1. 2. 2022

ID: 114184

Rodičovský příspěvek

Pojmovým znakem sociálních práv je skutečnost, že nemají bezpodmínečnou povahu a lze se jich domáhat pouze v mezích platných zákonů (srov. čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Esenciální obsah práva rodičů pečujících o děti na pomoc ze strany státu definuje Ústavní soud ustáleně jako zajištění minimálního sociálního standardu, resp. garancí minimálního standardu lidské důstojnosti. V minulosti proto Ústavní soud neshledal ústavně nekonformním, nedosáhnou-li rodiče na některý typ podpory z důvodu nesplnění zákonných podmínek, pokud mají k dispozici ještě jiné dávky státní sociální podpory, a to i finančně méně výrazné [nález sp. zn. Pl. ÚS 31/17 ze dne 17. 12. 2019 (30/2020 Sb.), body 28, 29].

Ve vztahu k principu rovnosti Ústavní soud judikuje, že „nerovnost v sociálních vztazích, má-li se dotknout základních lidských práv, musí dosáhnout intenzity zpochybňující alespoň v určitém směru již samu podstatu rovnosti. Pokud by bylo stanovení různých podmínek sociálních dávek v závislosti na odůvodněných potřebách určitých skupin osob považováno paušálně za porušení základního práva a rovnosti v právech, znamenalo by to, že u sociálních dávek by vlastně žádnou podmínku pro nárok nebo jeho výši, spočívající např. ve věku, v době či individuálním posuzování sociální a ekonomické situace, ani nebylo možno stanovit“.

(Nález Ústavního soudu České republiky sp.zn. Pl.ÚS 1/20 ze dne 7.12.2021)

Ústavní soud rozhodl v plénu ve věci návrhu skupiny senátorů Parlamentu České republiky, zastoupené Mgr. O.S., advokátem se sídlem v O.u.M., na zrušení části zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a to čl. II zákona č. 363/2019 Sb. přechodná ustanovení v části bodu 1 ve slovech "a zároveň nedočerpal k tomuto datu celkovou částku rodičovského příspěvku na toto dítě či děti ve výši podle zákona č. 117/1995 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona", a v bodu 2, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky, jako účastníků řízení, a vlády České republiky, jako vedlejší účastnice řízení, tak, že návrh se zamítá.

Z odůvodnění

I. Podstata návrhu na zrušení části zákona

1. Skupina 53 senátorů Senátu Parlamentu České republiky (dále "skupina senátorů" nebo jen "navrhovatelka") navrhla Ústavnímu soudu, aby zrušil část zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, a to v rámci jeho přechodných ustanovení čl. II zákona č. 363/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen "zákon č. 363/2019 Sb." nebo "novela"), ve slovech bodu 1 "a zároveň nedočerpal k tomuto datu celkovou částku rodičovského příspěvku na toto dítě či děti ve výši podle zákona č. 117/1995 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona", jakož i celý bod 2 těchto ustanovení. Napadené znění zákona je tedy součástí přechodných ustanovení novely zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře (dále též jen "zákon o státní sociální podpoře"), publikované pod č. 363/2019 Sb., jejímž jádrem je zvýšení celkové částky rodičovského příspěvku z 220 000 Kč na 300

000 Kč v § 30 odst. 1 citovaného zákona.

2. Navrhovatelka považuje označená přechodná ustanovení novely za nespravedlivá, neboť odepírají některým rodičům nárok na část rodičovského příspěvku pouze z důvodu, že v minulosti nezvolili pomalejší čerpání příspěvku. Nově nastalé negativní důsledky rychlejšího čerpání rodičovského příspěvku jim přitom nemohly být při této volbě známy, a napadená část přechodných ustanovení tak postrádá racionální odůvodnění. Vznikl tu rozpor s principy předvídatelnosti, ochrany důvěry v právo a legitimního očekávání, rovnosti, zákazu svévole a současně došlo k nepřípustnému zásahu do práva rodičů pečujících o děti na pomoc státu.

3. Porušení principů předvídatelnosti, ochrany důvěry v právo a legitimního očekávání spatřuje navrhovatelka konkrétněji v povaze napadených ustanovení, jež se stala majetkovou sankcí - skrze odepření navýšení příspěvku - za chování, které se odehrálo před přijetím přechodných ustanovení. Tato ustanovení působí retrospektivně a jejich přijetí nemohli rodiče předvídat. Před uzákoněním napadených ustanovení navíc ministryně práce a sociálních věcí na sociálních sítích veřejně slíbila, že se zvýšení rodičovského příspěvku bude vztahovat i na rodiče, kteří již rodičovský příspěvek dočerpali a jejich dítě či děti dosud nedosáhly věku čtyř let. Jestliže by bylo již předchozí dočerpání rodičovského příspěvku, jako rozhodující kritérium, avizováno včas, mohli si tito rodiče čerpání zbývající částky rozložit do nižších měsíčních částek. Navrhovatelka upozornila, že předchozí novela zákona o státní sociální podpoře, kterou byl zvýšen rodičovský příspěvek pro rodiče vícerčat, tak učinila i vůči těm rodičům, kteří již celkovou částku rodičovského příspěvku dočerpali (čl. II bod 4 zákona č. 200/2017 Sb.). Nepředvídatelnost právní úpravy spatřuje navrhovatelka též ve skutečnosti, že doposud bylo rychlejší čerpání rodičovského příspěvku, spojené s dřívějším návratem rodičů do práce, chováním společensky žádoucím; stát rodiče pružnou úpravou čerpání příspěvku k brzkému návratu do práce motivoval.

4. Další námitkou navrhovatelky je porušení principu rovnosti. Rodičovský příspěvek je konstruován flexibilně a umožňuje varianty sladění péče o dítě a pracovního života. Přechodnými ustanoveními vytvořená nerovnost mezi dvěma skupinami osob ve srovnatelném postavení, s dočerpaným a dosud nevyčerpaným příspěvkem do čtyř let věku dítěte, by byla akceptovatelná pouze při splnění podmínky legitimního cíle. Napadená ustanovení však rozumné odůvodnění postrádají. Důvodová zpráva k zákonu ani Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (zpráva RIA) se k účelu tohoto diskriminačního opatření nevyjadřují. Rodičovský příspěvek nenahrazuje příjem z pracovní činnosti; jedná se o dávku nezávislou na jeho předchozího výši a zákon umožňuje, aby byl rodič při jeho pobírání výdělečně činný, zajistí-li péči o dítě některým z uvedených způsobů. Namísto ocenění rodičů za péči o dítě byl mezi rodiče vnesen pocit sociální nespravedlnosti. Zákonodárce se přitom nevyrovnal s alternativou jiného legislativního řešení, například s možností zvýšení celkové částky příspěvku všem rodičům dětí do čtyř let věku, nebo zvýšení této částky (a tedy i jednotlivých měsíčních plateb) jen rodičům dětí narozených po nabytí účinnosti zákona.

