

Ústavní soud

Joštova 625/8

660 83 Brno

Věc: Návrh na zahájení řízení o zrušení některých ustanovení zákona dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky spojený s žádostí o přednostní projednání pro naléhavost dle § 39 zákona o Ústavním soudu

Napadaná ustanovení: Čl. II bod 1 zákona č. 363/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve slovech „, a zároveň nedočerpal k tomuto datu celkovou částku rodičovského příspěvku na toto dítě či děti ve výši podle zákona č. 117/1995 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona“, a čl. II bod 2 zákona č. 363/2019 Sb. (dále také „opatření“)

Navrhovatelé: Skupina senátorů Senátu České republiky (dále také „senátoři“)

Zastoupení: Ondřejem Stravou, advokátem, sídlem Ostrov u Macochy 180, 679 14, ev. č. ČAK: 18520

Účastníci řízení: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky

Senát Parlamentu České republiky

Vedlejší účastníci: Vláda České republiky

Event. Veřejný ochránce práv

Doručení: Elektronicky do datové schránky a v kopii poštou s originálem podpisové listiny

Příloha: Podpisová listina vč. plné moci advokáta

Obsah

PŘEDKLÁDANÁ OTÁZKA	4
1. Senátoři žádají o posouzení ústavnosti	4
ROZHODNÉ SKUTEČNOSTI	4
2. Rodičovský příspěvek se zvyšuje, ale části rodičů opatření nárok odepírá	4
2.1. Navýšení rodičovského příspěvku mělo rodiče za péči o dítě odměnit	4
2.2. Ministryně práce slíbila navýšení i rodičům, kteří příspěvek dočerpali	5
2.3. Ministerstvo financí požadovalo části rodičů navýšení odepřít	6
2.4. Řešení Ministerstva financí považovala koaliční rada za protiústavní	6
2.5. Vláda nakonec schválila řešení diskriminující	6
2.6. Sněmovna přijala zákon i přes namítanou protiústavnost	7
2.7. Senát považoval návrh za hrubě nespravedlivý	7
PŘEDPOKLADY PROJEDNÁNÍ NÁVRHU	8
3. Podmínky aktivní legitimace a přípustnosti jsou splněny	8
DŮVODY PRO ZRUŠENÍ OPATŘENÍ	8
4. Opatření je v rozporu s ústavním pořádkem	8
4.1. Ústava chrání důvěru v právo a jeho předvídatelnost	8
4.2. Listina požaduje rovnost v právech	9
4.3. Za jednání v minulosti stanoví opatření nepředvídatelnou sankci	9
4.4. Předvídatelnost byla zmařena vládními přísliby	10
4.5. Opatření je odlišné od dříve posuzovaného retrospektivního kritéria	10
4.6. Rodiče jednali v důvěře v právo	10
4.6.1. Rodičovský příspěvek není dávkou nahrazující příjem	10
4.6.2. Stát rodiče k dřívějšímu návratu do práce motivuje	11
4.6.3. Opatření rodiče dříve navrácené do práce trestá	11
4.6.4. Znevýhodněna je různorodá skupina rodičů	12
4.6.5. Předchozí navýšení se vztahovalo na všechny rodiče	13
4.7. Příslib ministryně mohl založit legitimní očekávání	13
4.8. Opatření zakládá nerovnost	13
4.8.1. Opatření postrádá rozumné odůvodnění	13
4.8.2. Řešení jiná, rozumně odůvodnitelná, vláda nezvolila	14
4.8.3. Opatření popírá svůj vlastní účel	14
4.8.4. Opatření popírá účel přechodných ustanovení obecně	15
4.8.5. Opatření popírá účel zákona jako celku	15

4.9.	Nerovnost založená opatřením je pro svévoli nepřipustná	15
4.10.	Opatření je nepřipustně retroaktivní	16
4.11.	Listina zaručuje právo na pomoc v rodičovství	16
4.12.	Opatření právo na pomoc při rodičovství porušuje	17
SHRNUTÍ		17
5.1.	Zákon odepírá navýšení rodičovského příspěvku části rodičů	17
5.2.	Senátoři považují zákon za hrubě nespravedlivý	17
5.3.	Zákon je pro nepředvídatelnost a porušení důvěry v rozporu s Ústavou	18
5.4.	Zákon navozuje Listinou zakázanou nerovnost	18
PETIT		18
6.	Senátoři navrhují Ústavnímu soudu, aby opatření zrušil	18
6.1.	Postup v případě zrušení opatření	19
6.2.	Senátoři žádají o přednostní projednání věci	19
6.3.	Senátoři žádají o posouzení obiter dictum	19

„Základem spravedlnosti je ovšem důvěra, tj. stálost a pravdivost řečeného a dohodnutého: co se řekne, má se také stát.“

Cicero

„Opakem spravedlnosti je svévole.“

Marek Orko Vácha

PŘEDKLÁDANÁ OTÁZKA

1. Senátoři žádají o posouzení ústavnosti

Senátoři Ústavnímu soudu předkládají k řešení následující otázku:

Jsou v souladu s ústavním pořádkem taková přechodná ustanovení, která odepírají jedné skupině rodičů nárok na část rodičovského příspěvku pouze z toho důvodu, že si v minulosti nezvolili pomalé čerpání příspěvku, přičemž tyto negativní důsledky jim nebyly při volbě rychlosti čerpání známy a ustanovení postrádají racionální odůvodnění?

Dle senátorů taková přechodná ustanovení v souladu s ústavním pořádkem nejsou. Považují je za rozporná s principy předvídatelnosti, ochrany důvěry v právo, rovnosti a zákazu svévole. Zároveň mají za to, že nepřijatelným způsobem zasahují do práva na pomoc od státu při rodičovství. Senátoři proto navrhují Ústavnímu soudu jejich zrušení.

ROZHODNÉ SKUTEČNOSTI

2. Rodičovský příspěvek se zvyšuje, ale části rodičů opatření nárok odepírá

Dne 31. prosince 2019 byl ve Sbírce zákonů publikován zákon č. 363/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře. Tento zákon mimo jiné od 1. ledna 2020 navyšuje částku rodičovského příspěvku z 220.000 Kč na 300.000 Kč, resp. z 330.000 Kč na 450.000 Kč v případě dvou a více dětí. Přechodná ustanovení zákona upřesňují, že nárok na navýšení se vztahuje i na rodiče, kteří již před účinností novely začali příspěvek čerpat dle tehdejší úpravy, a jejich dítě přitom nedosáhlo 4 let věku. Vylučují však rodiče, kteří částku 220.000 Kč stanovenou dřívější úpravou dočerpali před 1. lednem 2020. Ti přitom nemohli předvídat, že jejich rozhodnutí čerpání nerozložit do delšího časového úseku může mít negativní dopady v podobě odepření nároku na navýšení. Po dlouhou dobu byli naopak udržováni v přesvědčení, že dočerpání příspěvku nárok na navýšení neovlivní.

