

**Česká republika**  
**NÁLEZ**  
**Ústavního soudu**

**Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Jana Filipa, Vlasty Formánkové, Vladimíra Kůrky, Tomáše Lichovníka, Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Kateřiny Šimákové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové (soudce zpravodaj) a Jiřího Zemánka ve věci návrhu Krajského soudu v Hradci Králové podaného podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky na zrušení § 41 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 367/2011 Sb., za účasti Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a Veřejného ochránce práv jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

**Návrh na zrušení § 41 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 367/2011 Sb., se zamítá.**

O d ů v o d n ě n í:

**I.**  
**Rekapitulace návrhu**

1. Ústavnímu soudu byl dne 10. 12. 2013 doručen návrh Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „navrhovatel“) podaný podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) ve spojení s ustanovením § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), na zrušení § 41 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 367/2011 Sb. (dále též „napadené ustanovení“).

2. Navrhovatel návrh podal v souvislosti se svou rozhodovací činností; jako příslušný soud v rámci správního soudnictví projednával pod sp. zn. 28 Ad 6/2013 žalobu žalobce M. M. proti rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „ministerstvo“) č. j. 2012/16971 – 421 ze dne 16. 4. 2012, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí Úřadu práce České republiky (dále jen „úřad práce“) – krajské pobočky v Hradci Králové ze dne 13. 2. 2012 o nepřiznání podpory v nezaměstnanosti M. M.

3. Navrhovatel uvedl, že ve výše uvedené věci uzavřel M. M. se svým zaměstnavatelem, kterým byla Česká republika – Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, Územní pracoviště Hradec Králové pracovní poměr na dobu určitou, a to od 1. 10. 2008 do 30. 9. 2009. Doba trvání pracovního poměru byla opakovanými změnami pracovní smlouvy prodlužována až do 31. 1. 2011. Od 27. 12. 2010 do 9. 2. 2012 byl M. M. v pracovní neschopnosti, v průběhu které mu již řečeného dne 31. 1. 2011 skončil pracovní poměr na dobu určitou. Žádosti M. M. o podporu v nezaměstnanosti ze dne 13. 2. 2012 příslušný úřad práce nevyhověl a rozhodl o nepřiznání podpory v nezaměstnanosti. Určující pro právní kvalifikaci přitom bylo ustanovení § 39 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 41 zákona č. 435/2004

Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), neboť M. M. v rozhodném období 2 let před zařazením do evidence uchazečů do zaměstnání získal dobu důchodového pojištění podle ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) a odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“), pouze v délce 11 měsíců a 19 dní, ačkoliv zákon o zaměstnanosti vyžaduje pro účely přiznání podpory v nezaměstnanosti dobu pojištění (zaměstnáním či jinou výdělečnou činností či započtením náhradní doby zaměstnání) v rozhodném období alespoň 12 měsíců. Předcházející dobu zaměstnání (od 1. 10. 2008 do 12. 2. 2010) nebylo možné zohlednit, neboť nespádala do rozhodného období 2 let před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání. Rozhodnutí orgánu I. stupně potvrdilo i ministerstvo jako odvolací správní orgán. Pravomocné rozhodnutí ministerstva ze dne 16. 04. 2012 napadl žalobce žalobou podle § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

4. Navrhovatel řízení přerušil a předložil Ústavnímu soudu návrh podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ve spojení s ustanovením § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu na zrušení § 41 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 367/2011 Sb.

5. Podle navrhovatele stávající znění napadeného ustanovení zákona o zaměstnanosti, zakotvené zákonem č. 367/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „zákon č. 367/2011 Sb.“), *„popřelo legitimní očekávání žalobce na poskytnutí odpovídajícího hmotného zabezpečení formou podpory v zaměstnanosti, v jejíž výši by se odrazila zcela po právu i výše příjmu žalobcem dosahovaná.“* Navrhovatel ve vztahu k tvrzené protiústavnosti výše uvedeného ustanovení předestřel Ústavnímu soudu následující argumenty. Předně popsal právní úpravu, platnou do přijetí zákona č. 367/2011 Sb., jež novelizoval zákon o zaměstnanosti a zavedl mimo jiné navrhovatelem napadenou právní úpravu rozhodného období, v němž musí uchazeč o zaměstnání získat dobu důchodového pojištění, tak, že ji zkrátil z tří let na dva roky. Podle navrhovatele tím byla zavedena do českého právního řádu diskriminace osob, které byly zaměstnány v pracovním poměru na dobu určitou, za dobu trvání tohoto poměru se staly práce neschopnými a jejich pracovní poměr skončil v průběhu trvání dočasné pracovní neschopnosti, jejíž vznik, průběh ani délku trvání nemohly objektivně ovlivnit.

6. Navrhovatel v této souvislosti namítl, že nová právní úprava, zavedená zákonem č. 367/2011 Sb. s účinností od 1. 1. 2012, přerušila koncepční a logickou provázanost s ustanovením § 26 a 27 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění (dále jen „zákon o nemocenském pojištění“), jež umožňují uznat dočasnou pracovní neschopnost a pobírat přitom nemocenské v zásadě po maximální dobu dvou let. Pokud byl žadatel o podporu v nezaměstnanosti zaměstnán a důchodově pojištěn před vznikem pracovní neschopnosti v předchozím zaměstnání po dobu 12 měsíců (tj. 1 roku) předcházejících maximální době dočasné pracovní neschopnosti s nárokem na výplatu nemocenského, splnil podle dřívějších předpisů zákonné podmínky pro přiznání podpory v nezaměstnanosti. Navrhovatel tento argument uzavřel konstatováním, že přerušením této koncepční a logické souvztažnosti může dojít k tomu, že se rozhodné období stanovené v § 41 odst. 1 zákona o zaměstnanosti bude týkat výlučně doby, kdy žadatel o zaměstnání nemohl být zaměstnán, ani se nemohl aktivně zajímat o nové zaměstnání a hledat si ho, a to z objektivního důvodu dočasné pracovní neschopnosti.

7. Navrhovatel v souvislosti s tím zdůraznil protiústavní diskriminační prvek napadeného ustanovení zákona o zaměstnanosti, neboť zaměstnanec v pracovním poměru na dobu neurčitou, pokud je uznán dočasně práce neschopným a pokud si tuto neschopnost úmyslně

nepřivodil nebo nevznikla-li tato neschopnost jako bezprostřední následek opilosti zaměstnance nebo zneužití návykových látek, spadá podle § 53 odst. 1 písm. a) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“) do právního režimu ochranné doby, v níž platí zákaz výpovědi ze strany zaměstnavatele, a není tedy možné, aby návrhovatelem napadené ustanovení představovalo překážku přiznání odpovídajícího hmotného zabezpečení. Navíc je zaměstnanec v pracovním poměru na dobu neurčitou chráněn rovněž § 53 odst. 2 zákoníku práce, který stanoví, že *„Byla-li dána zaměstnanci výpověď před počátkem ochranné doby tak, že by výpovědní doba měla uplynout v ochranné době, ochranná doba se do výpovědní doby nezapočítává; pracovní poměr skončí teprve uplynutím zbývající části výpovědní doby po skončení ochranné doby, ledaže zaměstnanec sdělí zaměstnavateli, že na prodloužení pracovního poměru netrvá.“*. Naproti tomu zaměstnanci v pracovním poměru na dobu určitou končí smlouva uplynutím doby a zároveň mu dočasná pracovní neschopnost brání v hledání a získání nového zaměstnání, a tím kvůli napadenému ustanovení nemusí vzniknout nárok na podporu v nezaměstnanosti (z důvodu nesplnění podmínky získání potřebné doby důchodového pojištění).

8. Navrhovatel poukázal rovněž na § 39 odst. 2 zákoníku práce, který stanoví, že *„Doba trvání pracovního poměru na dobu určitou mezi týmiž smluvními stranami nesmí přesáhnout 3 roky a ode dne vzniku prvního pracovního poměru na dobu určitou může být opakována nejvýše dvakrát. Za opakování pracovního poměru na dobu určitou se považuje rovněž i jeho prodloužení.“* Z něj vyplývá, že pracovní poměr na dobu určitou může trvat až 9 let. To podle návrhatele svědčí o tom, že v pracovním poměru na dobu určitou nejsou fluktuanti, ale v řadě případů naopak „vzorní pracovníci“ odvádějící do státního rozpočtu daně. Napadené ustanovení podle návrhatele v praxi způsobuje, že pokud je takový zaměstnanec déle než rok nemocen a pracovní poměr mu skončí uplynutím doby, nerealizuje se ani prvek přiměřenosti, tj. odpovídajícího hmotného zabezpečení vzhledem k délce zaměstnání a výši příjmu, ale takové zabezpečení se nerealizuje vůbec, ačkoliv zaměstnanec pracující 9 let obojí jistě legitimně očekává.

9. Navrhovatel rovněž upozornil, že napadené ustanovení a jím založený právní režim zákona o zaměstnanosti není jediným existujícím přístupem k dotčené problematice v právním řádu České republiky a odkázal na § 5 odst. 2 písm. g) zákona o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož doba dočasné pracovní neschopnosti, která vznikla v době výdělečné činnosti nebo v ochranné lhůtě, se pro účely důchodového pojištění považuje za dobu pojištění [pozn. ÚS: doba trvání dočasné pracovní neschopnosti se za vymezených podmínek považuje v důchodovém pojištění za dobu náhradní – srov. § 5 odst. 1 písm. u) ve spojení s § 12 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění ve znění účinném k 1. 1. 2012].

10. Navrhovatel konečně zmínil iniciativu skupiny poslanců, kteří, vědomi si nedostatků napadeného ustanovení, předložili v Parlamentu návrh na změnu § 41 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, který do předmětného ustanovení vkládal písm. g), jehož znění obsahově kopírovalo text § 5 odst. 2 písm. g) zákona o důchodovém pojištění. Navrhovatel pro upřesnění dodal, že Poslanecká sněmovna navrhanou novelu, jež by odstranila nerovnost a zmíněnou zákonnou překážku nezaviněné nemožnosti získání doby pojištění pro splnění zákonné podmínky požadované zákonem o zaměstnanosti pro přiznání podpory v nezaměstnanosti, na své 52. schůzi, konané dne 20. 3. 2013, většinou jednoho hlasu zamítla.

11. Navrhovatel svou hmotněprávní argumentaci uzavřel shrnutím, že podle jeho přesvědčení napadené ustanovení popřelo princip legitimního očekávání pana M. M. na poskytnutí odpovídajícího hmotného zabezpečení, když by onen navíc před účinností zákona č. 367/2011 Sb. splnil podmínky pro přiznání podpory v nezaměstnanosti. Ustanovení podle názoru navrhovatele nerespektuje logickou provázanost s ustanoveními dalších právních předpisů a je diskriminující vůči osobám v pracovním poměru na dobu určitou. Navrhovatel uznal, že slabší právní ochrana zaměstnanců v pracovním poměru na dobu určitou je legitimní, nicméně vyjádřil názor, že by neměla spočívat na skutečnostech, jež nemůže fyzická osoba ovlivnit (nezaviněný vznik dočasné pracovní neschopnosti a délka jejího trvání). Navrhovatel uvedl, že „*nežije ve skleníku*“ a vnímá, že změna v napadeném ustanovení, již přinesl zákon č. 367/2011 Sb., je vedena jak záměrem motivovat občany k aktivnějšímu hledání zaměstnání, tak i snahou o úspory veřejných prostředků. Tento záměr ovšem podle navrhovatele „*nesmí a nemůže být nadřazen legitimnímu očekávání osob, které se za stejných podmínek (výkon zaměstnání) a při stejných právních událostech (vznik dočasné pracovní neschopnosti a délka jejího trvání) dostanou, resp. dostávají s účinností od 1. 1. 2012 do rozdílného právního postavení...*“

## II.

### **Vyjádření Poslanecké sněmovny a Senátu, vlády, Veřejného ochránce práv, Ministerstva práce a sociálních věcí a Českého statistického úřadu**

12. Ve smyslu § 42 odst. 4 a § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zaslal Ústavní soud návrh na zrušení napadeného ustanovení účastníkům a vedlejším účastníkům řízení a rovněž podle § 48 odst. 2 ve spojení s § 49 odst. 1 zákona o Ústavním soudu požádal o vyjádření Ministerstvo práce a sociálních věcí a o sdělení a poskytnutí součinnosti Český statistický úřad.

#### II. A.

##### *Vyjádření Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky*

13. Poslanecká sněmovna ústy svého předsedy ve svém vyjádření sdělila, že předmětný návrh zákona č. 367/2011 Sb. byl návrhem vládním. V jeho důvodové zprávě vláda napsala, že je slučitelný jak s Ústavou, tak zejména s články 2 a 4 Listiny základních práv a svobod (dále převážně jen „Listina“), že respektuje obecné zásady ústavního pořádku České republiky a není v rozporu s nálezy Ústavního soudu, a že je rovněž slučitelný s mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána, a není v rozporu s právními akty Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie, obecnými právními zásadami práva Evropské unie ani s legislativními záměry a návrhy předpisů Evropské unie.

14. Ke změně napadeného ustanovení § 41 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb. vláda v důvodové zprávě uvedla, že úpravou rozhodného období pro posuzování nároků na podporu v nezaměstnanosti a podporu při rekvalifikaci z posledních 3 let na poslední 2 roky před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání dojde k přiblížení právní úpravy rozhodného období obvyklým úpravám v jiných evropských zemích. Cílem této právní úpravy je motivovat uchazeče o zaměstnání ke zvýšení vlastní aktivity při hledání a udržení zaměstnání.

