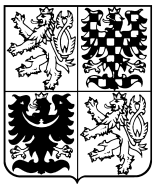
Ročník 2020



SBÍRKA ZÁKONŮ

ČESKÁ REPUBLIKA

Částka 14 **Rozeslána dne 6. února 2020** **Cena Kč 58,–**

OBSAH:

29. Nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 318/2013 Sb., o stanovení národního seznamu evropsky významných lokalit, ve znění pozdějších předpisů

30. Nález Ústavního soudu ze dne 17. prosince 2019 sp. zn. Pl. ÚS 31/17 ve věci návrhu na zrušení § 18 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů

29

NAŘÍZENÍ VLÁDY

ze dne 20. ledna 2020,

kterým se mění nařízení vlády č. 318/2013 Sb., o stanovení národního seznamu evropsky významných lokalit, ve znění pozdějších předpisů

Vláda nařizuje podle § 45a odst. 2 a § 45c odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 218/2004 Sb. a zákona č. 349/2009 Sb.:

Čl. I

Nařízení vlády č. 318/2013 Sb., o stanovení národního seznamu evropsky významných lokalit, ve znění nařízení vlády č. 73/2016 Sb. a nařízení vlády č. 207/2016 Sb., se mění takto:

1. Příloha č. 451a zní:

„Příloha č. 451a k nařízení vlády č. 318/2013 Sb.

Evropsky významná lokalita Porta Bohemica

Kód lokality: CZ0424141

Biogeografická oblast: kontinentální

Rozloha lokality: 6113,3 ha

Kódy a názvy typů evropských stanovišť

3270 - Bahnité břehy řek s vegetací svazů *Chenopodion rubri* p.p. a *Bidention* p.p.
6110* - Vápnité nebo bazické skalní trávníky (*Alysso-Sedion albi*)
8150 - Středoevropské silikátové sutě
8160* - Vápnité sutě pahorkatin a horského stupně
9180* - Lesy svazu *Tilio-Acerion* na svazích, sutích a v roklích

** prioritní typ evropského stanoviště*

Evropsky významné druhy

bobr evropský (*Castor fiber*)
losos obecný (*Salmo salar*)