2.1. Navýšení rodičovského příspěvku mělo rodiče za péči o dítě odměnit

Rodičovský příspěvek ve výši až 220.000 Kč mohou rodiče čerpat od roku 2012. Před posledními sněmovními volbami v roce 2017 Česká strana sociálně demokratická přislíbila ve svém volebním programu jeho navýšení: „Navýšíme rodičovský příspěvek na 300 tisíc korun, což je odměna za péči

o dítě, a přizpůsobíme jeho využívání potřebám jednotlivých rodin.¹“ Tento slib se po volbách stal i součástí programového prohlášení vlády: „Budeme usilovat o to, aby děti vyrůstaly ve funkčních rodinách, v prostředí, kde je normální pracovat a o práci usilovat. Takové rodiny budeme podporovat a chránit. Pečující rodič musí mít možnost volby, proto podpoříme rozvoj veřejných služeb pro rodiny. Zvýšíme rodičovský příspěvek na 300 000 Kč.“²

2.2. Ministryně práce slíbila navýšení i rodičům, kteří příspěvek dočerpali

Návrh příslušného zákona byl předložen do připomínkového řízení 21. září 2018. Zvyšoval příspěvek na 260.000 Kč a přechodná ustanovení uváděla, že na navýšení mají nárok i rodiče, kteří již částku 220.000 Kč dočerpali. Rozpočtové náklady byly odhadnuty na 6 mld. Kč, z toho náklady přechodného ustanovení na 1,1 mld. Kč. V této podobě prošel návrh zákona meziresortním připomínkovým řízením.

Dne 26. listopadu 2018 ministryně práce a sociálních věcí Jana Maláčová veřejně prohlásila, že se příspěvek zvýší na 300.000 Kč a bude se týkat všech rodičů, tedy i těch, co již 220.000 Kč vyčerpali.³



27. listopadu 2018 byl zveřejněn příslušný upravený návrh. Částku příspěvku zvyšoval na 300.000 Kč. Přechodná ustanovení nadále počítala i s rodiči, kteří předchozí částku 220.000 Kč dočerpali. Rozpočtové náklady byly odhadnuty na 11,2 mld. Kč ročně, z toho náklady přechodného ustanovení na 2,6 mld. Kč.

¹ [Volební program ČSSD pro volby 2017](#), str. 16

² [Programové prohlášení vlády](#)

³ [Twitter.com, Jana Maláčová](#), 26.11.2018

2.3. Ministerstvo financí požadovalo části rodičů navýšení odepřít

K návrhu bylo připojeno vypořádání připomínek. Ministerstvo financí v něm požadovalo odepření příspěvku rodičům, kteří již předchozí částku 220.000 Kč k 1.1.2020 dočerpali:

*„V rámci Důvodové zprávy je uvedeno, že „navýšení rodičovského příspěvku se dotkne všech příjemců rodičovského příspěvku“. S takovým opatřením lze souhlasit. Zásadně však odmítáme, aby navýšení rodičovského příspěvku bylo zpětně doplaceno i těm rodičům, kteří ho již vyčerpali, avšak jejich dítě nedosáhlo věku 4 let. Nevidíme důvod, proč např. **nadstandardně placenému rodiči, který zvolil co nejrychlejší čerpání rodičovského příspěvku z důvodu brzkého návratu do zaměstnání**, vyplácet dodatečnou sumu v řádu několika tisíc Kč. Podle našeho názoru, pokud došlo k vyčerpání rodičovského příspěvku, pak jakýkoliv doplatek rodičovského příspěvku nedává smysl.“⁴*

Ministerstvo práce názor Ministerstva financí odmítlo akceptovat s tím, že přechodné ustanovení „zohledňuje konzistentní přístup MPSV vůči rodičům pečujícím o malé děti ve smyslu maximální vstřícnosti v oblasti finanční podpory právě u těchto osob.“⁵ Znění bez zohlednění připomínky prošlo Legislativní radou vlády.

2.4. Řešení Ministerstva financí považovala koaliční rada za protiústavní

Jelikož připomínka Ministerstva financí nebyla vypořádána, 18. března 2019 byl zákon projednáván na koaliční radě. Patrně pro obavy z protiústavnosti řešení navrhovaného Ministerstvem financí pak byla koncepce navýšení výrazně změněna. Ministryně práce změnu popsala slovy: „Rodičovský příspěvek bude navýšen na 300 tisíc od prvního ledna příštího roku, ale zejména z **ústavně právních důvodů to bude jen pro nově narozené děti. Jde tedy o motivační opatření pro zvýšení porodnosti.**“⁶ Později výrok upřesnila slovy: „*Já jsem neřekla, že nelze navýšit rodičovský příspěvek pro všechny z ústavně-právních důvodů, já jsem řekla, že ta varianta jenom pro běžící rodičák je napadnutelná.*“⁷

2.5. Vláda nakonec schválila řešení diskriminující

Na jednání vlády dne 20. května 2019 přesto ministryně práce předložila verzi zákona ve znění připomínky Ministerstva financí. Výše příspěvku zůstala na částce 300.000 Kč, ale přechodná ustanovení odepřela nárok těm rodičům, kteří dočerpali předchozí částku 220.000 Kč. Rozpočtové náklady byly vyčísleny ve výši 8,6 mld. Kč ročně. V tomto diskriminujícím znění vláda návrh schválila. Meziresortním připomínkovým řízením ani posouzením Legislativní rady vlády přitom toto znění neprošlo.

⁴ [Vypořádací tabulka](#) – mezirezortní připomínkové řízení k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, str. 4

⁵ ibid

⁶ [Důchody se navýší o 900 korun, rodiče novorozenců dostanou 300 tisíc, dohodla se koalice](#), Novinky.cz, 18.3.2019

⁷ [Rozstřel](#), pořad idnes.tv, 4.4.2019,

2.6. Sněmovna přijala zákon i přes namítanou protiústavnost

Poslanecká sněmovna návrh projednávala od 29. května do 6. listopadu 2019. Diskriminační opatření bylo ministryní práce v rozpravě vysvětleno pouze tím, že „z rozpočtových a časových důvodů došlo na úrovni vlády ke kompromisu.“⁸ Dopad mělo podle ní mít na 20 % příjemců příspěvku, tj. asi 70.000 rodin. Doprovodná zpráva RIA nicméně uvádí číslo poloviční.⁹

Ve třetím čtení pak ministryně přiznala, že návrh má trestající povahu: „Já jsem od začátku prosazovala nejspravedlivější variantu, a o tom jsem doposud přesvědčená, to znamená navýšení pro rodiny s nejmladším dítětem do čtyř let, protože jsem stále přesvědčená, že **nemůžeme rodiny, které se vrátily dříve do práce, takto trestat.**“¹⁰

Opozice opatření kritizovala s poukazem na vytváření umělých rozdílů mezi rodiči, posilování sociální nespravedlnosti a další štěpení společnosti. K věci bylo načteno několik pozměňovacích návrhů. Poslanec Jan Bauer a poslankyně Lucie Šafářová navrhovali vrátit podobu přechodného ustanovení do nediskriminační podoby, ve které návrh zákona prošel vnitrosortním připomínkovým řízením. V odůvodnění pozměňovacího návrhu přitom výslovně upozorňovali na protiústavnost vládní verze: „porušení zákazu retroaktivity je zcela zjevné: Rozložení čerpání a tedy i dovyčerpání rodičovského příspěvku si volí rodič do značné míry sám, přičemž v době, kdy takovou volbu učinil, nemohl vědět, že současně rozhoduje i o tom, zda v budoucnosti bude či nebude mít nárok na zvýšenou částku rodičovského příspěvku, přičemž tato neznalost mohla jeho rozhodnutí o průběhu čerpání zásadním způsobem ovlivnit.“¹¹

Obdobné varování obsahoval i pozměňovací návrh poslankyně Golasowské: „není možné třídit rodiny podle neobjektivního a volitelného kritéria, kterou je délka čerpání příspěvku, neboť takový návrh je diskriminační.“¹²

Namítanou protiústavnost ministryně práce v rozporu se svými předchozími prohlášeními v rozpravě zpochybnila slovy: „Já si myslím a jsem přesvědčená, že to protiústavní není. Rozhodovat se o tom ale nemůžu ani já, ani vy, o tom může rozhodnout jedině Ústavní soud.“¹³

2.7. Senát považoval návrh za hrubě nespravedlivý

Po schválení návrhu Sněmovnou věc projednal Senát. Většinou 70 ze 74 senátorů navrhl zákon vrátit Poslanecké sněmovně s pozměňovacím návrhem spočívajícím v návratu přechodného ustanovení do nediskriminační podoby.

