

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka (soudce zpravodaje), Radovana Suchánka, Vladimíra Sládečka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové a Davida Uhlíře o **návru skupiny 20 senátorů**, zastoupené Pavlem Uhlem, advokátem se sídlem Kořenského 1107/15, 150 00 Praha 5, **na zrušení ustanovení § 18 odst. 1 a 2 a § 18 odst. 3 ve slovech „ve zvýšené míře“ zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, in eventum na zrušení celého ustanovení § 18 tohoto zákona**, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a vlády České republiky jako vedlejší účastnice řízení, t a k t o:

Návrh se zamítá.

O d ů v o d n ě n í

I.

Rekapitulace návrhu a argumentace navrhovatelky

1. Ústavnímu soudu byl dne 16. října 2017 doručen návrh skupiny 20 senátorů (dále též „navrhovatelka“) na zrušení ustanovení § 18 odst. 1 a 2 a § 18 odst. 3 ve slovech „ve zvýšené míře“ (správně „ve zvýšené výměře“) zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o státní sociální podpoře“). Napadená zákonná ustanovení upravují výši přídatku na dítě, a to v základní a zvýšené výměře.

2. Navrhovatelka v napadených zákonných ustanoveních spatřuje rozpor s čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina“). Navrhovatelka tvrdí, že napadená ustanovení popírají zásadu obecné rovnosti i zákaz některých diskriminačních kritérií dle čl. 3 odst. 1 Listiny. Dle navrhovatelky jsou faktickou sankcí za skutečnost, jež je nepřičitatelná tomu, komu je důsledek přičítán, čímž je porušen princip předvídatelnosti práva, jakož i popřeny principy právní oblasti, jejíž jsou součástí. Současně tím dle mínění navrhovatelky neplní účel, který mají plnit, a nesplňují požadavek na racionalitu normy.

3. Ve vztahu napadené právní úpravy k porušení zásady rovnosti navrhovatelka uvedla, že 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 dle názoru navrhovatelky nemá žádný obhajitelný účel, který by bylo možno vztáhnout k účelu dávky, jímž je garance minimálního standardu

lidské důstojnosti skrze materiální podporu. Tím je dle nich porušen princip akcesorické rovnosti, jehož podstatou je dodržení zásady rovnosti i v rámci jednotlivých skupin osob majících přístup k nějakému právu, statku, možnosti nebo výhodě.

4. Vedle porušení obecného principu rovnosti v jeho akcesorické podobě má navrhovatelka za to, že byl porušen i princip zakázaného znevýhodnění ve smyslu čl. 3 odst. 1 Listiny podle vybraných kritérií skupinové příslušnosti. Dítě je vystaveno odlišnému právnímu a ekonomickému zacházení pouze na základě příslušnosti k rodině, která se hodnotí podle druhu příjmu jejích členů. Strukturálně vzato se dle jejího názoru jedná o rozlišení na základě příslušnosti k rodu nebo jiného postavení. Rodiny jsou různé a mají různé příjmy. Podle jejich typu pak zákon odlišuje příjem jejich dětí, což je rozlišení, které je podle navrhovatelky nepřijatelným zásahem do záruk stanovených čl. 3 odst. 1 Listiny. Navrhovatelka v této spojitosti odkázala na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva i judikaturu Ústavního soudu. Na jejím pozadí připouští, že sociální práva sice nemají bezpodmínečnou povahu, kdy domáhat se jich je možné jen v mezích příslušných zákonů (čl. 41 odst. 1 Listiny), přesto však nesmí být taková úprava diskriminační a v rozporu s ústavními principy, zejména pak musí vylučovat prostor pro libovůli.

5. Navrhovatelka je dále přesvědčena, že přídavek na dítě je dávkou, na kterou má nárok pouze dítě. Rodič, zákonný zástupce, osoba, které bylo dítě svěřeno, opatrovník, pěstoun nebo pečující instituce mohou být sice platebním místem, ale hmotně právním příjemcem je vždy dítě. Nemá-li žádná z posuzovaných osob v rodině příjem určitého typu, který zákonodárce považoval za privilegovaný, je příjem dítěte nižší, byť sociální podmínky jsou shodné (nebo se pohybují ve shodném pásmu). Navrhovatelka k tomu podotýká, 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 osob.

6. Navrhovatelka též poznamenala, že jinak stanovený motivační mechanismus může mít za určitých okolností podobný ekonomický dopad. Kdyby 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. Navrhovatelka zdůraznila, 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 nemusejí pouze ekonomicky souviset.

7. Navrhovatelka je též názoru, že napadená právní úprava je iracionální. V případě motivačních dávek nebo jiných motivačních mechanismů by dle jejího názoru měla být pravidla nastavena tak, aby každé přičinění adresáta normy vedlo ke zlepšení jeho statusu. Křivka výhodnosti by tak měla stoupat od příjmové osy až do výše ekonomického statusu, kde motivace již postrádá smysl. Obě křivky však zde mají opačnou vzestupnou tendenci, jejich kombinace nemůže vyvolat ani smysluplný kompenzační ani smysluplný motivační účinek. Navrhovatelka dle svých slov disponuje informací, že zvolené napadené řešení bude mít podle interní analýzy Ministerstva práce a sociálních věcí takový dopad, že osoby, kterých se týká snížená výměra dávky, představují nanejvýš 5 % dětí, které dávku pobírají. Zpravidla se dle navrhovatelky bude jednat o děti z rodin s menšími příjmy než v případě rodin, které dosáhnou na dávku zvýšenou. Za této situace je dle ní popřeno jak

kompenzační význam dávky, protože podpora není směřována v největší míře k nejhudším (nižším vrstvám), ale k sociální vrstvě vyšší (nižší střední vrstvy). Stejně tak je prý popřen motivační význam, protože takto formulovaná dávka „stimuluje“ rodiny, aby se udržovaly v pásmu nižších středních vrstev.

8. Závěrem skupina 20 senátorů navrhla, aby Ústavní soud svým náležením dílčí napadená zákonná ustanovení zrušil, popřípadě aby zrušil celé ustanovení § 18 zákona o státní sociální podpoře.