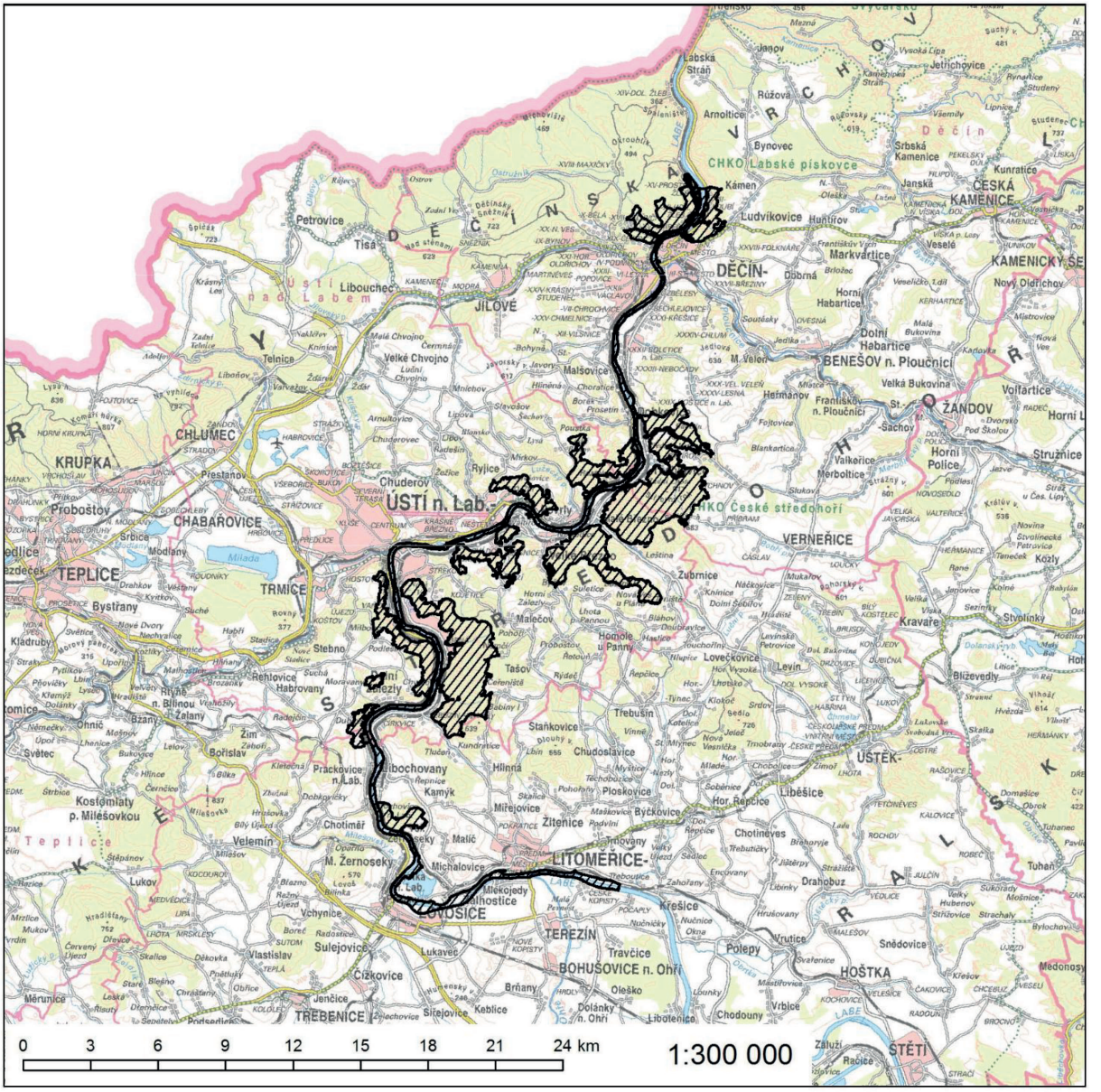
Kraj

Ústecký kraj

Katastrální území

Babětín, Bláhov, Boletice nad Labem, Borek u Děčína, Brná nad Labem, Březí u Malečova, Budov u Svádova, Církvice, Čeřeniště, České Kopisty, Český Bukov, Děčín, Děčín-Staré Město, Dobkovice, Dolní Zálezly, Dubice nad Labem, Horní Zálezly, Hostovice u Ústí nad Labem, Hoštice nad Labem, Chrochvice, Chvalov, Kamýk u Litoměřic, Kojetice u Malečova, Krásné Březno, Křešice u Děčína, Lesná u Děčína, Leština u Malého Března, Lhotka nad Labem, Libochovany, Litochovice nad Labem, Litoměřice, Loubí u Děčína, Lovosice, Ludvíkovice, Malé Březno nad Labem, Malé Žernoseky, Malšovice, Mašovice pod Vysokým kamenem, Mlékojedy u Litoměřic, Mojžíř, Moravany u Dubic, Nebočady, Němčí u Malečova, Neštědice, Neštěmice, Nová Ves, Olešnice u Svádova, Píšťany, Počaply u Terezína, Podlešín u Stebna, Podmokly, Povrly, Prackovice nad Labem, Prosmyky, Prostřední Žleb, Přední Lhota u Těchlovic, Přerov u Těchlovic, Roztoky nad Labem, Rychnov u Verneřic, Rytířov, Sebuzín, Střekov, Svádov, Těchlovice nad Labem, Tlučeň, Třeboutice, Týniště u Zubrnic, Ústí nad Labem, Valtířov nad Labem, Vaňov, Velké Březno, Velké Stínky, Velké Žernoseky, Vilsnice, Vitín u Malého Března, Vítov u Velkého Března, Zubrnice, Žalhostice

Orientační grafické znázornění lokality CZ0424141:



© AOPK ČR 2019, © ČÚZK 2019“.

2. Za přílohu č. 625 se vkládá nová příloha č. 625a, která zní:

„Příloha č. 625a k nařízení vlády č. 318/2013 Sb.

Evropsky významná lokalita Louky u Přelouče

Kód lokality:	CZ0537011
Biogeografická oblast:	kontinentální
Rozloha lokality:	133,5 ha
Navrhovaná kategorie zvláště chráněného území:	přírodní památka - část

Evropsky významné druhy

modrásek bahenní (*Maculinea nausithous*)
modrásek očkovaný (*Maculinea teleius*)