⁸ [Stenozáznam](#) 33. schůze PSP

⁹ Srov. [Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace \(RIA\)](#), str. 21: „zároveň by se do systému vrátilo cca 30,7 tis. rodičů, kteří již ke dni účinnosti novely dočerpali současnou celkovou výši rodičovského příspěvek ve výši 220 tis Kč, ale jejich dítě nedosáhlo věku 4 let“

¹⁰ [Stenozáznam](#) 37. schůze PSP

¹¹ [PN č. 3313](#), sněmovní tisk č. 490

¹² [PN č. 3259](#), sněmovní tisk č. 490

¹³ [Stenozáznam](#) 37. schůze PSP

Před projednáním senátního návrhu Sněmovnou ministryně práce veřejně prohlásila, že bude podporovat senátní verzi zákona a vyzvala k její podpoře.¹⁴ Již den poté však svůj názor změnila.¹⁵

Senátor Marek Hilšer, zastupující Senát ve Sněmovně, pak varoval, že návrh je nespravedlivý: „*vládní novelu, která přišla od vás [jsme] shledali jako hrubě diskriminační [...] kritérium "vyčerpal příspěvek, nebo vyčerpala příspěvek, nevyčerpal příspěvek, nevyčerpala příspěvek" je tím nejhorším kritériem, které jsme mohli zvolit [...] Myslím, že je naším úkolem, abychom ve společnosti podporovali spíše pocit obecné spravedlnosti než nespravedlnosti.*“¹⁶

Sněmovna setrvala na původním návrhu zákona obsahujícím diskriminační opatření. 19. prosince 2019 zákon podepsal prezident.

PŘEDPOKLADY PROJEDNÁNÍ NÁVRHU

3. Podmínky aktivní legitimace a přípustnosti jsou splněny

Dle § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu má právo podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení skupina nejméně 41 poslanců nebo 17 senátorů. Tento návrh podává skupina nejméně 17 senátorů. V souladu s § 64 odst. 5 zákona o Ústavním soudu k němu přikládá podpisovou listinu, na které každý z nich jednotlivě potvrdil, že se k návrhu připojuje. Tím je podmínka aktivní legitimace splněna.

Jsou splněny i podmínky § 66 zákona o Ústavním soudu, když zákon, jehož ustanovení jsou napadána, byl již vyhlášen ve Sbírce zákonů a dosud nepozbyl platnosti. Návrh se dovolává Ústavy ČR a Listiny základních práv a svobod.

DŮVODY PRO ZRUŠENÍ OPATŘENÍ

4. Opatření je v rozporu s ústavním pořádkem

Senátoři mají za to, že opatření je hrubě nespravedlivé. Mění pravidla během hry, postihuje rodiče na základě svévolně zvoleného a nepředvídatelného kritéria, vyvolává v nich silné zklamání důvěry v právo a pocit nespravedlnosti a již tak rozdělenou společnost dále bezdůvodně štěpí.

V právní rovině je tato nespravedlnost vyjádřena rozporem opatření s Ústavou České republiky, totiž s principy předvídatelnosti a důvěry v právo, a rozporem s Listinou základních práv a svobod, tedy s principem rovnosti a s právem na pomoc od státu při rodičovství.

4.1. Ústava chrání důvěru v právo a jeho předvídatelnost

Dle konstantní judikatury Ústavního soudu vyplývají z čl. 1 odst. 1 Ústavy stěžejní principy demokratické společnosti, především principy předvídatelnosti práva, ochrany důvěry v právo

¹⁴ [Facebook.com, Jana Maláčová](#), 15.12.2019,

¹⁵ [Maláčová spolu s ČSSD obrátila](#), echo24.cz, 17.12.2019

¹⁶ [Stenozáznam](#) 39. schůze PSP

a legitimních očekáváníí.¹⁷ Zajišťují, že si každý může své záležitosti spravovat a plánovat s důvěrou ve stabilitu právního řádu a v předvídatelnost a rozumnost jeho změn a v této své důvěře nemá být zklamán.¹⁸

Tyto principy obsahují pravidla přípustnosti zpětného působení zákona, tzv. retroaktivity. Tradičně se rozlišuje retroaktivita pravá a retroaktivita nepravá. Existuje nicméně ještě třetí kategorie na pomezí obou, tzv. retrospektiva. Ta zahrnuje případy, „*kdy skutečnost, která se stala již v minulosti, se stane právní skutečností rozhodnou pro určité vztahy, které vzniknou až po účinnosti zákona.*“¹⁹ Někdy bývá klasifikována jako retroaktivita pravá,^{20,21} Ústavní soud nicméně pro hodnocení její přípustnosti volí stejná kritéria, jako při hodnocení přípustnosti retroaktivity nepravé. Zkoumá se, je-li opatření vhodné a potřebné k dosažení zákonem sledovaného cíle a je-li při poměřování zklamané důvěry a významu a naléhavosti důvodů nové právní regulace zachována hranice únosnosti.²²

4.2. Listina požaduje rovnost v právech

Dle čl. 1 Listiny jsou si lidé rovni v důstojnosti i v právech. Tento princip rovnosti vyžaduje, aby zákon osobám ve srovnatelném postavení přiznával stejná práva. Ústavní soud připouští i zákonem založenou nerovnost, pokud jejím důsledkem není porušení některého ze základních práv a svobod (nerovnost akcesorická) nebo pokud není založena na svévoli (nerovnost neakcesorická). Podmínka svévole je naplněna, je-li opatření přijato bez legitimního cíle, tedy bez objektivního a rozumného důvodu.²³

4.3. Za jednání v minulosti stanoví opatření nepředvídatelnou sankci

V posuzovaném případě nové pravidlo stanoví majetkovou sankci (odepření navýšení příspěvku) pro chování, které se odehrálo před přijetím pravidla (dočerpání příspěvku). Jedná se tedy o retrospektivu zákona.

Přijetí pravidla a důsledky s ním spojené tak nemohli rodiče předvídat, naopak. Rodičovský příspěvek v současném pojetí je přitom založen na zásadě, že celková výše příspěvku je fixní a rychlost čerpání ji neovlivňuje.

¹⁷ Srov. náleží [Pl. ÚS 5/19](#), bod 39

¹⁸ Srov. náleží [IV. ÚS 215/94](#)

¹⁹ Gerloch, A. Teorie práva, 2001, s. 92

²⁰ Hurdík, J., Lavický, P. Systém zásad soukromého práva, 2010: „*Jestliže teprve poté, kdy někdo jednal, je přijat právní předpis upravující následky či náležitosti tohoto jednání, je takový přístup v hrubém rozporu s předvídatelností právního řádu.*“

²¹ Knapp, V. Teorie práva, 1995, s. 208: „*[Pravá retroaktivita] má [...] za následek, že v čase, když subjekt právně významně koná, nemůže znát, jaké právní důsledky jeho chování vyvolá podle budoucího retroaktivního právního předpisu.*“

²² Srov. náleží [Pl. ÚS 6/17](#), bod 187

²³ Srov. náleží [Pl. ÚS 18/15](#), bod 30

4.4. Předvídatelnost byla zmařena vládními přísliby

Ministryně práce navíc veřejně přislíbila, že se rodičovský příspěvek bude vztahovat i na rodiče dětí, kteří již původní alokaci příspěvku dočerpali. Tento její slib pak zůstal po více než tři měsíce nezměněn. Po několik dalších měsíců byla veřejnosti prezentována varianta zvýšení jen pro nově narozené děti. To mělo rozhodující dopad na chování rodičů, kteří v té době příspěvek dočerpávali.