II. Vyjádření účastníků řízení

9. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky jako účastník řízení ve svém vyjádření popsala legislativní proces přijetí napadených ustanovení zákona o státní sociální podpoře. Poukázala na to, že Poslaneckou sněmovnou schválené nové znění § 18 bylo předloženo poslancem Romanem Sklenákem v rámci podrobné rozpravy ve druhém čtení návrhu zákona č. 200/2017 Sb., které se konalo dne 1. března 2017. Svůj pozměňovací návrh poslanec Roman Sklenák podrobně zdůvodnil jak v písemně předloženém návrhu nového znění ustanovení, tak v rámci obecné rozpravy ve druhém čtení. Zde Poslanecká sněmovna odkázala na stenoprotokoly o projednávání sněmovního tisku 854, jež jsou dostupné na jejich internetových stránkách. Na závěr vyjádření Poslanecká sněmovna uvedla, že s návrhem zákona Parlament vyslovil ústavně předepsaným postupem souhlas, zákon byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášen. A je věcí Ústavního soudu, aby posoudil otázku namítané protiústavnosti napadeného ustanovení a vydal příslušné rozhodnutí.

10. Senát Parlamentu České republiky jako účastník řízení ve svém vyjádření zrekapituloval průběh legislativního procesu přijetí napadených ustanovení s poukazem na vystoupení a názory některých senátorů během projednávání návrhu zákona na půdě Senátu. Rozhodnutí o podaném návrhu ponechal na úvaze Ústavního soudu.

III. Vyjádření vedlejšího účastníka řízení

11. Vláda jako vedlejší účastnice řízení ve svém vyjádření, podepsaném tehdejším ministrem pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu Janem Chvojkou k návrhu na zrušení napadených ustanovení zákona o státní sociální podpoře shrnula stěžejní body argumentace navrhovatelky a uvedla, že názory skupiny senátorů na neústavnost napadené právní úpravy nesdílí, a navrhla zamítnutí návrhu jako nedůvodného.

12. K námitce, že napadená právní úprava popírá principy právní oblasti, jejíž je součástí a neplní účel, který má plnit (resp. nespĺňuje požadavek racionality) vláda uvedla, že Ústavní soud ve svých nálezech týkajících se sociálních práv opakovaně vyjadřuje zdrženlivost, a to s odůvodněním, že rozhodování o rozsahu sociálních práv patří mezi významné politické otázky, které jsou v prvé řadě předmětem volební soutěže, a nakonec o nich proto rozhodují volení reprezentanti v zákonodárném sboru. V této souvislosti podotkla, že v oblasti těch hospodářských, sociálních a kulturních práv, jichž se lze podle ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny domáhat jen v mezích prováděcích zákonů, je tímto ustanovením otevřen široký prostor pro zákonodárce při volbě nejrůznějších

řešení. Zákonná úprava proto nemusí být v přísném vztahu proporcionality k cíli, který je regulací sledován, tj. nemusí jít o opatření v demokratické společnosti nezbytné, jako je tomu u těch práv, jichž se lze dovolávat přímo z Listiny. Ústavní soud tak dle názoru vlády konstantně zastává názor, že testem ústavnosti projde taková zákonná úprava, u níž lze zjistit sledování nějakého legitimního cíle a která tak činí způsobem, jež si lze představit jako rozumný prostředek k jeho dosažení, byť nemusí jít o prostředek nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší. Na tomto místě odkázala příkladmo na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 61/04, sp. zn. Pl. ÚS 83/06 a sp. zn. Pl. ÚS 54/10. Vláda má za to, že napadená právní úprava nepopírá principy právní oblasti, jejíž je součástí, plní účel, který má plnit, a činí tak způsobem, který lze označit za rozumný (racionální), předvídatelný a vylučující libovůli při jeho aplikaci.

13. K navrhovatelkou nastolené otázce rovnosti v právech a zákazu diskriminace vláda připomněla judikaturu Ústavního soudu, z níž dle vlády plyne, že Ústavní soud odmítl absolutní chápání principu rovnosti, přičemž dále konstatoval, že rovnost občanů nelze chápat jako kategorii abstraktní, nýbrž jako rovnost relativní. Speciální normy mohou pro určité obory stanovit zvláštní kritéria rovnosti, která ze všeobecného principu neplynou, protože aplikací zásady rovnosti nejsou stanoveny tak přesné meze, aby vylučovaly jakékoliv volné uvážení těch, kteří ji aplikují. Intenzita ústavního přezkumu pak není primárně závislá na existenci rozdílného zacházení, nýbrž na důvodu tohoto rozdílného zacházení. Dle názoru vlády je zřejmé, že v posuzovaném případě nedochází k porušení obecného principu rovnosti podle čl. 1 ve spojení s čl. 3 odst. 1 Listiny, neboť princip rovného přístupu v oblasti nepojistných sociálních dávek, kterou je třeba vnímat a posuzovat v celkové souvislosti, je naplněn jednak dávkovým systémem pomoci v hmotné nouzi garantujícím domácnostem definovanou minimální životní úroveň, jednak i samotným vymezením nároku na přídavek na dítě ze systému státní sociální podpory, tj. „obecnou“ hranicí rozhodného příjmu v rodině.

14. K otázce konstrukce dávky vláda uvedla, že přídavek na dítě je sice konstruován jako nárok nezaopatřeného dítěte, ale zákonem stanovené podmínky nároku musí být vždy plněny všemi členy rodiny, tzv. okruhem společně posuzovaných osob. Přídavek na dítě je tak z povahy věci dávkou „rodinnou“, neboť podmínku příjmovou, případně pobytovou musí splnit všechny společně posuzované osoby. K tomu vláda dodala, že smysl a legitimita motivačního mechanismu vyšší výměry dávky jsou dány tím, že je v nejlepším zájmu dítěte život v rodině, která se vlastním úsilím a přičiněním snaží vytvořit a udržet takové sociální prostředí, které je pro rozvoj dítěte příznivé. Dítě přejímá do určité míry vzorce chování rodiny, neboť v ní žije, a budoucí chování dítěte je tak ovlivněno. Motivační prvek dávky může dle názoru vlády působit přímo na dítě v tom smyslu, že samo dítě může přispět ke zlepšení sociální situace své rodiny tím, že vlastní činností přispěje k zajištění příjmu jako člen rodiny, tj. osoba společně posuzovaná, neboť status nezaopatřenosti je po splnění zákonných podmínek přiznáván až do 26 let věku dítěte.

