



Sbírka zákonů a mezinárodních smluv

ČESKÁ REPUBLIKA

Zpřístupněna dne 13. května 2025

Nález Ústavního soudu č. 132/2025 Sb.

**Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/24
ve věci návrhu na zrušení § 10 odst. 2 v čísle „5“
zákona č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření
a státní podpoře stavebního spoření,
ve znění zákona č. 349/2023 Sb., a čl. XXII
zákona č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony
v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů**

132

NÁLEZ**Ústavního soudu
ze dne 2. dubna 2025**

**sp. zn. Pl. ÚS 15/24 ve věci návrhu
na zrušení § 10 odst. 2 v čísle „5“ zákona č. 96/1993 Sb.,
o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření,
ve znění zákona č. 349/2023 Sb., a čl. XXII
zákona č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony
v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů**

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 15/24 dne 2. dubna 2025 v plénu složeném z předsedy soudu Josefa Baxy a soudkyň a soudců Lucie Dolanské Bányaiové, Josefa Fialy, Milana Hulmáka (soudce zpravodaj), Jaromíra Jirsy, Veroniky Křest'ánové, Zdeňka Kühna, Tomáše Langáška, Jiřího Přibáně, Kateřiny Ronovské, Dity Řepkové, Jana Svatoně, Pavla Šámala, Jana Wintra a Daniely Zemanové o návrhu skupiny 71 poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, za kterou jedná poslankyně JUDr. Alena Schillerová, Ph.D., zastoupené Mgr. Davidem Rašovským, advokátem, sídlem Šumavská 525/33, Brno, na zrušení § 10 odst. 2 v čísle „5“ zákona č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření, ve znění zákona č. 349/2023 Sb., a čl. XXII zákona č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů, za účasti Parlamentu České republiky, jehož jménem jednají Poslanecká sněmovna a Senát, jako účastníka řízení a vlády jako vedlejší účastnice řízení,

takto:

Návrh se zamítá.

Odůvodnění

I.

Návrh na zrušení jednotlivých zákonných ustanovení a jejich znění

1. Návrhem podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, skupina 71 poslanců (dále jen „navrhovatelka“) navrhla, aby Ústavní soud zrušil číslo „5“ v § 10 odst. 2 zákona č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření, ve znění zákona č. 349/2023 Sb., (dále jen „zákon o stavebním spoření“) a čl. XXII zákona č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů.

2. Znění napadených ustanovení je následující:
 - i) § 10 odst. 2 zákona o stavebním spoření, ve kterém je napadeno číslo „5“, zní: „Poskytovaná záloha státní podpory činí 5 % z uspořené částky v příslušném kalendářním roce, maximálně však z částky 20 000 Kč.“
 - ii) čl. XXII zákona č. 349/2023 Sb., jenž je nadepsán jako „Přechodné ustanovení“, zní: „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.“
3. Ústavní soud k tomu uvádí, že § 10 odst. 2 zákona o stavebním spoření, ve znění zákona č. 303/2013 Sb. (tj. před napadenou novelizací), stanovil, že poskytovaná záloha státní podpory činí 10 % z uspořené částky v příslušném kalendářním roce, maximálně však z částky 20 000 Kč. Tato právní úprava byla účinná do 31. 12. 2023.

II.

Argumentace navrhovatelky

4. Navrhovatelka brojí proti snížení výše státní podpory poskytované účastníkům stavebního spoření ve formě záloh z 10 % na 5 % z uspořené částky v příslušném kalendářním roce, maximálně však z částky 20 000 Kč (tedy z částky 2 000 Kč ročně na 1 000 Kč ročně). Podle napadeného čl. XXII zákona č. 349/2023 Sb. k tomuto snížení navíc podle navrhovatelky došlo s účinky nepravé retroaktivity. Namítá proto porušení čl. 1 odst. 1 a 2, čl. 9 odst. 2, čl. 10 a 10a Ústavy; čl. 1, čl. 3 odst. 1 a čl. 11 odst. 1, 3 a 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“); čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášené pod č. 209/1992 Sb., (dále jen „Dodatkový protokol k Úmluvě“); čl. 11 odst. 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, vyhlášeného pod č. 120/1976 Sb., (dále též jen „Pakt“); čl. 16 Evropské sociální charty, vyhlášené pod č. 14/2000 Sb. m. s.; čl. 38 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina základních práv EU“).
5. Podle navrhovatelky je systém stavebního spoření charakterizován vzájemností a relativní uzavřeností. Jeho nedílnou součástí je nejen možnost účastníků požádat o účelově vázaný úvěr („úvěrová část“), nýbrž také možnost jejich pouhé účasti na stavebním spoření („spořicí část“). Spořicí část je podle ní pro fungování systému stavebního spoření zcela klíčová.
6. Navrhovatelka je přesvědčena, že stavební spoření je esenciálním nástrojem zajištění základního práva na bydlení. Právo na bydlení je zakotveno v čl. 11 odst. 1 Paktu a čl. 16 Evropské sociální charty, které jsou Ústavním soudem považovány za tzv. mezinárodní smlouvy o lidských právech a jako takové jsou součástí ústavního pořádku České republiky [nález sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.), část VII]. Dle navrhovatelky je zcela bez významu, že ústavodárce právo na bydlení nezařadil do katalogu základních práv a svobod, neboť je „uznáváno“ v judikatuře Ústavního soudu [nález sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 ze dne 21. 6. 2000 (N 93/18 SbNU 287; 231/2000 Sb.)] i Nejvyššího soudu [rozsudek sp. zn. 22 Cdo 5159/2014 ze dne 9. 12. 2015 (R 101/2016 civ.)]. Navrhovatelka jej vnímá jako právo každého jednotlivce na přiměřenou životní úroveň pro něj a jeho rodinu, zahrnující v to dostatečnou výživu, šatstvo a byt, a právo na neustálé zlepšování jeho životních podmínek. V této souvislosti taktéž uvádí, že podpora bydlení je jednou z důležitých politik současné vlády, která se k ní otevřeně a opakovaně hlásí.
7. Podle navrhovatelky je cílem státní podpory stavebního spoření naplňování a) sociální funkce, tedy poskytování finanční podpory nízkopříjmovým osobám, a b) stimulační funkce, tedy atraktivnění stavebního spoření pro potenciální střadatele. Obě tyto funkce odpovídají mezinárodním závazkům České republiky.

8. Navrhovatelka současně zdůrazňuje, že státní podpora stavebního spoření není součástí systému sociální podpory. Naopak jde o smluvní vztah mezi třemi stranami, jenž nepodléhá vrchnostenskýmu pravidlům. Stát v tomto vztahu vystupuje jako třetí, „nepřímý účastník“ (strana) smlouvy, jenž svými rozhodnutími ovlivňuje celý systém stavebního spoření a zasahuje do majetku a legitimních očekávání všech dalších účastníků. Jelikož v důsledku snížení výše státní podpory nevyhnutelně dojde k oddálení okamžiku dosažení cílové částky, stát porušil legitimní očekávání účastníků stavebního spoření. Navrhovatelka navíc uvádí, že výše státní podpory stavebního spoření setrvale klesá.
9. Zatímco u prvního snížení výše státní podpory stát podle navrhovatelky respektoval princip *pacta sunt servanda* a do existujících smluv o stavebním spoření nezasáhl (tj. snížení se týkalo pouze nově uzavřených smluv), u druhého a třetího snížení tak neučinil a retroaktivně zasáhl do již existujících smluv o stavebním spoření. Tím porušil legitimní očekávání účastníků. Ačkoli byl postup zákonodárce ve vztahu ke druhému snížení aprobován Ústavním soudem v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10 ze dne 19. 4. 2011 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.), navrhovatelka má za to, že je nutno se od tam vyslovených závěrů odchýlit z důvodu:
 - i) plynutí času;
 - ii) odlišného právního kontextu;
 - iii) odlišného ekonomického kontextu;
 - iv) nerozlučné spjatosti státní podpory stavebního spoření s právem na bydlení, jak bylo vysvětleno výše.
10. K odlišnému právnímu kontextu věci navrhovatelka uvádí, že od doby přijetí nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10 došlo k zásadním změnám v relevantních oblastech práva, zejména v oblasti ochrany spotřebitele. Od let 2010–2011 se zvýšila míra ochrany spotřebitele; přijetí nového občanského zákoníku (zákon č. 89/2012 Sb.) a zákona o spotřebitelském úvěru (zákon č. 257/2016 Sb.); četné novelizace zákona o ochraně spotřebitele (zákon č. 634/1992 Sb.); definování nekalých a agresivních obchodních praktik, klamavých jednání při prodeji výrobků, zavedení nových povinností při prodeji apod. Značný posun v oblasti ochrany spotřebitele nastal i na úrovni Evropské unie. Ochrana spotřebitele je zaručená čl. 38 Listiny základních práv EU. Evropská komise deklarovala jednotné a účinné uplatňování spotřebitelského práva napříč členskými státy Evropské unie jako jednu ze svých priorit. Byla přijata celá řada nařízení a směrnic v oblasti ochrany spotřebitele, jež se staly součástí vnitrostátního práva. Evropská komise rovněž přijala a zveřejnila sdělení Evropskému parlamentu a Radě označené jako „Nový program pro spotřebitele“.
11. Navzdory tomuto vývoji v oblasti ochrany spotřebitele jsou účastníci stavebního spoření ve smluvním vztahu „uzamčeni“, zejména v důsledku jeho účelového určení. Ve srovnání s jinými spotřebitelskými smlouvami nemohou účastníci v reakci na snížení výše státní podpory využít postup podle § 1752 odst. 1 občanského zákoníku (pozn. – jde o ustanovení upravující možnost změn obchodních podmínek u smluv uzavíraných obchodníkem s větším počtem osob a zavazujících k opětovným plněním stejného druhu), ačkoli „změna tak podstatné náležitosti by v případě jiné spotřebitelské smlouvy dávala oprávnění spotřebiteli takovou změnu odmítnout a dát z toho důvodu výpověď bez jakýchkoli následků“. Účastníci stavebního spoření současně ani nepožívají taková benefícia, která by byla s to tyto nevýhody kompenzovat. Navrhovatelka má tudíž za to, že účastníkům stavebního spoření jakožto spotřebitelům náleží adekvátní ochrana, která by měla dosahovat stejné úrovně jako u jiných spotřebitelských smluv. Stát však svým „vrchnostenským zásahem“ zásadně změnil podmínky smluvního vztahu, jehož je „nepřímým účastníkem“. Podle navrhovatelky je v „naprostém rozporu s elementárními pravidly právního státu a smluvního práva, aby jeden z účastníků, byť nepřímých, zásadně měnil podmínky smluvního vztahu dalších jeho účastníků a na jedné straně odstraňoval zbytky benefitů ze smluvního vztahu a na druhé straně neumožnil účastníkům ze smluvního vztahu bez sankce svobodně vystoupit“.

12. K odlišnému ekonomickému kontextu navrhovatelka tvrdí, že nepříznivá ekonomická situace a s ní spojený zájem na udržení stability veřejných financí patřily k hlavním důvodům, proč Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10 aproboval obdobné nepravě retroaktivní snížení výše státní podpory v roce 2010. Současná ekonomická situace je však odlišná. V této souvislosti poukazuje na to, že částka vyplacená na státní podpoře v posledních letech (cca 4,2 mld. Kč ročně) představovala pouze zlomek celkových výdajů státního rozpočtu (cca 2 223 mld. Kč ročně). Po snížení výše státní podpory lze očekávat úsporu jenom 2,2 mld. Kč ročně. Dle navrhovatelky se jedná o pouhou kapku v moři.
13. Navrhovatelka dále tvrdí, že napadená ustanovení zákona zasáhla do legitimních očekávání účastníků stavebního spoření, do principu právní jistoty, principu rovnosti a principu *pacta sunt servanda*, čímž došlo k porušení základního práva na ochranu majetku dle čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, jakož i čl. 1 odst. 1 Ústavy. V návaznosti na to poukazuje, že princip právní jistoty, jasnosti, předvídatelnosti a určitosti práva patří k principům právního státu [nález sp. zn. Pl. ÚS 21/01 ze dne 12. 2. 2002 (N 14/25 SbNU 97; 95/2002 Sb.); nález sp. zn. Pl. ÚS 83/06 ze dne 12. 3. 2008 (N 55/48 SbNU 629; 116/2008 Sb.); nález sp. zn. Pl. ÚS 8/07 ze dne 23. 3. 2010 (N 61/56 SbNU 653; 135/2010 Sb.)]. Podle jejího názoru mj. z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/19 ze dne 1. 10. 2019 (N 168/96 SbNU 144; 303/2019 Sb.) plyne, že „je možná změna právního stavu, ale pouze tehdy, je-li ve hře vyšší veřejný zájem, než je právní jistota a nesmí se jednat o projev libovůle“ (sic). V případě napadených ustanovení zákona k naplnění této podmínky však nedošlo.
14. Ve vztahu k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/19 navrhovatelka uvádí také to, že Ústavní soud se v něm jednoznačně přihlásil k zásadě *pacta sunt servanda* (zásada, že smlouvy mají být plněny) podle čl. 1 odst. 1 Ústavy. Ústavní soud tímto nálezem státu zakázal, aby zákonem, konkrétně formou zdanění církevních restitucí, snižoval plnění z jím uzavřených a plněných smluv. Má za to, že stát obdobným nepřipustným způsobem zpětně snižuje plnění z již plněných smluv i v současnosti.
15. Navrhovatelka taktéž poukazuje na judikaturu Ústavního soudu, z níž plyne, že orgány moci veřejné nesmějí postupovat libovolně [nález sp. zn. I. ÚS 420/09 ze dne 3. 6. 2009 (N 131/53 SbNU 647)] a musejí respektovat princip rovnosti (nález sp. zn. Pl. ÚS 5/19).
16. Ze všech uvedených důvodů navrhovatelka navrhuje, aby Ústavní soud napadená ustanovení zákona zrušil.

III.

Vyjádření účastníka, vedlejší účastnice řízení a *amicorum curiae*, replika navrhovatelky

III. 1.

Vyjádření Parlamentu České republiky jako účastníka řízení

17. Ústavní soud si podle § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 18/2020 Sb., vyžádal vyjádření obou komor Parlamentu České republiky, které jednájí jeho jménem [§ 9 zákona č. 300/2017 Sb., o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek a o změně zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, (stykový zákon)], tedy Poslanecké sněmovny a Senátu.