Pokud by dočerpání jako rozhodující kritérium bylo avizováno včas, mohli si tito rodiče čerpání jim zbývající částky rozložit do malých měsíčních plateb. Příspěvek by tak pobírali ještě v roce 2020 a nárok na navýšení by získali. Takovýto postup koneckonců po schválení diskriminačního znění zákona vládou zvolilo mnoho rodičů, kteří v té době tuto možnost ještě měli (tj. příspěvek mezitím nedočerpali). Vzhledem k této skutečnosti je možno vzít v úvahu i analogické užití pravidla o ochraně dobré víry při nesprávném poučení v soudním či správním řízení.²⁴

4.5. Opatření je odlišné od dříve posuzovaného retrospektivního kritéria

Právně významné jsou rozdíly oproti obdobnému případu majetkových restitucí v nálezu Pl. ÚS 10/13. Tehdy Ústavní soud shledal za ústavní retrospektivní kritérium spočívající, obdobně jako v tomto případě, v jednání učiněném před přijetím zákona. V případě restitucí hrála nicméně roli ústavní naléhavost věci²⁵, dřívější nezáměr dotčených církví o hospodářské zajištění,²⁶ historická role církví²⁷ a možnost využití jiných nástrojů přímé státní podpory²⁸. Tyto skutečnosti ani jejich ekvivalenty v posuzovaném případě nefigurují. Objevují se naopak skutečnosti jiné, které dále posilují podezření, že opatření nemá legitimní cíl.

4.6. Rodiče jednali v důvěře v právo

Při volbě rychlosti čerpání rodiče jednali s důvěrou v to, že tato volba pro ně nebude mít žádné negativní důsledky. Předpokládali, že rychlejší čerpání a dřívější návrat do práce představuje chování nejen neškodné, ale dokonce pro stát žádoucí a jím podporované. Neškodnost vyplývá ze skutečnosti, že rodičovský příspěvek není dávkou nahrazující příjem a jeho pobírání i při výdělečné činnosti zákon předpokládá. Žádoucnost pak vyplývá z toho, že stát rodiče k rychlejšímu návratu do práce motivuje.

4.6.1. Rodičovský příspěvek není dávkou nahrazující příjem

Zákon stanoví, že rodičovský příspěvek je dávka nezávislá na výši předchozího příjmu.²⁹ Zároveň umožňuje, aby byl rodič při pobírání dávky výdělečně činný, zajistí-li péči o dítě některým z uvedených způsobů (péče jinou osobou v neomezeném rozsahu, umístění v jeslích či mateřské škole v jen málo

²⁴ Srov. II. ÚS 216/18: „účastníku řízení nesmí být na újmu, pokud při využití takového prostředku proti rozhodnutí orgánu veřejné moci postupoval v dobré víře ve správnost v něm obsaženého nesprávného poučení.“

²⁵ Viz nálezn [Pl. ÚS 10/13](#), bod. 329

²⁶ *ibid*, bod 237

²⁷ *ibid*, bod 327

²⁸ *ibid*, bod 284

²⁹ [§ 2 zákona o státní sociální podpoře](#)

omezeném rozsahu apod.)³⁰. Zjednodušeně řečeno, rodičovský příspěvek je možné pobírat při práci. Z těchto důvodů nelze dávku považovat za náhradu mzdy či platu při péči o dítě. Má spíše povahu příspěvku na náklady spojené s rodičovstvím a slouží ke sladění osobního a pracovního života rodičů.

Závěr o povaze příspěvku na náklady podporuje i odborná literatura: „*Základním a přetrvávajícím účelem rodičovského příspěvku je podpora rodin pečujících o malé děti a zlepšení jejich finančních podmínek. Jeho primárním určením bylo původně alespoň částečně pokrýt náklady rodiče, který zůstane v domácnosti, aby mohl osobně pečovat o dítě, a nepracuje...v současnosti [se] ustupuje od důrazu na osobní péči rodiče o dítě ... a záměrem státní rodinné politiky je spíše faktická finanční podpora rodičů a umožnění rodiči svobodně si zvolit formu péče o dítě podle aktuální potřeby své a dítěte, zejména v případech, když chce současně vykonávat výdělečnou činnost.*“³¹

4.6.2. Stát rodiče k dřívějšímu návratu do práce motivuje

Současné pojetí rodičovského příspěvku nabízí možnosti jako střídání čerpání otcem či matkou, přerušování čerpání, výběr rychlosti, potažmo délky čerpání či různé způsoby péče o dítě během čerpání příspěvku: osobní, institucionální (školka, jesle, dětská skupina) či jinou osobou. Cílem těchto opatření z pohledu sociální politiky státu je brzké znovuzapojení rodičů do výdělečné činnosti, potažmo placení daní a pojištění.³² To je pro stát výhodné, tím spíše v současné době charakteristické vysokou zaměstnaností a nedostatkem pracovních sil. Lze uzavřít, že se stát snaží rodiče k návratu do práce motivovat.

4.6.3. Opatření rodiče dříve navrácené do práce trestá

V posuzované věci vláda nicméně zvolila přístup opačný. Rodiče, kteří příspěvek čerpali rychleji a rozhodli se pro dřívější návrat do zaměstnání, se vláda rozhodla znevýhodnit.³³ Vyplývá to z jediného písemného odůvodnění diskriminujícího opatření, obsaženého v písemných podkladech spojených s návrhem zákona (důvodová zpráva na vysvětlení zcela rezignuje). Tímto podkladem je již zmíněná zásadní připomínka Ministerstva financí v připomínkovém řízení, na jejímž základě bylo diskriminující opatření do zákona vtěleno, a která vyplácení navýšeného příspěvku pracujícím rodičům odmítá:

„Zásadně však odmítáme, aby navýšení rodičovského příspěvku bylo zpětně doplaceno i těm rodičům, kteří ho již vyčerpali, avšak jejich dítě nedosáhlo věku 4 let. Nevidíme důvod, proč např.

³⁰ [§ 30b zákona o státní sociální podpoře](#)

³¹ Srov. Halířová, G., [Nerovné postavení osob samostatně výdělečně činných při volbě výše rodičovského příspěvku](#), str. 3

³² Srov. [důvodová zpráva](#), str. 5: „Zároveň dojde ke zvýšení variability volby rodičů ve výši, případně délce, čerpání rodičovského příspěvku a tím se prohloubí možnost sladování osobního a pracovního života, případně zvýší možnost spolufinancování předškolních zařízení pro děti.“

³³ Srov. nálezný [Pl. ÚS 31/17](#), odlišné stanovisko V. Šimíčka, bod 10: „Základní problém předmětné dávky spočívá v tom, že se tváří jako motivační zvýhodnění některých rodin. Ve skutečnosti však nejde o nic jiného, než o znevýhodnění některých konkrétních rodin. Výsledný „znevýhodňující efekt“ je totiž principiálně stejný tehdy, sníží-li se některým adresátům sociální dávky, jako když se „jen“ ostatním tyto dávky navýší.“

*nadstandardně placenému rodiči, který zvolil co nejrychlejší čerpání rodičovského příspěvku z důvodu brzkého návratu do zaměstnání, vyplácet dodatečnou sumu v řádu několika tisíc Kč.*³⁴

Ministryně práce pak trestající povahu opatření potvrdila ve sněmovní rozpravě:

*„Já jsem od začátku prosazovala nejspravedlivější variantu, a o tom jsem doposud přesvědčená, to znamená navýšení pro rodiny s nejmladším dítětem do čtyř let, protože jsem stále přesvědčená, že nemůžeme rodiny, které se vrátily dříve do práce, takto trestat.“*³⁵

Lze učinit dílčí závěr, že opatření má za cíl sankcionovat rodiče za chování, které považovali za žádoucí a v souladu s cíli státní sociální politiky. Tím byla jejich důvěra v rozumnost změn práva značně zklamána.