5. Podle skupiny senátorů porušují napadená ustanovení právo rodičů pečujících o dítě na pomoc státu, zaručené čl. 32 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina"). Zdůrazňuje se iracionalita právní úpravy a její extrémní nerovnost, neboť výše odepřeného rodičovského příspěvku v částce 80 000 Kč představuje více než čtvrtinu jeho nové celkové výše.

6. Navrhovatelka požádala Ústavní soud o přednostní projednání věci a též o vyslovení obiter dicti, v němž by se Ústavní soud nad rámec věci vyjádřil "k ústavnosti současné koncepce nároku na volbu rychlosti čerpání rodičovského příspěvku".

II. Vyjádření účastníků

7. Ústavní soud vyzval podle § 69 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších

předpisů (dále jen "zákon o Ústavním soudu"), Poslaneckou sněmovnu, Senát a vládu, aby se k návrhu vyjádřili. Veřejná ochránkyně práv sdělila Ústavnímu soudu, že nevyužívá svého práva vstoupit do řízení.

II.a/ Vyjádření Poslanecké sněmovny

8. Poslanecká sněmovna sdělila, že jí byl návrh zákona č. 363/2019 Sb. předložen dne 23. 5. 2019 a téhož dne byl rozeslán poslancům jako sněmovní tisk č. 490/0. Napadená přechodná ustanovení zákona, jenž byl posléze publikován dne 31. 12. 2019 v částce č. 152/2019 Sb., jsou shodná s původním vládním návrhem zákona. Prvé čtení návrhu zákona proběhlo dne 10. 7. 2019, kdy byl návrh zákona přikázán k projednání výboru pro sociální politiku jako výboru garančnímu; ten k němu vydal 5. 9. 2019 usnesení s doporučením, aby Poslanecká sněmovna vyslovila s návrhem zákona souhlas. Stejné doporučení vydala v usnesení z 3. 9. 2021 Stálá komise pro rodinu, rovné příležitosti a národnostní menšiny. Ve druhém čtení dne 25. 9. 2019 bylo v rámci podrobné rozpravy předneseno několik pozměňovacích návrhů, tři z nich na úpravu napadených ustanovení. Garanční výbor k nim v usnesení z 3. 10. 2019 zaujal nedoporučující stanovisko. Třetí čtení proběhlo ve dnech 1. 11. a 6. 11. 2019 a v něm byl návrh zákona ve znění přijatých pozměňovacích návrhů schválen.

9. Návrh zákona postoupila Poslanecká sněmovna Senátu dne 8. 11. 2019 a ten jej projednal na své schůzi dne 4. 12. 2019. Senát návrh zákona vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacím návrhem, který obsahoval nové znění čl. II bodu 2. O návrhu zákona ve znění Senátem přijatého pozměňovacího návrhu hlasovala Poslanecká sněmovna dne 17. 12. 2019 a setrvala na svém znění návrhu zákona. Prezidentem podepsaný zákon byl do Sněmovny doručen dne 18. 12. 2019. Poslanecká sněmovna v závěru vyjádření shrnula, že se omezila na popis průběhu legislativního procesu a že je věcí Ústavního soudu, aby posoudil otázku namítané protiústavnosti napadených ustanovení.

II.b/ Vyjádření Senátu

10. Senát se zabýval obsahem napadených přechodných ustanovení zákona č. 363/2019 Sb. a reprodukoval k němu právní názor skupiny senátorů, že tato odporují principu předvídatelnosti a důvěry v právo a jsou v rozporu s principem rovnosti a právem na pomoc od státu při rodičovství. Senát též shrnul průběh rozpravy o návrhu zákona, při níž zazněla kritika zvoleného kritéria zvýšení celkové částky rodičovského příspěvku, a akcentoval též některými senátory vyslovený přístup, podle něhož se měla změna výše dávky týkat pouze dětí, jež se narodily po datu nabytí účinnosti novely zákona o státní sociální podpoře. K proceduře projednání návrhu zákona Senát uvedl, že mu byl návrh zákona Poslaneckou sněmovnou postoupen dne 8. 11. 2019 a v Senátu byl projednán jako tisk č. 151 (12. funkční období). Organizační výbor Senátu přikázal tisk k projednání výboru pro zdravotnictví a sociální politiku jako garančnímu a ústavně-právnímu výboru. Oba výbory doporučily, po projednání návrhu zákona 3. 12. 2019, resp. 27. 11. 2019, vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacím návrhem. Ten rozšiřoval okruh osob oprávněných čerpat rodičovský příspěvek v nové výši 300 000 Kč i o rodiče, kteří již ke dni nabytí účinnosti nové úpravy vyčerpali rodičovský příspěvek, ale stále pečují o dítě či děti ve věku do čtyř let, které jsou nejmladší v rodině. Senát projednal návrh zákona dne 4. 12. 2019 a po rozpravě přijal usnesení, jímž vrátil návrh zákona Poslanecké sněmovně ve znění pozměňovacího návrhu navrženého oběma výbory. V hlasování se pro usnesení vyslovilo 70 senátorů ze 74 přítomných, nikdo nebyl proti.

II. c/ Vyjádření vlády

11. Vláda své vyjádření založila na povaze nároku na rodičovský příspěvek. Vzniká tu veřejnoprávní vztah ex lege, jehož obsahem je, vedle povinnosti rodiče zajistit řádnou osobní a celodenní péči o dítě, závazek státu hradit rodiči určitou částku, která mu má zčásti kompenzovat ztrátu příjmu či

jeho podstatné snížení. Zákonodárce zvolil při určení okruhu osob oprávněných k čerpání zvýšeného rodičovského příspěvku jako rozhodné kritérium existenci trvajícího veřejnoprávního vztahu mezi rodičem a státem. Vláda odkazuje na zprávu RIA, která obsáhle zdůvodňuje zvolenou variantu zákonné úpravy, zohledňující účel úpravy rodičovského příspěvku včetně jejích dopadů na zajištění péče o dítě. Podle vlády se nejedná o sankci vůči těm oprávněným osobám, které rodičovský příspěvek již vyčerpaly.