15. K navrhovatelkou nastolené otázce faktického sankčního charakteru napadené právní úpravy vláda poznamenala, že přídavek na dítě nemá kompenzační charakter. Původně byl konstruován jako univerzální dávka, kterou stát v souladu s § 1 odst. 1 zákona přispívá (nikoliv kompenzuje) na krytí nákladů na výživu a ostatní základní osobní potřeby dětí a rodin, tj. rodin do stanovené hranice příjmu. Nárok na přídavek na dítě má tedy dle zákona nezaopatřené dítě, avšak toliko v případě, že rozhodný příjem v rodině nepřevyšuje součin částky životního minima rodiny a koeficientu 2,70. Nárok na

dávku je tedy dán splněním rozhodného příjmu rodiny, tedy příjmu okruhu společně posuzovaných osob. Výše dávky je tudíž dle názoru vlády spíše zvýhodněním, které má motivační prvek.

16. Závěrem svého návrhu vláda vzkázala, že nemá pochybnosti o ústavnosti napadených zákonných ustanovení, a upozornila, že v případě zrušení § 18 odst. 1 a 2 i slov „ve zvýšené míře“ v § 18 odst. 3, případně celého § 18 zákona o státní sociální podpoře, může dojít k narušení smyslu celé normy, neboť úprava přídatku na dítě zasahuje do dalších ustanovení zákona.

IV.

Vyjádření Veřejné ochránkyně práv

17. Na výzvu Ústavního soudu podle § 69 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších změn (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), sdělila Veřejná ochránkyně práv, že do řízení o zrušení napadených ustanovení zákona o státní sociální podpoře nevstoupí.

V.

Upuštění od ústního jednání

18. Ústavní soud v souladu s ustanovením § 44 zákona o Ústavním soudu uvážil, že ve věci není třeba konat ústní jednání, neboť by nijak nepřispělo k dalšímu, resp. hlubšímu objasnění věci, než jak se s ní seznámil z písemných úkonů účastníků řízení a vedlejšího účastníka řízení. Tétož názoru je ostatně i sama navrhovatelka. Nenařízení ústního jednání odůvodňuje i skutečnost, že Ústavní soud nepovažuje za potřebné provádět jakékoli dokazování.

VI.

Podmínky meritorního posouzení návrhu

19. Ústavní soud konstatuje, že je příslušný k projednání návrhu na zrušení napadených zákonných ustanovení a že návrh skupiny 20 senátorů splňuje všechny zákonem stanovené formální náležitosti a byl podán osobami k tomu oprávněnými [§ 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu]. Zároveň neshledává žádný z důvodů nepřípustnosti návrhu, ve vztahu k němuž jsou splněny všechny podmínky pro jeho meritorní posouzení.

VII.

Posouzení ústavní konformity legislativního procesu

20. V řízení o kontrole norem Ústavní soud podle ustanovení § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu nejprve posuzuje ústavní konformitu legislativního procesu. V posuzovaném případě Ústavní soud z vyjádření účastníků řízení a ze sněmovních tisků, veřejně dostupných na adrese <http://www.psp.cz>, shledal, že napadená ustanovení zákona o státní sociální podpoře byla přijata v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Navrhovatelka proti legislativní proceduře žádné námítky nevnesla.

VIII.
Dikce napadených zákonných ustanovení

21. Ustanovení § 18 zákona o státní sociální podpoře včetně nadpisu zní:

„§ 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 přídatvek 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 1000 Kč.“

22. Poznámky pod čarou č. 8 a 4, jež však nejsou návrhem dotčeny, znějí:

„⁸⁾ Zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu.“

„⁴⁾ Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.“

IX. Meritorní přezkum návrhu

23. Ústavní soud zvážil argumentaci navrhovatelky, účastníků řízení i vedlejšího účastníka řízení a dospěl k závěru, že návrh není důvodný.

24. Ústavní soud nejprve připomíná svoji judikaturu týkající se ústavně právních východisek přezkumu právních norem vydaných v oblasti sociálních práv. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08 ze dne 23. 4. 2008 (č. 166/2008 Sb.; N 73/49 SbNU 85) Ústavní soud poukázal na pojmový znak sociálních práv, kterým je skutečnost, že nemají bezpodmínečnou povahu a je možné se jich domáhat pouze v mezích zákonů, jak stanoví 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. Při provádění ústavní úpravy, zakotvené v Listině, se zákonodárce musí řídit čl. 4 odst. 4 Listiny, podle kterého při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. U sociálních práv lze konstatovat, že jejich souhrnným omezením je právě skutečnost, že nejsou, na rozdíl např. od základních práv a svobod, přímo vymahatelná na základě Listiny. Jejich omezenost spočívá právě v nutnosti zákonného provedení, které je ovšem zároveň podmínkou konkrétní realizace jednotlivých práv. Tyto skutečnosti souvisí se specifickým charakterem sociálních práv, která jsou závislá zejména na ekonomické situaci státu. ... V rámci těchto mezí má zákonodárce poměrně širokou možnost upravit provedení jednotlivých sociálních práv, včetně možnosti jejich změn. ... Zakotvení jejich existence v Listině znamená, že při zákonné úpravě musí být zachován jistý minimální standard těchto sociálních práv.“

25. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 8/07 ze dne 23. 3. 2010 (č. 135/2010 Sb.; N 61/56 SbNU 653) k tomu Ústavní soud doplnil, že z takto nastíněné judikatury Ústavního soudu lze ve vztahu k ústavnímu zakotvení sociálních práv zobecnit tři základní východiska. Prvním z nich je, že pro přezkum ústavnosti zákonů obsahujících úpravu sociálních práv je dán užší prostor, než je tomu u základních práv podle hlavy druhé, třetí a páté Listiny, kdy tento prostor je vymezen ustanoveními čl. 41 odst. 1 a čl. 4 odst. 4 Listiny. Druhým východiskem pak je zákaz (vyloučení) libovůle při jejich úpravě (s odkazem na čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny) a konečně třetím je nezbytnost zákonné úpravy sociálních práv (čl. 41 odst. 1 Listiny).