4.6.4. Znevýhodněna je různorodá skupina rodičů

Sluší se doplnit, že okruh rodičů, kterým byl přístup k navýšenému příspěvku odepřen, nezahrnuje jen rodiče dříve se navrátilší do práce. Ve skutečnosti jde o skupinu velmi heterogenní.

Společným znakem jim je to, že jejich nejmladší dítě nedosáhlo k 1. lednu 2020 čtyř let věku. Narodilo se tedy nejdříve 1.1.2016 a nejpozději 1.12.2018 (příspěvek lze nejrychleji vyčerpat do 13 měsíců věku dítěte). Diskriminovaní rodiče si zvolili jinou rychlost čerpání než rychlost nejpomalejší, tj. rozloženou až do čtyř let věku dítěte. Nejčastější strategií je čerpání do 2,5 - 3 let věku dítěte³⁶, kdy dítě nastoupí do mateřské školy a rodič do práce. Uplynutím 3 let věku dítěte totiž zaniká nárok na rodičovskou dovolenou. Někteří rodiče ale využijí nabídky zákona a příspěvek dočerpají rychleji. Potřebují například prostředky na zajištění bydlení a vybavení domácnosti, na dorovnání výpadků příjmu nemocného partnera, na výdaje spojené s narozením dítěte či s péčí o dítě dlouhodobě nemocné či postižené. Někteří po dočerpání příspěvku zůstávají s dítětem v domácnosti po dobu rodičovské dovolené či ještě déle, jiní se ihned po dočerpání nebo ještě předtím vracejí do práce. Rodičovský příspěvek je v tomto ohledu velmi flexibilní a všechny varianty jsou zákonem umožněny. Pokud tedy zákonodárce předpokládal, že opatřením postihne pouze „nadstandardně placené“ rodiče dříve se navrátilší do práce, ve své úvaze se mýlil.

Nejpočetnější postiženou skupinou tvoří rodiče, kteří si čerpání příspěvku rozložili do obvyklé doby končící dosažením dvou a půl až třech let věku dítěte. Tato doba jim přitom skončila mezi 1. lednem 2019, kdy stále nebyl změněn slib ministryně práce, že příspěvek bude pro všechny rodiče dětí do 4 let, a 20. květnem 2019, kdy vláda schválila závislost navýšení na rychlost čerpání příspěvku. Rodiče, jimž čerpání končilo až po tomto datu, si mohli rychlost zpomalit a na navýšení dosáhnout; popsané skupině i dalším skupinám rodičů charakteristických rychlejším čerpáním však byla taková informovaná volba odepřena.³⁷

³⁴ [Vypořádací tabulka](#) – mezirezortní připomínkové řízení k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, str. 4

³⁵ [Stenozáznam](#) 37. schůze PSP

³⁶ Srov. [Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace \(RIA\)](#), str. 11

³⁷ Srov. náleží [Pl. ÚS 31/13](#), bod 51: „Kritérium, na němž je toto rozlišení založeno, je přitom ryze formální a zákon navíc vytváří procesní možnosti, jak si mohou jednotlivé osoby zachovat i nadále obě výhody.“

4.6.5. Předchozí navýšení se vztahovalo na všechny rodiče

Předchozí novela zákona, kterou byl navyšován rodičovský příspěvek pro rodiče vícerčat, navýšovala příspěvek i těm rodičům, kteří již dříve stanovenou výši příspěvku dočerpali.³⁸ I z tohoto důvodu tak rodiče diskriminovaní v současném případě jednali v důvěře, že zákonodárce bude při případném navýšení rodičovské postupovat stejným, konzistentním způsobem.

4.7. Příslib ministryně mohl založit legitimní očekávání

Vedle uvedených porušení principů předvídatelnosti a ochrany důvěry v právo lze uvažovat i o porušení principu ochrany legitimního očekávání. Ten se obvykle vztahuje k situaci, kdy bylo porušeno očekávání vzešlé z právního předpisu. Může však vzejít i z jiných skutečností, např. slibu³⁹ či smlouvy. Ústavní soud již dříve uvedl, že „sliby, které na sebe stát vezme vůči jednotlivcům, by měly být dodržovány.“⁴⁰ Navýšení příspěvku pro všechny rodiče dětí do 4 let přitom ministryně veřejně přislíbila, ale tento slib nedodržela.

4.8. Opatření zakládá nerovnost

Opatření rozděluje rodiče na dvě skupiny. Obě zahrnují rodiče pečující o nejmladší dítě, jež dosud nedosáhlo 4 let věku. Odlišujícím kritériem je pouze to, zda 220.000 Kč rodičovského příspěvku k 1. lednu 2020 dočerpali. Tyto dvě skupiny nejde ve skutečnosti odlišit jiným kritériem. Obecnou platnost nemá ani kritérium faktické osobní péče o dítě ani současný výkon výdělečné činnosti či výše předchozích příjmů. Jedná se tedy o osoby nacházející se ve srovnatelném postavení.

Rodičům, kteří k 1. lednu 2020 částku 220.000 Kč rodičovského příspěvku nedočerpali, opatření navýšení přiznává. Rodičům, kteří částku ke stejnému dni dočerpali, navýšení odepírá. Srovnatelným, ba dokonce takřka stejným osobám tedy opatření přiznává různá práva. Jinými slovy, zakládá v právech nerovnost.

4.8.1. Opatření postrádá rozumné odůvodnění

Neakcesorická nerovnost je přípustná pouze při splnění podmínky legitimního cíle. Dohadovat se, jaký byl důvod pro zvolení daného legislativního řešení, spočívajícího v diskriminaci na základě rychlosti čerpání příspěvku, je ale obtížné. Zvláštní část důvodové zprávy opatření pouze parafrázuje,⁴¹ jinak se **důvodová zpráva k zákonu ani jeho zpráva RIA k účelu opatření vůbec nevyjadřují.**

Jediné odůvodnění tak zaznívá v již citované připomínce Ministerstva financí, na jejímž základě přistoupil zákonodárce k diskriminačnímu řešení („*Nevidíme důvod, proč např. nadstandardně*

³⁸ [Z. č. 200/2017 Sb.](#), čl. II, bod 4

³⁹ Srov. rozhodnutí NSS [6 A 25/2002](#)

⁴⁰ Viz náleží [Pl. ÚS 12/14](#), bod 37

⁴¹ Viz. [důvodová práva](#), zvláštní část, k čl. II: „*Rodičům, kteří ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona sice pečují o dítě nebo děti ve věku do 4 let, které jsou nejmladší v rodině, avšak vyčerpali celkovou částku rodičovského příspěvku ve výši 220 000 Kč (v případě vícerčat 330 000 Kč), rodičovský příspěvek ve výši rozdílu mezi původní celkovou částkou rodičovského příspěvku a novou zvýšenou částkou rodičovského příspěvku, nenáleží.*“

placenému rodiči, který zvolil co nejrychlejší čerpání rodičovského příspěvku z důvodu brzkého návratu do zaměstnání, vyplácet dodatečnou sumu v řádu několika tisíc Kč.⁴²).