15. Dále byl ve vyjádření popsán průběh legislativního procesu a bylo konstatováno, že zákon byl schválen potřebnou většinou poslanců Poslanecké sněmovny. Po jeho zamítnutí Senátem Poslanecká sněmovna návrh zákona znovu projednala a schválila hlasy 108

poslanců. Zákon byl doručen prezidentu republiky dne 9. 11. 2011, který jej dne 22. 11. 2011 podepsal. Schválený zákon byl doručen k podpisu předsedovi vlády dne 28. 11. 2011. Zákon byl publikován ve Sbírce zákonů v částce 128 pod číslem 367/2011 Sb.

16. Poslanecká sněmovna uzavřela své vyjádření konstatováním, že zákonodárny sbor jednal v přesvědčení, že přijatý zákon je v souladu s Ústavou a českým právním řádem. Je na Ústavním soudu, aby posoudil ústavnost tohoto zákona a vydal příslušné rozhodnutí.

## II. B.

### *Vyjádření Senátu Parlamentu České republiky*

17. Předseda Senátu nejprve upozornil na skutečnost, že v souvislosti se změnami, které byly do právního řádu České republiky promítnuty v rámci zákona č. 367/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, se Senát vyjadřoval pro Ústavní soud již dvakrát (ve věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 1/12 a ve věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 52/13) a vyjádření Senátu se tedy budou do značné míry opakovat.

18. Předseda Senátu ve svém vyjádření dále shrnul průběh legislativního procesu. Uvedl, že Senát projednal předmětný návrh zákona v mezích Ústavou stanovené kompetence ústavně konformním způsobem a návrh zákona zamítl dne 13. 10. 2011. Senátní výhrady se však netýkaly napadeného ustanovení. Závěrem svého vyjádření předseda Senátu ponechal posouzení ústavnosti podáním napadeného ustanovení zcela na uvážení Ústavního soudu.

## II. C.

### *Vyjádření Veřejného ochránce práv*

19. Veřejný ochránce práv (dále jen „ochránce“), který do řízení vstoupil jako vedlejší účastník, se ve svém vyjádření ztotožnil s názorem navrhovatele ohledně namítané protiústavnosti ke zrušení předkládaného ustanovení. Přitom sdělil, že se ve své praxi setkává opakovaně „s absurdním dopadem této právní úpravy na případy osob po dlouhodobé pracovní neschopnosti“, což doložil i příloženou „Vybranou kazuistikou šetření veřejného ochránce práv“.

20. Zkrácení rozhodného období podle ochránce nepříznivě dopadlo na zaměstnance, kterým dle zákona o nemocenském pojištění vznikla dočasná pracovní neschopnost v ochranné lhůtě 7 dnů po skončení zaměstnání, popř. těsně před skončením pracovního poměru a trvala 1 rok a déle (byť jen o několik dnů). Tato doba je rovněž dobou důchodového pojištění. Ochránce upozornil, že - na rozdíl od úpravy doby důchodového pojištění - pro účely nároku na podporu v nezaměstnanosti doba dočasné pracovní neschopnosti není brána v potaz. K získání podpory je totiž třeba splnit dobu důchodového pojištění zaměstnáním nebo jinou výdělečnou činností, a to alespoň v délce 12 měsíců v posledních 2 letech před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání. V praxi tedy podle ochránce postačí, aby byl žadatel o podporu v nezaměstnanosti bezprostředně před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání v dočasné pracovní neschopnosti 366 dnů (přičemž zákon počítá s délkou doby dočasné pracovní neschopnosti 380 kalendářních dnů, která může být prodloužena až o dalších 350 dnů), a již mu nevznikne nárok na podporu v nezaměstnanosti. Z důvodu zkrácení délky rozhodného období z 3 let na 2 roky zůstávají tito uchazeči o zaměstnání bez podpory v nezaměstnanosti i přes to, že často předtím dlouhodobě pracovali a odváděli pojistné.

21. Podle vyjádření ochránce vznikla v důsledku koncepce napadeného ustanovení alogická situace, kdy jsou uchazeči o zaměstnání odkazováni na poskytování dávek ze systému pomoci v hmotné nouzi, aniž by ale často v hmotné nouzi byli, a tak se bez podpory v nezaměstnanosti mohou do hmotné nouze naopak dostat. Proto má ochránce za to, že stávající právní úprava popírá právo na zajištění přiměřeného hmotného zajištění státem při ztrátě zaměstnání (čl. 26 odst. 3 a čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), jelikož v aktuální podobě nenavazuje na systém nemocenského pojištění a zásadně tak odporuje legitimnímu očekávání žadatelů. Povinnost hradit pojistné v těchto případech zůstala nedotčena, avšak uchazeči o zaměstnání nevznikne nárok na podporu. Navíc ochránce poukázal na skutečnost, že není možné úplně popřít pojistný princip podpory v nezaměstnanosti, i když je nepochybné, že každý systém sociálního zabezpečení s sebou nese zvýhodnění určitých sociálních skupin, podle toho, je-li preferováno spíše hledisko solidarity nebo upřednostňována zásada ekvivalence. Byť je tato úprava vyhrazena zákonodárci, ten nemůže postupovat libovolně, ale při stanovení preferencí musí přihlížet ke sledovaným veřejným hodnotám.

22. Ochránce rovněž vyslovil přesvědčení, že napadené ustanovení neobstojí v testu rozumnosti, a upozornil, že již ve své Souhrnné zprávě za rok 2012, str. 19 doporučil Poslanecké sněmovně, aby odstranila nežádoucí důsledek zkrácení rozhodného období pro posuzování nároku na podporu v nezaměstnanosti u osob dlouhodobě pobírajících nemocenskou dávku, a to buď přidáním další náhradní doby zaměstnání ve smyslu ustanovení § 41 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, či jiným vhodným způsobem (např. zavedením institutu odstraňování tvrdosti apod.).

#### II. D.

##### *Sdělení vlády*

23. Vláda prostřednictvím svého předsedy na základě žádosti o vyjádření konstatovala, že nevyužije svého práva, vyplývajícího z ustanovení § 69 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, na vstoupení do řízení. Zároveň však „*formou amicus curiae brief*“ předseda vlády sdělil, že ačkoliv má vláda za to, že napadené ustanovení zákona, resp. jím stanovená délka rozhodného období, je ústavně konformní, hodlá vláda ve zvýšené míře akcentovat principy solidarity a odpovědnosti. Proto požádal ministryni práce a sociálních věcí, „*aby do připravované novely zákona o zaměstnanosti (termín předložení vládě červenec 2014) vtělila právní úpravu obsaženou v minulém volebním období zamítnutém sněmovním tisku č. 911*“, doplňující mezi náhradní doby pojištění i dočasnou pracovní neschopnost, a tedy řešící situaci, jež je důvodem předložení návrhu, který je předmětem tohoto řízení.

#### II. E.

##### *Vyjádření Ministerstva práce a sociálních věcí*

24. Ministerstvo ve svém vyjádření zaslaném ministryni práce a sociálních věcí navrholo podání navrhovatele zamítnout. Na začátku citovalo znění napadeného ustanovení a ohledně účelů novelizace sledovaných normotvůrcem odkázalo na důvodovou zprávu k návrhu zákona č. 367/2011 Sb., která uváděla, že změnou „*dojde k přiblížení právní úpravy rozhodného období obvyklým úpravám v jiných evropských zemích*“, přičemž argumentačně použilo příklady Slovenska, Slovinska, Polska a Lotyšska. Podle důvodové zprávy pak hlavním cílem navrhované úpravy bylo „*motivovat uchazeče o zaměstnání ke zvýšení vlastní aktivity při hledání a udržení zaměstnání*“.

25. Vyjádření se dále zabývalo negativním stanoviskem ministerstva z roku 2013 k návrhovatelem zmíněnému (viz bod 10 nálezu) poslaneckému návrhu zákona ke změně zákona o zaměstnanosti. Především ministerstvo konstatovalo, že by podle jeho názoru vedl k nerovnému přístupu při posuzování nároku na podporu v nezaměstnanosti, neboť by uchazeč o zaměstnání evidovaný úřadem práce, který by onemocněl v ochranné lhůtě 7 dnů po skončení pracovního poměru, měl započteno pro vznik nároku na podporu v nezaměstnanosti dobu dočasné pracovní neschopnosti jako náhradní dobu zaměstnání, uchazeč o zaměstnání evidovaný úřadem práce, který by onemocněl po této lhůtě, však nikoliv. Ministerstvo ve své argumentaci ve stanovisku z roku 2013 rovněž uvedlo, že nepřiznání podpory v nezaměstnanosti nevede k ohrožení jedince, resp. jeho domácnosti k sociálnímu vyloučení, protože pokud se „*ocitne v hmotné nouzi, jsou (mu) státem poskytovány dávky pomoci v hmotné nouzi nebo dávky státní sociální podpory.*“

26. Ministerstvo dále uvedlo, že nesdílí názor návrhovatele, že napadené ustanovení je v rozporu s ústavním pořádkem, a to především z následujících důvodů. Ministerstvo se v souladu s tehdejšími normotvůrcem, který zakotvil napadené ustanovení v právním řádu, nadále domnívá, že „*účelem zkrácení rozhodného období je motivovat uchazeče o zaměstnání ke zvýšení vlastní aktivity při hledání a udržení zaměstnání.*“ Prodloužení rozhodného období považuje za nesystémové řešení, neboť by tato změna byla relevantní pouze na vybraný segment adresátů zákona o zaměstnanosti, totiž na ty uchazeče o zaměstnání, kteří by se po skončení pracovního poměru nebo služebního poměru stali dočasně práce neschopnými.

27. Ministerstvo konečně v rámci své argumentace přisvědčilo možnosti, že nastane stav nerovnosti při získání nároku na podporu v nezaměstnanosti v důsledku napadeného ustanovení, ale s výhradou, že se to týká pouze případů, kdy dojde ke vzniku dočasné pracovní neschopnosti ještě za doby trvání pracovního poměru.

28. I přes výslovnou výzvu původního soudce zpravodaje se ministerstvo nevyjádřilo k informaci sdělené předsedou vlády ohledně intencí přípravy vládního návrhu novely zákona o zaměstnanosti (viz bod 23).

## II. F.

### *Vyjádření Českého statistického úřadu*

29. V průběhu řízení dospěl Ústavní soud k závěru, že vzhledem k předmětu řízení je žádoucí získat alespoň rámcové statistické údaje o procentním podílu pracovních poměrů na dobu určitou v České republice na celkovém počtu pracovních poměrů v České republice. Původní soudce zpravodaj se proto obrátil na základě § 48 odst. 2 a § 49 odst. 1 zákona o Ústavním soudu na Český statistický úřad s žádostí o součinnost. Český statistický úřad sdělil Ústavnímu soudu, že neprovádí evidenci pracovních poměrů v České republice ani nemá k dispozici údaje z evidencí jiných státních orgánů, které by se týkaly rozdělení pracovních poměrů na poměry na dobu určitou a neurčitou. Český statistický úřad nicméně poskytl Ústavnímu soudu odhadované údaje ohledně ekonomického postavení subjektů, jež získává cestou tazatelské sítě v domácnostech ve vzorku respondentů prostřednictvím „Výběrového šetření pracovních sil“, dopočtené na celou populaci.

## II. G.

### Změna soudce zpravodaje

30. Soudcem zpravodajem v projednávané věci byl původně v souladu s platným rozvrhem práce určen soudce Radovan Suchánek. Poté, co nebyl jeho návrh na neveřejném jednání pléna dne 5. 11. 2014 přijat, určil předseda Ústavního soudu Pavel Rychetský podle § 55 zákona o Ústavním soudu nového soudce zpravodaje.

## III.

### Inkriminované ustanovení zákona o zaměstnanosti

31. Předmětem posouzení souladu s ústavním pořádkem je ustanovení § 41 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, které zní následovně:

*„(1) Rozhodným obdobím pro posuzování nároků na podporu v nezaměstnanosti a podporu při rekvalifikaci jsou poslední 2 roky před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání.“*

## IV.

### Předpoklady přezkumu

32. Formálně bezvadný návrh byl podán Krajským soudem v Hradci Králové podle čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu. K projednání návrhu je Ústavní soud příslušný a jde o návrh přípustný.

33. Ústavní soud konstatuje, že podle ustálené judikatury Ústavního soudu není zásadně možno návrhem brojit proti novelizujícímu právnímu předpisu, neboť takový právní předpis nemá obecně samostatnou právní existenci; tu získává až jako součást právního předpisu novelizovaného [srov. např. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 25/2000 ze dne 15. 8. 2000 (U 27/19 SbNU 271), usnesení sp. zn. Pl. ÚS 26/13 ze dne 5. 8. 2014].

34. Uvedené však neznamená, že návrh směřující proti novele zákona či její části (jako je tomu v projednávané věci) by nemohl být Ústavním soudem podroben meritornímu přezkumu vůbec. Výjimkou dovolující takový přezkum je ověřování ústavnosti procedury přijetí novelizujícího právního předpisu [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.)], dále je to situace, v níž jsou napadena přechodná ustanovení novelizujícího právního předpisu [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 6/13 ze dne 2. 4. 2013 (112/2013 Sb.)].

35. Proto Ústavní soud akcentoval při ověření ústavnosti proceduru přijetí a kompetence orgánu, který napadené ustanovení vydal, a taktéž zákon č. 367/2011 Sb. jako ten právní předpis, jenž pro právní posouzení věci zásadním způsobem změnil znění a implicitně i významový obsah napadeného ustanovení, a to v rovině sledování koherence celkové právní úpravy dotčeného právního institutu.

