

Ústavnímu soudu
Joštova 8
660 83 Brno 2

V Praze dne 16. října 2017

Ke sp. zn.: **nepředchází**

Věc: Návrh dle čl. 87 odst. 1 písm. 4 Ústavy České republiky (dále jen Ústava) na zrušení ustanovení zákona, a to (části) ust. § 18 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů účinného od 1. ledna 2018

Navrhovatel: Skupina nejméně sedmnácti senátorů dle ust. čl. 88 odst. 1 Ústavy ve spojení s ust. § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu

(podpisy a uvedení jmen senátorů, jakožto náležitost podání dle ust. § 64 odst. 5 zákona o Ústavním soudu jsou v závěru podání za jeho textem)

zastoupena dle plné moci advokátem Pavlem Uhlem,
č. osvědčení ČAK 10960, se sídlem Kořenského 15,
150 00 Praha 5 – Smíchov, datová schránka 5iža9qd
podepsáno elektronickým podpisem vytvořeným
kvalifikovaným certifikátem S/N: 1709235 (1A:14:B3)
vydaným PostSignum Qualified CA – Česká pošta,
s. p. IČ: 47114983, Česká republika



Pavel Uhl, advokát
evidenční číslo ČAK: 10960
Kořenského 15, Praha 5, CZ 150 00
IČ: 71638806, DIČ: CZ750810083

Účastníci řízení: 1. Poslanecká sněmovna, se sídlem Sněmovní 4, 118 26 Praha 1 – Malá Strana, datová schránka bykaigw
2. Senát, se sídlem Valdštejnské náměstí 17/4, 118 01 Praha 1 – Malá Strana, datová schránka 44iaeqj

Vedlejší účastníci řízení:

3. vláda, se sídlem nábřeží Edvarda Beneše 4, 118 01 Praha 1 – Malá Strana, datová schránka trfaa33
4. (alternativně) veřejný ochránce práv, se sídlem Údolní 39, 602 00 Brno, datová schránka jz5adky

elektronicky: do datové schránky **z2tadw5** a současně poštou s originály podpisů navrhovatele

bez příloh **bez poplatku**

I.**Vylíčení skutkových a právních
okolností před podáním návrhu**

[1] Dne 12. července 2017 byl publikován ve Sbírce zákonů pod č. 200/2017 Sb. zákon ze dne 8. června 2017, kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Tento zákon ve svém ust. čl I. novelizačního bodu 18 stanovil nové znění § 18 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, který nově zní s účinností od 1. ledna 2018 takto:

„§ 18**Výše přídatku na dítě**

(1) Výše přídatku na dítě činí za kalendářní měsíc, jde-li o nezaopatřené dítě ve věku

- a) do 6 let 500 Kč,
- b) od 6 do 15 let 610 Kč,
- c) od 15 do 26 let 700 Kč.

(2) Pokud některá ze společně posuzovaných osob má v každém kalendářním měsíci rozhodného období příjem

- a) podle § 5 odst. 1 písm. a) bodu 1, alespoň ve výši částky životního minima jednotlivce⁸⁾,
- b) podle § 5 odst. 1 písm. a) bodu 2,
- c) z dávek nemocenského pojištění,
- d) z dávek důchodového pojištění,
- e) z podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci⁴⁾,
- f) z příspěvku na péči o osobu do 18 let věku, nebo
- g) z rodičovského příspěvku, pokud je poskytován po vyčerpání peněžité pomoci v mateřství, náleží nezaopatřenému dítěti přídatok na dítě ve zvýšené výměře.

(3) Výše přídatku na dítě ve zvýšené výměře činí za kalendářní měsíc, jde-li o nezaopatřené dítě ve věku

- a) do 6 let 800 Kč,
- b) od 6 do 15 let 910 Kč,
- c) od 15 do 26 let 1 000 Kč.“.

[2] Dosavadní znění sporného ustanovení čítalo pouze jeden odstavec, který upravoval výši přídatku na dítě shodně jako v současném odst. 1, a to pro všechny případy, bez ohledu na současné podmínky předvídané v ust. současného odst. 2.