26. Ústavní soud předesílá, že otázkou diferenciací přídatků na děti se již ve své judikatuře v minulosti zabýval. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 40/97 ze dne 2. 9. 1998 (č. 223/1998 Sb.; N 96/12 SbNU 27) uvedl: „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.“

27. Ústavní soud dále podotýká, že posuzuje-li ústavnost právní úpravy dotýkající se oblasti těch hospodářských, sociálních a kulturních práv, na něž dopadá již zmíněné ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny, poměřuje ji v první řadě testem rozumnosti (racionality),

který se v judikatuře Ústavního soudu jako metodologický nástroj k přezkumu zásahu zákonodárce do oblasti ústavně garantovaných sociálních práv prosadil a ustálil (srov. kupř. bod 42 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/17 ze dne 9. 7. 2019, publikovaného pod č. 224/2019). Test racionality sestává z těchto 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) zvážení otázky, zda zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.

28. Prvním krokem přezkumu v rámci tohoto testu je vymezení smyslu a podstaty sociálního práva, resp. jeho esenciálního obsahu. Navrhovatelka, byť tak činí pouze na okraj své argumentace, uvádí, že naříkanou právní úpravou je dle jejího názoru dotčena garance obsažená v čl. 32 odst. 1 Listiny. Konkrétně „garance minimálního standardu lidské důstojnosti“, jíž má zajišťovat předmětná dávka. Zvláštní ochranou dětí a mladistvých ve vazbě na rodinu a rodičovství je však spíše ochrana dětí před vlivy, které mohou mít na jejich vývoj obzvláště nepříznivý vliv. Právní úprava přídatku na dítě tuto zvláštní ochrannou úlohu neplní, mimo jiné i proto, že přídatek na dítě jako sociální dávka je fakticky určen rodině, v níž dítě vyrůstá, resp. je na rodinu vázán, třebaže příjemcem této dávky je z formálního hlediska výlučně samotné nezaopatřené dítě. Právě z důvodu tohoto těsného funkčního propojení dítěte, rodiny a rodičovství se spíše nabízí posouzení napadené právní úpravy prizmatem čl. 32 odst. 5 Listiny, což připouští i navrhovatelka. Dle toho ustanovení rodiče, kteří pečují o děti, mají právo na pomoc státu. Tato pomoc, již Listina blíže nespecifikuje, má různorodou formu, může být hmotné i nehmotné povahy. Z větší části je zakotvena zejména v právních předpisech z oblasti sociálního zabezpečení, jejíž jsou napadená zákonná ustanovení součástí. Smyslem této pomoci je podpora rodiny jako základní stavební jednotky státu. Ústavní soud přitom nepřehlédl, že (na rozdíl od navrhovatelkou předestřené čl. 32 odst. 1 Listiny) právo na pomoc rodičům pečujícím o děti zakotvené v čl. 32 odst. 5 Listiny není obsaženo ve výčtu těch práv, jichž se lze domáhat pouze v mezích zákonů, které toto ustanovení provádějí (čl. 41 odst. 1 Listiny). To však ve skutečnosti na povaze citovaného sociálního práva co do jeho vymahatelnosti nic nemění, neboť sotva si lze rozumně představit možnost domáhat se jeho přímé realizace s pouhým odkazem na čl. 32 odst. 5 Listiny. Ostatně citované ustanovení v odstavci 6 výslovně stanoví, že podrobnosti upraví zákona.

29. Druhým krokem testu rozumnosti je zhodnocení toho, zda se napadené ustanovení dotýká samotné existence uvedeného sociálního práva nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu. Navrhovatelka primárně netvrdí nesoulad s ústavním pořádkem přídatku na dítě v jeho základní výměře, sporuje pouze podmínky, za nichž vzniká oprávněnému nárok na přídatek na dítě ve zvýšené výměře. Ústavní soud v té spojitosti poukazuje na skutečnost, že nárok na přídatek na dítě v základní výši má dle ustanovení § 17 zákona o státní sociální podpoře, každé nezaopatřené dítě, jestliže rozhodný příjem v rodině nepřevyšuje součin částky životního minima rodiny a koeficientu 2,70. Napadená právní úprava přídatku na dítě v jeho zvýšené výměře tak pouze rozšiřuje a nikoli ohrožuje samotnou existenci základního práva. Ostatně, ani případná absence přídatků na dítě právo rodičů pečujících o dítě by nutně nemusela znamenat vyprázdňení daného sociálního práva, neboť pomoc státu rodičům pečujícím o děti se neomezuje na přídatek na dítě. Stát takové rodiny může podporovat a také podporuje i jinou formou. Zejména skrze další sociální dávky (příkladmo lze uvést dávky porodního či rodičovský

příspěvek). Blíže se však touto hypotetickou otázkou není nutno v kontextu projednávané věci dále zabývat.

30. V dalším kroku je třeba posoudit, zda napadená zákonná úprava sleduje legitimní cíl, tedy zda nepředstavuje svévolné zásadní snížení celkového standardu daného sociálního práva. Tak tomu, jak ostatně plyne již ze shora vyloženého, není. Zavedení přídatku na dítě ve zvýšené výměře při ponechání této dávky v její původní základní výměře, včetně zachování podmínek, za nichž na ní vzniká oprávněným osobám nárok, ze své podstaty nemůže vést ke snížení takového standardu. Naopak tento standard může jen zvýšit tím, že některým příjemcům vznikne nárok na výplatu „štědřejší“ sociální dávky.