Toto stanovisko jde za rozumné a objektivní odůvodnění považovat jen stěží. Vůči lépe placeným rodičům z něj dokonce vyplývá až jistá zlovůle. V tomto světle mají senátoři opatření za zcela arbitrární.

4.8.2. Řešení jiná, rozumně odůvodnitelná, vláda ne zvolila

Vláda i Parlament měli při projednávání návrhu zákona na výběr z několika legislativních řešení, která byla způsobilá naplnit cíle zákona, tedy proklamovaný cíl „ocenit rodiče za péči o děti“ a implicitní cíl nezatížit příliš státní rozpočet, a dodržet přitom limity dané ústavním pořádkem, jak požaduje Ústavní soud v obdobných případech: „*při existenci celé škály důchodových systémů a způsobů konstrukce důchodových dávek je nutno zvolit takovou variantu, do níž budou promítnuty všechny principy sociální politiky, jakož i systému důchodového zabezpečení, která bude důsledně respektovat ústavní principy a naplňovat ustanovení čl. 30 odst. 1, čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny a současně ve smyslu ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit podstatu těchto základních práv.*“⁴³

Původní verze zákona přiznávající navýšení všem rodičům s dětmi do 4 let byla jistě ústavně konformní, stejně jako by bylo ústavně konformní navýšení jen pro rodiče dětí narozených po nabytí účinnosti zákona. V úvahu připadaly také různé formy průběžného navýšování částky příspěvku nebo jeho zvýšení i pro stávající rodiče poměrně k věku dítěte. Analýza žádného z těchto řešení v porovnání se řešením zvoleným však zákon nedoprovází. Jak vyplývá z prohlášení ministryně práce, vláda si navíc protiústavnosti zvoleného řešení byla vědoma.⁴⁴

4.8.3. Opatření popírá svůj vlastní účel

Vláda vybrala řešení, které je nejen svévolné, ale i vnitřně rozporné. Nenaplnuje totiž zamýšlený účel přechodných ustanovení, tedy úsporu prostředků rozpočtu.

Jednak si část rodičů, na které by diskriminační opatření jinak dopadlo, po jeho schválení vládou ještě stihla dobu čerpání prodloužit. K úspoře „plánované“ diskriminačním opatřením tak u nich nedochází.

Za druhé, rodičovský příspěvek se bere v úvahu jako započitatelný příjem rozhodný pro nárok na jiné dávky, např. příspěvek na bydlení. Po dobu sníženého čerpání tak rodiče mohli využít dávek, které by jinak nečerpali a opatření tak mohlo ve svém důsledku dále navýšit náklady sociálního systému.

Do třetice, i když je při čerpání příspěvku možné pracovat, někteří rodiče mohli kvůli čekání na navýšení raději nástup do zaměstnání či k jiné výdělečné činnosti odložit, což potvrzuje i k zákonu přiložená RIA: „*Může dojít k prodloužení doby čerpání rodičovského příspěvku, což může být v kontextu současného*

⁴² [Vypořádací tabulka](#) – mezirezortní připomínkové řízení k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, str. 4

⁴³ Nález [Pl. ÚS 8/07](#), bod 97

⁴⁴ Srov. prohlášení ministryně cit. výše: „*Rodičovský příspěvek bude navýšen na 300 tisíc od prvního ledna příštího roku, ale zejména z ústavně právních důvodů to bude jen pro nově narozené děti. Jde tedy o motivační opatření pro zvýšení porodnosti.*“ a „*Já jsem neřekla, že nelze navýšit rodičovský příspěvek pro všechny z ústavně-právních důvodů, já jsem řekla, že ta varianta jenom pro běžící rodičák je napadnutelná.*“

trendu včasného návratu osob (zejména žen) po mateřské a rodičovské dovolené do práce, vnímáno negativně.“⁴⁵

4.8.4. Opatření popírá účel přechodných ustanovení obecně

Opatření neplní ani účel přechodných ustanovení, jak jsou obecně chápána. Vládní Praktická příručka pro legislativce⁴⁶ tento účel popisuje slovy: „*Smyslem přechodných ustanovení je především odstranění nebo alespoň zmírnit negativní důsledky, které by mohly při střetu dosavadní a nové právní úpravy vzniknout.*“⁴⁷ Opatření negativní důsledky nezmírňuje, ale naopak je vytváří.

Ve výkladu o přechodných ustanoveních příručka dále dodává: „*Při rozhodování o způsobu řešení střetu dosavadní a nové právní úpravy je třeba vycházet zejména z ústavních principů rovnosti v právech a současně ochrany oprávněné důvěry občana v právo. Obsah přechodných ustanovení by měl vycházet z obsahového srovnání dosavadní a nové právní úpravy a řídit se kritériem proporcionality mezi ochranou veřejných zájmů vyjádřených v nové právní úpravě a ochranou subjektivních práv nabytých v dobré víře podle dosavadní úpravy.*“⁴⁸ Opatření přitom dle soudu navrhovatelů žádný z těchto požadavků neplní.

4.8.5. Opatření popírá účel zákona jako celku

V nezanedbatelné míře zůstal nenaplněn i proklamovaný cíl novely jako celku, tedy ocenit rodiče za péči o dítě. Na 70 tisíc rodičů (30 tisíc dle RIA) bylo opatřením ostrakizováno a jejich důvěra byla zklamána odstoupením vlády od jejich slibů. Namísto pocitu ocenění si odnášejí hořkost, která se snadno může promítnout do jejich dalších rodičovských plánů a důvěry v sociální spravedlnost.

4.9. Nerovnost založená opatřením je pro svévoli nepřipustná

Navrhovatel shrnuje, že důsledkem opatření je různé zacházení s rodiči ve srovnatelné situaci. Míra odlišného zacházení je přitom zjevně nepřiměřená míře odlišnosti, kterou tyto skupiny vykazují.⁴⁹ Rozdílné zacházení postrádá objektivní a rozumné důvody. Opatření popírá smysl zákona a je vnitřně rozporné. Ve srovnání s jinými možnostmi se dá hodnotit jako řešení nejhorší možné; zákonodárce si byl přitom vědom jeho protiústavnosti.

Opatření tedy postrádá legitimní cíl. Jako takové je svévolné a trpí vadou nepřipustné neakcesorické nerovnosti.

⁴⁵ [Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace \(RIA\)](#), str. 21

⁴⁶ Jan Kněžínek a kol., [Příprava návrhů právních předpisů - praktická pomůcka pro legislativce](#), 2010

⁴⁷ Srov. rozhodnutí NSS [7 As 245/2014](#),

⁴⁸ Srov. náleží ÚS [Pl. ÚS 5/19](#), bod 39

⁴⁹ Srov. náleží ÚS [Pl. ÚS 18/15](#), bod 137

4.10. Opatření je nepřipustně retroaktivní

Dále navrhovatel shrnuje, že opatření stanoví sankci pro chování, které se uskutečnilo před jeho přijetím a jako takové je nepředvídatelné. Intenzita této nepředvídatelnosti je ještě posílena přísliby ministryně, které po několik měsíců ujišťovaly rodiče, že rychlost čerpání navýšení neovlivní. Opatření je tedy v rozporu s principem předvídatelnosti práva.