[3] Dopad změny přijaté v podobě nového znění § 18 zákona o státní sociální podpoře spočívá v tom, že příspěvek, na který má dítě za určitých okolností nárok, se poskytuje ve dvou různých sazbách, a to v závislosti na tom, zda některá ze společně posuzovaných osob má příjem, který je podřaditelný pod definiční výčet uvedený v ust. § 18 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře. Příslušné ustanovení

pak obsahuje příjmy, které lze označit jako příjmy z výdělečné činnosti (samostatné nebo závislé), popřípadě příjmy je nahrazující v rámci systému pojištění (nemocenská, důchod, podpora apod.)

[4] Zákon zachoval identický práh přístupu k této dávce, jenž je vázán na příjem rodiny jako celku. Podle zákona stále platí, že nárok na dávku má vždy dítě (nikoliv rodič, živitel rodiny nebo jiná osoba), a to za situace, jestliže rozhodný příjem celé rodiny nepřevyšuje zákonem danou částku (součin částky životního minima rodiny a koeficientu 2,70). Po splnění této podmínky se pak stanoví výše takové dávky v závislosti na tom, zda některý člen má příjem, který je kvalifikovaný ve smyslu odst. 2 § 18 zákona.

[5] Zákon č. 200/2017 Sb., jenž měnil zákon o státní sociální podpoře (dále též novela zákona) byl přijat Parlamentem České republiky na základě návrhu vlády. V původním znění vládního návrhu zákona nebylo příslušné novelizační ustanovení zákona, jež je předmětem tohoto návrhu, obsaženo. Vloženo do textu novely zákona bylo na základě poslaneckého pozměňovacího návrhu předneseného ve druhém čtení. Odůvodnění tohoto novelizačního bodu nelze tedy nalézt ve vládní důvodové zprávě, ale lze je dovozovat pouze z diskuse v plénu Poslanecké sněmovny, kde je navrhovatel odůvodnil (podle stenoprotokolu ze dne 1. března 2017) takto: „*Další opatření, které vyplývá z koaliční dohody, je zvýšení přídatku na dítě v těch rodinách, kde alespoň jeden rodič pracuje, o 300 korun měsíčně. V současné době je to u dítěte do 6 let 500 korun, u dítěte od 6 do 15 let 610 korun a od 15 do 26 let 700 korun. Nově tedy v těchto rodinách, kde alespoň jeden rodič pracuje, respektive má příjem ze závislé činnosti alespoň ve výši životního minima, by ty částky byly u dětí do 6 let 800 korun, od 6 do 15 let 910 korun a od 15 do 26 let 1 000 korun.*“.

[6] Mezi druhým a třetím čtením se k návrhu vyjádřil garanční výbor, a to neutrálně. Následně byl ve třetím čtení tento pozměňovací návrh podpořen přítomnou zástupkyní vlády (ministřinou práce a sociálních věcí) a následně přijat plénem sněmovny. Poté byl přijat plénem návrh zákona jako celku. S návrhem vyjádřil následně souhlas Senát Parlamentu a takto přijatý zákon byl následně podepsán a publikován ve Sbírce zákonů dne 12. července 2017 v částce č. 72.

II.

Vymezení návrhu

[7] Navrhovatel tímto podává návrh na zrušení části ust. § 18 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a to ke dni vyhlášení nálezů, popřípadě, pokud by Ústavní soud dospěl k závěru, že nelze zrušit část tohoto ustanovení, jak navrhuje, tak navrhuje alternativně zrušit celé ustanovení § 18 zákona o státní sociální podpoře, a to ke dni následujícímu jeden rok po vyhlášení nálezů.

III.

Projednatelnost návrhu

[8] Navrhovatel považuje za nutné se před samotnými důvody návrhu vyjádřit i k otázce jeho formální projednatelnosti, a to z hlediska časové i věcné. Napadené ustanovení je platnou normou, která byla vyhlášena ve Sbírce zákonů, ale která není doposud účinná, protože zákonodárce vyhradil počátek účinnosti k datu, jež následuje po podání tohoto návrhu, a to ke dni 1. ledna 2018.