12. K námitkám navrhovatelky vůči intertemporalitě účinků přijaté úpravy vláda konstatovala, že se jedná o standardní příklad nepravé retroaktivity, která je obecně přípustná. Vláda je toho názoru, že zvolené kritérium vyplácení rodičovského příspěvku ve zvýšené částce není svévolné ani diskriminační. Zákonodárce nepodmínil výplatu vyšší částky rodičovského příspěvku kritérii jako rasa, náboženství, pohlaví, původ rodičů, rodinný stav, místo pobytu či narození ani výše majetku. Zvolené kritérium je odůvodnitelné, racionální a prosté jakéhokoliv útoku na lidskou důstojnost či rovnost v právech. Vláda též zdůraznila, že napadenými ustanoveními nedošlo ke zkrácení stávajících práv oprávněných osob. Nedošlo ani k porušení principu rovnosti, neboť osoby v rovném postavení jsou ty, které mají k okamžiku účinnosti zákona č. 363/2019 Sb. nárok na dávku od státu. Ve vyjádření vlády se odmítá argumentace principy předvídatelnosti, právní jistoty a legitimního očekávání. Takové očekávání nemůže založit vyjádření ministryně práce a sociálních věcí na sociálních sítích ohledně jejích preferencí stran připravované právní úpravy. Princip legitimního očekávání jakožto majetkový zájem může založit pouze platná a účinná právní norma, zakotvená ve vnitrostátní právní úpravě a mající oporu v ustálené judikatuře.

13. Napadenými ustanoveními nedošlo ani k porušení práva rodičů pečujících o děti na přiměřenou pomoc od státu podle čl. 32 odst. 5 Listiny. Sociálních práv garantovaných českým ústavním pořádkem se lze domáhat pouze v mezích zákonů a za použití zásady zdrženlivosti. Při posouzení racionality napadené úpravy je třeba zohlednit, jak vláda opakovaně akcentovala, rozpočtové dopady zvýšení rodičovského příspěvku, neboť zákonodárce je limitován finančními, hospodářskými a dalšími socioekonomickými ukazateli. Vláda uvedla, že rozsah sociálního zabezpečení je v demokratické společnosti předmětem politického konsenzu, a právní úprava by proto měla být svěřena primárně zákonodárci. Napadená ustanovení se nedotýkají jádra práva rodičů na pomoc v rodičovství, neboť rodičovský příspěvek, jako jednu z forem této pomoci, neruší ani jej nesnižují. Zákonná úprava sleduje legitimní cíl a použitý prostředek je rozumný k jeho dosažení.

14. Racionalita opatření byla podle vlády diktována též ohledem na udržitelnost veřejných financí, která je sama o sobě základním předpokladem existence a výkonu sociálních práv. Právní úpravu provedenou zákonem č. 363/2019 Sb. nelze chápat jako zásadní snížení standardu sociálního práva ve vztahu k rodičům, kteří rodičovský příspěvek již dočerpali. Použitý prostředek byl tedy rozumný (racionální), byť nemusel být nejlepší či nejúčinnější. Zákonodárce se řídil též rozpočtovými dopady zvýšení rodičovského příspěvku, jež v zákonem použité verzi představovaly částku více než 2,6 miliardy korun.

III. Replika navrhovatelky

15. K vyjádření vlády navrhovatelka uvedla, že se jedná o tak intenzivní zásah do práva zaručeného čl. 32 odst. 5 Listiny, jakož i porušení principu rovnosti, že nelze argumentovat zásadou zdrženlivosti. Napadená zákonná úprava totiž zakládá odlišné zacházení s dvěma skupinami rodičů v životní situaci takřka identické. Navrhovatelka nadále rozporuje argumentaci, kvalifikující použitou metodu jako nepravou retroaktivitu. Trvá na tom, že legitimní očekávání může být založeno též ustálenou praxí správního orgánu nebo jeho ujištěním. Nesouhlasí s tvrzením, že rodičovský příspěvek je třeba považovat za dávku, kterou je rodiči při osobní péči o dítě kompenzován výpadek příjmů z výdělečné činnosti. Má za to, že podmínka osobní péče je v zákoně velmi rozvolněna; příspěvek se blíží spíše dávce porodného. Navrhovatelka považuje odůvodnění v důvodové zprávě k

zákonu č. 363/2019 Sb. a ve zprávě RIA k němu za nedostatečné. Kritérium existence právního vztahu mezi rodičem a státem by mohlo být oprávněně použito pouze v případě, že by nebylo odvislé od vůle rodičů, například záležela-li by existence právního vztahu na věku dítěte.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

16. Podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu má právo podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení skupina nejméně 41 poslanců nebo skupina nejméně 17 senátorů. Tento návrh podala skupina 53 senátorů. V souladu s § 64 odst. 5 zákona o Ústavním soudu k němu připojila podpisovou listinu, na které každý z nich jednotlivě potvrdil, že se k návrhu připojuje.

17. Návrh splňuje veškeré zákonné náležitosti a je přípustný podle § 66 zákona o Ústavním soudu. Současně neexistuje žádný z důvodů pro zastavení řízení podle § 67 téhož zákona. Ústavní soud kladně posoudil také otázku, zda je oprávněn přezkoumat část zákona č. 363/2019 Sb., ve světle svého názoru, že návrhem na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení zásadně nelze napadnout novelizující právní předpis. Takovému právnímu předpisu zpravidla nelze přiznat samostatnou normativní existenci, neboť tu získává jeho obsah až jako součást právního předpisu novelizovaného [usnesení sp. zn. Pl. ÚS 25/2000 ze dne 15. 8. 2000 (U 27/19 SbNU 271) či sp. zn. Pl. ÚS 26/13 ze dne 5. 8. 2014, obě dostupná tak jako ostatní zde uvedená rozhodnutí Ústavního soudu na https://nalus.usoud.cz]. V posuzované věci však nejde o právní normu novelizující zákon o státní sociální podpoře, ale o přechodná ustanovení jeho novely, provedené zákonem č. 363/2019 Sb. Ústavní soud proto shledal derogační návrh meritorně projednatelným a dodává k tomu, že mj. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/14 ze dne 31. 3. 2015 (N 64/76 SbNU 867; 115/2015 Sb.) se v bodě 37 též spojuje ústavněprávní přezkum napadeného přechodného ustanovení se situací, v níž šlo o "přechodné ustanovení doplněné do jeho novely, provedené zákonem č. 303/2013 Sb." (jednalo se o novelu exekučního řádu).

18. Ústavní soud o návrhu rozhodl bez nařízení ústního jednání, neboť nehodlal provádět dokazování ve smyslu § 44 zákona o Ústavním soudu. Od ústního jednání nebylo možné očekávat další objasnění věci.

V. Legislativní proces přijetí napadených ustanovení

19. Ústavní soud přezkoumal v intencích § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, zda byla napadená ustanovení zákona č. 363/2019 Sb. přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Dospěl k závěru, že v tomto směru nelze zákonodárci nic vytýkat. Účastníci řízení i vedlejší účastník ostatně žádné deficity legislativního procesu neuvádějí. Pro stručnost Ústavní soud odkazuje na shrnutí průběhu legislativního procesu ve vyjádřeních Poslanecké sněmovny a Senátu.