18. Poslanecká sněmovna popsala průběh legislativního procesu vedoucího k přijetí zákona č. 349/2023 Sb., jímž byl mj. v napadeném rozsahu novelizován § 10 odst. 2 zákona o stavebním spoření a v němž je zakotven i napadený čl. XXII – „Přechodné ustanovení“. V rámci toho uvedla, že návrh novelizačního zákona byl Poslanecké sněmovně předložen dne 30. 6. 2023 v 9. volebním období jako sněmovní tisk č. 488. V prvním čtení byl příkázán k projednání příslušným výborům Poslanecké sněmovny. Ve druhém čtení byly zapracovány všechny podané pozměňovací návrhy. Třetí čtení proběhlo na 77. schůzi Poslanecké sněmovny ve dnech 22. 9., 27. 9., 11. 10. a 13. 10. 2023. V závěrečném hlasování hlasovalo pro jeho přijetí 108 a proti jeho přijetí 86 ze 194 přítomných poslankyň a poslanců. Návrh zákona byl následně postoupen Senátu, jenž jej schválil. Prezident jej podepsal dne 22. 11. 2023. Dne 12. 12. 2023 byl zákon vyhlášen ve Sbírce zákonů pod číslem 349/2023 Sb. Poslanecká sněmovna má proto za to, že uvedený zákon byl schválen potřebnou většinou poslanců, podepsán příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášen.
19. Senát taktéž pouze popsal legislativní proces vedoucí k přijetí napadené novely zákona o stavebním spoření. V rámci toho zdůraznil, že návrh zákona mu byl postoupen Poslaneckou sněmovnou a následně byl příkázán k projednání příslušným výborům. Ačkoli některé z výborů doporučily Senátu přijmout doprovodné usnesení nebo návrh zákona vrátit Poslanecké sněmovně, žádné z těchto doporučení se netýkalo stavebního spoření. K návrhu zákona následně proběhla v Senátu podrobná diskuze, avšak ani ta se netýkala problematiky stavebního spoření. Po proběhlé rozpravě přijal Senát návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Pro jeho přijetí se vyslovilo 53 a proti jeho přijetí 10 ze 74 přítomných senátorek a senátorů. S ohledem na uvedené má Senát za to, že při projednávání návrhu zákona postupoval ústavně souladným způsobem.

III. 2.

Vyjádření vlády jako vedlejší účastnice řízení

20. Ústavní soud podle § 69 odst. 2 a 3 zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, vyzval vládu, aby mu v zákonem stanovené lhůtě sdělila, zda vstupuje jako vedlejší účastnice do řízení, a aby se případně k návrhu vyjádřila. Vláda se rozhodla vstoupit do řízení. Společně se sdělením o vstupu do řízení zaslala Ústavnímu soudu své vyjádření k návrhu.
21. Předně uvedla, že ve věci je dána překážka věci rozsouzené podle § 35 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, neboť Ústavní soud o totožné věci již rozhodl nálezem sp. zn. Pl. ÚS 53/10. Navrhuje proto, aby byl návrh odmítnut jako nepřipustný. Pro případ, že k tomu nedojde, navrhla jeho zamítnutí.

III. 2. 1.

Nepravá retroaktivita napadené právní úpravy a test proporcionality

22. Vláda uvádí, že v nyní posuzované věci jde o nepravou retroaktivitu, jež je obecně přípustná (náleze sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 157). Nepravá retroaktivita je nepřipustná pouze výjimečně, vyžaduje-li to princip ochrany důvěry v právo. Přípustnost nepravé retroaktivity je nutno posuzovat testem proporcionality.
23. K prvnímu kroku testu proporcionality, kritériu vhodnosti, vláda uvádí, že napadená ustanovení zákona sledovala legitimní veřejný zájem na snížení deficitu státního rozpočtu a zajištění stability veřejných financí. K existenci legitimního cíle v podobě potřeby stabilizace veřejných financí konstatuje, že ve srovnání s rokem 2009 (tj. dobou před druhým snížením výše státní podpory, které bylo předmětem přezkumu ze strany Ústavního soudu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10) je současný stav veřejných financí přinejmenším podobně nepříznivý. V roce 2009 byl dosažen deficit veřejných financí ve výši 5,4 % hrubého domácího produktu (HDP), zatímco v roce 2020 šlo o 5,8 % HDP a v roce 2021 o 5,1 % HDP. Pod tzv. maastrichtskou hranici 3 % HDP by se měl deficit veřejných financí dostat i zásluhou úsporných opatření až v roce 2024. V roce 2009 byla výše dluhu veřejných financí 35,2 % HDP (zpětně revidována na 33,4 % HDP), zatímco v roce 2020 šlo již o 37,7 % HDP a v roce 2021 dokonce o 41,9 % HDP. S ohledem na tyto skutečnosti bylo potřebné podniknout kroky ke zlepšení stavu veřejných financí.

24. K otázce vhodnosti přijatých opatření k dosažení tohoto legitimního cíle vláda podotýká, že zákon č. 349/2023 Sb. řešil otázku konsolidace veřejných rozpočtů komplexně, nikoli pouze ve vztahu ke stavebnímu spoření. Tento cíl ostatně sledovaly i jiné recentní zákony, kupříkladu zákon č. 71/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, jenž byl v nedávné době nálezem sp. zn. Pl. ÚS 30/23 ze dne 17. 1. 2024 (36/2024 Sb.) označen za ústavně konformní. Vláda proto apeluje na to, aby byla napadená opatření vnímána v celkovém kontextu a posuzována prizmatem synergického působení dílčích opatření ke zlepšení stavu veřejných financí. Ačkoli snížení výdajů státního rozpočtu o 2 mld. Kč ročně se nemusí jevit jako zásadní, ve spojení s dalšími opatřeními by mohlo být dosaženo snížení salda státního rozpočtu o 97,7 mld. Kč v roce 2024 a o dalších 53 mld. Kč v roce 2025.
25. Vláda navíc poukazuje na to, že pokud by se snížení výše státní podpory stavebního spoření mělo týkat pouze nově uzavřených smluv, vzniklo by riziko tzv. efektu „předzásobení“, tedy rychlého uzavírání smluv s možností získání státní podpory v nesnížené výši. Opomenout přitom nelze ani skutečnost, že státní podpora stavebního spoření je dle nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10 pouhým beneficiem, u něhož nelze spoléhat na to, že jeho výše nebude postupem času přehodnocena.
26. K druhému kroku testu proporcionality, kritériu potřebnosti, vláda uvádí, že v dané situaci neexistovalo jiné, šetrnější řešení, jež by bylo s to dosáhnout vytyčeného cíle. Alternativou byla buď rezignace na přijetí jakýchkoliv úsporných opatření, nebo snížení výše státní podpory pouze ve vztahu k nově uzavřeným smlouvám o stavebním spoření, což by vzhledem k tzv. efektu předzásobení mohlo naopak vést k navýšení výdajů státního rozpočtu. Co se týče potřebnosti ozdravení veřejných financí v užším smyslu, tak stabilní stav veřejných financí má podle mínění vlády široké pozitivní celospolečenské dopady. Ve svém důsledku vytváří prostor i pro svobodné rozhodování státu v oblasti fiskální a subvenční politiky, včetně prostoru pro použití jiných nástrojů podpory bydlení.
27. K třetímu kroku testu proporcionality, kritériu přiměřenosti, vláda uvádí, že shora vymezený veřejný zájem je nutno poměřovat se zásahem do práv a zájmů jednotlivců, jež jsou vyjádřeny mj. v principu právní jistoty a oprávněné důvěry v právo. Tyto principy ovšem nelze ztotožnit s požadavkem na absolutní neměnnost právní úpravy. Právní řád podléhá sociálně-ekonomickým i jiným změnám, protože nemůže ustrnout [nález sp. zn. Pl. ÚS 17/11 ze dne 15. 5. 2012 (N 102/65 SbNU 367; 220/2012 Sb.), bod 85]. Zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je navíc nutně spjata se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo [nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.)]. Řešení časového střetu staré a nové právní úpravy však není z ústavního hlediska věcí nahodilou nebo podléhající libovůli zákonodárce, ale naopak má být výsledkem zvažování kolize chráněných hodnot (nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96). Principy právní jistoty a ochrany důvěry jednotlivce v právo nemohly být v této věci (citelně) narušeny, neboť ke snížení výše státní podpory došlo v minulosti již dvakrát, a to v letech 2003 a 2010. Účastníci stavebního spoření se proto jen stěží mohli spoléhat na neměnnost právní úpravy. Státní podpora je navíc pouze bonusem, nikoli klíčovým prvkem stavebního spoření; primárním cílem sjednání smlouvy o stavebním spoření nemá být její získání.
28. Vláda taktéž zpochybňuje tvrzení navrhovatelky, že stavební spoření plní sociální funkci. Má za to, že stavební spoření využívají spíše domácnosti s vyššími příjmy, což dokládá nárůstem průměrné cílové částky ze 470 000 Kč na 870 000 Kč v posledních pěti letech. Snížení výše státní podpory tudíž bude mít naprosto zanedbatelný dopad na výhodnost stavebního spoření nebo na délku doby spoření, jež je nutná k dosažení cílové částky. Účastníci navíc nejsou ve smlouvě „uzamčeni“ na dobu 6 let, jak tvrdí navrhovatelka. Šestiletá vázací doba se totiž nevztahuje k účastníkovi možnosti disponovat se smlouvou, ale k možnosti čerpání státní podpory.

29. V průběhu přijímání novelizačního zákona č. 349/2023 Sb. byly zvažovány i dopady na sektor stavebních spořitelů. Vláda však dospěla k závěru, že nejde o nepřiměřené ohrožení tohoto sektoru. Navzdory uzavřenosti systému stavebního spoření získávají stavební spořitelny finanční zdroje i v rámci svých bankovních skupin, nejen od účastníků stavebního spoření. Ani ze zprávy o finanční stabilitě, kterou vydává Česká národní banka, neplyne, že by v sektoru stavebních spořitelů vzrostla rizika. Vláda má tudíž za to, že kritéria testu proporcionality byla naplněna.

III. 2. 2.

Ochrana spotřebitele

30. Vláda ve vyjádření obsáhle argumentuje, proč vývoj právní úpravy v oblasti ochrany spotřebitele považuje za irelevantní pro otázku poskytování státní podpory stavebního spoření. Uvádí, že každý z těchto institutů plní jinou funkci a cílí na ochranu jiných subjektů a jiných zájmů a týká se jiných vztahů. Princip ochrany spotřebitele nelze vztáhnout na aktivity státu v podobě poskytování státních podpor, daňových úlev atp.

III. 2. 3.

Právo na bydlení

31. Vláda podotýká, že si je vědoma mezinárodních závazků České republiky plynoucích z čl. 11 odst. 1 Paktu a čl. 16 Evropské sociální charty. Je si vědoma také závěrů plynoucích z nálezu sp. zn. II. ÚS 2533/20 ze dne 25. 4. 2023 ve znění opravného usnesení ze dne 10. 5. 2023, v němž Ústavní soud dovodil právo na bydlení z čl. 30 odst. 2 Listiny. I v reakci na tyto skutečnosti vláda podnikla následující kroky k podpoře ohrožených skupin v oblasti bydlení:
- i) Na zasedání dne 12. 7. 2024 přijala návrh zákona o poskytování některých opatření v podpoře bydlení (zákon o podpoře bydlení), jenž by měl poskytnout ohroženým skupinám potřebnou podporu v oblasti bydlení.
 - ii) Vytvořila program zvýhodněných úrokových sazeb (cca 2 p. b. pod hranicí dlouhodobé sazby) na výstavbu dostupného nájemního bydlení, jenž umožní v budoucnosti poskytovat nájemní bydlení pod jeho tržní úrovní (nejvýše 90 % obvyklého nájemného). Tento program v současnosti disponuje s přibližně 8 mld. Kč a je spjat se zdroji z Národního plánu obnovy.
 - iii) Vytvořila program zvýhodněné úrokové sazby, kombinované s dotací na revitalizaci starších rodinných domů ohrožených vysokými výdaji za energie z důvodu energetické nedostatečnosti. Objem poskytnutých zdrojů v rámci zvýhodněných úvěrů je 5 mld. Kč na následující 2 až 3 roky; stejný objem financí je poskytnut v rámci grantové části programu.
32. K obsahu a rozsahu práva na bydlení vláda uvádí, že v souladu s judikaturou Ústavního soudu je lze vykládat jako právo směřující k sociálnímu bydlení jakožto nástroji ochrany slabších. Naopak je nelze vykládat tak, že má jednotlivcům zajišťovat adekvátní životní standard v souladu s jejich požadavky, ale pouze jistý minimální sociální standard. Státní podpora stavebního spoření takto chápané právo na bydlení nezajišťuje. Stát má navíc možnost volby, jakým způsobem bude naplňovat své mezinárodní závazky, přičemž stavební spoření v této oblasti plní pouze podpůrnou funkci ve vztahu k jiným nástrojům. Dle vlády je rovněž běžné, že řada účastníků stavebního spoření nevyužije prostředky v něm uložené na potřeby bydlení, ale vnímá jej pouze jako nástroj spoření.

III. 2. 4.

Právo na pokojné užívání majetku

33. Vláda tvrdí, že napadenými ustanoveními zákona nemohlo dojít k porušení čl. 11 odst. 1 Listiny ani čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Nárok na státní podporu není nárokem ze smluvního vztahu, ale nárokem vůči státu, jenž je založen přímo zákonem o stavebním spoření. Tento nárok nevzniká při podpisu smlouvy o stavebním spoření, ale naplňuje se podle výše skutečně uspořené částky v daném roce. Stát pak plní svou povinnost poukázáním příslušné částky na účet stavební spořitelny, jež eviduje tyto prostředky na účtu účastníka do doby, než se stanou jeho vlastním příjmem v okamžiku vyplacení. Napadená ustanovení se tak nedotýkají žádného majetku účastníků stavebního spoření, neboť tento majetek ještě nevznikl, tj. nejde o existující majetek.

III. 2. 5.

Princip rovnosti

34. Vláda závěrem uvádí, že odkaz na nálezný sp. zn. Pl. ÚS 5/19, jenž se týkal otázky zdanění církevních restitucí, není přílehlavý. Zákonem č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi), (dále jen „zákon o majetkovém vyrovnání“) byly sledovány zcela odlišné cíle a tento zákon byl postaven na odlišném základě než zákon o stavebním spoření.

III. 3.

Sdělení veřejného ochránce práv

35. Ústavní soud podle § 69 odst. 2 a 3 zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, vyzval veřejného ochránce práv, aby v zákonem stanovené lhůtě sdělil, zda vstupuje do řízení jako vedlejší účastník, a aby se k návrhu případně vyjádřil.
36. Veřejný ochránce práv Ústavnímu soudu sdělil, že do řízení nevstupuje.

III. 4.

Vyjádření Asociace českých stavebních spořitelen jako *amici curiae*

37. Ústavní soud si od Asociace českých stavebních spořitelen (dále též „AČSS“ nebo „asociace“), jež sdružuje stavební spořitelny působící na českém trhu, vyžádal vyjádření, resp. odpovědi na Ústavním soudem formulované otázky. Podle § 48 odst. 1 a § 49 odst. 1 zákona o Ústavním soudu totiž měl za to, že asociace by mohla disponovat údaji potřebnými k posouzení návrhu.
38. Asociace Ústavnímu soudu poskytla rozličné, především statistické údaje. Vyjádřila se k celkovému počtu smluv o stavebním spoření s nárokem na získání státní podpory v letech 2019–2024. Tento počet se pohyboval od 3 008 764 smluv v roce 2019 do 2 513 778 smluv v roce 2024; z toho bylo od 14,5 % (v roce 2021) do 16,6 % (v roce 2019) smluv úvěrových.
39. Dále asociace sdělila, že od 60 % (v letech 2021 a 2022) do 64 % (v roce 2019) účastníků stavebního spoření vložilo na svůj účet v průběhu šestileté vázací doby nanejvýš částku 20 000 Kč ročně.