[9] Podle navrhovatele je ovšem návrh plně projednatelný. Zákon sice není účinný, ale je platný. Platnost zákona je dána okamžikem, kdy byl vyhlášen ve Sbírce zákonů. Zákon o Ústavním soudu pak ve svém ust. § 66 odst. 1 definuje časový rozsah přípustnosti návrhu v časovém rozmezí počínaje okamžikem publikace a konče koncem platnosti normy. Zákon tak nezohledňuje rozsah účinnosti, ale řeší pouze otázku platnosti, která je nepochybně dána okamžikem publikace zákona. Tomu odpovídá i dikce § 66 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, která zní: „*Návrh je nepřipustný, jestliže zákon, jiný právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení, jejichž zrušení je navrhováno, pozbyly před doručením návrhu Ústavnímu soudu platnosti nebo dosud nebyly vyhlášeny ve Sbírce zákonů nebo jiným zákonem stanoveným způsobem.*“. Lze tedy *a contrario* usoudit, že po vyhlášení zákona bez ohledu na jeho účinnost nic nebrání projednání návrhu.

[10] Vzhledem k tomu, že návrh skupiny senátorů je návrhem podaným v rámci abstraktní kontroly ústavnosti, jeví se přezkum již platné a nikoliv ještě účinné normy jako technicky možný a z hlediska účelu takové kontroly ústavnosti, jež má preventivní význam, i účelný, a to bez ohledu na to, jaký bude výsledek takového přezkumu.

[11] Další otázkou vztahující se k projednatelnosti je rozsah rušené normy. Současná napadená podoba normy stanoví dvojí standard plnění, jehož dualita je podle navrhovatele základem protiústavnosti. Předchozí podoba normy účinná do konce roku 2017 stanovila standard jeden. Navrhovatel formuluje svůj návrh v první alternativě tak, že se domáhá zrušení jednoho z těchto dvou standardů, a to toho, který považuje za nepřipustný, protože jeho přiznání je důsledkem nesplnění stanovené právně nepřipustné podmínky. Tato první varianta návrhu je formulována tak, že navrhovatel navrhuje zrušení napadené části příslušného ustanovení zákon ke dni vyhlášení nálezu, protože důsledkem zrušení by nebyla normativní nouze a zrušení by nepředpokládalo nutně přijetí úpravy nové.

[12] Pokud by Ústavní soud dospěl k závěru, že není z právních důvodů možné rušit pouze vymezenou část sporného ustanovení z toho důvodu, že návrh derogačního zásahu nesměruje proti samostatně identifikovatelné izolované normě v právním slova smyslu, navrhuje zrušení celého ustanovení § 18. S ohledem na skutečnost, že by tato derogace zasáhla i do postupů státu, které jsou nepochybně v souladu s ústavním pořádkem a dokonce naplňují ústavněprávní legitimní cíl, kterého se dovolává i navrhovatel, navrhuje navrhovatel, aby soud odložil účinnost svého nálezu na dobu jednoho roku, aby zákonodárce měl dostatek času k přijetí opatření, které odstraní případnou normativní mezeru vyvolanou derogačním zásahem.

IV.

Věcné důvody návrhu

[13] Navrhovatel se domáhá zrušení napadeného ustanovení z následujících důvodů:

1. Napadené ustanovení popírá princip obecné rovnosti dle čl. 1 Listiny a princip zákazu některých diskriminačních kritérií dle čl. 3 odst. 1 Listiny.
2. Napadené ustanovení je faktickou sankcí za skutečnost, jež je nepřičitatelná tomu, komu je důsledek přičítán, čímž je poručen princip předvídatelnosti práva.
3. Napadené ustanovení popírá principy právní oblasti, jíž je součástí, a neplní účel, který má plnit. Nesplňuje požadavek na racionalitu normy.