31. Posledním, čtvrtým krokem testu racionality je zvážení otázky, zda zákonný prostředek použitý k dosažení vytknutého cíle je rozumný (racionální). Ústavní soud zkoumal, zvolil-li zákonodárce řešení, které je s ohledem na možné protichůdné legitimní zájmy rozumné. Ustanovení § 18 odst. 2 písm. a) až g) zákona o státní sociální podpoře představuje vyčerpávající výčet kategorií příjmů společně posuzovaných osob, jejichž pobírání alespoň jednou z těchto osob v kalendářním měsíci zakládá nárok nezaopatřeného dítěte na přídatku na dítě ve zvýšené výměře. Ze specifikace jednotlivých příjmů je zřejmé, že se jedná o příjmy získané prací nebo o příjmy, které jsou alespoň předchozí práci podmíněny. To ostatně vyplývá i z odůvodnění pozměňovacího návrhu předloženého poslancem Romanem Sklenákem ve druhém čtení návrhu zákona č. 200/2017 Sb. Svůj pozměňovací návrh jmenovaný poslanec zdůvodnil v písemně předloženém návrhu č. 5950 (dostupný na internetových stránkách Poslanecké sněmovny www.psp.cz - sněmovní tisk č. 854/0), takto: „Zvýšení částky přídatku na dítě do rodin, které mají příjem z pracovní aktivity, případně dávek, které ji nahrazují, je podporou směřující do rodin, které zvyšují svoji životní úroveň legální prací, a to vedle podpory v oblasti daňové (slevy na dani z příjmu, daňové bonusy). Podpora je na rozdíl od daňové podpory rozšířena i na rodiny, kde sice nikdo nemá příjem z pracovní činnosti, ale alespoň někdo z členů rodiny pobírá dávky, které z pracovní činnosti vycházejí - zpravidla dávky pojistné.“

32. Ostatně již původní důvodová zpráva [(volební období 1992 – 1996) - 1444/0 Vládní návrh zákona o státní sociální podpoře] k návrhu samotného zákona č. 177/1995 Sb. obsahovala následující odůvodnění: „Životní úroveň občanů a rodin musí vycházet především z pracovních příjmů, sociální redistribuce nesmí deformovat, ale pouze účelně korigovat příjmovou diferenciaci tak, aby motivovala ke zvyšování příjmů a aby se snížila závislost občanů a rodin na sociálních příjmech. Sociální příjmy nesmí působit demotivačně a nivelizačně. Proto musí být nový systém státní sociální podpory hospodárný, účelný a adresný, tj. musí vycházet z konkrétní sociální události a situace.“

33. Z právě řečeného je patrné, že napadená právní úprava přídatku na dítě v jeho zvýšené výměře nemá povahu kompenzační dávky, resp. nesleduje cíl pomoci nezaopatřeným dětem z rodin jsoucích v obzvláště tíživé ekonomické situaci. Naopak, konstrukce přídatku na dítě ve zvýšené výměře má motivační charakter. Jeho smysl lze spatřovat v tom, že v nejlepším zájmu dítěte je život v takové rodině, jejíž členové se vlastním úsilím snaží vytvořit podmínky, které jsou pro péči o dítěte a jeho samotný rozvoj příznivé. Nepochybně je pro dítě dobrým vzorem, pokud alespoň někdo z rodiny získává prostředky k životu prací. V tomto ohledu považuje Ústavní soud napadenou právní úpravu za racionální. Otázka hodnocení smysluplnosti, efektivity či vhodnosti

řešení zvoleného napadenou právní úpravou se ale již ocitá mimo rámec přezkumu Ústavního soudu.

34. Tento poslední krok testu racionality současně úzce souvisí s ústřední námitkou navrhovatelky, jíž je dle nich porušení zásady rovnosti ve světle nedůvodné diskriminace. Nebylo by možné dospět k závěru o rozumnosti napadené právní úpravy, jestliže zákonný prostředek použitý k dosažení vytknutého cíle by ve skutečnosti popíral základní zásady demokratického právního státu, k nimž patří i zásada rovnosti a zákazu diskriminace, ať už přímé či nepřímé. Ústavní soud však porušení uvedených zásad neshledal. Je nepochybné, že napadené zákonné ustanovení rozlišuje skupiny příjemců přídatku na dítě ve zvýšené výměře podle druhu příjmů společně posuzovaných osob v rodině. Lze tak sice na jednu stranu souhlasit s argumentací navrhovatelky v tom, že dítě je v důsledku podmínění nároku na daný přírvek příjmy společně posuzovaných osob vystaveno odlišnému právnímu, a tím i ekonomickému zacházení na základě příslušnosti k rodině, aniž by (zpravidla) samo mělo na jednání těchto osob či jejich status vliv. Na druhou stranu nelze ovšem přehlédnout, že toto různé právní zacházení je, jak zřetelně plyne ze shora nastíněné konstrukce této sociální dávky, záměrné. Přitom tento záměr se nezakládá na Listinou zapovězených důvodech diskriminace, ale na motivaci rodin s dětmi dosíci určitého ekonomického a zejména sociálního statusu, který si očima zákonodárce zaslouží stimulaci. Nejedná se o diskriminaci z důvodu sociálního původu či rodu, jak je uvádí č. 3 odst. 1 Listiny. Sociální původ či rod jsou jednou pro vždy dané od okamžiku narození. Zdroje příjmů v rodině se však mohou měnit a tím se mění i možný nárok n přírvek na dítě. I zde platí závěry vyslovené ve vzpomínaném nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 40/97, že tuto nerovnost v sociálních vztazích v podobě stanovení různých podmínek přídatku na dítě nelze pokládat za porušení ústavní zásady rovnosti v právech, neboť vodítkem této nerovnosti je i zde individuální posuzování sociální a ekonomické situace adresátů této sociální dávky.

35. Ani skutečnost, že nezaopatřené dítě, které je příjemcem přídatku, nemá na jednání společně s ním posuzovaných osob či jejich postavení vliv, nepůsobí protiústavnost napadeného zákonného ustanovení. Jak Ústavní soud připomněl výše, k péči o dítě, jeho výchově a prospívání vůbec nedochází v sociálně „izolovaném“ prostředí, nýbrž v rámci rodiny jako entity se vzájemným velmi úzkým propojením sociálních vztahů jejich členů, které zpravidla spojuje též pokrevní pouto. Proto je nárok na poskytnutí přídatku vázán na okruh společně posuzovaných osob, a nikoli výlučně na situaci samotného dítěte jako recipienta dávky. Argumentace navrhovatelky však tuto stěžejní okolnost nebere v potaz, resp. úlohu rodiny v tomto ohledu upozaduje. Podle názoru Ústavního soudu je však nutno tuto skutečnost náležitě zohlednit a promítnout do posouzení souladu napadené právní úpravy s ústavním pořádkem.