40. Asociace Ústavnímu soudu rovněž poskytla údaje o průměrné a mediánové výši cílové částky u smluv o stavebním spoření, jež byly nově uzavřeny fyzickými osobami v letech 2019–2024 (viz Tab. 1). Ústavnímu soudu poskytla i údaje o statistickém rozložení (distribuci) cílových částek u nově uzavřených smluv v letech 2019–2024.

Tab. 1

Výše cílové částky u smluv o stavebním spoření nově uzavřených fyzickými osobami v letech 2019–2024						
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Průměr (Kč)	437 328	464 776	877 267	663 614	951 743	858 681
Medián (Kč)	225 035	200 000	220 616	439 470	451 015	479 122

41. Ve vyjádření asociace byly rovněž uvedeny propočty čistého výnosu stavebního spoření (tj. po započtení všech relevantních úroků, státní podpory, poplatků, daní atp.), a to ve třech variantách. Zaprvé, pokud by účastník po celou šestiletou vázací dobu spořil cca 20 000 Kč ročně a každý rok by obdržel státní podporu ve výši 10 % z této částky, tj. ve výši stanovené předchozí právní úpravou, na konci vázací doby by uspořil 137 035 Kč. To představuje čistý výnos ve výši přibližně 4,39 % ročně. Zadruhé, pokud by účastník za jinak stejných podmínek každý rok obdržel státní podporu ve výši 5 %, tj. ve výši stanovené současnou, napadenou právní úpravou, na konci vázací doby by uspořil 130 556 Kč. To představuje čistý výnos ve výši přibližně 2,8 % ročně. Zatřetí, pokud by účastník za jinak stejných podmínek obdržel za první tři roky státní podporu ve výši 10 % a za další tři roky státní podporu pouze ve výši 5 %, ke konci vázací doby by měl naspořeno 133 988 Kč. To představuje čistý výnos ve výši cca 3,65 % ročně.
42. Asociace se vyjádřila i k dalším skutečnostem. Ústavnímu soudu mimo jiné poskytla informace o tom, za jakých podmínek může účastník stavebního spoření dosáhnout snížení výše cílové částky; jestli musejí účastníci (měsíčně) vkládat na účet určitou částku a jaké sankce jsou eventuálně spojené s nedodržením této povinnosti; jaká část účastníků využije možnost jednorázového vložení celé částky nezbytné k získání státní podpory v maximální výši a následného převodu nadlimitních úspor do dalších let; a jaká část účastníků, kteří využijí pouze tzv. spořicí část stavebního spoření, využije uspořené finanční prostředky na naplňování bytových potřeb. S těmito údaji však Ústavní soud z rozličných důvodů (nepřesnost, neúplnost, nespolehlivost zdroje nebo nadbytečnost) dále téměř nepracoval, protože není nutné je podrobně rekapitulovat.

III. 5.

Vyjádření Ministerstva financí jako *amici curiae*

43. Ústavní soud si vyžádal vyjádření, resp. odpovědi na Ústavním soudem formulované otázky (ve stejném znění jako u AČSS) také od Ministerstva financí (dále též „ministerstvo“). Ministerstvo podle zákona o stavebním spoření schvaluje všeobecné obchodní podmínky stavebních spořitelů (§ 7 odst. 1), vykonává dozor nad jejich dodržováním (§ 9a odst. 1), zpracovává žádosti o roční zálohy státní podpory a o jejich vyplacení (§ 9a odst. 1 ve spojení s § 11 odst. 2) apod., protože existoval předpoklad, že bude disponovat údaji potřebnými k posouzení návrhu.
44. Ministerstvo se vyjádřilo k celkovému počtu smluv o stavebním spoření s nárokovanou státní podporou v letech 2019–2023, jenž se pohyboval v rozmezí od cca 2 736 000 smluv v roce 2023 do cca 3 124 000 smluv v roce 2020. Z toho bylo od 15,6 % (v roce 2021) do 17,7 % (v roce 2019) smluv úvěrových.

45. Ministerstvo poskytlo Ústavnímu soudu i údaje o průměrné výši cílové částky u nově uzavřených smluv o stavebním spoření v letech 2019–2023 a za první tři čtvrtletí roku 2024. Hodnoty průměrných cílových částek se pohybovaly od cca 431 000 Kč (v roce 2019) do cca 873 000 Kč (v roce 2023).
46. Dále ministerstvo poskytlo Ústavnímu soudu mj. modelové propočty čistého výnosu stavebního spoření (tj. po započtení všech relevantních úroků, státní podpory, poplatků, daní atp.), a to ve třech variantách (viz Tab. 2). V propočtech vycházelo z měsíčního vkladu ve výši 1 700 Kč, tj. z vkladu ve výši 20 400 Kč ročně neboli 122 400 Kč během šesti let.

Tab. 2

	Úspory za šest let (Kč)	Čistý výnos za šest let (Kč)	Čistý roční výnos (%)
Státní podpora ve výši 10 %	139 196	16 796	4,2
Státní podpora ve výši 5 %	132 964	10 564	2,7
Státní podpora první tři roky ve výši 10 % a další tři roky ve výši 5 %	136 156	13 756	3,5

47. Ministerstvo dále uvedlo, že podmínky snížení výše cílové částky systematicky nesleduje. Z rešerše aktuálně platných všeobecných obchodních podmínek nicméně zjistilo, že stavební spořitelny snížení výše cílové částky umožňují, avšak mohou to odmítnout. Většina stavebních spořitelů deklaruje možnost jejího snížení zdarma; pouze jedna stavební spořitelna účtuje poplatek ve výši 1 % z rozdílu cílových částek.
48. K existenci povinnosti (měsíčně) ukládat na účet určitou částku uvedlo, že minimální výše ani periodicita vkladu není ze zákona nijak omezena. Stavební spořitelny však často ve smlouvě o stavebním spoření sjednávají minimální výši i periodicitu vkladu, jakož i sankce za nedodržení této povinnosti. Ministerstvu ovšem není známo, že by stavební spořitelny tato ujednání po účastnících vymáhaly, a v této věci ani neeviduje žádné podněty.
49. Další vyžádané údaje nemělo Ministerstvo financí k dispozici.

III. 6.

Vyjádření České národní banky jako *amici curiae*

50. Ústavní soud položil identickou sadu otázek také České národní bance, neboť měl za to, že by mohla disponovat údaji potřebnými k posouzení návrhu ve smyslu § 48 odst. 1 a § 49 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. Ta však Ústavnímu soudu pouze sdělila, že vyžádané údaje nemá k dispozici, a odkázala jej na Ministerstvo financí.

III. 7.

Replika navrhovatelky

51. Ústavní soud zaslal všechna shora uvedená vyjádření na vědomí navrhovatelce. Současně ji poučil o možnosti reagovat na ně ve stanovené lhůtě. Navrhovatelka tuto možnost využila.

52. Navrhovatelka předně zpochybnila argument vlády, že je dána překážka věci rozsouzené, jelikož o stejném návrhu bylo již rozhodnuto nálezem sp. zn. Pl. ÚS 53/10. Uvedla, že nyní posuzovaný návrh směřuje proti odlišným ustanovením zákona a je založen na odlišných argumentech. Důležitější však je, že od vydání nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10 uplynula značná doba a výrazně se změnilo právní i ekonomické prostředí, v němž napadená ustanovení zákona působí. V návaznosti na to navrhovatelka obsáhle zopakovala své argumenty stran ochrany spotřebitele a dynamického rozvoje finančního trhu.
53. Vyjádřila se i k argumentaci vlády stran podmínek (ne)přípustnosti nepravé retroaktivity. Uvedla, že nesouhlasí s tvrzením vlády, že napadená ustanovení zákona splňují kritérium vhodnosti, neboť „argumentace nálezem spis. zn. Pl. ÚS 53/10 ... je dle přesvědčení navrhovatelů možná v některých otázkách a závěrech právních (např. ohledně charakteru institutu nepravé retroaktivity), ale nikoli v otázkách faktických. V tomto směru došlo k zásadní změně okolností ekonomických a společenských. Jak navrhovatelé uvádějí v podrobnostech již ve svém návrhu, zatímco úspora veřejných financí byla v porovnání s rokem 2010 marginální, zásah do práv a legitimních očekávání účastníků smluv o stavebním spoření byl naopak daleko výraznější“. Má za to, že i v podmínkách běžné inflace je reálné zhodnocení vkladů bez státní podpory záporné.
54. Dále navrhovatelka uvedla, že napadená novela porušuje právo na pokojné užívání majetku a principy právního státu (včetně jeho podstatných nálezitostí), a to v důsledku nerespektování principu *pacta sunt servanda* ze strany státu jakožto nepřímého účastníka smlouvy o stavebním spoření, zásady předvídatelnosti práva a legitimních očekávání účastníků stavebního spoření. Má za to, že stát zneužil své (privilegované) postavení a pravomoc přijímat zákony k tomu, aby z pozice nepřímého účastníka smlouvy zasáhl do legitimních očekávání dalších účastníků stavebního spoření. Tím se měl dopustit ústavně zakázané libovůle a arbitrárnosti. Je to o to závažnější, že tak učinil ve vztahu ke smlouvám, jež jsou dlouhodobého charakteru. Jeho postup byl neproporcionální. Navrhovatelka rovněž zpochybňovala celou řadu dílčích tvrzení vlády.
55. K vyjádřením komor Parlamentu České republiky navrhovatelka uvedla, že u nich v zásadě není na co reagovat.
56. K vyjádřením Asociace českých stavebních spořitelů, Ministerstva financí a České národní banky pouze v několika větech uvedla, že „poskytnuté údaje podle navrhovatelů podporují tvrzení, která uvádějí ve svém návrhu. Smlouvy o stavebním spoření jsou v drtivé většině případů dle expertního odhadu Asociace českých stavebních spořitelů využívány ke svému účelu, tedy k zajišťování základních potřeb bydlení. Významná část účastníků také tyto smlouvy využívá k získání úvěru ze stavebního spoření. Tyto údaje mají věcný charakter, potvrzují však, že smlouvy o stavebním spoření nejsou využívány k jinému účelu, jak ve svém vyjádření naznačuje [v]láda. Potvrzují také právní argumenty, které navrhovatelé podrobně uvedli ve svém návrhu a na které odkazují“.
57. Ze všech uvedených důvodů navrhovatelka setrvala na svém návrhu na zrušení napadených ustanovení zákona.

IV.

Procesní předpoklady řízení

58. Ústavní soud posoudil procesní předpoklady řízení a shledal, že návrh byl podán oprávněnou navrhovatelkou [§ 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu]. Ústavní soud je k jeho projednání příslušný. Návrh není nepřijatelný ve smyslu § 66 zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. Důvod k zastavení řízení podle § 67 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., nenastal.

59. Ústavní soud se však musel podrobněji zabývat otázkou naplnění požadavků plynoucích z § 34 odst. 1 a § 35 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

IV. 1.

Obsahové náležitosti návrhu podle § 34 odst. 1 zákona o Ústavním soudu

60. Navrhovatelka tvrdí protiústavnost a požaduje zrušení ustanovení dvou odlišných, ač provázaných, ustanovení zákona, konkrétně § 10 odst. 2 zákona o stavebním spoření v čísle „5“ a čl. XXII („Přechodné ustanovení“) zákona č. 349/2023 Sb. Tuto skutečnost však ve svém návrhu nijak nereflextuje – neodděluje jednotlivé námitky stran tvrzené protiústavnosti jednotlivých ustanovení zákona, a dokonce ani neuvádí, jestli se tyto námitky vztahují ke všem nebo pouze k některému z napadených ustanovení. Tento nedostatek navrhovatelka neodstranila ani ve svých pozdějších vyjádřeních, spíš naopak.
61. V této souvislosti Ústavní soud opakovaně zdůrazňuje, že jakkoliv je při posuzování ústavní konformity zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení vázán pouze petitem, nikoli jeho odůvodněním [např. nález ze dne 24. 5. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 16/93 (N 25/1 SbNU 189; 131/1994 Sb.)], neznamená to, že navrhovatelku v řízení o kontrole norem, argumentuje-li obsahovým nesouladem zákona s ústavním pořádkem, netíží břemeno tvrzení podle § 34 odst. 1 zákona o Ústavním soudu [např. nález sp. zn. Pl. ÚS 44/17 ze dne 2. 2. 2021 (N 20/104 SbNU 191; 49/2021 Sb.), bod 121; nález sp. zn. Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. 8. 2004 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.)]. Jinak řečeno, brojí-li navrhovatelka proti obsahovému nesouladu právního předpisu nebo jeho části s ústavním pořádkem, pro účely řízení před Ústavním soudem nepostačuje toliko označení právního předpisu navrhovaného ke zrušení nebo jeho části. V návrhu musejí být zřetelně a srozumitelně uvedeny i namítané důvody jejich protiústavnosti, přičemž tato povinnost se vztahuje ke každému z napadených právních předpisů nebo jejich částí.
62. V tomto ohledu Ústavní soud odkazuje např. na nález sp. zn. Pl. ÚS 16/93, část II/f. Zde konstatoval, že nepostačuje uplatnit námitky pouze k některým z napadených ustanovení zákona s povšechným a blíže nespecifikovaným odkazem, že u zbylých ustanovení zákona je dána jejich protiústavnost v důsledku „vnitřních návazností“ zákona. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (část VIII) pak Ústavní soud vyslovil právní názor, že nelze akceptovat argumenty, jež bez zjevného rozlišení kumulují námitky ústavního deficitu legislativního procesu a obsahové námitky. Úzkou výjimku z tohoto přístupu představuje pouze nález sp. zn. Pl. ÚS 44/17 (body 121 a 122). Neunese-li navrhovatelka břemeno tvrzení protiústavnosti, nelze než považovat takový návrh za rozporný s § 34 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, a tedy nezpůsobilý meritorního posouzení (nález sp. zn. Pl. ÚS 7/03, část VIII; nález sp. zn. Pl. ÚS 44/17, bod 121).
63. Vzhledem ke shora uvedené judikatuře se Ústavní soud musel zabývat tím, jestli návrh splňuje zákonem vyžadované obsahové náležitosti. Jak již bylo uvedeno výše, navrhovatelka napadá dvě odlišná ustanovení, z nichž jedno se týká výše státní podpory stavebního spoření (§ 10 odst. 2 zákona o stavebním spoření) a druhé intertemporálních účinků novely zákona o stavebním spoření (čl. XXII zákona č. 349/2023 Sb.). Ačkoli nelze popřít jejich provázanost, je zřejmé, že se jedná o ustanovení se značně odlišným obsahem. Je proto jen stěží představitelné, že u obou napadených ustanovení by byly dány totožné důvody (tvrzené) protiústavnosti, resp. že by ve vztahu k nim bylo možné uplatňovat totožné námitky.