VI. Dikce napadených ustanovení

20. Platná a účinná ustanovení zákona č. 369/2019 Sb., v jejichž citaci je zvýrazněn navrhovatelkou napadený text, zní následovně:

čl. II zákona č. 363/2019 Sb.

Přechodná ustanovení

(1) Rodičovský příspěvek ve výši podle zákona č. 117/1995 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, náleží od kalendářního měsíce, ve kterém tento zákon nabude účinnosti, a to také rodiči, který pečuje o dítě nebo děti do 4 let věku, které jsou nejmladší v rodině, a zároveň nedočerpal k tomuto datu celkovou částku rodičovského příspěvku na toto dítě či děti ve výši podle

zákona č. 117/1995 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. Zároveň se při stanovení nároku a výše rodičovského příspěvku podle zákona č. 117/1995 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, přihlíží k částce rodičovského příspěvku vyplacené při péči o toto dítě nebo děti za dobu přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. Úřad práce České republiky - krajské pobočky a pobočka pro hlavní město Prahu doručí příjemcům rodičovského příspěvku nejpozději do konce kalendářního měsíce následujícího po kalendářním měsíci, ve kterém tento zákon nabude účinnosti, písemné sdělení o změně výše rodičovského příspěvku; toto sdělení se nedoručuje do vlastních rukou.

(2) V případě rodiče, který sice pečuje o dítě nebo děti do 4 let věku, které jsou nejmladší v rodině, ale již dočerpal k datu nabytí účinnosti tohoto zákona celkovou částku rodičovského příspěvku ve výši podle zákona č. 117/1995 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, již rozdíl mezi celkovou částkou rodičovského příspěvku podle zákona č. 117/1995 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, a nejvyšší částkou rodičovského příspěvku podle zákona č. 117/1995 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, nenáleží.

VII. Meritorní přezkum návrhu

VII. a/ Konstrukce rodičovského příspěvku

21. Rodičovský příspěvek je tzv. netestovanou dávkou, tj. poskytovanou bez ohledu na výši příjmu. Nárok na rodičovský příspěvek se (nejobecněji) váže na osobní a celodenní řádnou péči o dítě (nejmladší dítě v rodině), trvá nejdéle do čtyř let jeho věku a je limitován celkovou částkou. Koncepce dávky prošla od roku 1995, kdy byla převzata do zákona o státní sociální podpoře (do roku 1990 mateřský příspěvek) změnami, jež modifikovaly podmínky vzniku nároku na její výplatu (blíže Koldinská, K., Tröster, P. a kol., Právo sociálního zabezpečení. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 210-214). Změny byly prováděny též přechodnými ustanoveními a příznačné pro ně bylo stanovení stále flexibilnějších podmínek, na něž byl vznik nároku vázán.

22. Podstatné koncepční změny právní úpravy rodičovského příspěvku byly provedeny s účinností od 1. 1. 2008 na základě zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. Rodiče mohou od uvedeného data čerpat dávku, vedle "klasického" způsobu a pomalejšího čerpání, v tzv. vícerychlostní struktuře a jí odpovídajících třech výměrách v pevných částkách, stanovených v rozmezí do dosažení dvou, tří a čtyř let věku dítěte (tehdy zvýšená výměra ve výši 11 400 Kč měsíčně, základní výměra ve výši 7 600 Kč měsíčně, snížená výměra ve výši 3 800 Kč měsíčně). Volba doby pobírání rodičovského příspěvku a jeho výše je uzákoněna jako nezměnitelná a nelze ji uplatňovat zpětně.

23. Od 1. 1. 2012 nabyly účinnost další změny právní úpravy rodičovského příspěvku, provedené - především v § 30 zákona o státní sociální podpoře i přechodnými ustanoveními - zákonem č. 366/2011 Sb., kterým se mění (zkráceně) zákon o pomoci v hmotné nouzi, zákon o sociálních službách a zákon o státní sociální podpoře. Podle § 30 zákona o státní sociální podpoře náleží rodičovský příspěvek rodiči, který po celý kalendářní měsíc osobně, celodenně a řádně pečuje o dítě, které je nejmladší v rodině, nejdéle do čtyř let věku dítěte a do doby, kdy byla vyplacena celková částka 220 000 Kč. Rodič se mohl podle přechodných ustanovení rozhodnout, zda bude čerpat dávku od 1. 1. 2012 podle dřívější právní úpravy nebo podle nové, v některých aspektech výhodnější.

24. Následovala právní úprava provedená zákonem č. 200/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších přepisů, a další související zákony. Zde bylo rodičům umožněno flexibilnější rozhodnutí o tom, v jaké výši a po jak dlouhou dobu budou dávku pobírat. Pro stanovení výše rodičovského příspěvku je stále rozhodující výše denního vyměřovacího základu pro stanovení peněžité pomoci v mateřství nebo nemocenského v souvislosti s

porodem nebo převzetím dítěte (podle zákona o nemocenském pojištění). Zrušena byla horní hranice čerpání dávky ve výši 11 500 Kč za kalendářní měsíc a rodičovský příspěvek může být čerpán až do výše odpovídající 70% třicetinásobku denního vyměřovacího základu, tedy do maximální výše peněžité pomoci v mateřství (32 640 Kč). Zkrátila se tak doba čerpání dávky, která musí činit nejméně šest měsíců.

25. Další změny právní úpravy byly provedeny zákonem č. 363/2019 Sb., přičemž se těžištěm novely po materiální stránce stalo zvýšení celkové částky rodičovského příspěvku na 300 000 Kč. Část přechodných ustanovení novely je nyní předmětem ústavního přezkumu.

26. Rodičovský příspěvek se stal po novelizacích, zejména díky možnosti volby čerpání v "třírychlostním" režimu, výrazně liberálnější dávkou. Podle novely z roku 2011 náleží rodičovský příspěvek též rodičům, kteří umístí za daných zákonných podmínek dítě do jeslí nebo jiného obdobného zařízení, což mělo podstatný vliv na rozhodování matek, dokdy zůstanou doma s dítětem. Změna provedená zákonem č. 200/2017 Sb. posunula odstraněním měsíčního limitu rodičovský příspěvek směrem k dominantně celkovému příspěvku (ve výši 220 000 Kč), který lze vyčerpat již po šesti měsících (podrobněji Vostatek, J. Česká rodinná politika: Quo vadis? Fórum sociální politiky č. 3/2001, s. 2-12).