## V.

### Podmínky aktivní legitimace navrhovatele

36. Podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ve spojení s § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu je soud oprávněn podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení, jež mají být



aplikovány v rámci jeho rozhodovací činnosti, dojde-li k závěru o jejich rozporu s ústavním pořádkem.

37. Základní podmínky aktivní legitimace shrnul Ústavní soud v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 37/10 ze dne 18. 12. 2012, kde mimo jiné konstatoval: „16. Předtím než Ústavní soud přistoupí k věcnému posouzení návrhu dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy je povinen zkoumat, zda splňuje všechny zákonem požadované náležitosti a zda jsou vůbec dány podmínky jeho projednání stanovené zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen ‚zákon o Ústavním soudu‘). Podle ustanovení § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení je oprávněn podat též soud v souvislosti se svou rozhodovací činností podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Podle čl. 95 odst. 2 Ústavy platí, že dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu. 17. Ústavní soud se nejprve musí zabývat otázkou, zda byla naplněna podmínka stanovená v článku 95 odst. 2 Ústavy, tj. zda navrhovatelem tvrzený rozpor s ústavním pořádkem se týká zákona, jehož má být použito při řešení věci zahájené před Krajským soudem v Hradci Králové, neboť dospěl-li by k závěru, že by tato podmínka naplněna nebyla, nebyl by navrhovatel k jeho podání aktivně legitimován, resp. návrh byl podán ‚někým zjevně neoprávněným‘, jak normuje ustanovení § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu. 18. Ve smyslu závěrů usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/2000 ze dne 23. 10. 2000 [usnesení sp. zn. Pl. ÚS 39/2000 ze dne 23. 10. 2000 (U 39/20 SbNU 353), dostupné in <http://nalus.usoud.cz>] je podmínka návrhového oprávnění soudu vyslovená v čl. 95 odst. 2 Ústavy, aby požadavek zrušení zákona směřoval proti tomu, ‚jehož má být při řešení věci použito‘, splněna, ‚jedná-li se o zákon, resp. jeho jednotlivé ustanovení, jehož aplikace má být bezprostřední ...‘, případně ‚je nezbytná jeho nevyhnutelná aplikace a nikoli jen hypotetické použití, resp. jiné širší souvislosti...‘ [srov. též nálezy sp. zn. Pl. ÚS 20/05 ze dne 28. 2. 2006 (N 47/40 SbNU 389; 252/2006 Sb.), dostupný in <http://nalus.usoud.cz>]. Z účelu a smyslu (konkrétní) kontroly ústavnosti právních norem pak plyne, že zákon, ‚jehož má být při řešení věci použito‘, je pouze ten (resp. jeho ustanovení), jež překáží tomu, aby bylo dosaženo žádoucího (ústavně konformního) výsledku; nebyl-li by pak odstraněn, byl by výsledek před ním probíhajícího řízení jiný.“

38. Ústavní soud se principy aktivní legitimace v případě návrhu soudu zabýval rovněž např. v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 34/11 ze dne 3. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 30/09 ze dne 2. 4. 2013 či sp. zn. Pl. ÚS 49/10 ze dne 28. 1. 2014.

39. Jak již bylo řečeno v bodě 2 nálezu, navrhovatel podal návrh na zrušení napadeného ustanovení v souvislosti se svou rozhodovací činností, kdy jako příslušný soud v rámci správního soudnictví projednával pod sp. zn. 28 Ad 6/2013 žalobu žalobce M. M. proti rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí č. j. 2012/16971 – 421 ze dne 16. 4. 2012, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Hradci Králové ze dne 13. 2. 2012 o nepřiznání podpory v nezaměstnanosti M. M. Rozhodné pro právní posouzení věci je po stránce hmotněprávní mimo jiné právě napadené ustanovení, jež má být nevyhnutelně aplikováno. Tím je zároveň dána aktivní legitimace tohoto soudu k podání návrhu na jeho zrušení.

## VI.

### Popis legislativní procedury přijímání napadených ustanovení zákona

40. Podle § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb. Ústavní soud v rámci řízení o kontrole ústavní konformity norem přezkoumává soulad napadeného ustanovení (resp. právního předpisu, jehož je toto ustanovení součástí) s ústavním pořádkem ze tří základních hledisek. Prvním je existence příslušné pravomoci a působnosti orgánu, který napadený zákon vydal, druhým je dodržení ústavně předepsané procedury při přijímání normy, a třetím je hledisko jeho vlastního obsahu, tj. jeho obsahového souladu s ústavním pořádkem. U posledního hlediska se tedy jedná o přezkum meritorní. Tím je dána logická posloupnost přezkumu.

41. Ze sněmovních tisků a těsnopiseckých zpráv, jakož i vyjádření předsedkyně Poslanecké sněmovny a předsedy Senátu bylo zjištěno, že vláda předložila návrh zákona Poslanecké sněmovně dne 25. 5. 2011. Poslanecká sněmovna schválila návrh zákona dne 9. 9. 2011. Z přítomných 143 poslanců hlasovalo pro návrh zákona 84, proti bylo 58 zákonodárců. Dne 19. 9. 2011 postoupila Poslanecká sněmovna návrh zákona Senátu, který jej projednal dne 19. 10. 2011 a zamítl jej. Z 58 přítomných senátorů pro zamítnutí hlasovalo 35, proti bylo 18. Poslanecká sněmovna o vráceném návrhu zákona znovu jednala ve dnech 3. – 6. 11. 2011 a setrvala na jí schváleném znění návrhu zákona. Z přítomných 179 poslanců hlasovalo pro toto původní znění návrhu zákona 108, proti 69. Zákon byl doručen prezidentu republiky dne 9. 11. 2011 a ten jej podepsal dne 22. 11. 2011. Schválený zákon byl doručen k podpisu předsedovi vlády dne 28. 11. 2011. Zákon byl publikován ve Sbírce zákonů dne 6. 12. 2011 v částce č. 128 pod č. 367/2011 Sb.

42. Na základě posouzení shora uvedených údajů Ústavní soud konstatuje, že zákon č. 367/2011 Sb., novelizující zákon o zaměstnanosti ve znění napadeného ustanovení, byl tedy přijat po řádně provedeném zákonodárném procesu, podepsán příslušnými ústavními činiteli a vyhlášen ve Sbírce zákonů, tzn., že napadené ustanovení bylo z hlediska pravomoci a kompetence přijato k tomu ústavou určenými orgány ústavně konformním způsobem.

## VII.

### Referenční hlediska pro posouzení návrhu

#### VII. A.

#### *Judikatura Ústavního soudu ve věci sociálních práv – základní východiska a otázka legitimního očekávání*

43. Podle italského právního filosofa Norberta Bobbia proběhlo uznání lidských práv ve třech fázích: nejprve byla uznána (a) práva na *svobodu*, tj. práva, která omezují moc státu a nechávají jednotlivcům a skupinám sféru svobody od státu; v druhé fázi byla obhájena (b) *politická* práva, jež nechápou svobodu jenom negativně jako nezasahování, ale pozitivně jako (veřejnou) autonomii; a nakonec byla vyhlášena (c) *sociální* práva, jež zdůrazňují hodnoty blahobytu, a nikoliv již jen formální rovnosti. Tato práva lze podle Bobbia nazvat svobodami prostřednictvím a s pomocí státu (viz Bobbio, N.: *L'età dei diritti*. Torino: Einaudi, s. 26 an.). Ještě rozšířenější než Bobbiova je ale genealogie zmiňující *tři generace* lidských práv, z nichž první jsou občanská a politická práva, druhá ekonomická, sociální a kulturní práva a třetí tzv. práva solidarity. Pro práva druhé generace jsou přítom voleny jiné způsoby institucionalizace než pro tradiční práva první generace. Odlišnosti práv první generace a práv druhé generace se v několika rozhodnutích dotknul i Ústavní soud, ačkoliv explicitně konceptem „generace práv“ neoperoval [srov. již nález sp. zn. Pl. ÚS 32/95 ze dne 3. 4. 1996 (N 26/5 SbNU 215; 112/1996 Sb.), v němž Ústavní soud poukázal mj. na rozdílnosti úpravy „Hospodářských, sociálních a kulturních práv“, která jsou buď konkretizována v samotné Listině, či je jejich konkretizace přenechána zákonu; v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 35/95 ze dne 10.

7. 1996 (N 64/5 SbNU 487; 206/1996 Sb.) pak Ústavní soud dovodil, že tato práva „vyžadují ke své realizaci součinnost dalších faktorů; nepůsobí bezprostředně jako práva výše zmíněná (...). Celá tato hlava čtvrtá ve svém souhrnu je závislá na dosažené hospodářské a sociální úrovni státu a s tím spojené výše životní úrovně“; srov. též nález sp. zn. Pl. ÚS 36/11 ze dne 20. 6. 2013 (N 111/69 SbNU 765; 238/2013 Sb.).

44. K dogmatice práv „druhé generace“ přispěl zásadním způsobem nález sp. zn. Pl. ÚS 2/08 ze dne 23. 4. 2008 (N 73/49 SbNU 85; 166/2008 Sb.), který v případě sociálních práv poukázal na jejich pojmový znak, kterým je „skutečnost, že nemají bezpodmínečnou povahu a je možné se jich domáhat pouze v mezích zákonů [čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod]. 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. 53. Tyto skutečnosti souvisí se specifickým charakterem sociálních práv, která jsou závislá zejména na ekonomické situaci státu. Úroveň jejich poskytování reflektuje nejen hospodářský a sociální vývoj státu, ale i vztah státu a občana, založený na vzájemné odpovědnosti a na uznání principu solidarity. Míra, v jaké se princip odpovědnosti a solidarity projevuje v právním řádu daného státu, určuje také charakter tohoto státu (např. jako státu sociálního). (...). 54. Při realizaci sociálních práv se tedy od státu vyžaduje nejen jejich uznání, ale také jeho konkrétní aktivita, která umožní realizaci těchto práv. Plnění poskytovaná v rámci sociálních práv pocházejí ze státního rozpočtu a odpovědnost za tato plnění spočívá zcela na straně státu. Je-li to stát, kdo je a bude vázán sociálními plněními, pak také musí mít možnost stanovit konkrétní podmínky takového plnění. (...)“ To ale „nesmí popřít samotnou existenci konkrétního sociálního práva, či ve svém důsledku vyloučit jeho realizaci. V rámci těchto mezí má zákonodárce poměrně širokou možnost upravit provedení jednotlivých sociálních práv, včetně možnosti jejich změn. 56. (...) Specifický charakter sociálních práv v žádném případě neznamená, že by jimi zákonodárce nebyl vázán. Zakotvení jejich existence v Listině znamená, že při zákonné úpravě musí být zachován jistý minimální standard těchto sociálních práv. V žádném případě tedy nesmí dojít k faktickému popření toho kterého sociálního práva, protože je zároveň třeba dostát principům stanoveným v Listině. Míru jejich dodržení je třeba posuzovat v každém jednotlivém případě realizace těchto práv zákonnou úpravou.“

45. V bodech 39 a 40 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 31/09 ze dne 9. 1. 2013 (N 5/68 SbNU 89; 42/2013 Sb.) Ústavní soud uvedl, že se „ve svých nálezech většinou vyjadřuje zdrženlivě k realizaci sociálních práv zakotvených v hlavě čtvrté Listiny, neboť si je vědom toho, že rozsah sociálních práv (...) je limitován možnostmi státního rozpočtu, podloženými výsledky hospodaření státu. Teprve v rámci těchto možností se uplatní limity, dané příslušnými články Listiny, upravujícími sociální práva. Posouzení otázky účelnosti a vhodnosti zákonné úpravy v této oblasti Ústavní soud ponechává v pravomoci zákonodárce, do jehož činnosti Ústavní soud kromě případů zjištěné neústavnosti zasahovat nemůže. Jde totiž o otázky svou podstatou politické. Pojmovým znakem sociálních práv je skutečnost, že nemají bezpodmínečnou povahu a je možné se jich domáhat pouze v mezích platných zákonů (čl. 41 Listiny). Tato absence přímé vymahatelnosti se projevuje v nutnosti jejich zákonného vymezení, které je pak současně i podmínkou konkrétní realizace jednotlivých sociálních práv

*(viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/07, Pl. ÚS 2/08). I když ustanovení článku 41 odst. 1 Listiny umožňuje zákonodárci stanovit konkrétní podmínky realizace sociálních práv, jejich zákonné vymezení nesmí být v rozporu s ústavními principy, jinak řečeno, zákony, které je upravují, nesmí ústavně zaručená sociální práva zcela popřít či je anulovat. Stejně jako v případě základních práv a svobod, přímo vymahatelných na základě Listiny, musí i v případě sociálních práv zákonodárce respektovat pravidlo uvedené v článku 4 odst. 4 Listiny, podle něhož při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu.“*