64. Obecně není úlohou Ústavního soudu, aby za navrhovatelku domýšlel, která námitka protiústavnosti by mohla být nejprůběhavější nebo nejprůsvědčivější ve vztahu k tomu kterému z napadených ustanovení zákona. Tuto povinnost, resp. břemeno tvrzení, nese navrhovatelka. Pouze tak lze poskytnout náležitý prostor pro uplatnění zásady, že vymezení předmětu řízení – jak ve vztahu k vymezení okruhu napadených ustanovení (petitu), tak zásadně i ve vztahu k tvrzeným důvodům jejich protiústavnosti – je v procesní dispozici navrhovatelky (nález sp. zn. Pl. ÚS 7/03, část IX; přiměřeně srov. také FILIP, J., HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, V. Zákon o Ústavním soudu. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 161). Navíc jenom řádné vymezení předmětu řízení v návrhu umožní účastníkům a vedlejším účastníkům řízení efektivně uplatňovat svá procesní práva podle § 32 zákona o Ústavním soudu, kupříkladu vyjádřit se k návrhu na zahájení řízení nebo navrhopat důkazy.
65. Navzdory výše uvedenému Ústavní soud dospěl k závěru, že nyní posuzovaný návrh ještě splňuje požadavky plynoucí z § 34 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. Ačkoli jednotlivé námitky stran tvrzené protiústavnosti jednotlivých ustanovení zákona nejsou v návrhu od sebe nijak, natož zřetelně, odlišeny a *prima facie* není zřejmé ani to, ke kterému z napadených ustanovení se vztahují, lze to dovodit – byť nikoli bez problémů – z jejich obsahu. Problematika intertemporalit (čl. XXII zákona č. 349/2023 Sb.) je dostatečně odlišná od otázek, které může vyvolat změna výše státní podpory stavebního spoření (§ 10 odst. 2 zákona o stavebním spoření), takže námitky, které se týkají toho kterého ustanovení zákona, dokáže Ústavní soud od sebe odlišit i navzdory tomu, že tak nečiní – ač by měla – samotná navrhovatelka.

IV. 2.

Překážka věci rozsouzené podle § 35 odst. 1 zákona o Ústavním soudu a nález sp. zn. Pl. ÚS 53/10

66. Vláda jakožto vedlejší účastnice dále vznesla námitku věci rozsouzené (*rei iudicatae*) a navrhla odmítnutí návrhu pro nepřipustnost podle § 35 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.
67. Podle čl. 89 odst. 2 Ústavy jsou vykonatelné nálezy Ústavního soudu závazné pro všechny orgány i osoby, Ústavní soud nevyjímaje [srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 425/97 ze dne 2. 4. 1998 (N 42/10 SbNU 285)].
68. Vnitřní závaznost judikatury Ústavního soudu se projevuje především v § 35 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, podle něhož je návrh na zahájení řízení nepřipustný, týká-li se věci, o které Ústavní soud již rozhodl nálezem. Překážka věci rozsouzené (*res iudicata*) Ústavnímu soudu brání meritorně rozhodovat o stejné věci opakovaně. V řízení před Ústavním soudem nelze znovu „otevírat“ již jednou vyřešené otázky ve skutkově a právně totožných věcech. Ústavní soud má pravomoc autoritativně vykládat ústavní pořádek s konečnou platností, není místem pro nekončící polemiky s již vyslovenými důvody rozhodnutí [srov. obecně v jiném kontextu např. nález sp. zn. III. ÚS 1275/10 ze dne 22. 12. 2010 ve znění opravného usnesení ze dne 29. 3. 2011 (N 253/59 SbNU 581); nález sp. zn. Pl. ÚS 29/09 ze dne 3. 11. 2009 (N 233/55 SbNU 197; 387/2009 Sb.), bod 100].
69. V řízení o kontrole norem – ať již abstraktní, nebo konkrétní – je předmětem řízení posouzení ústavnosti napadeného právního předpisu, resp. jeho ustanovení. Totožnost (jednota) věci ve smyslu překážky věci rozsouzené je dána jednak totožností napadeného ustanovení, jednak totožností tvrzených a zkoumaných důvodů protiústavnosti ustanovení [nález sp. zn. Pl. ÚS 52/23 ze dne 24. 4. 2024 (144/2024 Sb.), bod 39]. Tyto podmínky jsou kumulativní. Totožnost (jednota) věci je dána pouze tehdy, jsou-li naplněny obě z nich. Jinými slovy, překážku věci rozsouzené je třeba vymezovat nejen podle shodnosti napadených zákonných ustanovení, ale i podle referenčních kritérií ústavnosti, kterými se Ústavní soud již dříve v rámci přezkumu ústavnosti skutečně zabýval [nález sp. zn. Pl. ÚS 52/23 ze dne 24. 4. 2024 (144/2024 Sb.), bod 40; shodně viz VYHNÁNEK, L. Judikatura v ústavním právu. In: BOBEK, M., KÜHN, Z. a kol. Judikatura a právní argumentace. 3. vyd. Praha: Auditorium, 2024, s. 448 násl.].

70. Touto optikou je nutno nahlížet i na tvrzenou totožnost nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10. Předmětem abstraktní kontroly ústavnosti tehdy byla odlišná ustanovení odlišného zákona, jejichž rozsah ani obsah není totožný s nyní napadenými ustanoveními zákona (v citovaném nálezu byl napaden čl. II zákona č. 348/2010 Sb., zatímco nyní je napaden čl. XXII zákona č. 349/2023 Sb. a část § 10 odst. 2 zákona o stavebním spoření). Na tom nic nemění ani skutečnost, že přechodná ustanovení novelizačních zákonů byla – co do jejich textuálního vyjádření – formulována takřka stejně. To může mít význam až v rámci meritorního posouzení ústavní konformity napadeného přechodného ustanovení, nikoli v rámci posouzení přípustnosti návrhu podle § 35 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. V nyní posuzované věci proto není dána překážka věci rozsouzené (*rei iudicatae*) a nejsou naplněny podmínky odmítnutí návrhu na zrušení části zákona podle § 35 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.
71. Ústavní soud tudíž neshledal žádný důvod k odmítnutí návrhu pro nesplnění procesních předpokladů řízení.

V.

Upuštění od ústního jednání

72. Ústavní soud dospěl k závěru, že není třeba ve věci konat ústní jednání, neboť by nepřineslo další objasnění věci, než jaké přinesla písemná vyjádření navrhovatelky, účastníka řízení, vedlejší účastnice řízení a dotázaných subjektů. S ohledem na znění § 44 zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, rozhodl Ústavní soud bez konání ústního jednání.

VI.

Posouzení ústavní konformity zákonodárského procesu

73. Poté, co Ústavní soud shledal, že jsou splněny procesní předpoklady řízení a návrh je přípustný, přistoupil k přezkumu napadených ustanovení, přičemž v souladu s § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., se nejdříve zabýval otázkou, zda byla přijata a vydána ústavně předepsaným způsobem a v mezích Ústavou stanovené kompetence.
74. Poznatky plynoucí z vyjádření komor Parlamentu České republiky považuje Ústavní soud za postačující pro závěr, že napadená ustanovení zákona byla vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence a přijata ústavně předepsaným způsobem.
75. Navrhovatelka ve svém návrhu na zrušení části zákona ostatně ani nezpochybňuje ústavnost průběhu legislativního procesu, jenž vedl k přijetí napadených ustanovení zákona. Žádné argumenty v této oblasti nevznáší ani vláda.

VII.

Věcný přezkum ústavnosti napadených ustanovení zákona

76. Ústavní soud proto přistoupil k věcnému přezkumu ústavnosti napadených ustanovení zákona. Každé z nich zkoumal samostatně a ve světle všech relevantních námitek, které navrhovatelka v dané souvislosti vnesla. Nejdříve posuzoval ústavní konformitu § 10 odst. 2 zákona o stavebním spoření, tedy samotnou změnu výše státní podpory stavebního spoření. Následně posuzoval ústavní konformitu přechodných ustanovení, podle nichž se změna výše státní podpory dotkne *pro futuro* všech stávajících smluv o stavebním spoření bez ohledu na datum, kdy byly uzavřeny.

VII. 1.

Povaha a vznik nároku na státní podporu podle zákona o stavebním spoření – obecné principy

77. Než se Ústavní soud bude zabývat samotnou otázkou ústavní souladnosti napadených ustanovení zákona, považuje za vhodné vymezit povahu nároku na státní podporu, jakož i způsob a moment jeho vzniku.
78. Nárok účastníka stavebního spoření na státní podporu je nárokem ze zákona, nikoli ze smlouvy o stavebním spoření (nález sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 150). Podmínky vzniku tohoto nároku i související nároky účastníků vůči stavební spořitelně, jejímž prostřednictvím je nárok účastníků vůči státu uplatňován, stanoví zákon o stavebním spoření.
79. Podle zákona o stavebním spoření stát poskytuje státní podporu formou ročních záloh (§ 10 odst. 1), jejichž výše se zásadně odvozuje od skutečně uspořené částky v příslušném kalendářním roce (§ 10 odst. 2). Prvním nárokem účastníka stavebního spoření je nárok na připsání roční zálohy státní podpory na jeho účet. Stavební spořitelna uplatňuje písemnou žádost u Ministerstva financí nárok na vyplacení této zálohy souhrnně za účastníky zásadně po uplynutí kalendářního roku; následně je povinna jednotlivé zálohy státní podpory zaevidovat na účtech účastníků (§ 11 odst. 2). Druhým nárokem je nárok na výplatu státní podpory. Ten je podmíněn tím, že účastník po dobu šesti let ode dne uzavření smlouvy buď nenakládal s uspořenou částkou, nebo v tomto období získal úvěr a finanční prostředky použil na bytové potřeby (§ 12 odst. 2).
80. Zákon o stavebním spoření tudíž vychází z toho, že státní podpora je poskytována nikoli jako celek za celou délku vázací doby (tj. za 6 let), nýbrž průběžně formou ročních záloh, jejichž výše je závislá na výši skutečně uspořené částky v daném kalendářním roce; maximální výši státní podpory pak stanovuje § 10 odst. 2. Pojem nároku na státní podporu je tudíž pouze označením pro souhrn samostatných nároků na státní podporu za jednotlivé kalendářní roky (nález sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 152).

VII. 2.

Posouzení ústavní konformity § 10 odst. 2 zákona o stavebním spoření v čísle „5“

VII. 2. 1.

Právo na bydlení – obecné principy

81. Navrhovatelka ve svém návrhu namítala protiústavnost § 10 odst. 2 zákona o stavebním spoření v čísle „5“ z důvodu rozporu s právem na bydlení. Tvrdila, že právo na bydlení patří k ústavně chráněným základním právům, a to i navzdory tomu, že není (výslovně) zakotveno v Listině. Existenci tohoto práva dovozovala z čl. 11 odst. 1 Paktu a čl. 16 Evropské sociální charty, jakož i z judikatury Ústavního soudu (nález sp. zn. Pl. ÚS 3/2000) a Nejvyššího soudu (rozsudek sp. zn. 22 Cdo 5159/2014). Poskytování státní podpory v určité výši bylo podle navrhovatelky klíčovým nástrojem realizace práva jednotlivců na bydlení, přičemž v důsledku napadené novelizace § 10 odst. 2 zákona o stavebním spoření zákonem č. 349/2023 Sb. tuto funkci ztratilo.

82. Pozornosti Ústavního soudu ovšem neuniklo, že navrhovatelka ve své replice tuto námitku zdánlivě opustila. V reakci na vyjádření účastníka a zejména vedlejší účastnice řízení nevznesla žádné protiargumenty na obranu svého tvrzení o porušení práva na bydlení. Navíc uvedla, že „[n]avrhovatelé zdůrazňují, že ve svém návrhu vůbec neargumentují zásahem do sociálních práv ve smyslu, jak rozsáhlé má být plnění v jejich rámci. Návrh je postaven striktně na argumentech dokládajících, že napadená ustanovení zásadním způsobem porušují ústavně zaručené principy tvořící komplex právního státu“ (zejména princip *pacta sunt servanda*; princip ochrany spotřebitele a princip důvěry v právo). S ohledem na to, že a) navrhovatelka námitku rozporu napadeného ustanovení s právem na bydlení – navzdory svým pozdějším tvrzením o opaku – prokazatelně vznesla, b) tuto námitku nevzala výslovně zpět a c) přinejmenším vláda se k ní obsáhle vyjádřila, dospěl Ústavní soud k závěru, že je povinen se jí zabývat.

a) Existence a zakotvení práva na bydlení v ústavním pořádku

83. Navrhovatelka správně podotýká, že právo na bydlení není výslovně zakotveno v Listině ani Ústavě. Ústavní soud se proto musel nejprve zabývat otázkou, jestli a eventuálně jakým způsobem je toto právo zakotveno v ústavním pořádku České republiky.
84. Judikatura Ústavního soudu k otázce práva na bydlení od svého počátku poukazovala především na jeho mezinárodněprávní dimenzi a zakotvení (v této souvislosti viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 3/2000).
85. Základy mezinárodněprávního zakotvení práva na bydlení lze nalézt již v čl. 25 odst. 1 Všeobecné deklarace lidských práv, jež byla přijata Valným shromážděním Organizace spojených národů dne 10. 12. 1948 v Paříži jako rezoluce č. OSN A/RES/217(III)[A]. Uvedené ustanovení stanovuje, že „[k]aždý má právo na takovou životní úroveň, která by byla s to zajistit jeho zdraví a blahobyt i zdraví a blahobyt jeho rodiny, počítajíc v to zejména výživu, šatstvo, byt a lékařskou péči ...“. Ačkoli se nejedná o právně závazný dokument, nýbrž o „pouhou“ rezoluci Valného shromáždění OSN, nelze přehlédnout její výjimečný historický význam, jakož i význam pro formulaci základních práv v navazujících mezinárodních smlouvách [srov. nález sp. zn. IV. ÚS 553/06 ze dne 30. 1. 2007 (N 17/44 SbNU 217), část VI.b)].
86. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 40/17 ze dne 24. 8. 2021 (N 143/107 SbNU 187; 344/2021 Sb.), bodě 60, se pak Ústavní soud zabýval zakotvením práva na bydlení v mezinárodních smlouvách, jimiž je Česká republika vázána. V této souvislosti zmínil mimo jiné:
- i) čl. 11 odst. 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech;
 - ii) čl. 16 Evropské sociální charty (závazek státu podporovat ekonomickou, právní a sociální ochranu rodinného života, včetně poskytování bydlení pro rodiny),
 - iii) čl. 27 odst. 3 Úmluvy o právech dítěte, vyhlášené pod č. 104/1991 Sb. (závazek státu činit v souladu se svými podmínkami a v rámci svých možností potřebná opatření pro poskytování pomoci rodičům a jiným osobám pečujícím o dítě, a to v případě potřeby i v oblasti zabezpečení bydlení), nebo
 - iv) čl. 14 odst. 2 písm. h) Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen, vyhlášené pod č. 62/1987 Sb. (závazek státu přijmout veškerá opatření k odstranění diskriminace žen ve venkovských oblastech a zajistit jim právo na přiměřené životní podmínky mj. i v oblasti bydlení).
87. Ze shora uvedeného výčtu je zřejmé, že Evropská sociální charta, Úmluva o právech dítěte nebo Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen se otázky zajištění bydlení dotýkají pouze okrajově a ve vztahu ke specifickým skupinám jednotlivců, přičemž nyní posuzovaná věc se *prima facie* přímo netýká žádné z nich. Navrhovatelka se navíc většiny z nich ani nedovolává. Ústavní soud se proto bude dále věnovat pouze otázce pozitivních závazků státu v oblasti práva na bydlení podle čl. 11 odst. 1 Paktu, jenž je považován za tzv. mezinárodní smlouvu o lidských právech a potažmo za součást ústavního pořádku.