36. Z uvedeného je tedy zřejmé, že napadená právní úprava zákona o státní sociální podpoře není ve výše rozebraných ohledech v rozporu s ústavním pořádkem. Ústavní soud tudíž podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu návrh na zrušení napadených ustanovení zákona o státní sociální podpoře jako nedůvodný zamítl.

P o u č e n í : Proti nálezu Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 17. prosince 2019

Pavel Rychetský
předseda Ústavního soudu

**Odlišné stanovisko Kateřiny Šimáčkové, Ludvíka Davida a Pavla Rychetského
k výroku i odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 31/17**

1. S nálezem pléna nesouhlasíme a uplatňujeme vůči němu podle ustanovení § 14 zákona o Ústavním soudu odlišné stanovisko. Jsme totiž přesvědčeni, že mělo být návrhu vyhověno a mělo být zrušeno celé ustanovení § 18 zákona o státní sociální podpoře s odkladem účinnosti a uloženo zákonodárci, aby přijal úpravu nerozlišující mezi dětmi jako příjemci sociální dávky, protože napadená úprava v rozporu s čl. 1 a čl. 3 Listiny základních práv a svobod přistupuje k dětem, jimž ze zákona o státní sociální podpoře vzniká nárok na přídavek na dítě, diskriminačním způsobem, neboť je rozděluje podle kritéria jejich sociálního původu.

2. Napadenou právní úpravou jsou děti z nízkopříjmových rodin rozdělovány do dvou skupin, a to na děti z rodin, jejichž rodiče pracují, a na děti, jejichž rodiče nepracují; a ty děti, narozené rodičům, kteří nepracují, jsou napadenou právní úpravou znevýhodněny. Byť i se daná právní úprava stala součástí zákona poslaneckým návrhem sociálně demokratického poslance Romana Sklenáka, je jak z projednávání novelizace v legislativním procesu, tak i z vyjádření vlády patrné, že se jednalo o poslanecký návrh mající od samého počátku vládní podporu. Již při projednávání v parlamentu bylo kritizováno, že jsou jím trestány děti za to, že se narodily nesprávným rodičům (Jiří Dienstbier), či že je diskriminační, je-li příspěvek dětem rozdělován podle toho, co rodiče dělají či nedělají (Václav Láska). Vláda ve svém vyjádření k Ústavnímu soudu napadenou úpravu vysvětluje tím, že se jedná o motivační mechanismus, opírající se o to, že je v nejlepším zájmu dítěte život v rodině, která se vlastním úsilím a přičiněním snaží vytvořit a udržet takové sociální prostředí, které je pro rozvoj dítěte příznivé. Dítě podle vládního vyjádření přejímá do určité míry vzorec chování rodiny, neboť v ní žije, a budoucí chování dítěte je tak ovlivněno. Podle vlády může motivační prvek dávky působit přímo na dítě v tom smyslu, že samo dítě může přispět ke zlepšení sociální situace své rodiny vlastní pracovní činností, neboť status nezaopatřenosti je po splnění zákonných podmínek přiznáván až do 26 let věku dítěte (citováno v bodě 14 nálezu). Většina pak v přijatém nálezu tento argument vlády přijala a rozumnost a legitimní účel onoho rozdělování mezi dětmi jako příjemci předmětné dávky shledala právě v tom, že je v nejlepším zájmu dítěte život v takové rodině, jejíž členové se vlastním úsilím snaží vytvořit podmínky, které jsou pro péči o dítě a jeho samotný rozvoj příznivé. Nepochybně je pro dítě dobrým vzorem, pokud alespoň někdo z rodiny získává prostředky k životu prací (bod 33).

3. Většina ve svém zamítavém rozhodnutí tedy posvětila ten závěr, že děti či mladiství mají pykat za rodiče, kteří jednájí v rozporu s jejich nejlepším zájmem a do budoucna je negativně ovlivňují.

4. Jedním z konceptů, vysvětlujících důvody neúspěchu jednotlivce ve společnosti, je koncept kultury chudoby. Termín již na konci padesátých let minulého století formuloval americký antropolog Oscar Lewis. Ve svých úvahách vycházel z předpokladu, že se chudí lidé na svoji marginální pozici v rámci majoritní společnosti racionálně adaptují. Výsledkem této (mal)adaptace na nevyhovující životní podmínky je podle Lewise fenomén kultury chudoby, který je definován jako specifický vzorec jednání, mezigeneračně předávaný v procesu učení (socializace). Proto dítě vyrůstající v prostředí, v němž ani jeden z rodičů neusiluje o vzdělání či práci, je výrazně více zatíženo budoucím neúspěchem než dítě, jehož rodiče se usilují o lepší budoucnost. Současná sociologie (srov. například Currid-Halkett, E., *The Sum of Small Things: A Theory of the Aspirational Class*. Princeton: Princeton University Press. 2017) vystihuje

jako klíčové rozdělení sociálního původu jednotlivce skutečnost, zda pochází z usilující rodiny či nikoli. Usilující třída není jednoznačně rozpoznatelná podle ekonomického kapitálu, ale její příslušníky spojuje kulturní kapitál a sdílené sociální praktiky, jež dávají dítěti do budoucna mnohem vyšší šanci uspět než dětem z rodin pohybujících se v rámci tzv. kultury chudoby. Český zákonodárce se pak v napadené úpravě rozhodl rozlišovat děti a jejich nárok na sociální dávku právě podle jejich původu, tedy toho, zda pocházejí z rodiny, „která se snaží,“ či z rodiny, která již upadla do kultury chudoby. Nejen, že je takovýto přístup diskriminační, ale navíc nakládá na již tak znevýhodněné děti další zátěž.