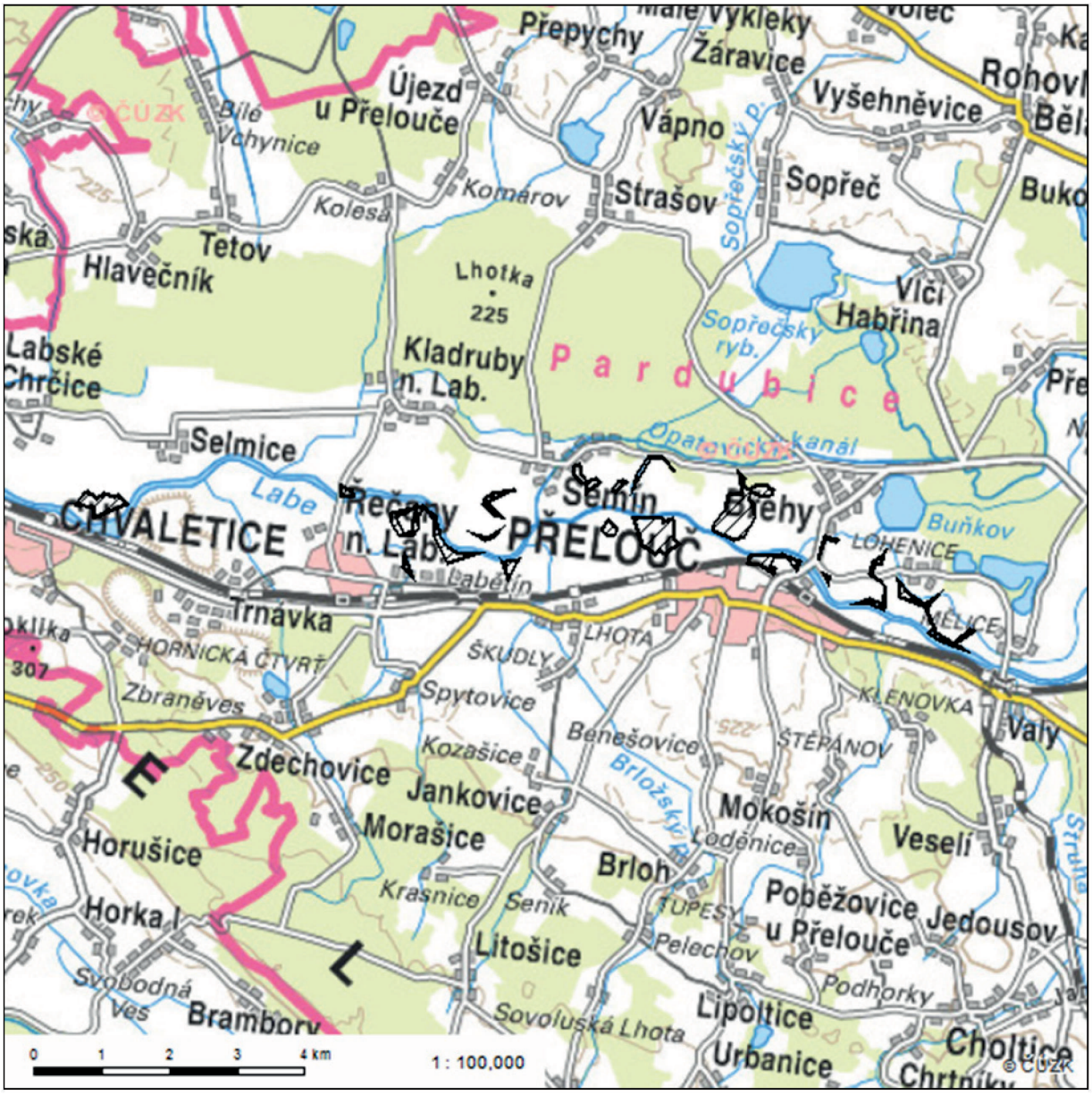
Kraj

Pardubický kraj

Katastrální území

Břehy, Kladruby nad Labem, Labětín, Lohenice u Přelouče, Mělice, Přelouč, Řečany nad Labem, Selmice, Semín, Valy nad Labem

Orientační grafické znázornění lokality CZ0537011:



© AOPK ČR 2019, © ČÚZK 2019“.

Dosavadní příloha č. 625a se označuje jako příloha č. 625b.

Čl. II

Účinnost

Toto nařízení nabývá účinnosti patnáctým dnem po jeho vyhlášení.

Předseda vlády:

Ing. **Babiš** v. r.

Ministr životního prostředí:

Mgr. **Brabec** v. r.

30

N Á L E Z

Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 31/17 dne 17. prosince 2019 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka (soudce zpravodaj), Radovana Suchánka, Vladimíra Sládečka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové a Davida Uhlíře o návrhu skupiny 20 senátorů, zastoupené Pavlem Uhlem, advokátem, se sídlem Kořenského 1107/15, 150 00 Praha 5, na zrušení ustanovení § 18 odst. 1 a 2 a § 18 odst. 3 ve slovech „ve zvýšené míře“ zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, *in eventum* na zrušení celého ustanovení § 18 tohoto zákona, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a vlády České republiky jako vedlejší účastnice řízení,

takto:

Návrh se zamítá.