88. Ustanovení čl. 11 odst. 1 Paktu, stanovuje, že „[s]táty, smluvní strany Paktu, uznávají právo každého jednotlivce na přiměřenou životní úroveň pro něj a jeho rodinu, zahrnující v to dostatečnou výživu, šatstvo, byt, a na neustálé zlepšování životních podmínek. Smluvní státy podniknou odpovídající kroky, aby zajistily uskutečnění tohoto práva, uznávající pro dosažení tohoto cíle zásadní důležitost mezinárodní spolupráce, založené na svobodném souhlasu“. Toto ustanovení je navíc nutno vykládat ve světle čl. 2 odst. 1 Paktu, dle něhož platí, že smluvní strany Paktu se zavazují „podniknout při maximálním využití svých zdrojů ... kroky hospodářské a technické k postupnému dosažení plného uskutečnění práv uznaných v tomto Paktu, a to všemi vhodnými prostředky, včetně přijetí zákonodárných opatření“ (usnesení sp. zn. II. ÚS 102/2000 ze dne 27. 11. 2001; obdobně srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 3/2000).
89. Z toho plyne několik zásadních skutečností pro obsah a rozsah práva na bydlení dle čl. 11 odst. 1 Paktu. Zaprvé, již ze samotného znění uvedeného ustanovení plyne, že stanovuje „pouze“ povinnost státu podniknout určité kroky k zajištění přiměřené životní úrovně jednotlivce, včetně bydlení. Nejde tudíž o ustanovení mezinárodní smlouvy o lidských právech, které může být použito přímo bez toho, aby muselo být provedeno zákonem, nýbrž o ustanovení, které implikuje spíš závazek států jakožto smluvních stran Paktu přijmout určitý (zákonodárný) akt směřující k naplnění tam vymezených cílů (srov. např. KYSELA, J., KÜHN, Z. Aplikace mezinárodního práva po přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR. Právní rozhledy, 2002, č. 7, část V. 1, včetně tam citované judikatury). To má význam jak pro posouzení toho, zda se práv podle čl. 11 odst. 1 Paktu mohou jednotlivci přímo domoci v řízení před soudy (tj. jestli je justiciabilní), tak pro posouzení toho, zda na základě něj může bez dalšího vzniknout derogační pravomoc Ústavního soudu [nález sp. zn. Pl. ÚS 22/17 ze dne 26. 1. 2021 (N 16/104 SbNU 135; 124/2021 Sb.), bod 96; obdobně srov. např. RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA P. a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 109]. Z druhé, rozsah tam zakotvených povinností státu je podmíněn rozsahem zdrojů, které má stát k dispozici. Neexistuje proto nějaký jednotný ideál životní úrovně (včetně bydlení), který by stát musel jednotlivcům garantovat (HOHMANN, J. The Right to Housing: Law, Concepts, Possibilities. Oxford: Hart Publishing, 2013, s. 17 až 19). Ostatně i Ústavní soud v této souvislosti v minulosti poznamenal, že obsah tohoto práva se „mění v závislosti na historickém, sociálním a ekonomickém vývoji, a to jak globálním, tak i vývoji té které země. Přiměřená životní úroveň tak není kategorií absolutní, nýbrž ... kategorií relativní, u níž jsou v současné právní úpravě jistě dány určité minimální standardy ... Tyto skutečnosti jsou reflektovány shora citovanými ustanoveními Paktu, jež stanovují obecně formulované cíle, kterých by měly smluvní státy dosáhnout ..., a to za předpokladu, že to umožňují jejich ‚zdroje‘. Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem je třeba posuzovat právo na přiměřenou životní úroveň s ohledem na konkrétní situaci ve vztahu k ekonomickým možnostem státu“ (usnesení sp. zn. II. ÚS 102/2000). Zatřetí, čl. 2 odst. 1 Paktu předpokládá toliko progresivní realizaci tam zakotvených práv, tudíž jejich postupné naplňování ze strany smluvních stran (HOHMANN, J. The Right to Housing: Law, Concepts, Possibilities, s. 18). Začtvrté, citovaná ustanovení Paktu poskytují orgánům smluvních států značnou volnost ve výběru prostředků, jimiž má být dosaženo stanovených cílů. Mezinárodní závazky plynoucí z čl. 11 odst. 1 Paktu lze tudíž naplňovat celou řadou cest a způsobů, přičemž volba nejvhodnějších z nich je ponechána na jednotlivých smluvních státech.
90. To nicméně neznamená, že čl. 11 odst. 1 Paktu nemá žádný ústavněprávní význam nebo obsah. Ustanovením tzv. mezinárodních smluv o lidských právech, která nejsou přímo použitelná, je třeba přikládat interpretační význam, jelikož představují mezinárodněprávní závazek ve smyslu čl. 1 odst. 2 Ústavy, který Česká republika dobrovolně převzala a zavázala se jej plnit v dobré víře (čl. 26 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, vyhlášené pod č. 15/1988 Sb.). Ústavní soud proto považuje závazky plynoucí z čl. 11 odst. 1 Paktu za relevantní pro interpretaci a vymezení obsahu základních práv jednotlivců, plynoucích z vnitrostátních pramenů ústavního práva.

91. V bodě 15 nálezu sp. zn. II. ÚS 2533/20, na který odkazuje ve svém vyjádření i vláda, Ústavní soud konstatoval, že právo na bydlení lze dovodit z čl. 30 odst. 2 Listiny, dle něhož každý, kdo je v hmotné nouzi, má právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek. K obdobným závěrům Ústavní soud dospěl i v řadě dalších rozhodnutí [usnesení sp. zn. II. ÚS 2113/23 ze dne 29. 5. 2024, bod 12; nález sp. zn. II. ÚS 2533/20 ze dne 25. 4. 2023, bod 15; nález sp. zn. Pl. ÚS 40/17 ze dne 24. 8. 2021 (N 143/107 SbNU 187; 344/2021 Sb.), bod 60; usnesení sp. zn. II. ÚS 102/2000]. Ústavní relevanci práva na bydlení Ústavní soud konstatoval i v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/2000, jenž se zabýval problematikou regulovaného nájemného jakožto prostředku uplatňování státní bytové politiky.
92. Jak však bylo vyloženo výše, práva a povinnosti plynoucí z čl. 30 odst. 2 Listiny je nutno interpretovat takovým způsobem, aby byly v co největší míře respektovány mezinárodní závazky České republiky plynoucí z čl. 11 odst. 1 Paktu.
93. Již samotné systematické zařazení tohoto práva indikuje, že se jedná o právo náležející k hospodářským, sociálním a kulturním právům. To potvrzuje i judikatura Ústavního soudu [viz např. usnesení sp. zn. II. ÚS 2113/23, bod 12; nález sp. zn. II. ÚS 2533/20, body 14 až 16; nález sp. zn. Pl. ÚS 21/20 ze dne 8. 12. 2020 (N 224/103 SbNU 282; 29/2021 Sb.), bod 56; usnesení sp. zn. III. ÚS 3985/16 ze dne 13. 2. 2018, bod 37, a další] nebo Nejvyššího soudu (rozsudek sp. zn. 22 Cdo 5159/2014). Ke stejnému závěru dospívá také odborná literatura (srov. např. EIDE, A. Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights. In: CLAUDE, R. P., WESTON, B. H. Human Rights in the World Community: Issues and Action. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2006, s. 173). Na tom nic nemění ani skutečnost, že některé dílčí aspekty a otázky spojené s právem na bydlení mohou být chráněny i v rámci jiných základních práv, odůvodňuje-li to jejich povaha [k právům spadajícím pod čl. 8 Úmluvy viz např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ve věci *Fadeyeva proti Rusku* ze dne 30. 11. 2004 č. 55723/00, § 120 až 122; k právům spadajícím pod čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě viz např. rozsudek ESLP ve věci *Teteriny proti Rusku* ze dne 30. 6. 2005 č. 11931/03, § 45 až 52]. To ostatně není nijak výjimečné ani u jiných hospodářských, sociálních a kulturních práv chráněných Listinou.

b) Obecná východiska posuzování ústavní konformity zásahů do hospodářských, sociálních a kulturních práv

94. Za výchozí bod přezkumu ústavní konformity zásahů do hospodářských, sociálních a kulturních práv je nutno považovat čl. 41 odst. 1 Listiny, který stanovuje, že „[p]ráv uvedených v čl. 26, čl. 27 odst. 4, čl. 28 až 31, čl. 32 odst. 1 a 3, čl. 33 a 35 Listiny je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí“.
95. Ústavní soud ve své judikatuře následně rozvedl, že „ústavně zakotvená sociální práva nejsou s ohledem na znění ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny přímo aplikovatelná ve stejném rozsahu jako práva základní lidská či politická. Ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny ... vyjadřuje přesvědčení ústavadárce, že úprava sociálních práv je legitimním předmětem politického zápolení (tj. je primárně v rukou zákonodárce) a pouze sekundárně a v omezené míře lze ústavní garance sociálních práv považovat za otázku judiciální“ [nález sp. zn. Pl. ÚS 54/10 ze dne 24. 4. 2012 (N 84/65 SbNU 121; 186/2012 Sb.), bod 45 a tam citovaná judikatura].

96. V návaznosti na to Ústavní soud konstatoval, že čl. 41 odst. 1 Listiny i samotná povaha hospodářských, sociálních a kulturních práv vylučují, aby metodologie jejich přezkumu byla totožná s metodologií používanou ve vztahu k základním právům první generace, obsaženým zejména v hlavě druhé Listiny [nález sp. zn. Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. 5. 2008 (N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb.), body 92 až 94]. S ohledem na ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny však Ústavní soud zároveň konstatoval, že uvážení zákonodárce není – a z ústavního pohledu ani nemůže být – v oblasti regulace hospodářských, sociálních a kulturních práv zcela neomezené a může být podrobeno přezkumu Ústavním soudem (nález sp. zn. Pl. ÚS 54/10, bod 47).
97. Na základě těchto východisek Ústavní soud formuloval tzv. test racionality (viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 54/10, bod 48; nález sp. zn. Pl. ÚS 1/08, bod 103). Tento test reflektuje jak nutnost respektovat poměrně rozsáhlou diskreci zákonodárce, tak potřebu vyloučit jeho případné excesy a skládá se ze čtyř kroků:
- i) vymezení smyslu a podstaty sociálního práva, tedy jeho esenciálního obsahu;
 - ii) zhodnocení, zda se zákon nedotýká samotné existence sociálního práva nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu;
 - iii) posouzení, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl, tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv;
 - iv) zvážení otázky, zda právní předpis použitý k jeho dosažení je rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.
98. Teprve při případném zjištění, že právní předpis svým obsahem zasahuje do samotného esenciálního obsahu (jádra) základního práva, by měl přijít na řadu test proporcionality, který by mimo jiné zhodnotil, zda zásah do esenciálního obsahu práva je odůvodněn naprostou výjimečností aktuální situace, která by takový zásah ospravedlňovala (nález sp. zn. Pl. ÚS 1/08, bod 104).

VII. 2. 2.

Posouzení ústavní konformity § 10 odst. 2 zákona o stavebním spojení v čísle „5“ s právem na bydlení

99. Ústavní konformitu § 10 odst. 2 zákona o stavebním spojení v čísle „5“ s právem na bydlení podle čl. 30 odst. 2 Listiny je nutno posuzovat pomocí testu racionality.
100. Prvním krokem testu racionality, jak bylo naznačeno výše, je vymezení esenciálního obsahu práva na bydlení podle čl. 30 odst. 2 Listiny. Ústavní soud v minulosti uvedl, že zásadní interpretační význam pro stanovení minimálního standardu sociálních práv má lidská důstojnost podle čl. 1 Listiny. S odkazem na odbornou literaturu uzavřel, že u sociálních práv je lidská důstojnost nepodkročitelnou mezí, která zajišťuje jejich minimální hranice, resp. minimální normativní obsah [nález sp. zn. Pl. ÚS 55/13 ze dne 12. 5. 2015 (N 93/77 SbNU 339; 170/2015 Sb.), bod 47, v němž je odkazováno na WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 17]. Vnímáno touto optikou, Ústavní soud považuje za esenciální obsah práva na bydlení podle čl. 30 odst. 2 Listiny právo osob, které se z důvodu nedostatku prostředků nacházejí v hmotné nouzi, na zajištění základní důstojné existence v oblasti bydlení. S ohledem na povahu tohoto práva a jeho vymezení v mezinárodním i vnitrostátním právu má však zákonodárce značnou volnost ve volbě prostředků k zajištění jeho minimálního obsahu (kupř. v podobě naturálního plnění, sociálních dávek).
101. Druhým krokem testu racionality je posouzení, zda napadená právní úprava nezasahuje do samotného esenciálního obsahu práva na bydlení. Ústavní soud v této souvislosti konstatuje, že napadená část § 10 odst. 2 zákona o stavebním spojení nejenže nezasahuje do jádra práva na bydlení, nýbrž se nachází na jeho samotném okraji (periferii).

102. Z důvodové zprávy k zákonu o stavebním spoření plyne, že zákonodárce měl za to, že „[s]tavební spoření je vysoce efektivním způsobem řešení bytových potřeb občanů. Je založeno na vlastní iniciativě účastníků stavebního spoření. Stát by měl tuto iniciativu podporovat. Odpovídá novému pojetí bytové politiky státu, která je založena na posílení odpovědnosti občanů, přičemž se opouští systém péče státu o potřeby bydlení ... Stavební spoření představuje specifickou formu účelového spoření, jehož cílem je přispět k řešení bytových potřeb účastníků“.
103. V samotném textu zákona je tato vazba stavebního spoření na plnění bytových potřeb jednotlivců vyjádřena zejména v jeho § 5 odst. 3 větě první, podle níž platí, že „[ú]věr ze stavebního spoření může být stavební spořitelnou poskytnut a účastníkem použit pouze na financování bytových potřeb“. To, co lze považovat za bytové potřeby, je následně vymezeno v § 6. Samotné stavební spoření je přitom zákonem o stavebním spoření považováno za nezbytnou podmínku přístupu účastníka k úvěru ze stavebního spoření (§ 5 odst. 4).
104. Zákonodárci neplyne z ústavního pořádku ani mezinárodních smluv o lidských právech pozitivní závazek zakotvit v právním řádu systém stavebního spoření, natož povinnost zakotvit jej v určité podobě nebo jej podporovat určitým způsobem. Nelze ale přehlédnout, že zákonodárce systém stavebního spoření zakotvil a že jej sám vnímal jako jeden z nástrojů řešení bytových potřeb jednotlivců, a to zejména v kontextu transformace ze socialistického uspořádání a systému péče o bytové potřeby jednotlivců na podmínky tržní ekonomiky.
105. Jistá vazba mezi systémem stavebního spoření a právem na bydlení proto existuje. Tato vazba je ale poměrně volná, a to zejména ve vztahu k tzv. spořicí – na rozdíl od úvěrové – části systému stavebního spoření, jejíž součástí je i napadená část § 10 odst. 2 zákona o stavebním spoření. V této souvislosti Ústavní soud zdůrazňuje, že – na rozdíl od úvěru ze stavebního spoření – u „pouhého“ spoření zákon o stavebním spoření nezakotvuje podmínku využití naspořených prostředků jenom na financování bytových potřeb účastníků. Tyto peněžité prostředky, jejichž součástí se stává i státní podpora podle § 10 odst. 2, jsou-li splněny podmínky pro její poskytnutí, mohou účastníci využít libovolným způsobem a k libovolnému účelu. Ačkoli část z účastníků stavebního spoření je bezpochyby využije pro plnění svých bytových potřeb, mnoho z nich tento finanční produkt využije pouze jako státem podporovanou a „dotovanou“ formu spoření.
106. S ohledem na tato specifika Ústavní soud konstatuje, že problematika stavebního spoření, a zejména pak problematika státní podpory stavebního spoření podle § 10 odst. 2 zákona o stavebním spoření, se práva na bydlení týká pouze okrajově. Snížením výše státní podpory z 10 % na 5 % z uspořené částky v příslušném kalendářním roce, maximálně však z částky 20 000 Kč, k němuž došlo v důsledku novelizace zákona o stavebním spoření zákonem č. 349/2023 Sb., rozhodně nedošlo k zásahu do esenciálního obsahu (jádra) práva na bydlení.
107. Třetím krokem testu racionality je posouzení, zda napadená právní úprava sledovala legitimní cíl. Vláda v této souvislosti poukazovala na nutnost snížení deficitu státního rozpočtu a stabilizace veřejných financí, jakož i na skutečnost, že novelizační zákon č. 349/2023 Sb. řešil otázku konsolidace veřejných rozpočtů komplexně, nikoli pouze ve vztahu ke stavebnímu spoření. Tyto snahy o ozdravení veřejných financí byly navíc podle vlády součástí déletrvajícího procesu. V obecné rovině byl tento cíl Ústavním soudem aprobován jako legitimní, a to i v kontextu současné ekonomické situace – v podrobnostech lze odkázat na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 30/23, body 173 a 174. Ústavní soud k tomu pouze stručně dodává, že otázka, jaká má být míra zadlužení státu či jakým způsobem mají být jeho výdaje financovány, je plně v rukou zákonodárce, ne moci soudní.
108. Čtvrtým a posledním krokem testu racionality je posouzení toho, zda způsob použitý k dosažení vytyčeného legitimního cíle je rozumný (racionální), byť ne nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.