5. Sám zákon o státní sociální podpoře definuje sociální dávku – přídavek na děti jako nárok dítěte (§ 17) a od dosažení zletilosti se pak příjemcem dávky stává přímo zletilé nezaopatřené dítě (§ 19 odst. 1), přičemž v tomto případě se bude jednat zejména o zletilé dítě, které ještě studuje. Ačkoli právě pro dítě ze sociálně zatížené rodiny (žijící často ve výše uvedené kultuře chudoby) bylo mnohem náročnější než pro dítě z usilující rodiny studovat a udržet se ve škole, získává od státu další diskriminující sdělení, že není považováno za stejně dobré či hodné pomoci jako jeho spolužáci, jejichž rodiče jsou sice chudí, ale pracují či se o to v minulosti pokusili.

6. Nijak nerozporujeme skutečnost, že je primárně politickou otázkou, zda vůbec bude ve státě podporováno rodičovství a jak bude zajišťována sociální podpora natality. Je tedy na rozhodnutí vlády a parlamentu, zda bude podporovat spíše rodiče či zda bude adresovat podporu přímo dětem. Je rovněž nezpochybnitelné, že má aktuální politická většina širší míru uvážení při rozhodování a že systémy sociální podpory mají v sobě obsaženy motivační mechanismy. Avšak v tomto případě napadená úprava adresuje dávku přímo dětem a současně některé z nich zatěžuje důsledky jednání, které ony nemají jak ovlivnit. V demokratickém právním státě založeném na rovnosti lidí však není možné, aby docházelo k nespravedlivému rozlišování mezi lidmi podle jejich sociálního původu. Tím je porušena zásada rovnosti, zakotvená v čl. 1 Listiny základních práv a svobod a zákaz diskriminace lidí podle jejich sociálního původu, zakotvený v čl. 3 Listiny.

7. Nemůžeme se ztotožnit ani se závěrem většiny, že k péči o dítě dochází v rámci rodiny jako entity se vzájemným velmi úzkým propojením sociálních vztahů, a proto je nárok na poskytnutí přídavku vázán na okruh společně posuzovaných osob, a nikoli výlučně na situaci samotného dítěte jako recipienta dávky (bod 35). Tento závěr totiž zbavuje dítě jako takové hodnoty lidské bytosti a činí je jen součástí rodiny a jeho cenu a péči státu o něj dovozuje z kvality jeho rodiny, nikoli z kvality jeho jedinečného lidství. Napadená úprava tak zasahuje do podstaty lidské důstojnosti dotčeného dítěte, kterou chrání čl. 1 Listiny základních práv a svobod.

V Brně dne 17. prosince 2019

Odlišné stanovisko Vojtěcha Šimíčka k výroku i odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 31/17

8. S nálezem pléna nesouhlasím a uplatňuji vůči němu podle ustanovení § 14 zákona o Ústavním soudu odlišné stanovisko. Jsem totiž přesvědčen, že mělo být návrhu vyhověno a mělo být zrušeno celé ustanovení § 18 zákona o státní sociální podpoře pro jeho rozpor s čl. 1 a s čl. 3 odst. 1 ve spojení s čl. 32 odst. 1, 5 Listiny základních práv a svobod s odpovídajícím odkladem vykonatelnosti, a současně mělo být uloženo zákonodárci, aby přijal úpravu nerozlišující mezi nezaopatřenými dětmi jako příjemci sociální dávky.

9. Důvod, který mne vede k odlišnému stanovisku, je přesvědčení, že označil-li zákonodárce jako adresáta této dávky výslovně „nezaopatřené dítě“ (§ 17 zákona č. 117/1995 Sb.), není dán žádný rozumný důvod, aby bylo diferencováno mezi těmito dětmi podle toho, o jaký typ příjmů společně posuzovaných osob se jedná. Podle ustanovení § 19 cit. zákona se tento přírůstek vyplácí přímo tomuto dítěti, pokud je zletilé, a jiné osobě jen tehdy, jedná-li se o dítě nezletilé. Je tak zřejmé, že rodiče jsou nikoliv adresáty této dávky, nýbrž pouze platebním místem.

10. Základní problém předmětné dávky spočívá v tom, že se tváří jako motivační zvýhodnění některých rodin. Ve skutečnosti však nejde o nic jiného, než o znevýhodnění některých konkrétních rodin. Výsledný „znevýhodňující efekt“ je totiž principiálně stejný tehdy, sníží-li se některým adresátům sociální dávky, jako když se „jen“ ostatním tyto dávky navýší. Legislativní provedení je sice odlišné, výsledný efekt je však totožný. Nastala tak podle mého přesvědčení situace, kterou setrvalá judikatura Ústavního soudu vymezila jako porušení zákazu vyloučení libovůle při úpravě sociálních práv. Míře odlišného zacházení mezi jednotlivými posuzovanými skupinami totiž musí přiměřeně odpovídat míra odlišností, které tyto skupiny vykazují [např. nálezy Pl. ÚS 18/15 ze dne 28. 6. 2016, č. 271/2016 Sb. (N 121/81 SbNU 889)]. Z řešení, zvoleného zákonodárcem, nicméně čouhá jako „sláma z bot“ jeho účelovost, jeho důsledky jsou zcela nerozumné a neobstojí proto ani v modifikovaném testu proporcionality.

11. Předmětná diferenciace se vymyká i z celkové koncepce zákona č. 117/1995 Sb. Podle jeho ustanovení § 1 odst. 1 totiž platí, že „[s]tátní sociální podporou se stát podílí na krytí nákladů na výživu a ostatní základní osobní potřeby dětí a rodin a poskytuje ji i při některých dalších sociálních situacích. Státní sociální podpora se ve stanovených případech poskytuje v závislosti na výši příjmu.“ Je tak zřejmé, že rozhodujícím kritériem pro vyplácení jednotlivých dávek státní sociální podpory je výše příjmu posuzovaných osob, jelikož jejich smyslem je zajištění nákladů na základní potřeby dětí a rodin. Tyto potřeby jsou přitom stejné bez ohledu na okolnost, z jakých zdrojů mají posuzované osoby příjem. Plně proto souhlasím s argumentací navrhovatele ohledně kompenzační funkce předmětné dávky.