46. Výše uvedené lze shrnout tak, že s ohledem na znění čl. 41 odst. 1 Listiny je pro přezkum ústavnosti zákonů obsahujících úpravu sociálních práv dán užší prostor, než je tomu u práv první generace (a také práv obsažených v hlavách III a V Listiny – srov. nálezy Pl. ÚS 8/07), a zakotvení jejich existence v Listině znamená (a to s ohledem na čl. 4 odst. 4 Listiny), že při zákonné úpravě musí být zachován jistý minimální standard (tj. existuje určitá spodní mez omezení, esenciální obsah) sociálních práv. Jinak konkrétní vyvážení liberálního a sociálního hlediska zásadně stanoví parlamentní většina [Ústavní soud proto v bodě 45 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 54/10 ze dne 24. 4. 2012 (N 84/65 SbNU 121; 186/2012 Sb.), uvedl, že „*ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny, podle něhož se 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, vyjadřuje přesvědčení ústavodárce, že úprava sociálních práv je legitimním předmětem politického zápolení (tj. je primárně v rukou zákonodárce) a pouze sekundárně a v omezené míře lze ústavní garance sociálních práv považovat za otázku judičiální.“]. Rozhodování o rozsahu sociálních práv patří mezi významné politické otázky, které jsou v první řadě předmětem volební soutěže a nakonec o nich proto rozhodují volení reprezentanti v zákonodárném sboru. Sociální práva lze totiž řadit mezi tzv. „bytovně sporné či diskutabilní pojmy“ (*essentially contested concepts*), o jejichž nejhlubším významu se vede napříč společnostmi bouřlivá veřejná debata a politická diskuse. Proto musí být v jejich případě Ústavní soud zdrženlivější vůči demokratické vůli zákonodárce, která by měla reflektovat momentální vůli společnosti. Meze tohoto respektu jsou pak v první řadě stanoveny čl. 4 odst. 4 Listiny. V bodě 81 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 8/07 ze dne 23. 3. 2010 (N 61/56 SbNU 653; 135/2010 Sb.) pak zobecnil Ústavní soud východiska své judikatury ve věci sociálních práv do třech tezí: „*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. Tezí druhou je zákaz (vyloučení) libovůle při jejich úpravě (čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny) a tezí třetí je nezbytnost zákonné úpravy sociálních práv (čl. 41 odst. 1 Listiny).“**

47. Ve shodě s judikaturou Spolkového ústavního soudu, která představuje s ohledem na doktrinární propracovanost významný inspirační zdroj, má zásadní interpretační význam pro stanovení minimálního standardu jednotlivých základních práv lidská důstojnost (čl. 1 odst. 1 Základního zákona, resp. čl. 1 Listiny a též preambule Ústavy). Z hodnoty lidské důstojnosti Spolkový ústavní soud dovozuje ústavněprávní nárok na plnění spočívající v zaručení lidsky důstojného existenčního minima, které zahrnuje „*jak fyzickou existenci člověka, tedy výživu, ošacení, zařízení domácnosti, přístřeší, vytápění, hygienu a zdraví, tak také zajištění možnosti pěstovat mezilidské vztahy a minimální míru účasti na společenském, kulturním a politickém životě, neboť člověk jako osoba existuje nutně v sociálních vazbách“* [srov. odst. 135. rozsudku 1 BvL 1, 3, 4/09 – Harz IV, odlišné stanovisko soudce Jana Musila k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 8/07; srov. obdobně výklad Elišky Wagnerové: jde-li o komponent základního práva spočívajícího v nároku na plnění, tj. především v případě sociálních práv, u nichž dominuje komisivní povinnost ze strany státu, resp. veřejné moci, je lidská důstojnost zmiňována jako

„nepodkročitelná mez“ *při úvahách zákonodárce, a proto v případech, kdy Listina výslovně garantuje určitá sociální práva (...), je povinností zákonodárce zformulovat jejich obsah a rozsah tak, aby nevykročil z mezí daných podstatou ústavní garance, přičemž minimální hranice práv (podstata a smysl) je opět jištěna lidskou důstojností, jejíž zajištění je účelem práv*“ – viz Wagnerová, E.: „Úvod.“ In: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Eds. Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 17. Jinak řečeno, rozhodovat o míře solidarity nezbytné pro to, aby jednotlivci mohli svá práva a svobody také reálně uskutečňovat, je sice především věcí zákonodárce, nicméně jeho uvážení podléhá určitým limitům vyplývajících z nejvyšší ústavní hodnoty, jíž je lidská důstojnost. Platí přitom, že *„osoby, které jsou schopny získávat prostředky pro své životní potřeby samostatně, nebude stát zatěžovat daňovou povinností ve vztahu k určité minimální části příjmů, jejíž zdanění by se do jejich poměrů mohlo promítnout nepřiměřeně tíživě. V krajním případě by dokonce mohlo být dotčeno i jejich právo na důstojný život, a tedy s ohledem na čl. 30 odst. 2 Listiny, podle něhož má každý, kdo je v hmotné nouzi, právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních potřeb, by tento zásah stejně musel být kompenzován v rámci sociálního zabezpečení“* (bod 33 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 31/13 ze dne 10. 7. 2014, č. 162/2014 Sb.).

48. Ústavní soud se již v minulosti vyjádřil i k možnosti existence legitimního očekávání v případě sociálních práv. V bodě 68 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08 [uvedený argument v dané věci směřoval (bod 19) ke změnám zákona č. 88/1968 Sb., o prodloužení mateřské dovolené, o dávkách v mateřství a o přídavecích na děti z nemocenského pojištění, spočívajícím ve zrušení poskytování peněžité pomoci v mateřství osamělým ženám a ve zrušení nároku na peněžitou pomoc v mateřství u uchazečů o zaměstnání] uvedl, že uplatnění tohoto argumentu *„není v oblasti sociálních práv zcela namístě. Jak již bylo výše rozebráno, tato práva jsou odvislá zejména od vývoje ekonomické a životní úrovně dané hospodařením státu. Ve vztahu ke státu, který upadne do hospodářských potíží (viz v nedávné době Rusko, Argentina či Mexiko), se každý, byť sebelegitimnější nárok, stává iluzorním a poškození jsou v podstatě všichni. S tím souvisí i otázka „jž jednou přiznaných nároků“, které v případě sociálních práv nelze brát jako statické. To prokazuje i novodobá historie České republiky, kdy levicově orientované vlády měly tendenci nejrůznější sociální dávky množovat, zatímco pravicověji orientované vlády mají tendenci opačnou. Vždy se ale musí pohybovat ve shora již naznačených mezích daných Listinou.“*

49. Je možno si ovšem představit i situace, kdy má aplikace legitimního očekávání v oblasti sociálních práv své místo. Tak např. podle Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) je aplikace legitimního očekávání podle čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě na sociální dávky, a to jak příspěvkové, tak nepříspěvkové, možná za předpokladu, že vnitrostátní právo přiznává jednotlivci právo na sociální dávku (srov. bod 51 rozhodnutí velkého senátu ve věci *Stec a další proti Spojenému království*, 6. 7. 2005, č. 65731/01 a 65900/01). Podle ESLP je-li výše sociální dávky redukována či eliminována, může to představovat zásah do legitimního očekávání nabytí majetku. Ovšem o takový zásah nemůže jít, pokud jednotlivec nenaplnuje, či přestane naplňovat podmínky vnitrostátního práva pro přiznání dávky. Tak např. ESLP neakceptoval existenci legitimního očekávání stěžovatele za situace, kdy švédský Parlament 21. prosince 2000 zrušil k 5. únoru 2001 možnost získat podporu v nezaměstnanosti skrze účast a dokončení pracovního školení po dobu šesti měsíců, přičemž stěžovatel pracovní školení sice započal, ale nedokončil. ESLP v tomto kontextu poznamenal, že si stěžovatel musel být již v zimě roku 2000 vědom dané novelizace zákona (srov. rozhodnutí Bladh v. Švédsko, 10. 11. 2009, č. 46125/06). Podle ESLP je dále důležité, že za situace, kdy je určitá konkrétní sociální dávka z důvodu veřejného zájmu pozměněna, což může mít za důsledek

její redukci, jsou určité osobě dostupné obecné sociální dávky, přičemž není rozhodné ani to, že za určitých okolností na ně ani nemusí dosáhnout (srov. Brems, E.: „Indirect Protection of Social Rights by the European Court of Human Rights.“ In: *Exploring Social Rights. Between Theory and Practise*. Eds. Daphne Barak-Erez and Aeyal M. Gross. Oxford: Hart, 2007, s. 155 an.).

50. I podle Ústavního soudu za stavu, že nastane zákonem předpokládaná pojistná událost, již samotné splnění ostatních podmínek u žadatelů konstituuje legitimní očekávání, že obdrží příslušné plnění. Jakákoliv změna zákonem stanovených podmínek pro vznik a trvání tohoto nároku proto musí tuto skutečnost zohlednit [bod 263 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.)]. Ústavní soud považoval za problematické stanovení nového důvodu vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání v důsledku odmítnutí nabídky vykonávat veřejnou službu, jelikož „*působilo současně jako změna podmínek pro vznik a trvání nároku na podporu v nezaměstnanosti, neboť tento nárok může vzniknout jen evidovanému uchazeči (§ 39 zákona o zaměstnanosti). Jejím důsledkem je tak v první řadě zásadní omezení nároku, který se uplynutím doby dvou měsíců stává nárokem podmíněným přijetím případné nabídky. Jde nepochybně o velmi zásadní změnu, jež může v závislosti na věku uchazeče, který odmítne předmětnou nabídku, znamenat zkrácení podpůrčí doby o 3, 6 nebo dokonce 9 měsíců, a mít tak zásadní negativní průběh do jeho sociální situace. Již z tohoto důvodu proto vyvolává pochybnosti skutečnost, že zákonodárce nijak nezohlednil legitimní očekávání účastníků tohoto pojištění ve vztahu k rozhodnému období a nestanovil přiměřená přechodná ustanovení, která by pro takovéto změny vytvořila delší časový rámeček*“ (bod 264). Ústavní soud nicméně v daném nálezu nezvažoval případnou intenzitu tohoto zásahu z hlediska principu právní jistoty nebo důvěry v právo, ale položil si otázku obecnější, a to zda toto omezení lze akceptovat již s ohledem na samotný obsah dané povinnosti.

#### VII. B.

##### *Právo na přiměřené hmotné zabezpečení v nezaměstnanosti*

51. Článek 26 odst. 3 Listiny zakotvuje právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací a právo těch, kteří toto právo nemohou bez své viny vykonávat, na hmotné zajištění v přiměřeném rozsahu. Jak ze sociálních, tak ekonomických důvodů je nutné minimalizovat ekonomickou škodu a osobní rozvrat, který s sebou ztráta zaměstnání přináší. Stejně tak je ale důležité poskytnout nezaměstnaným pozitivní incentivy, aby se stali znovu zaměstnanými co nejdříve, jak je to možné. V obecné rovině je podstatou a smyslem práva na přiměřené hmotné zajištění v případě nemožnosti právo na práci vykonávat, realizované v tomto případě skrze institut podpory v nezaměstnanosti, krátkodobě zmírnit výpadek příjmů, který ušel v důsledku zákonem vymezené sociální události (tj. ztráty zaměstnání). Ostatně právě od výše nahrazovaného příjmu se obvykle odvíjí výše vyplácené sociální dávky. Mechanismus realizace předmětného práva tak spočívá v tom, že stát nezaměstnaným dočasně při naplnění zákonných podmínek poskytuje jistou výši finančních prostředků, jelikož (objektivně) nastala nemožnost realizovat jejich ústavně zaručené právo na získání prostředků pro jejich životní potřeby prací. Platí přitom, že ten, kdo nesplňuje podmínky nároku na tuto podporu, je pak odkázán na pomoc v hmotné nouzi podle čl. 30 odst. 2 Listiny.

52. Zákonnou úpravou je toto právo realizováno především podporou v nezaměstnanosti a podporou v rekvalifikaci. Předmětné právo přitom „*mají jen ti, kteří 'beze své viny' nemohou získávat prostředky pro své životní potřeby prací (a zároveň nejsou nezpůsobilí k práci) (...). Jedná se tedy o práce schopné uchazeče o zaměstnání, kteří usilují zaměstnání si najít a nezavinili ztrátu předchozího zaměstnání*“ (srov. Wintr, J.: „Komentář k čl. 26 Listiny.“ In:

*Listina základních práv a svobod. Komentář.* Eds. Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 586). O tom, co (již) je ono přiměřené hmotné zajištění rozhoduje do značné míry zákonodárce, jehož diskrece však není absolutní. K zásahu do minimálního standardu tohoto základního práva by podle výše zmíněného Komentáře (srov. ibid.) mohlo dojít tehdy, pakliže by „bylo zjištěno a prokázáno, že nová právní úprava snižuje realizaci ústavně zaručeného standardu sociálních dávek až k praktickému znemožnění jejich realizace, či dokonce k jejich plošnému odejmutí“ (viz bod 78 nálezu Pl. ÚS 2/08).

53. K interpretaci hmotného zajištění v nezaměstnanosti podle čl. 26 odst. 3 Listiny se pak Ústavní soud vyslovil v bodu 262 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.), v němž uvedl, že: „zákonodárci náleží stanovit konkrétní způsob, jakým bude uplatnění tohoto práva realizováno, jakož i provádět jeho případné změny. Jím zvolenou právní úpravou ale nesmí dojít k faktickému popření tohoto sociálního práva (nález sp. zn. Pl. ÚS 2/08, body 54 a 56; též nález sp. zn. Pl. ÚS 54/10, body 46 až 49). Vždy musí být dbáno na jeho podstatu a smysl (čl. 4 odst. 4 Listiny)“. Zároveň ale platí, že „nárok na podporu v nezaměstnanosti není neměnný a nelze vyloučit, že jej zákonodárce do budoucna rozšíří nebo omezí. Případné změny se přitom mohou týkat jak výše podpory, tak délky podpůrní doby nebo podmínek, za nichž nárok vznikne nebo bude trvat. Vždy je však třeba zvažovat, zda zákonem stanovený rozsah práv, jejichž účelem je hmotné zajištění v nezaměstnanosti, bude i nadále umožňovat reálné uplatňování předmětného ústavně zaručeného práva. Zároveň musí být brán zřetel na to, že uvedený nárok je u uchazeče o zaměstnání podmíněn tím, že v rozhodném období získal dobu důchodového pojištění v délce alespoň 12 měsíců, po kterou za něj muselo být toto pojištění hrazeno [§ 39 odst. 1 písm. a) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 382/2008 Sb., ve spojení s § 11 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů]“ (srov. bod 263 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12).