109. Snížení výše státní podpory stavebního spoření z 10 % na 5 % z uspořené částky v příslušném kalendářním roce, maximálně však z částky 20 000 Kč, je v obecné rovině prostředkem způsobilým dosáhnout vytyčeného cíle. Ústavní soud akceptuje, že tato změna právní úpravy může mít pozitivní dopad na hospodaření státu, včetně výše schodku státního rozpočtu.
110. V této souvislosti Ústavní soud nepřehlédl ani to, že vláda ve svém vyjádření vyjmenovala několik rozličných opatření, která prosazuje (a to i prostřednictvím prosazování příslušných zákonů nebo realokace veřejných prostředků) v oblasti zabezpečení a podpory bytových potřeb jednotlivců. Konkrétně vláda zmiňuje i) prosazování přijetí zákona o poskytování některých opatření v podpoře bydlení (zákon o podpoře bydlení), jenž by mohl, bude-li zákonodárcem přijat, poskytnout ohroženým skupinám potřebnou podporu v oblasti bydlení; ii) vytvoření programu zvýhodněných úrokových sazeb na výstavbu dostupného nájemního bydlení; iii) vytvoření programu zvýhodněné úrokové sazby kombinované s dotací na revitalizaci starších rodinných domů. Vzhledem k volnosti, kterou stát, resp. zákonodárce požívá při výběru prostředků k prosazování práva na bydlení, jakož i k tomu, že přinejmenším na straně vlády došlo spíše ke změně priorit v oblasti naplňování práva na bydlení než ke snaze popřít jej, má Ústavní soud za to, že napadené ustanovení zákona lze považovat za souladné i s požadavkem rozumnosti (racionality).
111. Ústavní soud z výše uvedených důvodů neshledal rozpor § 10 odst. 2 zákona o stavebním spoření v čísle „5“ s právem na bydlení podle čl. 30 odst. 2 Listiny, vykládaného ve světle čl. 11 odst. 1 Paktu. Nejsou proto dány důvody pro jeho zrušení.

VII. 3.

Posouzení ústavní konformity čl. XXII zákona č. 349/2023 Sb.

112. Navrhovatelka dále napadla čl. XXII zákona č. 349/2023 Sb., který stanovuje, že „[u]stanovení § 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“. Jde tudíž o přechodné ustanovení k napadenému snížení výše státní podpory stavebního spoření. Toto snížení se podle přechodného ustanovení uplatní ve vztahu ke všem smlouvám o stavebním spoření bez ohledu na datum jejich uzavření; nedotkne se však těch nároků na státní podporu, které vznikly před nabytím účinnosti příslušné novely, tedy před 1. 1. 2024.
113. Navrhovatelka namítá protiústavnost přechodného ustanovení z několika důvodů. Namítala, že a) stát jakožto „nepřímý účastník“ smlouvy o stavebním spoření porušil princip *pacta sunt servanda* a princip ochrany spotřebitele, b) právo účastníků na pokojné užívání majetku, c) princip právní jistoty a důvěry účastníků stavebního spoření v právo a d) řadu dalších ustanovení ústavního pořádku.

VII. 3. 1.

Možnost napadnout ustanovení novelizačního zákona

114. Ústavní soud obecně vychází z toho, že novelizační zákon nemá vlastní normativní existenci, neboť se stává součástí novelizovaného právního předpisu. Proto se zpravidla není možné domáhat zrušení novelizujícího právního předpisu a jeho jednotlivých ustanovení u Ústavního soudu [nález sp. zn. Pl. ÚS 41/23 ze dne 4. 12. 2024 (427/2024 Sb.), bod 37]. První výjimku z tohoto pravidla Ústavní soud připustil pouze ve dvou případech – u přechodných ustanovení novelizačního zákona [v podrobnostech viz nález sp. zn. Pl. ÚS 6/13 ze dne 2. 4. 2013 (N 49/69 SbNU 31; 112/2013 Sb.), body 15–16 a tam citovanou judikaturu], jako v nyní posuzované věci. Druhou výjimkou je namítaná absence normotvorné kompetence nebo porušení ústavně předepsaného způsobu přijetí novelizujícího předpisu [nález sp. zn. Pl. ÚS 41/23, bod 39; nález sp. zn. Pl. ÚS 35/23 ze dne 3. 4. 2024 (111/2024 Sb.), bod 43]. Třetí výjimku představují čistě derogační novelizace zákona. Je to dáno tím, že ani u jednoho z uvedených případů se změna právní úpravy nepromítne takovým způsobem, aby bylo možné napadnout přímo novelizovaný text zákona. Jelikož i naznačené způsoby novelizace právní úpravy jsou s to zasáhnout do základních práv jednotlivců nebo ústavně chráněných principů, nelze je vyjmout zpod ústavní ochrany pouze s poukazem na absenci jejich samostatné normativní existence.

VII. 3. 2.

Postavení státu jako „nepřímého účastníka“ smlouvy o stavebním spoření a soulad čl. XXII zákona č. 349/2023 Sb. s principem *pacta sunt servanda* a principem ochrany spotřebitele

115. Stěžejní část argumentace navrhovatelky spočívá, stručně řečeno, v tvrzení, že stát jakožto poskytovatel státní podpory stavebního spoření je „nepřímým účastníkem“ smlouvy o stavebním spoření. Jelikož smlouva o stavebním spoření je smlouvou spotřebitelskou, plynou z principu ochrany spotřebitele pro stát zvláštní povinnosti. Těmto povinnostem však stát nedostál, když „vrchnostensky“ a „v rozporu s elementárními pravidly právního státu a smluvního práva“ nepravě retroaktivním způsobem snížil výši státní podpory z 10 % na 5 % z uspořené částky v příslušném kalendářním roce, maximálně však z částky 20 000 Kč.
116. Uvedená námitka nutně předpokládá existenci soukromoprávního smluvního vztahu nejen mezi stavební spořitelnou a účastníkem stavebního spoření (§ 5 odst. 1 ve spojení s § 4 odst. 1 zákona o stavebním spoření), nýbrž i mezi těmito subjekty (v pojetí navrhovatelky „přímými účastníky“) na straně jedné a státem (v pojetí navrhovatelky „nepřímým účastníkem“) na straně druhé. Takový smluvní vztah mezi státem, stavební spořitelnou a zejména účastníkem stavebního spoření ovšem neexistuje.

a) Postavení státu jako „nepřímého účastníka“ smlouvy o stavebním spoření

117. Státní podpora stavebního spoření je jednou z forem přímé (peněžité) veřejné podpory poskytované ze státního rozpočtu (přiměřeně srov. BAKEŠ, M. a kol. Finanční právo. 5. vyd. Praha, 2009, s. 332 a 334–335). Stát zde vystupuje jako nositel veřejné moci z důvodu přijetí právního předpisu a poskytování určité formy podpory, nikoliv jako smluvní strana smlouvy o stavebním spoření [přiměřeně srov. např. usnesení sp. zn. II. ÚS 75/93 ze dne 25. 11. 1993 (U 3/2 SbNU 201); nález sp. zn. I. ÚS 41/98 ze dne 1. 12. 1998 (N 147/12 SbNU 363); nález sp. zn. I. ÚS 3244/09 ze dne 10. 3. 2011 (N 39/60 SbNU 463), bod 22]. Nárok na státní podporu tudíž není nárokem ze smluvního vztahu mezi účastníkem stavebního spoření a stavební spořitelnou. Ačkoli tento smluvní vztah představuje jednu z podmínek jeho vzniku, jedná se o nárok vůči státu, jenž je založen přímo zákonem o stavebním spoření (nález sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 150). Tento nárok má navíc podle judikatury Ústavního soudu povahu pouhého benefícia ze strany zákonodárce (nález sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 159).

118. Pro úplnost lze dodat, že ani samotný zákon o stavebním spoření nepovažuje stát za stranu smlouvy o stavebním spoření. To, kdo je stranou smlouvy o stavebním spoření, zákon o stavebním spoření vymezuje v § 5 odst. 1 – je jí stavební spořitelna a účastník stavebního spoření.
119. Poukazovala-li v této souvislosti navrhovatelka na nález sp. zn. Pl. ÚS 5/19, jedná se o odkaz zcela nepřiléhavý. Citovaný nález se týkal specifické problematiky zdanění církevních restitucí. Ustanovení § 15 odst. 2 zákona o majetkovém vyrovnání stanovovalo výši paušální finanční náhrady, kterou by měly tam vyjmenované církve nebo náboženské společnosti (dále souhrnně jenom „církve“) obdržet; její přiznání v § 16 podmiňoval uzavřením smlouvy o majetkovém vypořádání mezi státem a každou z vyjmenovaných církví. Smlouvy uzavřené mezi státem a církvemi byly následně v souladu s § 16 odst. 6 zákona o majetkovém vyrovnání vyhlášeny sdělením Ministerstva kultury č. 55/2013 Sb. ve Sbírce zákonů. V citovaném nálezu tak Ústavní soud rozhodoval za situace, kdy samotný zákon o majetkovém vyrovnání předpokládal uzavření smlouvy mezi státem a církvemi, přičemž k uzavření těchto smluv skutečně došlo. Tak tomu ovšem není v nyní posuzované věci.

b) Princip *pacta sunt servanda*

120. S výše uvedeným úzce souvisí námitka navrhovatelky stran porušení zásady *pacta sunt servanda*, tedy zásady, že smlouvy se mají dodržovat. Ústavní soud označil tuto zásadu za jeden z klíčových principů právního státu vyplývajících z čl. 1 odst. 1 Ústavy. Ústavněprávní rozměr této zásady Ústavní soud konstatoval již v nálezu sp. zn. IV. ÚS 201/96 ze dne 7. 10. 1996 (N 96/6 SbNU 197) a následně potvrdil v mnoha pozdějších rozhodnutích [např. nález sp. zn. II. ÚS 3292/09 ze dne 8. 7. 2010 (N 140/58 SbNU 163), bod 37; nález sp. zn. I. ÚS 1653/17 ze dne 17. 10. 2017 (N 192/87 SbNU 175), bod 36; nález sp. zn. Pl. ÚS 5/19, body 54–56]. Dojde-li ke shodě projevené vůle alespoň dvou stran, která není zákonem zakázána (čl. 2 odst. 3 Listiny), a vznikne-li tím smlouva, je to právě zásada *pacta sunt servanda*, jež garantuje, že smlouva a její právní důsledky budou respektovány a že bude možné domoci se práv a povinností z ní plynoucích (nález sp. zn. Pl. ÚS 5/19, bod 55; nález sp. zn. I. ÚS 1653/17, bod 36). Jedná se tudíž o soukromoprávní zásadu, jež odráží podstatu smluvních vztahů [např. nález sp. zn. I. ÚS 436/05 ze dne 10. 7. 2008 (N 129/50 SbNU 131)].
121. Jak však Ústavní soud vyložil výše, stát není stranou smlouvy o stavebním spoření. Mezi státem, stavební spořitelnou a zejména účastníkem stavebního spoření nevzniká v důsledku poskytování státní podpory soukromoprávní smluvní vztah, v rámci něhož by se princip *pacta sunt servanda* mohl uplatnit [obdobně viz nález sp. zn. Pl. ÚS 18/24 ze dne 22. 1. 2025 (45/2025 Sb.), body 91 a 92]. Možnost uplatnění této zásady mezi smluvními stranami tím není nijak dotčena.

c) Princip ochrany spotřebitele

122. Shora uvedené závěry jsou významné i pro posouzení navazujícího tvrzení navrhovatelky, že stát nepravě retroaktivním snížením výše státní podpory porušil své zvláštní povinnosti plynoucí z principu ochrany spotřebitele, spotřebitelského práva, čl. 38 Listiny základních práv EU a příslušné judikatury Ústavního soudu.

123. Je nesporné, že smlouva o stavebním spoření mezi stavební spořitelnou a fyzickou osobou jakožto účastníkem stavebního spoření má charakter spotřebitelské smlouvy. To však neplatí u vztahu mezi účastníkem stavebního spoření a státem jakožto poskytovatelem státní podpory, jelikož mezi nimi žádný soukromoprávní smluvní vztah neexistuje (v podrobnostech viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 150). Z povahy institutu státní podpory stavebního spoření plyne, že stát se při jejím poskytování nemůže dostat do postavení podnikatele, jak předpokládá relevantní právní úprava v oblasti spotřebitelského práva (obdobně viz nález sp. zn. Pl. ÚS 18/24, body 91 a 92). Z uvedených důvodů není v nyní posuzované věci prostor pro uplatnění principu ochrany spotřebitele ani judikturních závěrů k jeho zakotvení na úrovni ústavního práva.