Rodiče jednali s důvěrou v to, že s volbou rychlosti čerpání příspěvku není spojena žádná sankce a že rychlejší čerpání dávky a návrat do práce je chováním žádoucím. V této své důvěře byli zklamáni a toto zklamání nevyvažuje žádný naléhavý veřejný zájem. Byl porušen princip ochrany důvěry v právo.

Ve vztahu k testu přípustnosti jeho retrospektivy lze konstatovat, že opatření není vhodné ani potřebné k dosažení zákonem sledovaného cíle. Zákonodárce nebyl žádnými významnými a naléhavými důvody nucen k tomu, aby rodiče rozlišoval arbitrárním a diskriminačním kritériem. Zklamanou důvěru desítek tisíc rodičů nelze vyvážit legitimním cílem, hranice únosnosti není zachována. Opatření trpí vadou nepřipustné retrospektivy.

4.11. Listina zaručuje právo na pomoc v rodičovství

Opatření dále zasahuje do čl. 32 odst. 5 Listiny, který zaručuje právo na pomoc od státu při rodičovství. Rodičovský příspěvek je projevem tohoto práva v zákonné rovině. Jelikož opatření diskriminuje v přístupu k příspěvku, resp. jeho části, diskriminuje v důsledku i v přístupu k právu zaručenému Listinou. Pro posouzení, zda je tato diskriminace nepřipustná, tedy v rozporu se zásadou akcesorické rovnosti, se užívá testu rozumnosti. Tento test zahrnuje čtyři kroky:

- 1) vymezení smyslu a podstaty sociálního práva,
- 2) zhodnocení, zda se zákon nedotýká samotné existence sociálního práva nebo jeho skutečné realizace,
- 3) posouzení, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl,
- 4) zvážení otázky, zda zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný.⁵⁰

Opatření je v tomto bodě opět možné posoudit i dle zásad spravedlnosti stanovených H.L.A. Hartem. Hlavní pravidlo spravedlnosti se podle něj vyjadřuje větou: „*Posuzuj podobné případy podobně.*“ Hart říká, že pokud nestanovíme, jaké podobnosti a jaké rozdíly jsou relevantní, zůstane tento princip pouhou prázdňou formou. Pokud by například zákon rozhodoval podle rysů jako výška, váha či krása, bylo by to nespravedlivé a navíc směšné. Relevanci podobností a rozdílů, kterými zákon rozlišuje, může přitom vyjasnit úvaha o záměru, kterému by měl zákon sloužit. Pokud zákon například umožňuje podporu v chudobě, pak bude kritérium zahrnovat pozornost k potřebě rozdílných žadatelů o podporu. Jestliže naopak zákon stanoví kritérium, které není zjevně relevantní, je třeba jej podložit důkazy, jinak je pravidlo opět dodržováno jen formálně.⁵¹

⁵⁰ Viz např. náleží [Pl. ÚS 16/14](#), bod 85

⁵¹ Viz H.L.A Hart, Pojem práva, kap. VIII Spravedlnost a morálka, část 1. Principy spravedlnosti

4.12. Opatření právo na pomoc při rodičovství porušuje

Posouzení smyslu rodičovského příspěvku dle prvního kroku testu bylo provedeno v souvislosti s porušením principu předvídatelnosti práva – jedná se o příspěvek na zvýšené náklady spojené s rodičovstvím.

K dotčení samotné existence sociálního práva dle kroku druhého navrhovatelé uvádějí, že výše odepřené částky je významná a zakládá extrémní nerovnost⁵². Činí 80.000 Kč, tedy více než čtvrtinu celého příspěvku. Pokud bychom tuto sumu rozpočítali do ročního čerpání, mohlo pro rodiče navýšení znamenat 6666 Kč měsíčně. To v rozpočtu rodiny s malými dětmi může činit částku podstatnou. Může pro rodiče znamenat rozdíl v tom, zda si pro dítě budou moci dovolit například kurz plavání, volitelné očkování, hudební kroužek či bezpečnější autosedačku, nebo také to, že s dítětem budou moci trávit více času.

Vzhledem k celkovým výdajům rozpočtu ve výši 1,5 bilionu korun náklady na nediskriminační řešení v odhadované jednorázové výši kolem 2,6 miliard Kč nejsou výrazné. Pro srovnání lze uvést, že například dopravcům vyplácené slevy na jízdné vyjdou státní rozpočet asi na 6 miliard Kč, a to každý rok.⁵³

Zbývající dva body testu vedou ke stejným závěrům jako u rovnosti neakcesorické. Zvolené kritérium je nepromyšlené a svévolné, navržené s cílem potrestat rodiče s vyššími příjmy. Opatření je tak rozporné s právem na pomoc při rodičovství, potažmo s principem akcesorické rovnosti. I podle Hartových zásad nebylo zvolené kritérium, ač na první pohled nerelevantní, podloženo žádnými důkazy, žádným řádným odůvodněním, a jako takové je nespravedlivé.

SHRNUTÍ

5.1. Zákon odepírá navýšení rodičovského příspěvku části rodičů

Novela zákona od 1. ledna 2020 navyšuje částku rodičovského příspěvku z 220.000 Kč na 300.000 Kč. Přejícná ustanovení upřesňují, že se navýšení vztahuje i na rodiče, kteří příspěvek začaly čerpat již dle předchozí úpravy. Z této skupiny rodičů však vylučuje ty, kteří částku 220.000 Kč před 1. lednem 2020 dočerpali proto, že zvolili možnost rychlejšího čerpání dávky, kterou jim zákon nabízí. Tito rodiče takový důsledek rychlejšího čerpání přitom nemohli předpokládat. Ministrův práce byli naopak dlouho ujišťováni, že nárok na navýšení budou mít všichni rodiče dětí do 4 let.

5.2. Senátoři považují zákon za hrubě nespravedlivý

Senátoři mají za to, že takový zákon je hrubě nespravedlivý. Mění pravidla uprostřed hry, rozděluje rodiče na základě svévolně zvoleného kritéria, vyvolává v nich silné zklamání důvěry v právo a dále bezdůvodně štěpí již tak rozdělenou společnost. Tato nespravedlnost se v právní rovině projevuje

⁵² Srov. náleží [Pl. ÚS 31/13](#), bod 52: „Nadto je vzniklá nerovnost umocněna relativně vysokou částkou, o kterou jde, což již samo o sobě představuje důvod, pro který tomuto rozdílu nelze upřít ústavněprávní relevanci (jde o nerovnost extrémní).“

⁵³ Viz [Slevy na jízdném přeplnily vlaky a vysávají rozpočet](#), echo24.cz, 20.7.2019

rozporem s Ústavou a Listinou základních práv a svobod. Senátoři tedy navrhují Ústavnímu soudu, aby diskriminující přechodná ustanovení zrušil.

5.3. Zákon je pro nepředvídatelnost a porušení důvěry v rozporu s Ústavou

Ústava chrání základní principy právního státu. Mezi ty patří předvídatelnost práva a ochrana důvěry v právo a legitimních očekávání. Ty zajišťují, že si každý může své záležitosti spravovat a plánovat s důvěrou v předvídatelnost a rozumnost změn právního řádu a v této své důvěře nemá být zklamán.

Při volbě rychlosti čerpání rodiče jednali s důvěrou v to, že tato volba pro ně nebude mít žádné negativní důsledky. Nemohli předvídat, že s rychlejším čerpáním může být spojena sankce v podobě odepření nároku na zvýšení příspěvku. Spoléhalo naopak na to, že i pro stát je žádoucím chováním, když příspěvek vyčerpají rychleji a dříve se navrátí do práce. Tuto důvěru zákonodárce zklamal, když je za jejich volbu zpětně potrestal. Zmíněné principy právního státu tím porušil.