Odůvodnění

I.
Rekapitulace návrhu a argumentace navrhovatelky

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

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

3. Ve vztahu napadené právní úpravy k porušení zásady rovnosti navrhovatelka uvedla, že v rámci skupiny osob, které mají nárok na dávku, je nově stanoveno další kritérium, jehož splnění či nesplnění vede k tomu, že je přiznána dávka ve výši vyšší či nižší. Tímto kritériem není sociální situace ani dítěte, ani rodiny, ani jakéhokoliv z jejích členů. Rozlišovací kritérium tak dle názoru navrhovatelky nemá žádný obhajitelný účel, který by bylo možno vztáhnout k účelu dávky, jímž je garance minimálního standardu lidské důstojnosti skrze materiální podporu. Tím je dle ní porušen princip akcesorické rovnosti, jehož podstatou je dodržení zásady rovnosti i v rámci jednotlivých skupin osob majících přístup k nějakému právu, statku, možnosti nebo výhodě.

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

5. Navrhovatelka je dále přesvědčena, že přídavek na dítě je dávkou, na kterou má nárok pouze dítě. Rodič, zákonný zástupce, osoba, které bylo dítě svěřeno, opatrovník, pěstoun nebo pečující instituce mohou být sice platebním místem, ale hmotněprávním příjemcem je vždy dítě. Nemá-li žádná z posuzovaných osob v rodině příjem určitého typu, který zákonodárce považoval za privilegovaný, je příjem dítěte nižší, byť sociální podmínky jsou shodné (nebo se pohybují ve shodném pásmu). Navrhovatelka k tomu podotýká, že takové pravidlo je přičítání chování jiné osoby k tíži osoby, která za tato nenese žádnou odpovědnost. Jedná se fakticky o uplatnění sociálně-právně-ekonomické sankce proti dítěti za jednání jiné osoby nebo osob.

6. Navrhovatelka též poznamenala, že jinak stanovený motivační mechanismus může mít za určitých okolností podobný ekonomický dopad. Kdyby se motivační dopad promítl například skrze daňové zvýhodnění nebo skrze dávku dospělé osoby či podporu bydlení, tak za určitých okolností může být ekonomický účinek srovnatelný. Navrhovatelka zdůraznila, že skutečnost, že dávka sleduje dítě, může zcela přerušit příčinnou souvislost mezi dopadem sankce a chováním osoby, kterou má stimulovat. Právo pak má povinnost stanovit pravidla tak, aby se motivační nástroje vztahovaly k motivovaným osobám, a nikoliv k jevům, které s nimi někdy mohou a jindy nemusejí pouze ekonomicky souviset.

7. Navrhovatelka je též názoru, že napadená právní úprava je iracionální. V případě motivačních dávek nebo jiných motivačních mechanismů by dle jejího názoru měla být pravidla nastavena tak, aby každé přičinění adresáta normy vedlo ke zlepšení jeho statusu. Křivka výhodnosti by tak měla stoupat od příjmové osy až do výše ekonomického statusu, kde motivace již postrádá smysl. Obě křivky však zde mají opačnou vzestupnou tendenci, jejich kombinace nemůže vyvolat ani smysluplný kompenzační, ani smysluplný motivační účinek. Navrhovatelka dle svých slov disponuje informací, že zvolené napadené řešení bude mít podle interní analýzy Ministerstva práce a sociálních věcí takový dopad, že osoby, kterých se týká snížená výměra dávky, představují nanejvýš 5 % dětí, které dávku pobírají. Zpravidla se dle navrhovatelky bude jednat o děti z rodin s menšími příjmy než v případě rodin, které dosáhnou na dávku zvýšenou. Za této situace je dle ní popřen jak kompenzační význam dávky, protože podpora není směřována v největší míře k nejchudším (nižším vrstvám), ale k sociální vrstvě vyšší (nižší střední vrstvy). Stejně tak je prý popřen motivační význam, protože takto formulovaná dávka „stimuluje“ rodiny, aby se udržovaly v pásmu nižších středních vrstev.