VII. 3. 3.

Soulad čl. XXII zákona č. 349/2023 Sb. s právem na pokojné užívání majetku

124. Navrhovatelka ve svém návrhu namítala také rozpor čl. XXII zákona č. 349/2023 Sb. s právem na ochranu majetku podle čl. 11 odst. 1, 3 a 4 Listiny, resp. s čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, a to ze stejných důvodů jako rozpor s principem ochrany důvěry v právo a principem právní jistoty podle čl. 1 odst. 1 Ústavy.
125. Ustanovení čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě stanovují právo každého pokojně užívat svůj majetek. Kromě existujícího majetku chrání dotčená ustanovení také tzv. legitimní očekávání jednotlivců [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 148; nález sp. zn. Pl. ÚS 2/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 35/32 SbNU 331; 278/2004 Sb.); rozsudek ESLP ve věci *Pressos Compania Naviera S.A. a další proti Belgii* ze dne 20. 11. 1995 č. 17849/91, § 31]. Aby bylo možné považovat očekávání za legitimní, musí mít konkrétnější povahu, než je pouhá naděje na získání určitého majetku. Musí se jednat o takový nárok, který byl již individualizován právním aktem nebo je individualizovatelný přímo na základě právní úpravy (srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 2/02; rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Kopecký proti Slovensku* ze dne 28. 9. 2004 č. 44912/98, § 49–50). K porušení čl. 11 Listiny nebo čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě může přitom dojít i ze strany zákonodárce, pokud by změnou zákona došlo ke znemožnění nabytí majetku, resp. jeho rozmnožení, k němuž určitým subjektům svědčilo legitimní očekávání (nález sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 148).
126. Dospěje-li Ústavní soud k závěru, že na straně jednotlivců mohlo vzniknout legitimní očekávání, že v budoucnu získají určitý majetek (resp. že dojde k rozmnožení jejich majetku), zpravidla zkoumá, zda byl namítaný zásah do legitimního očekávání založen na základě zákona, sledoval legitimní cíl a byl přiměřený (srov. např. rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Beyeler proti Itálii* ze dne 5. 10. 2000 č. 33202/96, § 108–114).
127. Ústavní soud má za to, že účastníkům stavebního spoření nevzniklo legitimní očekávání podle čl. 11 odst. 1 Listiny nebo čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, že splní-li zákonem stanovené podmínky, jim bude po celou šestiletou dobu vázanosti připisována a eventuálně následně vyplacena státní podpora v určité výši.
128. V této souvislosti lze poukázat především na to, že státní podpora stavebního spoření je poskytována pouze formou ročních záloh, jejichž výše se zásadně odvozuje od skutečně uspořené částky v příslušném kalendářním roce (§ 10 zákona o stavebním spoření); vyplacení těchto záloh je následně závislé na tom, že účastník po dobu šesti let ode dne uzavření smlouvy buď nenakládal s uspořenou částkou, nebo v tomto období získal úvěr a finanční prostředky použil na bytové potřeby (§ 12 odst. 2 zákona o stavebním spoření). Na základě zákona o stavebním spoření je tudíž individualizovatelná pouze maximální možná (připustná) výše státní podpory stavebního spoření, avšak nikoli již výše státní podpory, která bude účastníkovi ve formě záloh skutečně připsána nebo – po splnění dalších zákonných podmínek – následně vyplacena.

VII. 3. 4.

Retroaktivita právní úpravy a princip důvěry v právo – obecné principy

129. Ústavní soud ve své judikatuře setrvale připomíná, že zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spjato s určitým zásahem do principů právní jistoty a důvěry jednotlivce ve stálost práva, avšak k tomuto zásahu nezřídka dochází v zájmu ochrany jiných základních práv nebo veřejného zájmu (nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96). Stabilita práva totiž nemůže vést k jeho „zkamenění“ a vyloučení jeho efektivního rozvoje.
130. Navrhovatelka i vedlejší účastnice přitom shodně tvrdí, že napadené ustanovení působí pouze s účinky nepravé retroaktivity [k rozdílu mezi pravou a nepravou retroaktivitou viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 30/23, body 131 až 138; nález sp. zn. Pl. ÚS 53/10, body 144 a násl.; nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96].
131. O nepravou retroaktivitu jde podle Ústavního soudu tehdy, nezakládá-li nový zákon následky pro minulost, avšak v minulosti nastalé skutečnosti právně kvalifikuje jako podmínku budoucího právního následku nebo pro budoucnost modifikuje právní následky založené podle dřívějších předpisů (nález sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 144, v němž je dále odkazováno na PROCHÁZKA, A. Retroaktivita zákonů. In: Slovník veřejného práva. Sv. III. Brno, 1934, s. 800; TILSCH, E. Občanské právo. Obecná část. Praha, 1925, s. 78). V této souvislosti Ústavní soud v minulosti odkázel na judikaturu německého Spolkového ústavního soudu, podle níž je nepravě retroaktivní taková právní norma, kterou zákonodárce zasáhne do skutkového stavu, který sice započal již v minulosti, ale který dosud nebyl uzavřen (*tatbestandliche Rückanknüpfung*); dané pravidlo nemá vliv na časovou, ale věcnou působnost právní normy, kdy právní účinky zákona nastávají až po jeho vyhlášení, týkají se však situací, které již byly „uvezeny do pohybu“ před nabytím účinnosti nového zákona [nález sp. zn. Pl. ÚS 30/23, bod 136, v němž je dále odkazováno na rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ze dne 14. 5. 1986 sp. zn. 2 BvL 2/83 (BVerfGE 72, 200) nebo ze dne 3. 12. 1997 sp. zn. 2 BvR 882/97 (BVerfGE 97, 67)].
132. Nepravá retroaktivita je obecně přípustná, pokud nepřipustným způsobem nezasahuje do principu právní jistoty a principu důvěry v právo podle čl. 1 odst. 1 Ústavy [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 30/23, bod 137; nález sp. zn. Pl. ÚS 38/06 ze dne 6. 2. 2007 ve znění opravného usnesení ze dne 3. 4. 2007 (N 23/44 SbNU 279; 84/2007 Sb.); nález sp. zn. Pl. ÚS 51/2000 ze dne 13. 3. 2001 (N 42/21 SbNU 369; 128/2001 Sb.)]. Jinými slovy, nepravá retroaktivita je zásadně přípustná a posuzování, zda je nepravá retroaktivita výjimečně nepřipustná, spočívá v porovnání cíle, který zákonodárce sledoval, a prostředků, které k dosažení cíle zvolil, se zklamanou důvěrou občanů v právo, a to co do „únosnosti“ takového zklamání [nález sp. zn. Pl. ÚS 30/23, bod 138; nález sp. zn. Pl. ÚS 9/08 ze dne 12. 7. 2011 (N 127/62 SbNU 3; 236/2011 Sb.), bod 15; nález sp. zn. Pl. ÚS 17/11, bod 55].
133. Závěr o druhu legislativního řešení časového střetu právních norem by tak neměl být věcí nahodilou nebo předmětem libovůle zákonodárce, nýbrž musí být výsledkem vyvažování v kolizi stojících hodnot a zájmů (nález sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 149). Vyšší intenzita veřejného zájmu je s to odůvodnit vyšší míru zásahu do principu právní jistoty a důvěry jednotlivce v právo, a *vice versa*. Je přitom nutno šetřit podstatu a smysl základních práv (čl. 4 odst. 4 Listiny).

VII. 3. 5.

Posouzení souladu čl. XXII zákona č. 349/2023 Sb. s principem důvěry v právo
a principem právní jistoty

134. Ústavní soud má – podobně jako navrhovatelka a vedlejší účastnice – za to, že napadené přechodné ustanovení zákona č. 349/2023 Sb. zakotvuje princip nepravé retroaktivity, resp. retrospektivy. Novelizovaná ustanovení zákona o stavebním spoření působí pouze do budoucna a nemají dopad na nároky na státní podporu (resp. přesněji nároky na připsání zálohy státní podpory), jež vznikly přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 349/2023 Sb., tedy před dnem 1. 1. 2024.
135. Jelikož nepravá retroaktivita je obecně přípustná, pokud nepřipustným způsobem nezasahuje do principu právní jistoty a principu důvěry v právo podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, je nutno posoudit, zda míra zásahu do důvěry účastníků stavebního spoření ve stabilitu práva (zejména v to, že výše státní podpory u smluv o stavebním spoření, jež byly uzavřeny do 31. 12. 2023, zůstane neměnná přinejmenším po celou vázací dobu šesti let) v porovnání s významem a naléhavostí veřejného zájmu na změně právní úpravy nepřesahuje míru únosnosti. Tuto otázku Ústavní soud posuzoval i s ohledem na údaje, které mu byly poskytnuty Asociací českých stavebních spořitel a Ministerstvem financí a které dokreslují (měřitelné) dopady napadené novely do právní sféry účastníků stavebního spoření, do sféry veřejných rozpočtů a na fungování systému stavebního spoření obecně.
136. Vláda ve svém vyjádření uváděla, že napadené ustanovení sledovalo zájem na snížení deficitu státního rozpočtu a stabilizaci veřejných financí. Jak již Ústavní soud konstatoval na jiném místě, tento cíl lze v obecné rovině považovat za legitimní (v podrobnostech viz výše, bod 107).
137. V této souvislosti Ústavní soud především poukazuje na to, že pouze kolem 15 % (podle údajů z let 2019–2024 se tato hodnota pohybovala v intervalu 14,5–16,6 %) účastníků stavebního spoření využije možnost požádat o účelově vázaný úvěr ze stavebního spoření. Zbylá část účastníků využívá pouze možnost spoření, které ovšem účelově vázáno není. Ač podle odhadu Asociace českých stavebních spořitel vyzývá i část těchto osob ušetřené finanční prostředky na pořízení vybavení do domácnosti nebo k renovaci bydlení (nota bene, Ústavní soud nemá přesné údaje, o jak velkou část účastníků jde, neboť AČSS ve svých odhadech odkázala pouze na údaje uvedené bez dalších podrobností předsedou představenstva jedné ze stavebních spořitel v rozhovoru pro média, což nelze považovat za dostatečný zdroj informací), desítky procent účastníků patně využívají stavební spoření k jiným účelům a pouze jako výhodný, státem podporovaný finanční produkt. Pokud se zákonodárce rozhodl tuto podporu omezit – a to i u stávajících smluv o stavebním spoření – v zájmu konsolidace veřejných financí, lze jeho snahu považovat za legitimní a odůvodněnou.
138. Ústavní soud nevidí důvod ani k tomu, aby se pouštěl do spekulací, zda by volba jiného intertemporálního řešení mohla vést k vládou namítanému efektu předzásobení (tj. ke hromadnému uzavírání nových smluv o stavebním spoření za potenciálně výhodnějších podmínek před vstupem novelizovaných ustanovení zákona v účinnost) a zda bylo přijetí této nepravé retroaktivní právní úpravy potřebné. Není totiž rozhodné, zda by přijetí jiného intertemporálního řešení vedlo ke zvýšení výdajů ze státního rozpočtu nebo „pouze“ k jejich stagnaci či snížení o nižší než očekávanou částku. Podstatné je, že byla-li by zvolena navrhovatelkou preferovaná varianta úplné ne-retroaktivity (tj. nová právní úprava státní podpory by se vztahovala pouze na smlouvy o stavebním spoření uzavřené po vstupu nové právní úpravy v účinnost dne 1. 1. 2024), stát by byl povinen vyplácet státní podporu v původní výši u více než 2,9 mil. smluv, jež se ke konci roku 2023 nacházely ve fázi spoření, příp. u cca 2,6 mil. smluv, u nichž ke konci roku 2023 pořád trvala šestiletá vázací doba (srov. Základní ukazatele vývoje stavebního spoření v České republice k 31. 12. 2024, zveřejňované Ministerstvem financí¹). To by kladlo nikoli zanedbatelné nároky na veřejné finance.

139. Ústavní soud se proto dále zabýval porovnáním cíle, který zákonodárce sledoval, a prostředků, které k jeho dosažení zvolil, s mírou (resp. „únosností“) zklamané důvěry dotčených účastníků stavebního spoření v právo (nález sp. zn. Pl. ÚS 30/23, bod 138). Na intenzitu namítaného zásahu do důvěry účastníků stavebního spoření v právo se lze dívat ze dvou stran: Zaprvé, optikou toho, o kolik bylo v důsledku napadené novely nižší rozmnožení jejich majetku, s nímž mohli důvodně počítat v průběhu šestileté vázací doby, v absolutních hodnotách (v Kč). Zadruhé, optikou toho, o kolik bylo v důsledku napadené novely nižší rozmnožení jejich majetku v relativních hodnotách (procentech). Ačkoli je finální výše úspor, resp. čistý výnos stavebního spoření a celková výše státní podpory, jež bude tomu kterému účastníkovi vyplacena, závislá na mnoha faktorech, obecně lze vycházet z toho, že základní parametry smluvního vztahu a očekávatelného zhodnocení vložených finančních prostředků (zejména úroková sazba z vkladů, úroková sazba z případného úvěru ze stavebního spoření, maximální výše státní podpory apod. podle § 5 a 10 zákona o stavebním spoření) jsou dány již při uzavírání smlouvy o stavebním spoření a jsou po dobu trvání vázací doby zásadně neměnné.
140. Ústavní soud znovu zdůrazňuje, že v důsledku napadené novely došlo v absolutních hodnotách ke snížení výše státní podpory z nanejvýše 2 000 Kč ročně (10 % z ušetřené částky, max. z částky 20 000 Kč) na nanejvýše 1 000 Kč ročně (5 % z ušetřené částky, max. z částky 20 000 Kč). Za celou šestiletou vázací dobu jde tudíž o snížení výše státní podpory o přibližně 6 000 Kč. Jelikož napadená ustanovení jsou pouze nepravě retroaktivní a nedotýkají se nároků na státní podporu vzniklých přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 349/2023 Sb., tato maximální „ztracená“ výše státní podpory pak bude pochopitelně o to nižší, a) o co déle účastník stavebního spoření v době vstupu napadené novely v účinnost spořil, tj. o co větší část šestileté vázací doby do tohoto momentu uplynula, a b) o co nižší než efektivní částku (20 000 Kč ročně) účastník spořil.
141. Co se týče faktoru ad a), Ústavní soud podotýká, že nepravě retroaktivní změna výše státní podpory se potenciálně nejcitelněji – alespoň co do maximální částky, kterou mohl účastník získat na státní podporu stavebního spoření – dotkne těch osob, jež uzavřely novou smlouvu o stavebním spoření těsně před vstupem napadené novely v účinnost, tj. během roku 2023. U starších smluv, u nichž pořád běžela šestiletá vázací doba, bude tento dopad pochopitelně postupně klesat. V roce 2023 bylo podle získaných údajů uzavřeno 323 324 nových smluv o stavebním spoření, v roce 2022 to bylo 404 063 smluv, v roce 2021 to bylo 369 195 smluv, v roce 2020 to bylo 383 0238 smluv a v roce 2019 to bylo 427 944 smluv. S každým uplynulým kalendářním rokem, během něhož běžela účastníkovi stavebního spoření vázací doba, se přitom jeho potenciální „ztráta“, kterou mohl v důsledku přijetí napadené novely utrpět, snížila přibližně o 1 000 Kč (při spoření efektivní částky a zohlednění složeného úročení vkladů a zejména připsaných záloh státní podpory stavebního spoření).
142. Co se týče faktoru ad b), Ústavní soud poukazuje především na to, že zdaleka ne všichni účastníci stavebního spoření spořili částky, u nichž mohli dosáhnout na státní podporu v maximální výši. V roce 2023 spořilo nižší částku přinejmenším 14 % účastníků, v roce 2022 18 % účastníků, v roce 2021 37 % účastníků a v letech 2020 a 2019 dokonce 50 % účastníků.
143. To znamená, že namítané nepravě retroaktivní snížení výše státní podpory se ve sféře účastníků stavebního spoření mohlo projevit jako zhodnocení majetku, které bylo oproti očekávanému zhodnocení nižší o ne více než cca 6 000 Kč za celou šestiletou vázací dobu; pro dokreslení kontextu jde o cca 14 % průměrné hrubé měsíční mzdy v letech 2023–2024.² U statistik účastníků stavebního spoření byl však tento negativní dopad mnohem méně citelný, a to buď kvůli tomu, že v době vstupu napadené novely v účinnost spořili již delší dobu, a/nebo kvůli tomu, že spořili nižší než efektivní částku. U těchto osob se rozdíl mezi očekávaným a skutečným zhodnocením majetku patrně pohyboval v řádu nízkých tisíců nebo stovek Kč za celou šestiletou vázací dobu. To podle Ústavního soudu rozhodně nelze považovat za citelný zásah do práv účastníků stavebního spoření, jak se snaží tvrdit navrhovatelka. Naopak, z hlediska absolutních hodnot jde o zásah poměrně malé intenzity.