27. Z posledního období významným nálezem v relaci k rodičovskému příspěvku se stal plenární nález ze dne 9. 1. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 31/09 (N 5/68 SbNU 89; 42/2013 Sb.), který řešil navrhovanou derogaci přechodných ustanovení zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů (bod 22 výše). Jeho obsahem je interpretace právní úpravy rodičovského příspěvku zejména ve světle napadené novelizace a v bodě 41 se vymezují legitimní cíle provedených změn. Jde především o zásadní změnu čerpání rodičovského příspěvku v návaznosti na jeho výši a smyslem takové úpravy je "participace rozhodování oprávněného rodiče na volbě doby, způsobu a výše čerpání této dávky". Napadená ustanovení sledují též racionální cíl zavedení pravidel určení výše rodičovského příspěvku pro ty rodiče, kteří rodičovský příspěvek pobírali podle právních předpisů účinných před 1. 1. 2008 a nemohli by provést volbu nároku na rodičovský příspěvek podle nové právní úpravy, ač nárok dosud trvá. Existence těchto pravidel byla zavedena v zájmu dodržení principu rovnosti mezi rodiči, pobírajícími rodičovský příspěvek s výpočtem podle rozdílných právních úprav.

VII.b/ Intertemporalita

28. Napadená právní úprava rozlišuje, za účelem čerpání (též) zbylých 80 000 Kč do nově stanovené celkové částky 300 000 Kč rodičovského příspěvku, dvě skupiny z dosavadních příjemců dávky. První skupinu, jejíž práva jsou obsahem prvního odstavce čl. II přechodných ustanovení zákona č. 363/2019 Sb. (dále též jen "přechodná ustanovení"), představují ti rodiče, kteří k datu její účinnosti, tedy k 1. 1. 2020, dosavadní celkovou částku 220 000 Kč podle zákona o sociální podpoře nedočerpali. Druhou skupinu, o níž hovoří druhý odstavec citovaného článku přechodných ustanovení, tvoří rodiče sice ještě i nejpozději v době nabytí účinnosti novely pečující o dítě nebo děti do čtyř let věku nejmladší v rodině, ale celková částka (dosavadních 220 000 Kč) jimi byla nejdéle k datu účinnosti novely vyčerpána. Této skupině již rozdíl mezi dosavadní a nově stanovenou celkovou částkou rodičovského příspěvku, jak se v závěru druhého odstavce čl. II konstatuje, nenáleží.

29. Kritériem rozlišení obou skupin příjemců dávky se tedy stal časový moment data nabytí účinnosti zákona č. 363/2019 Sb., tj. 1. 1. 2020 (čl. XVI části dvanácté novely). Třeba však dodat, že se na toto kritérium bezprostředně váží dvě časově předcházející skutečnosti. Jednou je volba doby a tím i výše (v rámci intervalů) čerpání celkové částky rodičovského příspěvku, jež musela být provedena - pro všechny rodiče bez rozdílu - již při uplatnění nároku. Druhou je pak důsledek vyčerpání celkové částky rodičovského příspěvku ještě přede dnem nabytí účinnosti novely. Ten znamená, ač to text novely výslovně neuvádí, že rodičům ve druhé skupině jejich nárok přede dnem 1. 1. 2020 zanikl.

30. Předmětná přechodná ustanovení jsou založena na metodě nepravé retroaktivity. Je ústavněprávní notorietou [nález ze dne 4. 2. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 21/96 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.), nález ze dne 19. 4. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.), již výše v bodě 17 citovaný nález Pl. ÚS 1/14 a další], že zatímco pravá retroaktivita je zásadně nepřípustná, v případě retroaktivity nepravé, je zásadou její přípustnost, jde-li o ustanovení vhodné a potřebné k dosažení zákonného cíle. Intertemporální ustanovení jiných právních úprav v odvětví sociálního zabezpečení používají nepravou retroaktivitu zcela běžně - postačí uvést § 168 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů, nebo § 68 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů. I z těchto aspektů je použití nepravé retroaktivity v dané situaci přijatelné. V konkrétní rovině to znamená, že skupině rodičů podle odst. 1 čl. II přechodných ustanovení, jimž jsou k rozhodnému datu podle zákona jednotlivé měsíční částky z celkové výše rodičovského příspěvku průběžně vypláceny, svědčí nová právní úprava výše celkové částky, zatímco pro druhou skupinu podle odst. 2 čl. II bylo výslovně zvoleno "negativní řešení": její nárok na rodičovský příspěvek byl v úplnosti celkové částky vyčerpán, nárok tedy zanikl a nepravá retroaktivita se na ni nevztahuje.

31. Rodičovský příspěvek je sociální dávkou úzce související s osobní péčí rodiče o dítě; dávkou, na niž vzniká pečujícímu rodiči nárok za zákonem stanovených podmínek, a je-li uplatněn, pak takto založený vztah mezi rodičem a státem může zaniknout z více důvodů (různých sociálních událostí), z nichž zde mají z hlediska splnění význam vyčerpání celkové částky sociální dávky, dovršení čtvrtého roku věku dítěte a narození dalšího dítěte v rodině. Stát tak určuje hranice poskytování této dávky sociální podpory a ponechává pečujícímu rodiči volbu, aby si naplánoval osobní, rodinný a profesní život tak, jak mu nejvíce vyhovuje a uzpůsobil tomu čerpání rodičovského příspěvku.

32. Ústavní soud tedy rozlišovací kritérium zvolené zákonodárcem v napadené právní úpravě nepovažuje, z výše již uvedených důvodů, za svévolné. Nezbytnost existence trvajícího vztahu mezi státem a pečujícím rodičem k datu nabytí účinnosti zákona č. 363/2019 Sb. je odůvodněna smyslem zákonné úpravy rodičovského příspěvku, jenž má umožnit rodiči věnovat se po jím zvolené období celodenní osobní péči o (nejmladší) dítě v rodině. Určením výše a doby čerpání rodičovského příspěvku provedl pečující rodič volbu, motivovanou například plánem na časnější návrat zpět na trh práce či jinými (rodinnými) důvody. Vyčerpáním celkové částky rodičovského příspěvku vztah mezi rodičem a státem zanikl a zákon tu neshledal důvod, proč by měl být již zaniklý právní vztah se zpětným účinkem obnoven.

33. Navrhovatelka vyzdvihuje, jak bylo ostatně uvedeno i ve vyjádření Senátu k návrhu, jako podstatné dvě právní skutečnosti. Rámec poskytování měsíčních částek rodičovského příspěvku až do celkové stanovené výše zajisté tvoří doba osobní, celodenní a řádné péče o dítě do čtyř let věku, a dále skutečnost, že jde o nejmladší dítě v rodině. Opomíjí se tu však nezbytnost existence dodatečné zákonné úpravy - nad rámec přechodných ustanovení - stanovící výslovnou výjimku, podle níž se, vedle již zaniklého nároku na dávku, upraví podmínky dalšího plnění z téhož důvodu.