12. Sociální dávka má totiž sloužit k zajištění důstojného života dotčené osoby (aspekt sociální potřebnosti) a nemá být proto odstupňována podle formy příjmů. V tomto případě navíc dítě nemůže toto znevýhodnění vůbec nijak ovlivnit, čímž je popřen i tvrzený motivační aspekt předmětné dávky. Argumentace většiny pléna použitá v bodu 33 ohledně motivačního charakteru této dávky (jejíž „smysl lze spatřovat v tom, že v nejlepší zájmu dítěte je život v takové rodině, jejíž členové se vlastním úsilím snaží vytvořit podmínky, které jsou pro péči o dítě a jeho samotný rozvoj příznivé. Nepochybně je pro dítě dobrým vzorem, pokud alespoň někdo z rodiny získává prostředky k životu prací.“) považuji v tomto kontextu za zcela zavádějící.

13. Nemluvě ani o tom, že napadená zákonná úprava je čistě arbitrární a přiznává zvýšenou výměru přídatku i v případě jiných sociálních dávek, resp. dávek důchodového pojištění. V tomto ohledu mi proto zcela uniká racionalita zákonné úpravy, dovozovaná většinou pléna (bod 33), v situacích, kdy ostatní posuzované osoby pobírají jako svůj jediný příjem např. dávky důchodového pojištění, anebo se jedná o osamělou matku, která pobírá rodičovský příspěvek bez předchozího nároku na peněžitou pomoc v mateřství. Skutečně jsou tyto osoby „*pro dítě dobrým vzorem*“, který by měly následovat, a právě v tomto aspektu je ústavně odůvodnitelná rozumnost napadené zákonné úpravy? S tím nesouhlasím.

14. Závěrem konstatuji, že vůbec nezpochybňuji okolnost, že zákonodárce má plné právo koncipovat nárok na sociální dávky (rovněž) podle motivačních kritérií. Pokud by se však měl tento přístup promítnout i do odstupňování přídatku na dítě, musel by v tomto směru zákonnou úpravu úplně přepracovat a koncipovat zcela odlišně. Není totiž možné současně vycházet ze zákonného předpokladu, že se jedná o sociální dávku dítěte, a přitom odlišovat její výši podle druhu příjmů blízkých osob, což je okolnost, kterou toto dítě nemůže nijak ovlivnit.

V Brně dne 17. prosince 2019

Vojtěch Šimíček

Odlišné stanovisko soudce Davida Uhlíře

S nálezem pléna Ústavního soudu v této věci (dále též jen „nález“) nesouhlasím a uplatňuji vůči němu podle ustanovení § 14 zákona o Ústavním soudu odlišné stanovisko.

Mám za to, že návrhu skupiny senátorů na zrušení části § 18 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře mělo být vyhověno.

Shodně s disentujícím soudcem Vojtěchem Šimíčkem soudím, že napadené ustanovení zákona je v rozporu s čl. 1 a s čl. 3 odst. 1 ve spojení s čl. 32 odst. 1, 5 Listiny základních práv a svobod. Porušuje zásadu rovnosti, když dětem žijícím v rodině s horším majetkovým a pracovním postavením přiznává menší nárok na sociální podporu (která je projevem základního práva zaručeného čl. 32 odst. 1, 5 Listiny), než dětem z rodin lépe postavených či více se snažících. Tento zásah do základního práva není dostatečně vyvážen žádnou výhodou nebo celospolečenským prospěchem, které by porušení zásady rovnosti mohly ospravedlnit. Argument, že zvýšená míra přídavku na dítě bude motivovat jeho nejbližší rodinu ke zvýšenému pracovnímu úsilí, nemůže dle mého soudu obstát, a to ze tří důvodů.

Prvním důvodem je problematický charakter přídavku na dítě, který podle svého názvu (a zřejmě i historického původu) měl sloužit jako dávka určená rodičům. Fakticky tak působí v případě nezletilých dětí, kdy je přídavek vyplácen osobě, která má dítě v přímém zaopatření, byť náleží nezletilému. Jelikož o nakládání s přídavkem rozhodují tyto osoby, teoreticky je rozdíl dvou či tří set korun přídavku na dítě měsíčně může vést k nastoupení zaměstnání. Od zletilosti je však přídavek vyplácen přímo dítěti, které nijak nemůže pracovní morálku svých nejbližších ovlivnit. Byť zákon hovoří o zvýšené výměře přídavku, vzhledem k tomu, že na tuto zvýšenou výměru nedosáhne jen malá menšina dětí, jedná se ve skutečnosti o to, že vyplácení přídavku jen v základní výměře je sankcí za to, že rodiče dítěte nepracují. Nelze také přehlédnout, že vývoj zaměstnanosti daleko více odráží hospodářský cyklus, než míru chutě jednotlivců pracovat.

Druhým důvodem je skutečnost, že pracovní povinnost byla de facto zrušena v roce 1990 zrušením trestného činu příživnictví podle § 203 trestního zákona č. 140/1961 Sb. Otázkou, zda může být někdo nucen pracovat pod hrozbou případné sankce, se zabýval zevrubně Ústavní soud ve svém nálezu Pl. ÚS 1/12, kdy zrušil institut veřejné služby vyplývající z § 18a zákona o pomoci v hmotné nouzi. Mám za to, že i v dnes posuzovaném případě měl Ústavní soud zvažovat soulad napadených ustanovení se zákazem nucené práce, byť finanční dopad (tedy sankce) je v případě přídavku na dítě na postavení rodiny podstatně nižší, než byl v případě uchazeče o zaměstnání.

Třetím důvodem je všeobecná problematičnost tzv. „workfare“, tedy systému sociální podpory závislé na pracovním úsilí příjemce podpory. Aby tento systém byl účinný, nemůže spočívat v jednom osamoceném zákonném ustanovení, ale musí být součástí dobře připravené strategie, která bude sahat od podpory předškolního a školního vzdělání, rekvalifikace, pomoci při nalezení zaměstnání (i jeho udržení), sociální práce a sociálního bydlení. Sociální propast, v které žije přes obecnou prosperitu zřejmě několik set tisíc občanů Česka, vyžaduje ke svému vyrovnání podstatně víc soustředěného úsilí, než je uzákonění rozdílné výměry příspěvku na dítě.

V Brně dne 17. prosince 2019

David Uhlíř