54. Ústavní soud dále poznamenává, že zatímco „zákonné provedení práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří, při nezpůsobilosti k práci a při ztrátě živitele (čl. 30 odst. 1 Listiny), stejně jako práva na zdravotní péči (čl. 31 Listiny) je dodnes na zákoné úrovni realizováno především systémem obligatorního sociálního pojištění (důchodového, nemocenského a zdravotního“ (Wintr, op. cit., s. 629), je inkriminované právo na hmotnou podporu v nezaměstnanosti materiálně zajišťováno povinným příspěvkem na státní politiku zaměstnanosti. Je-li ústavní právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří, při trvalé či dlouhodobé nezpůsobilosti k práci a při ztrátě živitele realizováno systémem důchodového pojištění, zahrnujícím starobní, invalidní a pozůstalostní (vdovské, vdovecké a sirotčí) důchody, a dále systémem nemocenského pojištění pro případy krátkodobé nezpůsobilosti k práci, pak je zákoným provedením práva na přiměřené hmotné zajištění těch, kteří bez viny nemohou pracovat (a to podle čl. 26 odst. 3 věta druhá Listiny), hmotná podpora v nezaměstnanosti. Hmotné zajištění (jak podle čl. 26 odst. 3, tak podle čl. 30 odst. 1 Listiny) přitom představuje vyšší standard než zajištění základních životních podmínek (čl. 30 odst. 2 Listiny). Nejde nicméně o pojistný systém [viz ale kvalifikace označení podpory nezaměstnanosti jako pojištění v bodě následujícím], který by byl přímo Listinou vyžadován, jak je tomu v případě veřejného pojištění na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky podle čl. 31 Listiny.

55. Ač se Ústavní soud v minulosti nominálně vyslovil, že v případě podpory v nezaměstnanosti jde o pojistný systém (bod 263 nálezu Pl. ÚS 1/12) a podobná označení se objevují i vzhledem k systematickému zařazování příspěvku na státní politiku zaměstnanosti

do „*pojistného na sociální zabezpečení*“ i v odborné literatuře, zachovává si ve srovnání s klasickým veřejným pojištěním zásadní odlišné znaky. Předně jde v jejím případě (též) o součást státní politiky zaměstnanosti [viz § 2 odst. 1 písm. i) zákona o zaměstnanosti, podle něhož „*státní politika zaměstnanosti (...) zahrnuje (...) poskytování podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci.*“]. Podpora v nezaměstnanosti je jedním z druhů „dalších služeb“, kterými se realizuje právo na zaměstnání (§ 10 odst. 1 zákona o zaměstnanosti). Zákon zároveň stanoví dvě podmínky pro jeho realizaci, tj. že fyzická osoba (a) chce a může pracovat a (b) o práci se uchází [podobně čl. 23 Evropského zákoníku sociálního zabezpečení (publikován jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 90/2001 Sb.m.s.) a čl. 23 Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 102 o minimálních standardech sociálního zabezpečení (publikována jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 461/1991 Sb.) stanoví, že „*krytá sociální událost zahrnuje zastavení výdělku, jak je stanoveno vnitrostátními právními předpisy, způsobené nemožností získat vhodné zaměstnání, pokud je chráněná osoba schopna práce a ochotna pracovat.*“]. U osob, které jsou např. delší dobu nemocné, se vychází z toho, že možnost pracovat u nich dána není, a proto se v jejich případě postupuje podle jiných pravidel a jejich hmotné zajištění se řeší v rámci jiného sociálního subsystému.

56. Ačkoliv lze podporu v nezaměstnanosti nepochybně do širšího pojetí sociální ochrany zařadit, nelze ji ještě ztotožňovat s klasickými dávkami a službami sociálního zabezpečení (příp. s obligatorními systémy sociálního pojištění). Podpora v nezaměstnanosti totiž není v České republice zavedena jako součást sociálního pojištění: tato materie je – pod podobou státní politiky zaměstnanosti – součástí pracovního práva v jeho širším kontextu. Právní úprava zaměstnanosti je pak jednou ze tří velkých oblastí – kromě individuálního a kolektivního pracovního práva – spadajících do pracovního práva (srov. Bělina, M. a kol. *Pracovní právo*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 3 an.), resp. celého komplexu státní politiky zaměstnanosti. Toto začlenění do pracovního práva není nijak změněno ani podmínkou získání jednoho roku důchodového pojištění z titulu zaměstnání [§ 39 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti], jelikož ta představuje jen technické vyjádření – ostatně v tomto zákoně a předchozí právní úpravě zaměstnanosti několikrát změněného – požadavku na jeden rok zaměstnání určité kvality a rozsahu ve vymezeném období před vznikem nezaměstnanosti. Sociální událostí, kterou podpora řeší, je ztráta příjmu z výdělečné činnosti způsobená nemožností získat přiměřené zaměstnání, a to u osob, které pracovat mohou. Minimálním standardem u podpory v nezaměstnanosti není poskytování dávky po celou dobu nezaměstnanosti (čl. 24 Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 102 o minimálních standardech sociálního zabezpečení a čl. 21 Evropského zákoníku sociálního zabezpečení); udržet „nepodkročitelný“ stav důstojnosti (viz bod 47) musí tudíž při delší nezaměstnanosti jiné systémy.

57. Byť se obecně hovoří o zabezpečení v nezaměstnanosti jako o jednom z odvětví českého systému práva sociálního zabezpečení, vyskytují i názory, že příspěvek na státní politiku zaměstnanosti se svým charakterem (spíše než pojistnému) blíží dani (srov. Veselý, J. a kol.: *Právo sociálního zabezpečení*. Praha: Linde, 2013, s. 40). To by mělo pak své důsledky v tom, že obecně platí, že za daň není možno požadovat konkrétní protiplnění, zatímco u pojištění náleží protiplnění v případě pojistné události [nicméně, jak na to upozornil Ústavní soud v bodu 41 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/08 ze dne 21. 4. 2009 (N 89/53 SbNU 125; 181/2009 Sb.), ačkoliv daň představuje takové plnění do veřejného rozpočtu, vyznačující se neúčelovostí a neekvivalentností, tj. daň se ukládá jako jednostranná povinnost bez nároku plátce na konkrétní protiplnění ze strany státu, tato neekvivalentnost daní není absolutní, jelikož skrze to, že placení daní je příspěvkem k vytváření materiálního základu pro



poskytování veřejných statků, mohou být tímto způsobem uspokojeny i zájmy plátce]. Nejčastěji bývá podpora v nezaměstnanosti označována za časově omezenou (tj. krátkodobou) sociální dávku (podobně např. Veselý, op. cit., s. 248). Rozdíl mezi státním financováním sociálních dávek a financováním prostřednictvím sociálního pojištění je potom možno „vyjádřit tak, že ve státním systému občan odvádí státu daně, které plynou do státní pokladny a z ní jsou pak na základě státem (parlamentem) schváleného rozpočtu občanu vypláceny za podmínek stanových zákonem dávky sociálního zabezpečení. Naopak v sociálním pojištění občan povinně pojišťuje sám sebe pro případ budoucí pojistné (sociální) události anebo občana pojišťuje někdo jiný (zaměstnavatel, stát)“ (Tröster, P. a kol.: *Právo sociálního zabezpečení*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 77 an.).

## VIII. Vlastní přezkum

### VIII. A.

#### *Rozhodné období – obecné úvahy*

58. Navrhovatel se v petitu svého podání domáhal zrušení ustanovení § 41 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 367/2011 Sb., neboť od 1. 1. 2012 došlo ke změně délky rozhodného období pro posuzování nároku na podporu v nezaměstnanosti a podporu při rekvalifikaci [nové znění tak zní: „*Rozhodným obdobím pro posuzování nároků na podporu v nezaměstnanosti a podporu při rekvalifikaci jsou poslední 2 roky před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání.*“]. Ačkoliv navrhovatel považoval napadenou změnu za nekonceptní řešení nerespektující logickou provázanost různých předpisů práva sociálního zabezpečení, petit svého návrhu směřoval nikoliv ke všem takto podle jeho názoru provázaným ustanovením, nýbrž toliko k ustanovení stanovujícím (resp. zkracujícím) dobu rozhodného období. Tím je také podstatným způsobem vymezena možnost rozsahu přezkumu ze strany Ústavního soudu i relevance další navrhovatelovy argumentace pro rozhodnutí této věci. Ústavní soud vázán petitem návrhu musel nejprve zkoumat povahu napadeného ustanovení, protože právě od něj se veškeré jeho další úvahy mohou odvíjet. V sociálním zabezpečení (pojištění) se zcela běžně a typicky užívají instituty, které sledují „pracovní život“ před vznikem sociální události. Je to přirozené, slouží-li tyto systémy k zajištění určitého životního standardu v době, kdy nelze bez vlastního zavinění prostředky na živobytí získat vlastní prací, přičemž smyslem a účelem těchto systémů je nahradit ušlý pracovní příjem. Klasickým nástrojem je závislost nároku na dávku na v minulosti získané době pojištění (minimální době příslušnosti k systému) obvykle vyjadřované v systémech podpory v nezaměstnanosti dobou placení pojistného anebo dobou zaměstnání anebo určitou výší výdělku v přesně vymezeném časovém období před vznikem sociální události. Svým charakterem návrh směřuje k přezkumu délky (rozsahu) období, ve kterém má trvat zaměstnání (definované za pomoci předpisů o důchodovém pojištění v délce 12 měsíců), jež je způsobilé založit nárok na podporu v nezaměstnanosti. Ačkoliv vymezení této doby má odlišný charakter od jiných dob (a lhůt), které Ústavní soud již posuzoval, nelze odhlédnout od základní charakteristiky, totiž, že jde o určité časové vymezení (pozorovací období) před vznikem sociální události, které je relevantní pro vznik nároku na dávku. Otázka položená Ústavnímu soudu tedy zní: Je pozorovací období, tedy časově vymezené období dvou let před vznikem nezaměstnanosti, protiústavní pro vymezený okruh zaměstnanců (zde zaměstnanců pracujících v pracovním poměru na dobu určitou, kteří strávili dva roky v pracovní neschopnosti a poté se stali nezaměstnanými)? Třebaže v posuzované věci nelze bez dalšího aplikovat veškeré nosné rozhodovací důvody Ústavního soudu vázající se k přezkumu určitých dob a lhůt v podústavním právu, považuje Ústavní soud za vhodné

připomenout, jak na stanovení určitého časového rámce v zákoně nahlíží. Obecně nutno zdůraznit, že k těmto temporálním otázkám Ústavní soud tradičně zachovává a priori zdrženlivý postoj.

59. Již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.) Ústavní soud k pojmu lhůty v obecné rovině konstatoval, že „*smyslem právního institutu lhůty je snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích (...), urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů. Tyto důvody vedly k zavedení lhůt již před tisíci lety.*“ Rozsah ústavního přezkumu zákonných ustanovení zakotvujících lhůty pak Ústavní soud vymezil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 46/2000 ze dne 6. 6. 2001 (N 84/22 SbNU 205; 279/2001 Sb.), kde uvedl, že „*zrušení lhůt porušuje zásady právního státu, neboť významně zasahuje do principu právních jistot, který je jednou ze základních náležitostí současných demokratických právních systémů. Lhůta sama o sobě nemůže být protiústavní. Může se však takto jevit s ohledem na konkrétní okolnosti.*“

60. Různé situace možné protiústavnosti lhůty pak Ústavní soud shrnul v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/05 ze dne 13. 12. 2005 [N 226/39 SbNU 389; 531/2005 Sb.; srov. též nález sp. zn. Pl. ÚS 17/09 ze dne 1. 12. 2009 (N 250/55 SbNU 415; 9/2010 Sb.)], dle něhož „*lhůta prima facie bez dalšího nemůže vykazovat znaky protiústavnosti*“ a že „*protiústavnost lhůty může být konstatována teprve v dialogu s konkrétními okolnostmi posuzované věci.*“ Za konkrétní okolnosti neboli hlediska kontextuálního posouzení ústavnosti lhůty s ohledem na svou dosavadní judikaturu Ústavní soud označil: „*1. nepřiměřenost (disproporcionalitu) lhůty ve vztahu k ní časově omezené možnosti uplatnění ústavně garantovaného práva (nároku), případně k ní vymezenému časovému úseku omezení subjektivního práva*“ [např. nález sp. zn. Pl. ÚS 5/03 ze dne 9. 7. 2003 (N 109/30 SbNU 499; 211/2003 Sb.)]; „*2. svévoli zákonodárce při stanovení lhůty (jejím zakotvení anebo zrušení)*“ [např. nález sp. zn. Pl. ÚS 2/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 35/32 SbNU 331; 278/2004 Sb.)], „*3. ústavně neakceptovatelnou nerovnost dvou skupin subjektů, jež je výsledkem zrušení určité zákonné podmínky uplatnění práva pro její protiústavnost, přičemž se tímto zrušením pro dotčenou skupinu subjektů v důsledku uplynutí lhůt již v důsledku derogace bez dalšího možnost uplatnění práva neotevívá.*“ [např. nález sp. zn. Pl. ÚS 3/94 ze dne 12. 7. 1994 (N 38/1 SbNU 279; 164/1994 Sb.) a nález sp. zn. Pl. ÚS 24/97 ze dne 3. 6. 1998 (N 62/11 SbNU 111; 153/1998 Sb.)].