144. Dále Ústavní soud zdůrazňuje, že tyto závěry by nebyly příliš odlišné ani v případě, posuzovali-li by intenzitu zásahu do práv dotčených účastníků stavebního spoření v závislosti na změně čistého ročního výnosu stavebního spoření v procentech. Ústavní soud si za účelem posouzení této otázky vyžádal od Asociace českých stavebních spořitelů a Ministerstva financí modelové propočty, které demonstrují, jak se snížení výše státní podpory projeví na průměrném čistém ročním výnosu stavebního spoření, spořil-li účastník ročně efektivní částku 20 000 Kč. Podle propočtů Asociace českých stavebních spořitelů byl po započtení všech relevantních faktorů za celou šestiletou vázací dobu čistý roční výnos v průměru cca 4,4 % za předchozí právní úpravy a v průměru cca 2,8 % za nové právní úpravy (v podrobnostech viz výše, bod 41). Podle propočtů Ministerstva financí, které pracovalo s mírně odlišnými údaji, by čistý roční výnos za celou šestiletou vázací dobu byl přibližně 4,2 % za předchozí právní úpravy a přibližně 2,7 % za nové právní úpravy (v podrobnostech viz výše, bod 46 včetně tam uvedené Tab. 2). Průměrný čistý roční výnos stavebního spoření za celou šestiletou vázací dobu se tudíž snížil toliko o cca 1,5 až 1,6 % oproti tomu, co by mohli účastníci očekávat za předchozí právní úpravy.
145. I tady ovšem platí, že s ohledem na nepravě retroaktivní povahu novely byl negativní dopad do právní a majetkové sféry účastníků stavebního spoření o to menší, o co déle v době vstupu napadené novely v účinnost spořili, tj. o co větší část šestileté vázací doby do tohoto momentu uplynula. Například pokud účastník ke dni 31. 12. 2023 spořil již tři roky z celkové šestileté vázací doby (tj. za první tři roky spoření měl nárok na státní podporu stavebního spoření podle předchozí právní úpravy a za další tři roky již podle nové právní úpravy), pak podle propočtů Asociace českých stavebních spořitelů klesl jeho průměrný čistý roční výnos na cca 3,65 %, resp. podle propočtů Ministerstva financí na cca 3,5 % (v podrobnostech viz výše, body 41 a 46). Jejich průměrný roční výnos za celou šestiletou vázací dobu by se tudíž snížil toliko o cca 0,7 až 0,75 % oproti tomu, co by mohli očekávat za předchozí právní úpravy.
146. To – zjednodušeně řečeno – znamená, že i při pohledu na změnu čistého ročního výnosu stavebního spoření v procentech jde o změnu nanejvýš v řádu desetin procenta nebo velmi nízkých jednotek procenta, a to při optimální výši spořené částky, tj. 20 000 Kč ročně. Tento zásah do právní a majetkové sféry účastníků stavebního spoření nelze zcela marginalizovat, avšak nelze jej ani považovat za citelný. I pokud by Ústavní soud posuzoval intenzitu zásahu do práv účastníků stavebního spoření tímto prizmatem, šlo by opět o zásah nízké intenzity.
147. To má význam pro posouzení opodstatněnosti námitky navrhovatelky, že tato nepravě retroaktivní změna právní úpravy povede k zásadnímu prodloužení doby, po kterou budou účastníci povinni spořit, aby dosáhli tzv. cílovou částku, kterou si po dohodě se stavební spořitelnou určují při uzavírání smlouvy o stavebním spoření.
148. Než se Ústavní soud bude touto námitkou zabývat podrobněji, považuje za vhodné uvést, že cílová částka představuje maximální (horní) limit spoření na účtu stavebního spoření a podle § 5 odst. 9 zákona o stavebním spoření „se rovná součtu vkladů, státní podpory, úvěru ze stavebního spoření a úroků z vkladů a státní podpory, po odečtení daně z příjmů z těchto úroků“. Jinými slovy, cílová částka zahrnuje i případný úvěr ze stavebního spoření, o nějž však účastník stavebního spoření nemusí nikdy požádat. Mimo jiné i z tohoto důvodu cílová částka nemusí být – a často ani není – naspořena v plné výši.
149. Každopádně cílové částky u smluv o stavebním spoření se pohybují v řádu statisíců Kč (v podrobnostech viz výše, bod 40 včetně tam uvedené tabulky Tab. 1 a bod 45), kdežto výše „ztracené“ státní podpory se pohybuje spíše v řádu nízkých tisíců nebo stovek Kč (v podrobnostech viz výše, body 141 až 143). Je tudíž zcela zřejmé, že i když mohla napadená nepravě retroaktivní novela vést k jistému prodloužení potenciální délky spoření, toto prodloužení bude naprosto zanedbatelné.

150. Ústavní soud nakonec nepřehlédl ani to, že podle údajů získaných od Asociace českých stavebních spořitelů a Ministerstva financí většina stavebních spořitelů – s jedinou výjimkou – umožňuje bezsankční snížení výše cílové částky. Ačkoli podle všeobecných obchodních podmínek stavebních spořitelů (§ 7 zákona o stavebním spoření) není snížení výše cílové částky nárokové, nýbrž k němu lze přistoupit pouze po dohodě smluvních stran, podle Ministerstva financí to stavební spořitelny zpravidla umožňují. Účastníci stavebního spoření, jimž v době vstupu napadené právní úpravy v účinnost ještě neuplynula šestiletá vázací doba, tudíž měli mj. možnost zareagovat na změnu právní úpravy právě žádostí o snížení výše cílové částky.
151. Tím šlo dosáhnout mj. snížení tzv. minimálního měsíčního vkladu, jehož výše se zpravidla odvíjí od výše cílové částky. To následně umožňovalo účastníkům stavebního spoření snížit výši finančních prostředků, které by jinak byli povinni vkládat na svůj účet stavebního spoření za méně výhodných podmínek, a alokovat je jinde. Ačkoli tedy účastníci stavebního spoření skutečně neměli možnost v reakci na změnu právní úpravy vypovědět smlouvu o stavebním spoření během šesti-leté vázací doby, aniž by přišli o právo na výplatu do té doby připsaných záloh státní podpory, měli alespoň možnost snížit (prostřednictvím snížení cílové částky) výši finančních prostředků, které by jinak byli povinni vkládat na svůj účet stavebního spoření. Tím mohli účastníci stavebního spoření dále snížit dopad napadené nepravě retroaktivní právní úpravy do své právní a majetkové sféry.
152. Srovná-li Ústavní soud zásah do zájmů a důvěry účastníků stavebního spoření ve stabilitu právní úpravy na straně jedné s veřejným zájmem na konsolidaci veřejných financí a snížení deficitu státního rozpočtu na straně druhé, musí dospět k závěru o přípustnosti zásahu, který napadený čl. XXII zákona č. 349/2023 Sb. vyvolal.
153. Jak bylo podrobně vyloženo výše, zásah do práv účastníků stavebního spoření byl spíš nižší intenzity. Ačkoli se postavení těch účastníků, jimž v době vstupu napadené právní úpravy pořad běžela šestiletá vázací doba, bezpochyby zhoršilo, toto zhoršení pro ně nepředstavovalo nepřiměřené břemeno. Naopak, podle dostupných údajů se nepravě retroaktivní snížení výše státní podpory u naprosté většiny účastníků stavebního spoření projevilo pouze ve velmi omezeném rozsahu.
154. Na druhé straně legitimní veřejný zájem na konsolidaci veřejných financí a snížení deficitu státního rozpočtu – a to i prostřednictvím snížení výdajů na státní podporu stavebního spoření ve výši cca 2,2 mld. Kč ročně, jak shodně tvrdí navrhovatelka a vláda – nelze považovat za zcela bezvýznamný. Samotná úspora státních výdajů na podporu stavebního spoření sice není v kontextu celkových výdajů státního rozpočtu (cca 2 223 mld. ročně) nijak závratná, avšak ve spojení s dalšími podobnými opatřeními by měla dosahovat desítek miliard ročně (v podrobnostech viz výše bod 24), což je podstatně citelnější a významnější částka. Tento výsledek by přitom patrně nebylo možné dosáhnout, alespoň ne v kýženém časovém horizontu, pokud by zákonodárce změnil výši státní podpory stavebního spoření pouze do budoucna, tedy s úplně neretroaktivními účinky.
155. Ze získaných údajů navíc plyne, že atraktivita stavebního spoření pro potenciální nové účastníky v důsledku legislativních změn patrně zásadním způsobem neutrpěla. Zatímco v roce 2023 (tj. před přijetím napadené právní úpravy) bylo uzavřeno 377 865 nových smluv o stavebním spoření, v roce 2024 (tj. po přijetí napadené právní úpravy) bylo uzavřeno 354 762 nových smluv; tj. meziročně jde o pokles 6,1 %. Ústavní soud nicméně zdůrazňuje, že na atraktivitu stavebního spoření může mít vliv celá řada faktorů (např. mezi roky 2022 a 2023 to byl i bez této legislativní změny pokles o 22,3 %) a že k výkyvům v počtu nově uzavíraných smluv docházelo i v minulosti (v letech 2023 a 2024 se dostal počet nově uzavíraných smluv přibližně na hodnoty z let 2015 a 2017; v dalších letech byl naopak signifikantně vyšší).³ Z dostupných údajů nevyplývá, že by pokles počtu nově uzavíraných smluv v posledních letech výrazně ohrožoval stabilitu segmentu stavebních spořitelů.⁴

156. Ústavní soud s ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti konstatuje, že je zřejmé, že důvěra v právo a právní jistota stávajících účastníků stavebního spoření mohly být dotčeny, zájem účastníků stavebního spoření, u nichž v rozhodné době pořád běžela šestiletá vázací doba, na zachování předchozí právní úpravy však nepřevyšoval veřejný zájem na přijetí nové, nepravě retroaktivní právní úpravy. Napadený čl. XXII zákona č. 349/2023 Sb. není v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy.

VII. 3. 6.

Posouzení souladu čl. XXII zákona č. 349/2023 Sb. s dalšími ustanoveními Ústavy

157. Navrhovatelka namítala také rozpor napadené právní úpravy s čl. 1 odst. 2 Ústavy (zásada, že Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva), čl. 9 odst. 2 Ústavy (nepřípustnost změny podstatných náležitostí demokratického právního státu), čl. 10 (vázanost České republiky tam vymezenými mezinárodními smlouvami) a čl. 10a Ústavy (podmínky přenesení některých pravomocí orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci). Jelikož navrhovatelka stran tvrzeného nesouladu napadené právní úpravy s uvedenými ustanoveními Ústavy nevznesla žádné, natož konkrétní a řádně odůvodněné, argumenty, Ústavní soud neshledal důvod k tomu, aby se touto otázkou dále zabýval.

VII. 3. 7.

Shrnutí

158. Ústavní soud s ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti uzavírá, že v nyní posuzované věci zájem účastníků stavebního spoření, u nichž v rozhodné době pořad běžela šestiletá vázací doba, na zachování předchozí právní úpravy nepřevyšoval veřejný zájem na přijetí nové právní úpravy. Napadený čl. XXII zákona č. 349/2023 Sb., jenž zakotvoval sporné přechodné ustanovení s nepřípustně retroaktivními (retrospektivními) účinky, lze považovat za ústavně konformní.

VIII.

Závěr

159. Ústavní soud neshledal důvod ke zrušení napadeného § 10 odst. 2 v čísle „5“ zákona o stavebním spoření ani napadeného čl. XXII („Přechodné ustanovení“) zákona č. 349/2023 Sb. V řízení totiž nebyl prokázán jejich rozpor s navrhovatelkou namítanými ustanoveními ústavního pořádku České republiky.
160. Ústavní soud proto podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu návrh na zrušení napadených ustanovení zamítl jako nedůvodný.

Předseda Ústavního soudu:

JUDr. Baxa v. r.

¹ Údaje dostupné na stránce <https://www.mfcr.cz/cs/financni-trh/stavebni-sporeni/vyvoj-stavebniho-sporeni/2024/zakladni-ukazatele-vyvoje-stavebniho-sporeni-v-ces-59106>.

² Podle údajů Českého statistického úřadu činila průměrná hrubá měsíční mzda zaměstnanců přibližně 43 120 Kč v roce 2023 a 46 165 Kč v roce 2024. I po zohlednění složených úroků za šestiletou vázací dobu jde tudíž o „ztrátu zisku“ ve výši max. 15–14 % průměrné měsíční mzdy (na přepočtené počty zaměstnanců v letech 2023 a 2024). Údaje dostupné na stránce: [https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/cs/index.jspx?_af=cs&_afT=T&_afB=BULKA&skupId=855&katalog=30852&pvo=MZD01-A&pvo=MZD01-A&evo=v208 ! MZD-LEG4 1\)](https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/cs/index.jspx?_af=cs&_afT=T&_afB=BULKA&skupId=855&katalog=30852&pvo=MZD01-A&pvo=MZD01-A&evo=v208 ! MZD-LEG4 1)).

³ V podrobnostech viz Základní ukazatele vývoje stavebního spoření v České republice k 31. 12. 2024 (citováno výše v poznámce pod čarou č. 1).

⁴ V podrobnostech viz Zprávu o finanční stabilitě – podzim 2023, zveřejňovanou ČNB, 15. 12. 2023, s. 26. Dostupná na stránce <https://www.cnb.cz/cs/financni-stabilita/publikace-o-financni-stabilite/Zprava-o-financni-stabilite-podzim-2023-00002/>.

ISSN 3029-5092

Vydavatel: Ministerstvo vnitra, Nad Štolou 3, poštovní schránka 21, 170 34 Praha 7 • **Redakce Sbírky zákonů a mezinárodních smluv:** Ministerstvo vnitra, nám. Hrdinů 1634/3, poštovní schránka 155/SB, 140 21, Praha 4, telefon: 974 817 289, e-mail: sbirka@mvcz.cz • Sazba: Tiskárna Ministerstva vnitra, Bartůňkova 1159/4, poštovní schránka 10, 149 00 Praha 11-Chodov • **Právně závazná elektronická verze Sbírky zákonů a mezinárodních smluv je k dispozici na www.e-sbirka.cz** • Tištěnou verzi částky Sbírky zákonů a mezinárodních smluv lze objednat u Tiskárny Ministerstva vnitra, telefon: 974 887 312, e-mail: info@tmv.cz, www.tmv.cz • Předplatné je od 1. 1. 2024 ukončeno.