IV. 1. Rozpor s principem rovnosti

[14] Platné právo, včetně práva plynoucího z ústavního pořádku, předpokládá platnost obecného principu, že lidé jsou si rovni. Právně vzato je tento princip vyjádřen v čl. 1 Listiny. V praxi samozřejmě jednotlivé prameny práva přiznávají různým subjektům nebo jejich skupinám různá oprávnění nebo plnění, nicméně v rámci takto definovaných skupin musí být stále dodržen princip rovnosti. V praxi bývá považován tento princip za dodržený, pokud podmínka, jejíž splnění je vyžadováno pro přístup k nějakému právu, dostatečně odůvodňuje odlišný nárok osob, které ji splňují, od osob, které ji nesplňují.

[15] Podmínka, jež stanoví kvalifikační hranici pro přístup k dávce přídavek na dítě, je příjem rodiny jako celku. Smysl této podmínky tkví v tom, že děti, které pocházejí z chudších poměrů, potřebují podporu ze strany státu, aby snáz dosáhly na státem definovanou minimální životní úroveň, jenž garantuje ještě zachování lidské důstojnosti v kontextu společnosti jako celku. Hranice stanovení prahu pro přístup k dávce jako takové má oporu v logice této dávky a nelze ji považovat za porušením principu rovnosti.

[16] Navrhovatel pouze na okraj uvádí, že považuje za legitimní testovat příjem rodiny jako celku, protože podle platného práva, v jehož kontextu se dávka – příspěvek na dítě – přiznává, jsou členové rodiny vzájemně povinni se vyživovat a zpravidla tvoří jednu ekonomickou jednotku. Ostatně i tak je rodina definována samotným zákonem o státní sociální podpoře, a to buďto formálně skrze příbuzenské vazby zakládající dle předpisů soukromého práva vyživovací povinnost, popřípadě materiálně skrze realitu společné domácnosti; více viz § 7 zákona o státní sociální podpoře. Příjem rodiny je tak objektivní skutečností, jež indikuje potřebu podpory dítěte.

[17] V rámci skupiny osob, které mají nárok na dávku, je nově stanoveno další kritérium, jehož splnění či nesplnění vede k tomu, že je přiznána dávka ve výši vyšší či nižší. Tímto kritériem není sociální situace ani dítěte ani rodiny ani jakéhokoliv z jejich členů. Rozlišovací kritérium tak nemá žádný obhajitelný účel, který by byl vztahitelný k účelu dávky, jímž je garance minimálního standardu lidské důstojnosti skrze materiální podporu. Tím je porušen princip akcesorické rovnosti, jehož podstatou je, že princip rovnosti je dodržen i v rámci jednotlivých skupin osob majících přístup k nějakému právu, statku, možnosti nebo výhodě.

[18] Vedle porušení obecného principu rovnosti (v akcesorické podobě) ve smyslu ust. čl. 1 Listiny, má navrhovatel za to, že byl porušen i princip zakázaného znevýhodnění ve smyslu ust. čl. 3 odst. 1 Listiny podle vybraných kritérií skupinové příslušnosti. Dítě je zde vystaveno odlišnému právnímu a ekonomickému zacházení pouze na základě příslušnosti k rodině, která se hodnotí podle druhu příjmu jejích členů. Strukturálně vzato se jedná o rozlišení na základě příslušnosti k rodu nebo jiného postavení (*in fine* čl. 3 odst. 1 Listiny). Rodiny jsou různé a mají různé příjmy. Podle jejich typu pak zákon odlišuje

příjem jejich dětí, což je rozlišení, které je podle navrhovatele nepřipustným zásahem do záruk ust. čl. 3 odst. 1 Listiny.

[19] Do řešení otázky, zda je porušeno právo na úrovni ústavního pořádku při tom nevstupuje ani otázka, zda poskytovaná dávka je nebo není chráněna na úrovni ústavního práva. Předně je třeba zdůraznit, že tato otázka je nerozhodná, pokud se posuzuje otázka rovnosti. K těmto závěrům dochází jak výklad mezinárodního práva podaný mezinárodním soudem, a to i za situace, pokud toto právo sociální práva výslovně nechrání, tak i výklad ústavního práva podaný Ústavním soudem.