34. Podle § 54 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře nezaniká nárok na dávku uplynutím času, není-li tímto zákonem stanoveno jinak. Úprava spojená se zánikem nároku se tedy ponechává na konkrétním znění zákona. Příkladem výjimky ze zásady, podle níž nárok zaniká vyčerpáním celkové výše sociální dávky, je u rodičovského příspěvku text věty druhé bodu 4 čl. II přechodných ustanovení zákona č. 200/2017 Sb. (viz bod 24 výše): "Pokud již došlo k zániku nároku na rodičovský příspěvek z důvodu vyčerpání částky 200 000 Kč a rodič nadále pečuje alespoň o dvě děti narozené současně ve věku do 4 let, vzniká mu ode dne 1. ledna 2018 nárok na rodičovský příspěvek ve výši 110 000 Kč."

35. Obdobnou právní úpravu přechodných ustanovení však zákon o státní sociální podpoře, ale ani jeho novela provedená zákonem č. 363/2019 Sb., neobsahují. Účinným zůstává znění § 30 odst. 1

zákona o státní sociální podpoře, které upravuje podmínky vzniku nároku na rodičovský příspěvek a zní: "Rodič, který po celý kalendářní měsíc osobně celodenně a řádně pečuje o dítě, které je nejmladší v rodině, má nárok na rodičovský příspěvek nejdéle do 4 let věku tohoto dítěte, a to nejdéle do doby, kdy byla na rodičovském příspěvku vyplacena z důvodu péče o totéž nejmladší dítě v rodině celková částka 300 000 Kč, není-li dále stanoveno jinak. V případě, že nejmladším dítětem v rodině jsou 2 či více dětí narozených současně (dále jen "vícerčata"), má tento rodič nárok na 1,5násobek částky 300 000 Kč." Zbývá jen dodat, že s výjimkou výše částky je text zákona totožný s jeho zněním před novelou.

36. Ústavní soud tu uzavírá, že napadená část přechodných ustanovení zákona č. 363/2019 Sb. neporušuje principy ústavně přípustné intertemporální úpravy. Zákonodárce disponuje při změně právní regulace diskrecí upravit přechodná ustanovení způsobem, který podle něj odpovídá smyslu a cílům právní regulace.

VII. c/ Garance práva rodičů pečujících o děti na pomoc státu

37. Napadenou právní úpravou je podle navrhovatelky porušeno právo rodičů pečujících o děti na pomoc ze strany státu, zaručené v čl. 32 odst. 5 Listiny. Tato pomoc, kterou Listina blíže nespecifikuje, má ovšem různorodou formu, může být hmotné i nehmotné povahy. Z větší části je zakotvena v právních předpisech z oblasti sociálního zabezpečení, a to v nemalé míře právě dávkami státní sociální podpory jako přídavek na dítě, porodné a rodičovský příspěvek. Projevem sociální podpory rodiny je však například též daňové zvýhodnění (srov. usnesení sp. zn. III. ÚS 3339/14 ze dne 22. 1. 2015). Při posuzování zásahů do čl. 32 odst. 5 Listiny je zároveň třeba mít na zřeteli, že primární odpovědnost za řešení životní situace spojené s narozením dítěte leží na rodičích. Pomoc ze strany státu by měla vždy nastupovat subsidiárně. Ústavní soud již v minulosti i v souvislosti s rodičovským příspěvkem dovodil, že dávky státní sociální podpory nastupují teprve tehdy, jestliže životní situaci jednotlivce nelze řešit poskytováním dávek z prvního pilíře pojistného systému, jehož součástí je též nemocenské pojištění, které má v zásadě přednost před dávkami sociálního zabezpečení poskytovanými ze stejného důvodu (nález sp. zn. Pl. ÚS 31/09 citovaný v bodě 27 výše, bod 42 in fine).

38. Ústavní soud se ve své ustálené rozhodovací praxi staví k přezkumu aplikace i interpretace sociálních práv zakotvených v hlavě čtvrté Listiny zdrženlivě, neboť si je vědom skutečnosti, že zákonná úprava i její použití jsou omezeny možnostmi státního rozpočtu, podloženými výsledky hospodaření státu. V tomto rámci se pak mohou uplatnit limity dané příslušnými články Listiny upravujícími sociální práva. Zároveň se tu jedná o otázky svou podstatou politické. Posouzení účelnosti a vhodnosti zákonné úpravy v této oblasti proto Ústavní soud v zásadě ponechává v pravomoci zákonodárce a do jeho činnosti, kromě případů zjištěné neústavnosti, nezasahuje. Pojmovým znakem sociálních práv je tak skutečnost, že nemají bezpodmínečnou povahu a lze se jich domáhat pouze v mezích platných zákonů (srov. čl. 41 odst. 1 Listiny, resp. jiná ustanovení odkazující na zákonnou úpravu, jako např. čl. 32 odst. 6 Listiny). Tato absence přímé vymahatelnosti se projevuje v nutnosti jejich náležité zákonné konkretizace, což je současně i podmínkou konkrétní realizace jednotlivých sociálních práv [viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/07 ze dne 23. 3. 2010 (N 61/56 SbNU 653; 135/2010 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 2/08 ze dne 23. 4. 2008 (N 73/49 SbNU 85; 166/2008 Sb.)].

39. Diskrece poskytnutá zákonodárci v čl. 41 odst. 1 Listiny, resp. v čl. 32 odst. 6 Listiny však není neomezená. Zákonné vymezení podmínek realizace sociálních práv nesmí být v rozporu se základními ústavními principy a nesmí zasahovat do samotné podstaty těchto základních práv. Stejně jako v případě základních práv a svobod přímo vymahatelných na základě Listiny, musí též v případě sociálních práv zákonodárce respektovat pravidlo uvedené v čl. 4 odst. 4 Listiny, podle něhož při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu

(již citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 2/08, body 52-56).

40. Z uvedených důvodů se v judikatuře Ústavního soudu prosadil a ustálil, jako metodologický nástroj přezkumu zásahu zákonodárce do oblasti sociálních práv, tzv. test racionality (rozumnosti), sestávající z následujících čtyř kroků: 1. vymezení smyslu a podstaty, tedy esenciálního obsahu (jádra) hospodářského, sociálního či kulturního práva, 2. zhodnocení, zda se zákon nedotýká samotné existence sociálního práva nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu, 3. posouzení, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl, tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv, a 4. zodpovězení otázky, zda zákonný prostředek použitý k dosažení tohoto cíle je racionální (rozumný), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší [nález sp. zn. Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. 5. 2008 (N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb.), body 102-105].