61. V bodě 37 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/09 ze dne 8. 7. 2010 (N 139/58 SbNU 141; 244/2010 Sb.) konečně Ústavní soud konstatoval, že „*lhůta prima facie bez dalšího nevykazuje a ani nemůže vykazovat znaky protiústavnosti; tyto pak mohou být dány teprve, 'konkrétními okolnostmi' posuzované věci, jinými slovy, 'posouzení ústavnosti lhůty je posouzením kontextuálním'* [nález sp. zn. Pl. ÚS 6/05 ze dne 13. 12. 2005 (N 226/39 SbNU 389; 531/2005 Sb.)]. Těmito konkrétními okolnostmi jsou dle dosavadní judikatury Ústavního soudu zejména nepřiměřenost (disproporcionalita) lhůty ve vztahu ke lhůtou časově omezené možnosti uplatnění ústavně garantovaného práva [nález sp. zn. Pl. ÚS 5/03 ze dne 9. 7. 2003 (N 109/30 SbNU 499; 211/2003 Sb.)] nebo svévole zákonodárce při stanovení lhůty (jejím zakotvení nebo zrušení) [nález sp. zn. Pl. ÚS 2/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 35/32 SbNU 331; 278/2004 Sb.)].“

62. K návrhům na přezkum nejrůznějších „rozhodných období“ byl Ústavní soud nejčastěji povolán v restitučních věcech: tak např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/97 ze dne 25. 3. 1998 (N 41/10 SbNU 277; 79/1998 Sb.) Ústavní soud uvedl, že „*stanovení tzv. 'rozhodného období', konkrétně jeho počátku k datu 25. 2. 1948, se opírá o rozumné a objektivní důvody, když*

*zákonodárce byl nucen jasně vymezit časovou hranici, za kterou již v zásadě nelze bez nebezpečí dalšího řetězení odškodnění až do doby předmnichovské republiky či ještě dále.“* V bodě 176 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/13 ze dne 29. 5. 2013 (177/2013 Sb.) pak Ústavní soud konstatoval, že „otázka vymezení tzv. rozhodného období nemá – jak vyplývá rovněž z dosavadní judikatury Ústavního soudu – ústavněprávní relevanci, neboť se jedná o rozhodnutí politické, a jeho stanovení tak není věcí ústavního přezkumu.“

63. Podle názoru Ústavního soudu je nicméně možno hlediska kontextuálního posouzení ústavnosti lhůty (viz bod 61) vztáhnout i na délku rozhodného období, které zákonodárce určí jako pozorovací pro určení potřebné minimální doby příslušnosti k systému sociálního zabezpečení (otázka **svévole při jejím stanovení**), resp. přiměřeněji na délku doby důchodového pojištění ve vztahu k délce rozhodného období (**otázka disproportionality** lhůty). Zákonodárce má přitom velkou diskreci v tom, jakou délku rozhodného období zvolí, nesmí nicméně zasáhnout do práva na přiměřené hmotné zajištění tak, aby byla fakticky znemožněna jeho realizace, nebo dokonce došlo k jeho plošnému odejmutí (viz bod 52). K tomu by ovšem mohlo dojít snad pouze tehdy, pokud by byl stanoven poměr délky účasti na důchodovém pojištění ve vztahu k délce rozhodného období tak vysoký, že by z možnosti vzniku nároku na podporu vylučoval podstatnou část pracující populace. O to však v posuzované věci zjevně nemůže jít a netřeba to dále prověřovat. Ústavní soud v tomto kontextu poukazuje na praxi dalších evropských zemí, z níž vyplývá, že česká úprava nijak nevybočuje z akceptovatelných právních řešení (systém MISSOC používaný pro srovnávání systémů sociální ochrany v rámci EU dává jasné představy o tom, jak vypadají právní úpravy v Evropě: pozorovací období dvou let má cca dvě třetiny členských států Evropské unie, existují i úpravy daleko přísnější, např. Bulharsko k 1. 7. 2014 vyžaduje 9 měsíců pojištění dosažených v 15 měsících před vznikem nezaměstnanosti - Lotyšsko dokonce v posledních 12 měsících - , existují však i členské státy, které mají pozorovací období delší, obvykle tříleté, leč je jich dnes menšina - Francie, Maďarsko, Litva, Slovensko, Dánsko, Španělsko, Estonsko. Nutno vidět, že obvykle jsou základní podmínky vzniku nároku na dávku v nezaměstnanosti ještě určitým způsobem modifikovány anebo stanoveny eventuálně).

64. Období v délce dvou let před vznikem sociální události (tj. zde ztráty příjmu z výdělečné činnosti, která je způsobena nemožností získat přiměřené zaměstnání) představuje tzv. rozhodné období pro posuzování nároku na podporu v nezaměstnanosti a na podporu při rekvalifikaci. Platí, že v rámci rozhodného období musí žadatel o podporu v nezaměstnanosti naakumulovat dostatečný počet hodin strávených v zaměstnání (což je legislativně technicky vyjádřeno dobou účasti na důchodovém pojištění), aby dosáhl vzniku nároku na podporu. Podmínku jednoho roku zaměstnání určité „kvality“ – což je vyjádřeno onou podmínkou jednoho roku důchodového pojištění získaného z titulu zaměstnání [srov. § 39 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti] – je nutno naplnit ve vymezeném pozorovacím období před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání; tj. danou podmínku jednoho roku určitého zaměstnání měl uchazeč o podporu splnit v předcházejících dvou letech před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání.

65. Tato podmínka tzv. kvalifikační doby je v sociálních systémech (vyspělých zemí) běžná a je předvídána též různými mezinárodními dokumenty. Např. čl. 23 Evropského zákoníku sociálního zabezpečení předvídá „zajištění dávky ... alespoň těm chráněným osobám, jež splnily kvalifikační dobu, kterou lze považovat za nezbytnou, aby se zabránilo zneužití“ (obdobně viz čl. 23 Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 102 o minimálních standardech sociálního zabezpečení). Účel zakotvení takového období spočívá jednak (1.) v zabránění zneužívání podpory v nezaměstnanosti, která (částečně a dočasně) nahrazuje příjem těm, kdo

realizovali své právo získávat své životní potřeby prací, ale teď již objektivně (bez své viny) tak činit nemohou, jednak (2.) v (legislativně-technickém) vymezení toho, zda měl stěžovatel vůbec příjem z pracovní činnosti a popřípadě v jaké výši. Konkrétní vymezení výše podpory v nezaměstnanosti totiž předpokládá vymezení období, jež je relevantní pro zjištění žadatelova příjmu, z něhož se pak odvíjí výše podpory, pokud jde o systém, jenž váže výši dávky na v minulosti dosažený příjem.

66. Jak vyplývá z výše citovaného komparativního pohledu (viz databázi MISSOC: <http://www.missoc.org/>), je aktuální česká úprava délky rozhodného období (tj. dva roky) zcela srovnatelná s jinými evropskými zeměmi. Jde-li o poměr příslušné doby pojištění (či obdobného kritéria pro splnění podmínky daného počtu zaměstnání nebo jiné výdělečné činnosti potřebného pro vznik nároku na podporu v nezaměstnanosti) k rozhodnému období, jsou i v jiných zemích poměry analogické (např. v Německu musí být nezaměstnaná osoba pojištěna ve 12 měsících během posledních dvou let, navíc došlo k podobnému posunu ke kratšímu rozhodnému období jako v České republice). Je proto možno akceptovat argument z důvodové zprávy k novele zákona, že zkrácením délky rozhodného období došlo k jistému přiblížení k právním úpravám v jiných evropských zemích. S ohledem na zahraniční úpravy je zcela evidentní, že délka rozhodného období není (obecně) zjevně nepřiměřená ve vztahu k podmínce jednorocní délky účasti na důchodovém pojištění (tj. 12 měsícům zaměstnání). Nová právní úprava tak rozhodně nesnižuje standard poskytování podpory v nezaměstnanosti až směrem k praktickému znemožnění její realizace, či dokonce k jejímu plošnému odnětí (to by mohlo nastat toliko za situace, pakliže by byla stanovena podmínka účasti na důchodovém pojištění téměř v totožné délce, jakou má délka rozhodného období).

67. Otázky, kterými se Ústavní soud nadále bude muset zabývat, se týkají možné svévole zákonodárce při zakotvení rozhodného období (tj. otázkou legitimního očekávání) a možnou ústavně neakceptovatelnou nerovností dvou skupin subjektů – zaměstnanců zaměstnaných na dobu určitou a neurčitou.

#### VIII. B.

##### *Legitimní očekávání - retrospektivita*

68. Pokud jde o argument, podle něhož napadené ustanovení popřelo princip legitimního očekávání žadatele na poskytnutí odpovídajícího hmotného zabezpečení, jelikož by ten před účinností zákona č. 367/2011 Sb. splnil podmínky pro přiznání podpory v nezaměstnanosti, tj. že se žalobce za stejných podmínek (výkon zaměstnání) a při stejných právních událostech (vznik dočasné pracovní neschopnosti a délka jejího trvání) dostal s účinností od 1. 1. 2012 do rozdílného právního postavení, a v tomto ohledu jde tedy o úpravu protiústavní, ani tomu nemohl Ústavní soud přisvědčit.

69. Pojem legitimního očekávání je možno v dané věci spojit s majetkovým zájmem, který spadá dle svého obsahu pod ochranu článku 11 odst. 1 Listiny a článku 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod upravujících právo každého pokojně užívat svůj majetek [srovnej blíže nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 31/09 ze dne 9. 1. 2013 (N 5/68 SbNU 89; 42/2013 Sb.), nálezy ze dne 1. 7. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 9/07 (N 132/58 SbNU 3; 242/2010 Sb.) a konečně nálezy ze dne 15. 5. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 17/11]. Podle ustálené judikatury Evropského soudu pro lidská práva je pojem "majetek", obsažený v uvedeném článku Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, třeba vykládat tak, že má autonomní obsah, který není omezen na vlastnictví hmotného jmění a nezávisí na formální kvalifikaci vnitrostátního práva (rozsudek

ze dne 22. 6. 2004 ve věci stížnosti č. 31443/96 - Broniowski proti Polsku, § 129). Může proto zahrnovat jak "existující majetek", tak majetkové hodnoty včetně pohledávek, na jejichž základě stěžovatel může tvrdit, že má přinejmenším "legitimní očekávání" (*espérance légitime/legitimate expectation*) dosáhnout účinného užívání vlastnického práva (viz věc Gratzinger a Gratzingerová proti České republice z r. 2002 nebo věc Zvolský a Zvolská proti České republice z r. 2001). Předmětem ochrany podle zmíněného článku je tedy nejen nabytý, tj. existující majetek, ale také legitimní očekávání nabytí takového majetku. Aplikace legitimního očekávání je přitom možná na sociální dávky, a to jak příspěvkové, tak nepříspěvkové, ale jen za předpokladu, že vnitrostátní právo přiznává jednotlivci právo na sociální dávku (viz bod 49).

70. Jak Ústavní soud uvedl v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/04 ze dne 20. 6. 2006 (N 125/41 SbNU 551; 409/2006 Sb.), zákonodárce je povinen „při změně právní regulace zohledňovat dosavadní právní stav a změny musí provádět citlivě a jen v míře nezbytné pro dosažení cíle regulace. Trvat na takovém chování zákonodárce je nutné, neboť se tím garantuje stabilita sféry svobodného jednání. Zákony vymezují základní strukturu, v jejímž rámci se realizují svobodné aktivity. Jsou-li nejisté hranice zákonných požadavků, tj. nejsou-li respektována legitimní očekávání založená na zákonu, je nejistá i svoboda. Proto je ochrana legitimního očekávání integrální součástí vlády práva (srov. přiměřeně nálezy ze dne 26. 4. 2005 sp. zn. IV. ÚS 167/05). Přihlížení k legitimním očekáváním je nepominutelnou dimenzí zákonnosti (srov. k tomu Rawls, J., *Teorie spravedlnosti*, Praha, Victoria Publishing, 1995, str. 145). Z příkazu respektovat legitimní očekáváním vyplývající z dosavadní právní úpravy samozřejmě nelze dovodit zákaz změny právní úpravy. Jde jen o to, aby při rozhodování o volbě způsobu provedení změny zákonodárce k těmto očekáváním přihlížel a neignoroval, že adresáti norem své chování (a volbu mezi různými alternativami) po delší dobu přizpůsobovali požadavkům odlišného obsahu.“

71. Ústavní soud se nejprve obecně zabýval změnou délky rozhodného období ze tří na dva roky. Tato změna je podle názoru Ústavního soudu obecně přípustná, a proto nijak nemůže ohrozit legitimní očekávání žadatelů. Nárok na podporu v nezaměstnanosti se co do rozsahu vždy odvíjí od platné právní úpravy a vzniká až splněním všech zákonných podmínek. Jednotliví zaměstnanci si proto musí být vědomi, že v budoucnu může ze strany zákonodárce dojít ke změně podmínek, v důsledku čehož se nemohou spoléhat na trvalé zachování dosavadní právní úpravy. Institut legitimního očekávání totiž nechrání nezměnitelnost rozhodného období do budoucna, jelikož určení jeho rozsahu je (a to i v tomto případě) závislé přinejmenším na ekonomické situaci státu a rovněž částečně i politických úvahách (prioritách), které se pak mohou zcela legitimně projevit i v úpravách organizace poskytování podpory v nezaměstnanosti. Byl-li by součástí ústavního pořádku obecný imperativ nezměnitelnosti (nezhoršitelnosti) státní podpory (dovozený z některého z obecných ústavních principů), byla by zpochybněna argumentační linie dosavadní judikatury ve věcech jisté „politické“ povahy sociálních práv, jejichž nepodkročitelnou mez představují toliko závazky plynoucí z ústavního principu lidské důstojnosti (viz bod 47).