[20] Podle rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Andrle proti České republice ze dne 17. února 2011 (č. stížnosti 6268/08) platí, že vyplácení sociálních dávek věcně nespadá pod čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě (ochrana majetku). Pokud se nicméně stát rozhodne nějaký typ dávek v rámci svého systému sociálního zabezpečení vyplácet, musí tak činit nediskriminačně, srv. § 28-31 rozsudku (v dané věci šlo o namítanou diskriminaci z důvodu pohlaví s ohledem na odlišný věk odchodu do starobního důchodu pro muže a ženy).

[21] Podle nálezu Ústavního soudu vydaného pod sp. zn. Pl. ÚS 8/07 ze dne 23. března 2010 (paralelní citace: 135/2010 Sb., N 61/56 SbNU 653; populární název: Redukční hranice pro výpočet procentní výměry důchodu) platí, že „3. [...] *Pojmovým znakem sociálních práv je skutečnost, že nemají bezpodmínečnou povahu a je možné se jich domáhat pouze v mezích zákonů (čl. 41 odst. 1 Listiny). Toto ustanovení dává pravomoc zákonodárci stanovit konkrétní podmínky realizace sociálních práv. Zákonné provedení nesmí být v rozporu s ústavními principy, jinými slovy, příslušné zákony nesmí ústavně zaručená sociální práva popřít či anulovat.*“.

[22] Tentýž nálezn pak nálezn konstatuje, že „81. Z takto nastíněné judikatury Ústavního soudu lze zobecnit ve vztahu k ústavnímu zakotvení sociálních práv následující teze: Dle první z nich je pro přezkum ústavnosti zákonů obsahujících úpravu sociálních práv dán užší prostor, než je tomu u základních práv podle hlavy druhé, třetí a páté Listiny, prostor, jenž je vymezen ustanoveními čl. 41 odst. 1 a čl. 4 odst. 4 Listiny. Teží druhou je zákaz (vyloučení) libovůle při jejich úpravě (čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny) a teží třetí je nezbytnost zákonné úpravy sociálních práv (čl. 41 odst. 1 Listiny).“ (podtržení navrhovatel). Obecně tedy platí, že při formulaci jakéhokoli sociálního práva je třeba vedle dalších kritérií dbát na dodržení principu rovnosti.

[23] Navrhovatel pouze na okraj zdůrazňuje, že přídavek na dítě je nástrojem jenž na úrovni zákona saturuje práva předvídaná v čl. 32 odst. 1 věty druhé Listiny: „*Zvláštní ochrana dětí a mladistvých je zaručena.*“. Ust. čl. 23 odst. 6 Listiny pak konstatuje, že podrobnosti stanoví zákona a ust. čl. 41 odst. 1 pak stanoví „(1) *Práv 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.*“. Jakkoliv navrhovatel bere na vědomí, že konkrétní podoba ústavně garantovaného práva vyžaduje vyjádření zákona, tak má za to, že zákon při formulaci těchto práv, zejména, pokud mají ústavněprávní oporu, musí přísně dbát všech principů, jež z ústavního pořádku plynou, přičemž princip rovnosti je jeden z nich.

IV. 2. Nepřičitatelnost důsledků

[24] Přídavek na dítě je dávkou, na kterou má nárok dítě. Pouze dítě. Rodič, zákonný zástupce, osoba, které bylo dítě svěřené, opatrovník, pěstoun nebo pečující instituce mohou být platebním místem, ale hmotně právním příjemcem je vždy dítě. Pokud se změní poměry dítěte a současně je nárok stále zachován, sleduje dávka vždy dítě. Formulace dávky, její název a určení osoby příjemce je vyjádřením podpory, kterou stát dítěti poskytuje, pokud se nalézá v ekonomicky zhoršených podmínkách.