41. Esenciální obsah práva rodičů pečujících o děti na pomoc ze strany státu definuje Ústavní soud ustáleně jako zajištění minimálního sociálního standardu, resp. garancí minimálního standardu lidské důstojnosti. V minulosti proto Ústavní soud neshledal ústavně nekonformním, nedosáhnou-li rodiče na některý typ podpory z důvodu nesplnění zákonných podmínek, pokud mají k dispozici ještě jiné dávky státní sociální podpory, a to i finančně méně výrazné [nález sp. zn. Pl. ÚS 31/17 ze dne 17. 12. 2019 (30/2020 Sb.), body 28, 29].

42. V posuzované věci neshledal Ústavní soud zásah do esenciálního obsahu předmětného základního práva. Rodičovský příspěvek je pouze jednou z forem pomoci státu rodičům pečujícím o děti. Výše rodičovského příspěvku před napadenou novelou nepochybně nepředstavovala zásah do esenciálního obsahu práva garantovaného čl. 32 odst. 5 Listiny. Došlo-li následně ke zvýšení celkové částky rodičovského příspěvku jen pro část rodičů, aniž by u ostatních (s nárokem již zaniklým, viz výše aprobované intertemporální kritérium) došlo ke změně, pak nelze nezvýšení rodičovského příspěvku považovat za zásah do esenciálního obsahu základního práva. Není proto nutné přejít z druhého kroku testu do testu proporcionality, jehož výsledek by jediný mohl ospravedlnit zásah do esenciálního obsahu tohoto práva.

43. Posouzení napadené právní úpravy podle třetího a čtvrtého kroku testu racionality odpovídá na otázku, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl a zda tak činí způsobem, který lze považovat za rozumný prostředek k jeho dosažení. Navrhovatelka tu zdůrazňuje, že součástí přezkumu racionality zákonné úpravy musí být zohlednění základních principů právního státu, jako jsou zákaz svévole a princip rovnosti. Ve vztahu k principu rovnosti Ústavní soud judikuje, že "nerovnost v sociálních vztazích, má-li se dotknout základních lidských práv, musí dosáhnout intenzity zpochybňující alespoň v určitém směru již samu podstatu rovnosti. Pokud by bylo stanovení různých podmínek sociálních dávek v závislosti na odůvodněných potřebách určitých skupin osob považováno paušálně za porušení základního práva a rovnosti v právech, znamenalo by to, že u sociálních dávek by vlastně žádnou podmínku pro nárok nebo jeho výši, spočívající např. ve věku, v době či individuálním posuzování sociální a ekonomické situace, ani nebylo možno stanovit" [nález sp. zn. Pl. ÚS 40/97 ze dne 2. 9. 1998 (N 96/12 SbNU 27; 223/1998 Sb.), část IV.].

44. Účelem rodičovského příspěvku je alespoň částečná náhrada ztráty či snížení příjmu z výdělečné činnosti, umožňující rodiči intenzivněji se věnovat osobní péči o dítě. Stát považuje osobní a podle možností celodenní rodičovskou péči o dítě za důležitý veřejný zájem, který je odůvodněn faktory fyziologickými, psychologickými (vytvoření pouta mezi dítětem a pečující osobou), sociálními (výchova a socializace dítěte v rodině), jakož i praktickými (otázka dostupnosti, faktické či finanční, jeslí či mateřských škol). Shrnuto naukou, účelem této dávky je zlepšit podmínky rodin pečujících o malé děti (Koldinská, K., Tröster, P. Právo sociálního zabezpečení, cit. sub 21, s. 210).

45. Legitimní cíl napadené části přechodných ustanovení zákona č. 363/2019 Sb. je tedy definován,

skrze veřejný zájem, v předchozím odstavci. Ústavní soud tu nedospěl i s přihlédnutím k citované judikatuře k závěru, že by tento cíl nebyl ústavně souladný a že by měl vést ke svévolnému, zásadnímu snížení standardu příslušného sociálního práva.

46. Navazující poslední krok testu racionality úzce souvisí s ústřední námitkou navrhovatelky, jíž je porušení principu rovnosti ve světle nedůvodné diskriminace. Nebylo by tu možné konstatovat racionalitu napadené právní úpravy, kdyby zákonný prostředek použitý k dosažení vytknutého cíle popíral postuláty demokratického právního státu, k nimž patří princip rovnosti a zákaz diskriminace, ať už přímé či nepřímé. Ústavní soud však porušení uvedených principů neshledal. Napadená ustanovení rozlišují skupiny rodičů pečujících o dítě do čtyř let věku podle toho, zda pečující rodič k 1. 1. 2020 rodičovský příspěvek dočerpal či nikoli. Podle Ústavního soudu se nejedná o srovnatelné skupiny. Existence trvajícího právního vztahu mezi státem a pečujícím rodičem je zásadní skutečností; jak již bylo vyloženo v části VII.b/, není s ohledem na zásady ovládající přechodná ustanovení obecně žádoucí (a zákon zde nestanovil jinak), aby nová právní úprava zahrnula již zaniklý právní vztah. Při provádění judikaturou Ústavního soudu utvořeného testu (přímé) diskriminace [jde o čtyřkrokový test tážící se po 1. srovnatelnosti jednotlivců nebo skupin, 2. zda je s nimi nakládáno odlišně na základě některého ze zakázaných důvodů, 3. zda jde odlišné zacházení stěžovateli k tíži uložením břemene nebo odepřením dobra a 4. zda je odlišné zacházení ospravedlnitelné přiměřeným sledováním legitimního cíle; viz. např. nález ze dne 28. 1. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 49/10 (N 10/72 SbNU 111; 44/2014 Sb.), bod 34] se tedy přezkum zastaví již na prvním kroku, tj. posouzení, zda se jedná o srovnatelné jednotlivce nebo skupiny jednotlivců.

47. Ústavní soud považuje napadenou právní úpravu za racionální. Kladnou odpověď na otázku, zda se jedná o rozumný, byť třeba nikoli nejvhodnější, nejmoudřejší či nejlepší zákonný prostředek k dosažení legitimního cíle právní úpravy, dávají všechny kroky testu, přičemž závěry čtvrtého kroku dokonce jinou možnost vylučují. Porušení práva rodičů pečujících o děti, zaručeného čl. 32 odst. 5 Listiny, proto Ústavní soud neshledal.

VII. d/ Námitky důvěry v právo a legitimního očekávání

48. Skupina senátorů namítla, že rodiče, kteří dočerpali před nabytím účinnosti zákona č. 363/2019 Sb. celkovou částku rodičovského příspěvku, mohli vzhledem k volbě doby a výše příspěvku stále ještě splňovat podmínky osobní a celodenní řádné péče o (nejmladší) dítě v rodině do čtyř let jeho věku. Takoví rodiče, kteří provedli svou volbu v téže době vzniku nároku a při znalosti všech jeho podmínek, včetně výše celkové částky, shodných s ostatními, jednali v důvěře v právo. Jejich legitimní očekávání na zachování stejných pravidel poskytování rodičovského příspěvku jako rodiče, jejichž volba byla jiná, mělo být založeno také příslibem ministryně práce a sociálních věcí, že se i na ně bude vztahovat zvýšení celkové částky rodičovského příspěvku.