72. Ústavní soud se dále zvláště zabýval možností změnit délku rozhodného období necelé dva měsíce před účinností nové právní úpravy. Ač ke změně délky rozhodného období došlo dva měsíce před koncem roku 2011 (tj. 6. 11.), zákon byl platný od prosince roku 2011 a účinnost nového ustanovení byla již od 1. 1. 2012, není možno bez dalšího konstatovat nepředvídatelnost dané změny, jelikož vůbec nejde o normu, které by snad šlo přizpůsobovat své jednání (viz výše nálezy sp. zn. Pl. ÚS 38/04 a contrario). Jak v případě dlouhodobé nemoci, tak v případě následného uzdravení a schopnosti ucházet se o zaměstnání jde totiž

o do značné míry nepředvídatelné sociální události, s nimiž kalkulovat nelze (nález sp. zn. Pl. ÚS 38/04 se vztahoval na takové adresáty právních norem, kteří realizovali své svobodné aktivity, přičemž své chování přizpůsobovali požadavkům těchto norem). Navíc, samotná podpora v nezaměstnanosti je konstruována pro to, aby dočasně zmírňovala dopad ztráty zaměstnání na finanční situaci těch osob, které získávaly prostředky pro své životní potřeby prací, nikoliv těch, které toho nebyly dlouhodobě schopny (např. proto, že byli dlouhodobě nemocní). Konstrukce rozhodného období proto předpokládá, že nemoc nebude trvat příliš dlouhou dobu, což považuje Ústavní soud za možné a rozumné (docela logické, byť mohou existovat jistě i jiné legitimní alternativy – viz níže případ Kanady), jelikož v případě těchto osob nedává žádného smyslu nahrazovat ušlý příjem (žádný pracovní příjem totiž neušel) a nadto by pak absentovala jasná metodika jeho vyčíslení. Ostatně, v době, kdy došlo ke změně právní úpravy, žalobce nemohl ani s jistotou předpokládat, že za několik měsíců bude znovu praceschopný a že by si při hledání nového zaměstnání snad mohl „vypomoci“ podporou v nezaměstnanosti. Za nepředvídatelných okolností tohoto typu proto není namístě užit principu legitimního očekávání. Naopak lze říci, že jak nemoc, tak nezaměstnanost představují dost neočekávané sociální události (například ve srovnání s jinou událostí, která dosti pravděpodobně nastane – stáří), a proto nelze případná očekávání na budoucí podporu v nezaměstnanosti s ohledem na odpracování 12 měsíců v rozhodném období uplatňovat. Na krátkodobé sociální události tohoto typu nelze pojem legitimního očekávání vztahovat i z toho důvodu, že žalobce nemohl předpokládat, že se stane dva měsíce po nové úpravě nezaměstnaným, jelikož existovaly rovnocenné alternativy, totiž že by mohl přejít do invalidity (vyššího stupně invalidity) nebo by si mohl najít práci; všechny tyto možnosti byly pro něj zřejmě otevřeny.

73. Projednávaný případ je pak nutno odlišovat též od případu řešeného v nálezu Pl. ÚS 1/12, v němž se právní úprava dotýkala *„hmotné existence a skutečné realizace esenciálního obsahu ústavně zaručeného sociálního práva na přiměřené hmotné zajištění v nezaměstnanosti podle čl. 26 odst. 3 Listiny tím, že již po dvou měsících, a nadto v některých případech bez jakýchkoliv objektivně přezkoumatelných důvodů, připouštěla vyřazení uchazeče o zaměstnání z evidence těchto uchazečů s popsányi důsledky ztráty přiměřeného hmotného zajištění“*, zatímco v nyní projednávaném případě jde toliko o legislativně technickou konstrukci rozhodného období, které se nijak nevymyká evropským standardům. Šlo tak o zcela přípustnou změnu zákonných podmínek pro získání podpory v nezaměstnanosti, která na rozdíl od případu řešeného v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12 nevyžadovala od žadatelů ústavně problematickou povinnost konat (uchazeč o zaměstnání musel akceptovat nabídku vykonávat veřejnou službu, jinak by se totiž aktualizoval důvod pro jeho vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání). Navíc, jak bylo rozebráno výše (bod 72), nikdo stojící na místě analogickém místě žalobce by nemohl vzhledem k nahodilosti své situace očekávat, že v budoucnu zcela jistě splní nároky předvídané zákonem.

74. Uvedený přístup je podle názoru Ústavního soudu v souladu s výše uvedenou judikaturou ESLP (bod 49), přičemž Ústavní soud považuje za podstatné, že žalobci zůstala otevřena cesta k obecným sociálním dávkám. Na samotný závěr Ústavní soud poznamenává, že tyto závěry jsou zvláště relevantní pro oblast sociální politiky, která – jak přiléhavě uvedl Spolkový ústavní soud – *„je citlivá na omezení svobody (Gestaltungsfreiheit) zákonodárce; stále se měnící poměry v oblasti sociální politiky vyžadují, aby bylo zákonodárci přenecháno co možná nejvíce svobody (srov. BVerfGE 39, 302 [315]). Spolkový ústavní soud proto musí stále dbát na to, aby jeho judikatura zákonodárci nepřiměřeně neztěžovala přizpůsobení práva na změnu sociálních a hospodářských poměrů (srov. BVerfGE 69, 272 [304]). Pro oblast pojištění nezaměstnaných to platí obzvlášť. Jeho funkceschopnost závisí na vývoji*

*ekonomiky a situace na pracovním trhu, ale také na pochopení a subjektivním chování pojištěných. Při změně takových podmínek musí zákonodárce moci reagovat rychle. Mimo to je nutná široká tvůrčí svoboda zákonodárce, neboť plnění z pojištění nezaměstnaných není na rozdíl od důchodového pojištění úměrné příspěvkům do něj (srov. BVerfGE 51, 115 [124]; 72, 9 [20]). Pro posouzení poskytovaného plnění proto chybí regulativ ekvivalence plnění, takže zákonodárce musí mít jiné možnosti k nutným vyrovnáním“ (1 BvL 29, 30, 33, 34, 36/83 (usnesení ze dne 18. 11. 1986), odlišné stanovisko soudce Katzensteina).*

### VIII. C. Diskriminace

75. Ideál rovnosti lidských bytostí je konstitutivní částí materiálního pojmu práva modernity, v němž nerovnostářské politické řády nemohou projít testem legitimacy. Rovná důstojnost lidských bytostí je pak i argumentem pro rovnost v ústavně zaručených právech. Implikuje základní právo na podíl svobody, který je rovný podílu všech ostatních lidských bytostí.

76. Listina základních práv a svobod nezakazuje jakékoliv rozlišování, nýbrž nepřipustným je jen rozlišování z určitých důvodů nebo rozlišování určitým způsobem. Zákaz diskriminace proto neznámá „zákaz jakéhokoliv vyčleňování, nýbrž pouze takového, které je morálně závadné a snižuje důstojnost člověka“ (srov. Bobek, M.: „Zákaz diskriminace.“ In: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Eds. Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 101). V bodě 55 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/08 ze dne 21. 4. 2009 (N 89/53 SbNU 125; 181/2009 Sb.) citoval Ústavní soud názor soudce ESLP Zupančiče, dle něhož „veškeré rozhodovací procesy uvnitř všech tří složek státní moci se týkají tvorby a výkonu různých rozhodnutí s ohledem na různé situace. V tomto smyslu „diskriminovat“ [tj. vnímat a konstatovat rozdíly] není nic špatného, ledaže by se určité konkrétní konstatování rozdílů vztahovalo, slovy ústavního práva, na tzv. „problematickou kategorii“, tedy na jedno z kritérií uvedených v taxativním výčtu článku 14 Evropské úmluvy o lidských právech. Tyto problematické kategorie nejsou nic jiného než výjimkou z obecného pravidla, které umožňuje použít pro jiné než problematické kategorie jakýkoli rozlišující rozhodovací proces. Zákaz diskriminace s ohledem na určitou konkrétní odlišnost je tedy výjimkou, nikoli pravidlem. To nicméně neznámá, že by diskriminace byla u problematických kategorií přísně zakázána. Ve skutečnosti je diskriminace uvnitř uvedených kategorií povolena, pokud jsou spolu s ní uplatněna kritéria rovné ochrany, proporcionality a racionality“ (viz nesouhlasné stanovisko soudce Boštjana Zupančiče ve věci Burdenovy proti Spojenému království ze dne 29. 4. 2008, přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva 6/2008, s. 319).

77. V bodech 50-52 usnesení sp. zn. I. ÚS 3271/13 ze dne 6. 2. 2014 Ústavní soud podrobněji rozebral to, že „čl. 3 odst. 1 Listiny se ... uplatní pouze, pokud je důvodem odlišného zacházení pohlaví, rasa, barva pleti, jazyk, víra a náboženství, politické či jiné smýšlení, národní nebo sociální původ, příslušnost k národnostní nebo etnické menšině, majetek, rod nebo jiné postavení. ... [J]iné postavení musí ... být obdobně demonstrativně vyjmenovaným kategoriím. Musí se tedy týkat nějaké osobní vlastnosti, kterou zpravidla nelze ovlivnit (např. pohlaví, rasa), či musí jít o důvody spočívající na osobních volbách odrážejících osobnostní rysy každého z nás, jako je náboženství, či politické názory. ... Lze dodat, že Evropský soud pro lidská práva vykládá obdobně čl. 14 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, který obsahuje podobný demonstrativní výčet diskriminačních důvodů (viz např. rozhodnutí Peterka proti České republice ze dne 4. 5. 2010 č. 21990/08). Neznámá to však, že zákonodárce může v těchto situacích libovolně

*rozlišovat. Rovnost chráněná čl. 1 Listiny totiž takovéto omezení nemá a dopadá na všechny rozlišovací důvody [srovnej např. nález sp. zn. Pl. ÚS 39/01 ze dne 30. 10. 2002 (N 135/28 SbNU 153; 499/2002 Sb.), či usnesení sp. zn. I. ÚS 2006/12 ze dne 15. 1. 2014, bod 17]. Je však ustálenou judikaturou Ústavního soudu, že tato rovnost podle čl. 1 Listiny může být porušena pouze v případě, kdy jde o nerovnost extrémní, případně tu, které schází jakýkoliv účel a smysl a jedná se tak o libovůli [viz nález sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.)].“*

78. Ústavněprávní východiska své rozhodovací činnosti týkající se principu rovnosti musel Ústavní soud vztáhnout k charakteru přezkoumávané právní normy. Navrhovatel poukazoval ve svém podání na to, že tytéž skutečnosti, které není možné objektivně ovlivnit (jako vznik dočasné pracovní neschopnosti a délka jejího trvání), se odlišně, a to zásadním způsobem, promítnou do práva na hmotné zabezpečení ve formě podpory v nezaměstnanosti u dvou základních forem pracovního poměru. Jinak řečeno, podle názoru navrhovatele dochází k neospravedlnitelné diskriminaci mezi pracovními poměry na dobu určitou a neurčitou [ostatně předtím žalobce takto argumentoval v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu]. Namítaným diskriminačním důvodem je tedy to, zda byl pracovní poměr uzavřen na dobu určitou či neurčitou.

79. Vyšel-li Ústavní soud z charakteru přezkoumávané právní normy, pak podle jeho názoru nejde v projednávané věci o případ diskriminace přímé, podle níž by se s danou osobou zacházelo odlišně z důvodu, jenž by byl jedním ze zakázaných důvodů vyčleňování. Naopak konstrukce rozporované právní normy je založena na zcela neutrálním kritériu. Ústavní soud proto musel přezkoumat dotčenou právní normu z hlediska nepřímé (resp. zprostředkované nebo skryté) diskriminace, jejíž ústavní východisko spočívá v čl. 3 odst. 1 Listiny. Předpokladem nepřímé diskriminace je dle ústavněprávní dogmatiky to, že určitá obecná právní úprava, jež formálně neobsahuje žádnou zakázanou diskriminační klasifikaci, vyvolává diskriminaci při své aplikaci (Bobek, M., Boučková, P., Kühn, Z.: *Rovnost a diskriminace*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 52). Předmětem nepřímé diskriminace je proto nepříznivý (resp. nerovný) dopad obecných pravidel, která jsou v obecné rovině formálně v pořádku a aplikují se „rovně“. Příčinou bývá vadná konstrukce normy, kdy na základě zdánlivě neutrálního kritéria je ze zakázaného důvodu (např. rasa, etnický původ, pohlaví, sexuální orientace, věk, zdravotní postižení, náboženství nebo víra atd.) určitá skupina osob znevýhodněna oproti ostatním, přičemž dané kritérium není věcně odůvodněno oprávněným účelem a prostředky k jeho dosahování jsou přiměřené a nezbytné (srov. *ibid.*). Jinak řečeno, platí, že v případě nepřímé diskriminace bylo jako kritérium rozlišování zvoleno kritérium na první pohled neutrální, které však nepřiměřeně dopadá na chráněnou skupinu (viz Bobek, M.: „Zákaz diskriminace.“ In: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Eds. Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 109).