[25] Napadené ustanovení stanoví další pravidlo, které tuto dávku snižuje, pokud žádná z posuzovaných osob v rodině nemá příjem určitého typu, který zákonodárce považoval za privilegovaný, je příjem dítěte nižší, byť sociální podmínky jsou shodné (nebo se pohybují ve shodném pásmu). Navrhovatel má za to, že takové pravidlo je přičítání chování jiné osoby k tíži osoby, která za tato nenese žádnou odpovědnost. Jedná se fakticky o uplatnění sociálně-právně-ekonomické sankce proti dítěti za jednání jiné osoby nebo jiných osob.

[26] V obecné rovině nehodlá navrhovatel polemizovat s tím že systémy sociální podpory nebo všech veřejných dávek mají v sobě obsaženy motivační mechanismy. Otázka motivačních mechanismů se totiž mívá se sporným ustanovením. Motivační mechanismus má smysl a legitimitu tehdy, pokud se jeho účinek se projeví ve sféře zájmů toho, koho má motivovat. V situaci, kdy změna příjmu z privilegovaného na neprivilegovaný (nebo naopak) se promítne do výše dávky nezletilých dětí a nikoliv do výše příjmů toho, kdo příjem pobírá, je takový důsledek věcně absurdní a právně nepřipustný.

[27] Jakkoliv snížení dávky není trestem ve smyslu práva, je ekonomickou újmou na jejíž dopady je třeba aplikovat nejzákladnější principy sankčních teorií v nejširším slova smyslu – především v otázce přípustnosti přičitatelnosti důsledků. Právní norma zná strukturu „*hypotéza – dispozice – sankce*“, přičemž pojem sankce zde nemá povahu trestu, ale důsledku, jenž má chování jednice stimulovat s odhlédnutím od etického rozměru jeho chování či difamačního dopadu sankce. Právo v rovině sankční teorie v širším slova smyslu vždy předpokládá, že dopad nějaké sankce (v obecném slova smyslu – důsledku) musí splňovat základní požadavky právního státu, mezi které přičitatelnost důsledků a předvídatelnost práva spadají.

[28] Pokud chování jedné osoby (dospělé osoby, která má nějaký příjem) se promítá do majetkové sféry jiné osoby (dítěte, které nemůže chování dospělé osoby ovlivnit), a to v otázce plnění (podpora státu dětem a mladistvým) jež s danou problematikou (motivace k zaměstnávání) nijak nesouvisí, jeví se to navrhovateli jako nepřipustné přičítání některých skutečností k tíži osob, jímž jsou takové skutečnosti nepřičitatelné.

[29] Navrhovatel připouští, že jinak stanovený motivační mechanismus může mít za určitých okolností podobný ekonomický dopad. Pokud by se motivační dopad promítl například skrze daňové zvýhodnění nebo skrze dávku dospělé osoby či podporu bydlení, tak za určitých okolností může být ekonomický účinek srovnatelný. Navrhovatel ale má za to, že právo se nemůže zříci povinnosti přenášet důsledky a stanovovat stimulační prvky přes osoby, kterým lze legitimně přičítat vstupní prvky těchto mechanismů. Předně je třeba zdůraznit, že skutečnost, že dávka sleduje dítě, může zcela přerušit příčinnou souvislost mezi dopadem sankce a chováním osoby, kterou má stimulovat. Právo pak má povinnost stanovit pravidla tak, aby se motivační nástroje vztahovaly k motivovaným osobám a nikoliv k jevům, které s nimi někdy mohou a jindy nemusí pouze ekonomicky souviset.

[30] V neposlední řadě pak je třeba zdůraznit, že i v případě motivačního mechanismu má ten, kdo je či má být motivován, právo na to, aby sám nesl pozitivní důsledky svého právem požadovaného chování. Jestliže někdo vyjde vstříc volání zákonodárce po tom, aby vydělával peníze nějakým způsobem, je to zcela v pořádku. Za takové situace ale má právo, aby ekonomický přínos, kterým má být zvýšena životní úroveň rodiny, mohl legitimně považovat za svůj přínos rodině a nikoliv za libovůli státu, který zvýší dávku jeho dětem a jeho příjem nechá bez povšimnutí. Takové chování státu se jeví až na hranici urážlivosti. Role přičitatelnosti důsledků má mnohdy symbolický význam. Pro toho, kdo pracuje, není nevýznamné, že zvýšení příjmu může legitimně považovat za svou zásluhu a nikoliv za libovůli státu v chování k dětem.