5.4. Zákon navozuje Listinou zakázanou nerovnost

Zákon zakládá mezi dvěma srovnatelnými skupinami rodičů nerovnost. Ta je dle Ústavního soudu přípustná jen tehdy, má-li legitimní cíl.

Zákonodárce však zvolil kritérium předchozího vyčerpání příspěvku svévolně, bez jakéhokoli rozumného odůvodnění. Z dokumentů doprovázejících návrh zákona vyplývá dokonce postranní záměr trestat rodiče s vyššími příjmy. Zákonu tedy legitimní cíl chybí a jako takový je v rozporu s principem rovnosti chráněným Listinou. Zároveň opatření nepřípustně porušuje základní právo na pomoc od státu při rodičovství.

PETIT

6. Senátoři navrhují Ústavnímu soudu, aby opatření zrušil

Dle čl. 87 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu, je-li ustanovení zákona v rozporu s ústavním pořádkem, rozhoduje o jeho zrušení Ústavní soud. Pro rozpor opatření s principy předvídatelnosti, ochrany důvěry v právo a rovnosti a s právem na pomoc v rodičovství jej senátoři považují za rozporné s ústavním pořádkem. Navrhují tedy Ústavnímu soudu, aby věc posoudil a dojde-li k závěru o protiústavnosti,

zrušil v čl. II zákona č. 363/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře,

a) v bodě 1 slova „, a zároveň nedočerpal k tomuto datu celkovou částku rodičovského příspěvku na toto dítě či děti ve výši podle zákona č. 117/1995 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona“ a

b) bod 2.

6.1. Postup v případě zrušení opatření

V případě zrušení opatření si jím dosud diskriminovaní rodiče budou moci požádat o čerpání navýšené částky příspěvku na základě nového znění čl. II, přechodných ustanovení, bodu 1.

Děti některých diskriminovaných rodičů však před rozhodnutím Ústavního soudu dosáhnou 4 let věku a nárok rodičů na příspěvek tak zanikne. Někteří z nich v naději na příznivé rozhodnutí Ústavního soudu zvolili společný postup⁵⁴ a požádali o čerpání navýšené částky příspěvku ihned po nabytí účinnosti posuzovaného zákona. Jejich žádosti budou pracovišti Úřadu práce patrně zamítnuty. Aby předešli zatěžování správní a soudní soustavy desetitisíci podáními, rozhodli se rodiče neprosazovat svůj požadavek odvoláváním a správními žalobami a věří, že v případě příznivého rozhodnutí Ústavního soudu bude jejich nárok vypořádán užitím nejehospodárnějšího procesního prostředku, kterým je v § 53 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře vtělená autoremedura. Předpokládají, že jde o kvalitativně stejný případ jako zpětně přiznaný nárok na slevu na dani ve věci I ÚS 2340/13. V tomto případě by to namísto Ústavního soudu byl Úřad práce, který by po vyhlášení derogačního nálezu při ex officio iniciované autoremeduře musel aplikovat nové právo, zamítnuté žádosti posoudit jako neprávem odepřené a zamítavá rozhodnutí nahradit rozhodnutími vyhovujícími.

Senátoři Ústavní soud žádají, aby se z hlediska intertemporality případného derogačního nálezu k tomuto řešení vyslovil. Výklad, který by diskriminovaným rodičům, jejichž nárok před rozhodnutím Ústavního soudu zanikl pro věk dítěte, možnost čerpat navýšení neumožnil, by přitom podle senátorů dal zákonodárci tichý souhlas k tomu, aby přijímal normy protiústavní, proti nimž se však pro plynutí času nebude možno účinně bránit. Senátoři připomínají, že si zákonodárce v tomto případě byl protiústavnosti opatření vědom.

6.2. Senátoři žádají o přednostní projednání věci

Kvůli trvajícím právní nejistotě navozené u citlivé skupiny obyvatelstva a naléhavosti věci, spočívající v zániku nároku na příspěvek plynutím času, žádají senátoři Ústavní soud, aby věc projednal přednostně jako věc naléhavou.

6.3. Senátoři žádají o posouzení obiter dictum

Senátoři dále žádají soud, aby se nad rámec věci vyjádřil k ústavnosti současné koncepce nároku na volbu rychlosti čerpání rodičovského příspěvku. Ačkoli má být příspěvek dávkou netestovanou, nezávislou na předchozích příjmech^{55,56}, toto kritérium se přesto v podmínkách čerpání příspěvku objevuje⁵⁷. Na rychlejší čerpání příspěvku mají nárok jenom ti, kteří dříve dosáhli jisté výše denního vyměřovacího základu odvislého od placení nemocenského pojištění. Rozdílná práva tak nabývají rodiče s vyššími příjmy ze zaměstnání, rodiče s nižšími příjmy ze zaměstnání, OSVČ bez ohledu

⁵⁴ [Návod pro rodiče](#), facebook.com, Zvýšení rodičovského příspěvku pro všechny rodiče s dětmi do 4 let, 2.1.2020

⁵⁵ [§ 2 zákona o státní sociální podpoře](#)

⁵⁶ Srov. Halířová, G., [Nerovné postavení osob samostatně výdělečně činných při volbě výše rodičovského příspěvku](#), str. 3. „Rodičovský příspěvek je dávkou označovanou v rámci druhého pilíře sociálního zabezpečení – státního zaopatření, jako dávka pravá „par excellence“, což znamená, že jde o zaopatřovací dávku poskytovanou ze zákona po splnění stanovených podmínek a příjem, event. majetek rodiny, nemůže mít na vznik nároku žádný vliv.“

⁵⁷ [§ 30 odst. 3](#) zákona o státní sociální podpoře

na příjmy, jelikož se nemocenského pojištění zpravidla neúčastní, nebo rodiče před narozením dítěte nezaměstnaní, např. studující.⁵⁸

V současné situaci navyšování rodičovského příspěvku může tato diskriminace rodičů navíc vyústit ve zcela rozdílné možnosti navýšení využít. To lze ilustrovat na příkladu dvou rodin s dětmi, které dosáhnou v únoru 2020 čtyř let, čímž rodičům nárok na rodičovskou zanikne. První rodina s vysokým vyměřovacím základem stihne během ledna vyčerpat 36 tisíc Kč, druhá rodina bez vyměřovacího základu jen 10 tisíc Kč.⁵⁹

Pochyby také vzbuzuje ztráta nároku na zbývající část příspěvku při narození druhého dítěte. Jednak zakládá nerovnost mezi rodiči např. dvou po sobě narozených dětí a dvojčat, jednak v souvislosti s omezenou možností rychlosti čerpání příspěvku zasahuje do práva na soukromí a rodinný život, když nízkopříjmové rodiče nutí narození dalšího dítěte odkládat.⁶⁰

V Praze dne 29. ledna 2020



.....

skupina senátorů

zastoupená Ondřejem Stravou, advokátem

⁵⁸ Srov. Halířová, G., [Nerovné postavení osob samostatně výdělečně činných při volbě výše rodičovského příspěvku](#), str. 9

⁵⁹ Srov. [Zvýšenou rodičovskou každý nevyčerpá](#), novinky.cz, 12.11.2019

⁶⁰ Srov. rozhodnutí Ústavního soudu Rakouska sp. zn. [G 164/2019-25 a 171/2019-24](#) ze dne 12. 12. 2019