80. Ústavní soud poznamenává, že shodně s právní dogmatikou pak např. antidiskriminační zákon (zákon č. 198/2009 Sb.) vymezuje v § 3 odst. 1 nepřímou diskriminaci jako „*takové jednání nebo opomenutí, kdy na základě zdánlivě neutrálního ustanovení, kritéria nebo praxe je z některého z důvodů uvedených v § 2 odst. 3 [sem patří důvody jako rasa, etnický původ, národnost, pohlaví, sexuální orientace, věk, zdravotní postižení, náboženské vyznání, víra či světový názor] osoba znevýhodněna oproti ostatním. Nepřímou diskriminací není, pokud toto ustanovení, kritérium nebo praxe je objektivně odůvodněno legitimním cílem a prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené a nezbytné.*“



81. V projednávané věci ovšem neplatí, že by zvolené kritérium mělo diskriminační výsledek na určitou ústavně chráněnou skupinu, jak ji vymezuje čl. 3 odst. 1 Listiny. Navrhovatel nepředložil žádný argument, že by inkriminovaná norma nepřiměřeně dopadala na určitou chráněnou skupinu, a ani Ústavní soud nemá žádný důvod se domnívat, že by tomu tak v projednávané věci snad bylo. V dané věci nelze namítaný diskriminační důvod podřadit ani pod pojem "jiné postavení" ve smyslu čl. 3 odst. 1 Listiny.

82. Je-li v případě nepřímé diskriminace nezbytné, aby na první pohled neutrální kritérium dopadalo o poznání silněji na chráněnou skupinu, jejíž by byl žalobce členem, tak nejenže zaměstnanci na dobu určitou bez dalšího zásadně takovou skupinu netvoří (chráněná skupina je totiž definována podle etnických, rodových, pohlavních nebo jiných znaků), nýbrž případ zaměstnance, jehož kauza byla důvodem (pro) podání návrhu obecného soudu, je do značné míry individualizovaný, jelikož vyplývá z konjunkce nahodilých faktorů, jakými byly dlouhodobé žalobcovy zdravotní problémy způsobující pracovní neschopnost v délce přesahující jeden rok a listopadová novelizace předmětného ustanovení zákona, k níž došlo v situaci, kdy byl žalobce ještě v pracovní neschopnosti. Podle názoru Ústavního soudu se proto za daných jedinečných okolností nemůže jednat o ústavně zakázanou nepřímou diskriminaci, jelikož již z jejího ústavně-dogmatického vymezení vyplývá, že nesměruje k individualizované ochraně konkrétního práva nějaké osoby (srov. Fredman, S.: *Discrimination Law*. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 183). V jejím případě se totiž nejedná o otázku jednotlivého osudu, nýbrž o „strukturální“ nerovnosti a jejich dopadů. Musí jít tedy o diskriminační zacházení se (navíc s tzv. chráněnou, jistými atributy tedy vymezenou) skupinou, nikoliv jen o odlišné zacházení s jednotlivci. Posuzování nepřímé diskriminace se totiž odpoutává od konkrétních stěžovatelů, a proto by bylo nepřipustným aktivismem ze strany Ústavního soudu rozhodovat o ústavní konformitě napadené právní normy s ohledem na individualizovaný případ žalobce.

83. Jak ostatně vyplývá i z navrhovatelova podání, i podle něj nešlo v dané věci nakonec výlučně o skutečnost, že měl pracovní poměr sjednaný na dobu určitou v kontrastu s pracovním poměrem na dobu neurčitou, ale o pracovní poměr na dobu určitou při pracovní neschopnosti trvající déle než jeden rok. Není tudíž problémem samo uzavření pracovního poměru na dobu určitou, nýbrž musí se k tomu připojit ještě další, a to značně nepředvídatelné a nahodilé okolnosti. Proto považuje Ústavní soud namítanou diskriminaci pracovních poměrů na dobu určitou ve srovnání s pracovními poměry na dobu neurčitou za zavádějící, jelikož v kauze, které se týká navrhovatelovo podání, nastalo spojení několika faktorů (tj. daný žalobce se v době trvání tohoto poměru stal práce neschopným, jeho pracovní poměr skončil v průběhu trvání dočasné pracovní neschopnosti a později byl shledán práceschopným). Dotčené ustanovení obsahuje neutrální pravidlo, dvouleté období, jež je stejné pro všechny skupiny zaměstnanců, ovšem může dopadnout odlišně na některé specifické, ovšem nepředvídatelné situace, a to proto, že složitost lidských životů se jen těžce vměšťuje do těchto zákonných podmínek. Ačkoliv pracovní poměr na dobu neurčitou může poskytovat vyšší míru ochrany z hlediska skončení pracovního poměru (zaměstnanci nelze dát výpověď během pracovní neschopnosti, případně pokud mu výpověď byla dána před vznikem pracovní neschopnosti, pracovní poměr trvá ještě po určitou dobu po jejím skončení), lze si představit situace, kdy ani existence pracovního poměru na dobu neurčitou v kombinaci s výpovědí a s pracovní neschopností nezajistí uchazeči o zaměstnání nárok na podporu v nezaměstnanosti.

84. Uvedené závěry lze pak vztáhnout i k argumentaci Veřejného ochránce práv „*Vybranou kazuistikou šetření Veřejného ochránce práv*“ (bod 20), z níž nelze ještě dovozovat existenci

určité, natož pak chráněné skupiny, jejíž existence by měla být pro Ústavní soud důvodem vyslovení protiústavnosti rozporovaného ustanovení. Neobstojí pak ani argument, že se dané případy nedají řešit v systému hmotné nouze (viz body 55-56). Ústavní pořádek představuje vzájemně propojený strukturální celek, který směřuje k ochraně nejvyšší hodnoty lidské důstojnosti a lidsky důstojného života, přičemž volba konkrétního systému, jak udržet stav důstojnosti, je již záležitostí zákonodárce. Podpora v nezaměstnanosti podle čl. 26 odst. 3 Listiny musí být garantována pouze u osob, které právě ztratily příjem z výdělečné činnosti, jelikož nemohou získat přiměřené zaměstnání, tj. u těch, kdož mají možnost pracovat a jsou ochotni pracovat, zatímco u těch, kteří byli dlouhodobě nemocní, se naproti tomu v zásadě vychází z absence této možnosti, a proto se postupuje podle jiných pravidel a jejich situace se pak řeší v rámci jiného druhu sociálních dávek. To lze vztahovat i na situaci, kdy určité osoby znovu nabudou schopnosti pracovat, ovšem v důsledku dlouhodobé nemoci nesplní již zákonem stanovené podmínky (resp. určitou dobu účasti na důchodovém pojištění v rámci rozhodného období), jelikož jejich pracovní neschopnost trvala déle než jeden rok.

## IX.

85. V případě sociálních práv obecně platí, že by se Ústavní soud neměl pokoušet nahrazovat racionální úvahu zákonodárce svou vlastní úvahou, jakkoliv by snad mohla být rovněž (ba dokonce možná ještě více) racionální. Platí přitom, že „*množství konkrétních racionálních řešení připadajících v úvahu v jednom konkrétním případě řešení distribuce veřejných statků může být poměrně vysoké, což je dána samotnou výslednou povahou pozitivních závazků. Soudy ovšem poskytují pouze ochranu subjektivním právům, odpovědnost za volbu způsobu distribuce veřejných statků naopak náleží zákonodárné moci*“ (srov. Boučková, P.: *Rovnost a sociální práva*. Praha: Auditorium, 2009, s. 37). Tyto závěry je možno vztahovat např. i k argumentaci navrhovatele stran koncepční a logické provázanosti daného ustanovení s jinými ustanoveními zákonů (bod 6) a stejně tak k argumentaci Veřejného ochránce práv stran rozdílů mezi podporou v nezaměstnanosti a důchodovým pojištěním (bod 20). Nadto Ústavní soud přesto poznamenává, že délka podpůrní doby v nemocenském pojištění byla stanovena historicky dosti velkoryse; to však ještě neznamená, že by bylo nezbytné tuto dobu automaticky stavět naroveň dobám příslušnosti k jiným systémům (např. v důchodovém pojištění se také nezohledňuje jakákoli doba nezaměstnanosti apod.). Napadená norma upravuje toliko délku rozhodného období, neupravuje náhradní doby, které byly navrhovateli – jak lze dovozovat z jeho podání – též trnem v oku (bod 9); náhradní doby zaměstnání definuje § 41 odst. 3, resp. 2 zákona o zaměstnanosti. Svým způsobem tak problémem pro navrhovatele nebyla samotná délka rozhodného období, nýbrž spíše absence toho, že by se doba dočasné pracovní neschopnosti, která vznikla v době výdělečné činnosti nebo v ochranné lhůtě, pro účely podpory v nezaměstnanosti považovala za dobu náhradní [případně, že by bylo rozhodné období rozšířeno o tu dobu, kdy zaměstnanec nemohl z důvodu nezáviselým na jeho vůli pracovat, jak je to např. upraveno v Kanadě]. Ústavní soud poukazuje na právní úpravu na Slovensku, kde existuje pojištění v nezaměstnanosti (zákon č. 461/2003 Sb., o sociálnom poistení), přičemž v § 104 odst. 2 cit. zákon stanoví, že pojištěnec, který byl po skončení výkonu činnosti zaměstnance v pracovním poměru na dobu určitou zařazen do evidence nezaměstnaných, má nárok na dávku v nezaměstnanosti, pokud byl v posledních čtyřech letech před zařazením do evidence pojištěn z výkonu činnosti zaměstnance v pracovním poměru na dobu určitou nejméně dva roky. Jde o výjimku z pravidla, podle kterého jinak nárok vznikne, jestliže v posledních třech letech byl pojištěný dva roky. Pro pracovní poměry na dobu určitou se prodlužuje rozhodné období jako *lex specialis*. Je ale již na zákonodárci, zda přijme takovouto, k zaměstnancům zaměstnaným na dobu určitou, případně k zaměstnancům dočasně nezpůsobilým k práci z důvodu pracovní

neschopnosti přece jen vstřícnější úpravu. Ústavní soud nepřehlédl, že Poslanecká sněmovna projednává jako tisk 296/0 změnu zákona o zaměstnanosti, přičemž vláda navrhla, aby případy dlouhodobé pracovní neschopnosti byly za vymezených podmínek považovány pro účely podpory v nezaměstnanosti za dobu náhradní. Tato úprava se ovšem má vztahovat toliko na řízení o podpoře v nezaměstnanosti zahájená po účinnosti této novelizace.

## X.

86. Shrnuto, normativní obsah ústavní normy čl. 26 odst. 3 Listiny je dále omezen čl. 41 odst. 1 Listiny, protože se ho jako práva lze dovolat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí. Ústavně zaručené právo podle čl. 26 odst. 3 Listiny lze realizovat prostřednictvím "prováděcího" zákona, jenž stanovuje konkrétní obsah tohoto základního práva. Zákonodárce tak musí z obsahového hlediska dbát na to, aby takovým zákonem nebyla dotčena podstata a smysl daného základního práva (čl. 4 odst. 4 Listiny), totéž pak platí pro orgány veřejné moci, jež je aplikují a interpretují. Z tohoto pohledu se však otázka, zda poskytování podpory v nezaměstnanosti náleží uchazeči o zaměstnání za situace, kdy byla změněna délka rozhodného období ze tří na dva roky, jeví nikoliv jako rozhodující, neboť je na vůli zákonodárce, za jakých podmínek hmotné zabezpečení v takovýchto případech poskytne, tedy zda nějakým způsobem "zvýhodní" postavení těch, kteří pracovali v rámci rozhodného období ve větším poměru než ostatní. Přezkoumávaná právní úprava nijak neodporuje účelu ústavní garance podpory hmotného zajištění těch, kdo bez své viny nemohou získávat prostředky pro své životní potřeby prací.

87. Toliko jako *obiter dictum* ovšem Ústavní soud k navrhovatelovu návrhu ještě poznamenává, že některé problémy obdobného typu, jaké vznesl navrhovatel, lze řešit rozšířením přechodných ustanovení novelizace zákona. Napadené ustanovení je prima facie neutrální: stanoví, že rozhodným obdobím pro posouzení toho, zda byla naplněna podmínka jednoho roku důchodového pojištění, bude období dvou let před vznikem sociální události. Jeho derogací nelze řešit nepříznivé dopady do vysoce individualizované věci, jež byla podkladem podání návrhu k Ústavnímu soudu (viz bod 82). Ústavní soud má za to, že by bývalo bylo možno z hlediska racionálního a sociálně citlivého zákonodárce uvažovat o zakotvení například jednoročního přechodného období, v němž by se u nároků vzniklých v tomto prvním roce účinnosti nové právní úpravy alternativně ještě zkoumalo naplnění doby zaměstnání podle dříve platné úpravy. Nicméně tento „nedostatek“ nelze hodnotit jako neústavní (viz bod 72-74) - spíše jde o politickou vůli parlamentní většiny nebo možná i o (ne)schopnost domyslet důsledky úpravy.

88. Ústavní soud konstatuje, že nebyly shledány důvody pro vyhovění návrhu na zrušení v záhlaví citovaného ustanovení napadeného zákona, a proto byl návrh zamítnut.

**Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.**

V Brně dne 12. května 2015

JUDr. Pavel Rychetský  
předseda Ústavního soudu