bodu 1 čl. III napadeného zákona v tom rozsahu, kterým zrušil § 4 odst. 1 písm. s) zákona o daních z příjmů, v dosavadním znění. Podle tohoto ustanovení se osvobození od daně vztahovalo i na „úroky z vkladů ze stavebního spoření, včetně úroků ze státní podpory podle zvláštního zákona.“. Vzhledem k tomu, že derogační důvody ve vztahu k čl. III se týkaly jen těch jeho bodů, jež doplňovaly zákon o daních z příjmů o právní úpravu daně ze státní podpory za rok 2010, a nikoliv nesouvisejícího zrušení osvobození předmětných úroků od daně z příjmů fyzických osob, rozhodl Ústavní soud tak, že toto ustanovení v této části zrušil až dnem 31. prosince 2011, tedy stejným dnem jako ostatní ustanovení napadeného zákona, při nichž byl derogační důvod shledán pouze ve vztahu k legislativní proceduře.

187. Ze všech těchto důvodů proto rozhodl Ústavní soud podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu tak, jak je uvedeno ve výroku nálezů.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. Rychetský v. r.

Odlišná stanoviska podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujali k rozhodnutí pléna soudci Stanislav Balík, Ivana Janů, Vladimír Kůrka a Dagmar Lastovecká.



Vydává a tiskne: Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůňkova 4, pošt. schr. 10, 149 01 Praha 415, telefon: 272 927 011, fax: 974 887 395 – **Redakce:** Ministerstvo vnitra, nám. Hrdinů 1634/3, pošt. schr. 155/SB, 140 21 Praha 4, telefon: 974 817 289, fax: 974 816 871 – **Administrace:** písemné objednávky předplatného, změny adres a počtu odebíraných výtisků – MORAVIAPRESS, a. s., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, tel.: 516 205 175, e-mail: sbirky@moraviapress.cz. Objednávky ve Slovenské republice přijímá a titul distribuuje Magnet-Press Slovakia, s. r. o., Teslova 12, 821 02 Bratislava, tel.: 00421 2 44 45 46 28, fax: 00421 2 44 45 46 27. **Roční předplatné** se stanovuje za dodávku kompletního ročníku včetně rejstříku z předcházejícího roku a je od předplatitelů vybíráno formou záloh ve výši oznámené ve Sbírce zákonů. Závěrečné vyúčtování se provádí po dodání kompletního ročníku na základě počtu skutečně vydaných částek (první záloha na rok 2011 činí 8 000,- Kč) – Vychází podle potřeby – **Distribuce:** MORAVIAPRESS, a. s., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, celoroční předplatné a objednávky jednotlivých částek (dobírky) – 516 205 175, objednávky-knihkupci – 516 205 177, e-mail – sbirky@moraviapress.cz, zelená linka – 800 100 314. **Internetová prodejna:** www.sbirkyzakonu.cz – **Drobný prodej** – **Benešov:** Oldřich HAAGER, Masarykovo nám. 231; **Brno:** Ing. Jiří Hrazdil, Vranovská 16, SEVT, a. s., Česká 14; **České Budějovice:** SEVT, a. s., Česká 3, tel.: 387 319 045; **Cheb:** EFREX, s. r. o., Karlova 31; **Chomutov:** DDD Knihkupectví – Antikvariát, Ruská 85; **Kadaň:** Knihařství – Přibíková, J. Švermy 14; **Kladno:** eL VaN, Ke Stadionu 1953, tel.: 312 248 323; **Klatovy:** Krameriovo knihkupectví, nám. Míru 169; **Liberec:** Podještědské knihkupectví, Moskevská 28; **Litoměřice:** Jaroslav Tvrdík, Štursova 10, tel.: 416 732 135, fax: 416 734 875; **Most:** Knihkupectví „U Knihomila“, Ing. Romana Kopková, Moskevská 1999; **Olomouc:** ANAG, spol. s r. o., Denisova č. 2, Zdeněk Chumchal – Knihkupectví Tycho, Ostružnická 3; **Ostrava:** LIBREX, Nádražní 14, Profesio, Hollarova 14, SEVT, a. s., Denisova 1; **Otrokovice:** Ing. Kučeřík, Jungmannova 1165; **Pardubice:** LEJHANEČ, s. r. o., třída Míru 65; **Plzeň:** Typos, tiskařské závody s. r. o., Úslavská 2, EDICUM, Bačická 15, Technické normy, Na Roudné 5, Vydavatelství a naklad. Aleš Čeněk, nám. Českých bratří 8; **Praha 1:** NEOLUXOR, Na Poříčí 25, LINDE Praha, a. s., Opletalova 35, NEOLUXOR s. r. o., Václavské nám. 41, Právnické a ekonomické knihkupectví, Elišky Krásnohorské 14, tel.: 224 813 548; **Praha 6:** PPP – Staňková Isabela, Puškinovo nám. 17, PERIODIKA, Komornická 6; **Praha 9:** Abonentní tiskový servis-Ing. Urban, Jablonecká 362, po – pá 7–12 hod., tel.: 286 888 382, e-mail: tiskovy.servis@top-dodavatel.cz, DOVOZ TISKU SUWECO CZ, Klečákova 347; **Praha 10:** BMSS START, s. r. o., Vinohradská 190, MONITOR CZ, s. r. o., Třebostická 5, tel.: 283 872 605; **Přerov:** Odborné knihkupectví, Bartošova 9, Jana Honková-YAHO-i-centrum, Komenského 38; **Sokolov:** KAMA, Kalousek Milan, K. H. Borovského 22, tel./fax: 352 605 959; **Tábor:** Milada Šimonová – EMU, Zavadilská 786; **Teplice:** Knihkupectví L & N, Kapelní 4; **Ústí nad Labem:** PNS Grosso s. r. o., Havířská 327, tel.: 475 259 032, fax: 475 259 029, Kartoos, s. r. o., Solvayova 1597/3, Vazby a doplňování Sbírky zákonů včetně dopravy zdarma, tel.+fax: 475 501 773, www.kartoon.cz, e-mail: kartoon@kartoon.cz; **Zábřeh:** Mgr. Ivana Patková, Žižkova 45; **Zátec:** Simona Novotná, Brázda-prodejna u pivovaru, Žižkovo nám. 76, Jindřich Procházka, Bezděkov 89 – Vazby Sbírky, tel.: 415 712 904. **Distribuční podmínky předplatného:** jednotlivé částky jsou expedovány neprodleně po dodání z tiskárny. Objednávky nového předplatného jsou vyřizovány do 15 dnů a pravidelné dodávky jsou zahajovány od nejbližší částky po ověření úhrady předplatného nebo jeho zálohy. Částky vyšlé v době od zaevidování předplatného do jeho úhrady jsou doposílány jednorázově. Změny adres a počtu odebíraných výtisků jsou prováděny do 15 dnů. **Reklamace:** informace na tel. číslo 516 205 175. V písemném styku vždy uvádějte IČO (právnícká osoba), rodné číslo (fyzická osoba). **Podávání novinových zásilek** povoleno Českou poštou, s. p., Odštěpný závod Jižní Morava Ředitelství v Brně č. j. P/2-4463/95 ze dne 8. 11. 1995.