[31] Napadená norma je tedy protiústavní nejenom v tom směru, že zatěžuje děti důsledky jednání, které jsou jimi neovlivnitelné a které jsou jim z hlediska obecné spravedlnosti nepřičitatelné, ale i tím, že odnímá případný symbolický a statusový dopad zamýšleného motivačního mechanismu těm, kterým by naopak měly být přičitatelné.

IV. 3. Iracionalita normy

[32] Tradičním prvkem testu ústavnosti napadené normy je i racionalita napadené normy, která se zpravidla projevuje požadavkem kladné odpovědi na otázku, zda norma plní zamýšlený účel a zda negativní dopady normy nejsou v nepoměru k jejím očekávaným přínosům; k tomu více nálezný vydaný pod sp. zn. Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. května 2008 (paralelní citace 251/2008 Sb., N 91/49 SbNU 273; populární název: Návrh na zrušení části zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů - část zdravotnická).

[33] V souzené věci lze racionalitu testované vnímat i skrze některá pravidla přezkumu zákonné úpravy sociálních práv, jak je nastavil ústavní soud ve shora citované nálezu sp. zn. Pl. ÚS 8/07 ze dne 23. března 2010, kde konstatoval ve vztahu ke shora zmíněné rovnosti mimo jiné: „86. [...] *Posouzení neakcesorické rovnosti se odvíjí od přezkumu vazby mezi zákonodárcem zvoleným legislativním nástrojem a jeho zamýšleným účelem. Pro ústavní konformitu posuzované právní úpravy z hlediska neakcesorické nerovnosti postačuje, nachází-li se hodnocená klasifikace v nějakém racionálním vztahu k účelu zákona, tj. může-li nějakým způsobem dosažení tohoto účelu ovlivnit.*“. Tentýž nálezný pak cituje jiný nálezný: „3. [...] *„zásah Ústavního soudu v analogických věcech by mohl přicházet do úvahy toliko v případě flagrantní svévole, libovůle a nerozumnosti zákonodárce“ [právní věta nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. 5. 2008 (N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb.)]* (podtržení navrhovatel).

[34] Dávky státní sociální podpory mají různý účel a v případě každé dávky je třeba posuzovat účel jiný a poměřovat jej se zvoleným legislativním řešením. Smyslem dávky „příspěvek na dítě“ je podpora státu dětem a mladistvým, jak předjímá ust. čl. 32 odst. 1 věta druhé Listiny. Lze jej za určitých okolností podřadit i pod nástroje předjímané v čl. 32 odst. 5 Listiny. Smyslem těchto ustanovení není motivovat kohokoliv. Vnášení motivačních prvků do těchto ustanovení se tedy jeví jako rozporné s účelem měněné normy, ačkoli navrhovatel připouští, že v jiných oblastech práva mají motivační nástroje svůj smysl. Vnos motivačního mechanismu nemůže jakkoliv ovlivnit účel dávky, kterým je podpora dětí.

[35] Smysl dávky lze dokonce popsat jako zcela opačný – tedy kompenzační. Kompenzace je pak nástroj s opačným účinkem, než motivace. Pokud je dávka, jejímž smyslem je kompenzace, zanesena vnitřním pravidlem, jehož mechanismem má být motivace, postrádá taková kombinace pravidel zcela logiku a výsledná norma se nejeví jako srozumitelná, pokud připustíme, že právo má zprostředkovat i určitá hodnotová sdělení.

[36] Pokud si představíme příjmovou škálu, tak se jeví jako logické, pokud s klesajícím příjmem stoupá plnění kompenzačního typu. V případě přídatku na dítě představuje pomyslný graf určitý skok, jehož důsledkem je skutečnost, že nízkopříjmové skupiny dávku dostávají. Pomyslná křivka grafu by tedy měla směrem k ose příjmové nuly mít vzestupný charakter. V případě dávek kompenzačních má takový model smysl.