49. Námitky vzniklé důvěry v právo i založeného legitimního očekávání této (druhé, viz body 28, 29 výše) skupiny rodičů se společně váží k principu právní jistoty, který je v intencích čl. 1 odst. 1 Ústavy významným atributem demokratického právního státu. Nelze přehlédnout, že otázkou legitimního očekávání příjemců rodičovského příspěvku se zabýval, s ohledem na majetkový aspekt věci, již citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 31/09 při ústavním přezkumu přechodných ustanovení zákona č. 261/2007 Sb. (bod 27), a to v bodech 38-41.

50. Ústavní soud argumentuje legitimním očekáváním především v kontextu přezkumu ústavnosti obsahu, aplikace a interpretace majetkových práv. Lze tu dodat, že legitimní očekávání je rámcově vnímáno jako subprincip právní jistoty ("corollary to the principle of legal certainty", Groussot, X. General Principles of Community Law. Groningen: Europa Law Publishing, 2006, s. 202-212, zde s odkazem na věc SDEU C-63/93 Duff, [1996]). Z nálezů Ústavního soudu se mj. podává, že podstatou legitimního očekávání může být majetkový zájem, který spadá pod ochranu čl. 11 odst. 1 Listiny a čl.

1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod [nález ze dne 19. 4. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.), bod 148]. V zamítavém nálezu ze dne 29. 1. 2019 sp. zn. III. ÚS 3397/17 (N 14/92 SbNU 159) uzavřel Ústavní soud v majetkové věci, že argumentace legitimním očekáváním "nemá oporu v žádném zákoně ani soudním či jiném veřejnoprávním aktu". V relaci k sociálním právům (spor o národní úpravu a výši sociální dávky, s následným výrokem o porušení čl. 1 Dodatkového protokolu) uvedl Evropský soud pro lidská práva ve věci Bélané Nagy proti Maďarsku, stížnost č. 53080/13 (rozsudek velkého senátu ze dne 13. 12. 2016), že při dostatečném základu v národním právu (sufficient basis in national law) může být založeno legitimního očekávání (established substantive proprietary interest under the national law; viz zejména body 75, 77, 79 rozsudku).

51. Požadavkům kladeným na tvrzení o legitimním očekávání se tedy tím spíše vymyká argumentace navrhovatelky o relevanci příslibu ministryně práce a sociálních věcí, jenž byl vysloven ve veřejném prostoru mimo jiné formou vyjádření na sociálních sítích (odkaz na Twitter ministryně z 26. 11. 2018 na s. 5 návrhu). Takový příslib, potvrzovaný též mimo rámec legislativního procesu, nemohl legitimní očekávání druhé ze skupin příjemců rodičovského příspěvku založit.

52. Postulát důvěry v právo jako aspekt principu právní jistoty nemůže být od těchto závěrů oddělen. Navrhovatelka uvádí, že důvěra v právo opomenuté skupiny rodičů byla zklamána, neboť účel poskytování rodičovského příspěvku, jako sociální dávky nenahrazující příjem, byl v aspektu flexibility čerpání příspěvku popřen. Stát má skrze volbu doby čerpání rodičovského příspěvku motivovat rodiče k dřívějšímu návratu do práce, avšak opatření zákonodárce trestá právě ty rodiče, kteří tak učinili. Znevýhodněna byla přitom různorodá skupina rodičů (při rozdílnosti čerpání, nejdříve od 13 měsíců věku dítěte, je nejvíce postižena nejpočetnější skupina rodičů, jež si čerpání příspěvku rozložila do obvyklé doby, končicí dosažením dvou a půl až tří let věku dítěte). Předchozí zvýšení celkové částky rodičovského příspěvku se navíc vztahovalo i na ty rodiče, kteří již dříve stanovenou celkovou výši rodičovského příspěvku dočerpali, jak se stalo u rodičů vícerčat (podle přechodných ustanovení zákona č. 200/2017 Sb., k tomu též body 24, 34, 35).

53. Tyto argumenty se však míjejí se zásadními závěry Ústavního soudu o zániku právního vztahu mezi rodičem jako příjemcem dávky a státem v důsledku dočerpání dříve stanovené celkové částky rodičovského příspěvku před nabytím účinnosti přechodných ustanovení zákona č. 363/2019 Sb. Tento nesoulad nelze nijak interpretačně překlenout; bylo to znění předmětných přechodných ustanovení, jež rozhodlo o použitém kritériu, aprobovaném nyní Ústavním soudem z hlediska racionality. Uvádí-li ústavněprávní nauka v nejobecnější rovině, že legitimní očekávání může být založeno "dobře odůvodněnou představou o budoucí právní situaci" (Wintr, J. Principy českého ústavního práva. 5. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, s. 26), pak za novelou nastoleného právního stavu nelze dovodit, že by byl porušen princip právní jistoty v aspektech důvěry v právo a legitimního očekávání.

VIII. Závěr

54. Ústavní soud neshledal důvod ke zrušení napadených ustanovení zákona č. 363/2019 Sb. a uzavírá, že napadená právní úprava není jako ústavně konformní v rozporu s principy předvídatelnosti, ochrany důvěry v právo a legitimního očekávání, ani s principem rovnosti. Ústavní soud nemůže akceptovat žádost navrhovatelky, aby se nad rámec věci vyjádřil k ústavnosti současné koncepce nároku na volbu rychlosti čerpání rodičovského příspěvku. Úkolem Ústavního soudu je totiž v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy rozhodovat o konkrétním návrhu na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení a není oprávněn se abstraktně vyslovovat a zaujímat stanoviska ke koncepčním politickým otázkám.

55. Ústavní soud proto podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu návrh skupiny senátorů na

zrušení čl. II přechodných ustanovení v části bodu 1 a v bodě 2 zákona č. 363/2019 Sb. zamítl.

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

Další články:

- Restituce (exkluzivně pro předplatitele)
- Klimatická žaloba
- CHKO Soutok
- Správní žaloba a trestní rozsudek
- Nároky pozůstalých (exkluzivně pro předplatitele)
- Odpovědnost státu za újmu (exkluzivně pro předplatitele)
- Zemědělská půda
- Veřejné zakázky
- Péče o zdraví (exkluzivně pro předplatitele)
- Průtahy v řízení (exkluzivně pro předplatitele)
- Platy soudců