[37] V případě motivačních dávek nebo jiných motivačních mechanismů by měla být pravidla nastavena tak, aby každé přičinění adresáta normy vedlo ke zlepšení jeho statusu. Křivka výhodnosti by

tedy měla stoupat od příjmové osy až do výše ekonomického statusu, kde motivace již postrádá smysl (dostatečně stabilní ekonomický status). Obě křivky mají tedy opačnou vzestupnou tendenci. Jejich kombinace nemůže vyvolat ani smysluplný kompenzační ani smysluplný motivační účinek.

[38] Navrhovatel disponuje informací, že zvolené napadené řešení bude mít podle interní analýzy Ministerstva práce a sociálních věcí České republiky takový dopad, že osoby, kterých se týká snížená výměra dávky, představují nanejvýš 5 % dětí, které dávku pobírají. Zpravidla se bude jednat o děti z rodin s menšími příjmy, než v případě rodin, které dosáhnou na dávku zvýšenou¹. Za této situace je popřen jak kompenzační význam dávky, protože podpora není směřována v největší míře k nejchudším (nižším vrstvám), ale k sociální vrstvě vyšší (nižší střední vrstvy). Stejně tak je popřen motivační význam, protože takto formulovaná dávka „stimuluje“ rodiny, pokud takový efekt připustíme a přiznáme mu legitimitu, aby se udržovaly v pásnu nižších středních vrstev.

[39] Za této situace má tedy navrhovatel racionalitu napadené normy za zcela vyvrácenou a napadené ustanovení z tohoto důvodu považuje za protiústavní.

V.

Návrh rozhodnutí

[40] Navrhovatel má za to, že ve věci není zapotřebí nařizovat jednání.

[41] S ohledem na uvedené navrhuje, aby Ústavní soud vydal po provedeném řízení tento nález:

Ust. § 18 odst. 1, 2 a slova „ve zvýšené míře“ v odst. 3 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve sbírce zákonů.

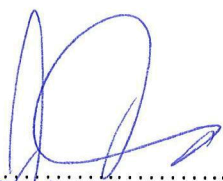
alternative

Ust. § 18 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, se ruší dnem následujícím jeden rok op vyhlášení tohoto nálezu ve sbírce zákonů.

skupina senátorů:

⁽¹⁾ Navrhovatel předpokládá, že tyto informace budou potvrzeny nebo vyvráceny v řízení na základě vyjádření účastníků.

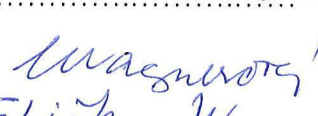
(senátoři svými podpisy současně zmocňují
advokáta Pavla Uhla k zastupování skupiny před
Ústavním soudem v tomto řízení):


JIRÍ DĚNSTBIER


JARA HOČEVAR


EVA ŠIKLOVÁ


LUBOMÍR FRANC


ELIŠKA WAGNEROVÁ


MICHAEL ČÍZEK


JIŘINA ŠEDLOVÁ


ZDENĚK BERKZ


RADOK DUFEK


PAVEL ŠTOL

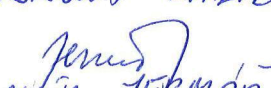

KAREL KRATOCHVÍLE


VÁCLAV LÁŠ


JAROSLAV MALÝ


RENATA CHEMELOVÁ


TĚŠKOVÁ EMILIE


JAROMÍR JEREMÍR


BOHENA ŠEKÁNINOVÁ


ISHA JANDA JAN


PETR UHL


JIŘÍ ČÍZEK

jako návrhovatel
zastoupena dle plné moci


Pavel Uhl, advokát
evidenční číslo ČAK: 10960
Kořenského 15, Praha 5, CZ 150 00
IČ: 71638806, DIČ: CZ7508100083

Pavel Uhl
advokát

(advokát současně přijímá zmocnění udělené
skupinou v tomto řízení)