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

II.
Vyjádření účastníků řízení

9. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky jako účastník řízení ve svém vyjádření popsala legislativní proces přijetí napadených ustanovení zákona o státní sociální podpoře. Poukázala na to, že Poslaneckou sněmovnou schválené nové znění § 18 bylo předloženo poslancem Romanem

Sklenákem v rámci podrobné rozpravy ve druhém čtení návrhu zákona č. 200/2017 Sb., které se konalo dne 1. března 2017. Svůj pozměňovací návrh poslanec Roman Sklenák podrobně zdůvodnil jak v písemně předloženém návrhu nového znění ustanovení, tak v rámci obecné rozpravy ve druhém čtení. Zde Poslanecká sněmovna odkázala na stenoprotokoly o projednávání sněmovního tisku 854, jež jsou dostupné na jejích internetových stránkách. Na závěr vyjádření Poslanecká sněmovna uvedla, že s návrhem zákona Parlament vyslovil ústavně předepsaným postupem souhlas, zákon byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášen. A je věcí Ústavního soudu, aby posoudil otázku namítané protiústavnosti napadeného ustanovení a vydal příslušné rozhodnutí.

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

III.
Vyjádření vedlejšího účastníka řízení

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

12. K námitce, že napadená právní úprava popírá principy právní oblasti, jejíž je součástí, a neplní účel, který má plnit (resp. nesplňuje požadavek racionality), vláda uvedla, že Ústavní soud ve svých nálezech týkajících se sociálních práv opakovaně vyjadřuje zdrženlivost, a to s odůvodněním, že rozhodování o rozsahu sociálních práv patří mezi významné politické otázky, které jsou v prvé řadě předmětem volební soutěže, a nakonec o nich proto rozhodují volení reprezentanti v zákonodárném sboru. V této souvislosti podotkla, že v oblasti těch hospodářských, sociálních a kulturních práv, jichž se lze podle ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny domáhat jen v mezích prováděcích zákonů, je tímto ustanovením otevřen široký prostor pro zákonodárce při volbě nejrůznějších řešení. Zákonná úprava proto nemusí být v přísném vztahu proporcionality k cíli, který je regulací sledován, tj. nemusí jít o opatření v demokratické společnosti nezbytné, jako je tomu u těch práv, jichž se lze dovolávat přímo z Listiny. Ústavní soud tak dle názoru vlády konstantně zastává názor, že testem ústavnosti projde taková zákonná úprava, u níž lze zjistit sledování nějakého legitimního cíle a jež tak činí způsobem, který si lze představit jako rozumný prostředek k jeho dosažení, byť nemusí jít o prostředek nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší. Na tomto místě odkázala příkladmo na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 61/04 ze dne 5. 10. 2006 (N 181/43 SbNU 57; 16/2007 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 83/06 ze dne 12. 3. 2008 (N 55/48 SbNU 629; 116/2008 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 54/10 ze dne 24. 4. 2012 (N 84/65 SbNU 121; 186/2012 Sb.). Vláda má za to, že napadená právní úprava nepopírá principy právní oblasti, jejíž je součástí, plní účel, který má plnit, a činí tak způsobem, který lze označit za rozumný (racionální), předvídatelný a vylučující libovůli při jeho aplikaci.

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

votní úroveň, jednak i samotným vymezením nároku na přídavek na dítě ze systému státní sociální podpory, tj. „obecnou“ hranicí rozhodného příjmu v rodině.

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

15. K navrhovatelkou nastolené otázce faktického sankčního charakteru napadené právní úpravy vláda poznamenala, že přídavek na dítě nemá kompenzační charakter. Původně byl konstruován jako univerzální dávka, kterou stát v souladu s § 1 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb. přispívá (nikoliv kompenzuje) na krytí nákladů na výživu a ostatní základní osobní potřeby dětí a rodin, tj. rodin do stanovené hranice příjmu. Nárok na přídavek na dítě má tedy dle zákona o státní sociální podpoře nezaopatřené dítě, avšak toliko v případě, že rozhodný příjem v rodině nepřevyšuje součin částky životního minima rodiny a koeficientu 2,70. Nárok na dávku je tedy dán splněním rozhodného příjmu rodiny, tedy příjmu okruhu společně posuzovaných osob. Výše dávky je tudíž dle názoru vlády spíše zvýhodněním, které má motivační prvek.

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

IV.
Vyjádření Veřejné ochránkyně práv

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

V.
Upuštění od ústního jednání

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

VI.
Podmínky meritorního posouzení návrhu

19. Ústavní soud konstatuje, že je příslušný k projednání návrhu na zrušení napadených zákonných ustanovení a že návrh skupiny 20 senátorů splňuje všechny zákonem stanovené formální náleži-

tosti a byl podán osobami k tomu oprávněnými [§ 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu]. Zároveň neshledává žádný z důvodů nepřípustnosti návrhu, ve vztahu k němuž jsou splněny všechny podmínky pro jeho meritorní posouzení.

VII.
Posouzení ústavní konformity legislativního procesu

20. V řízení o kontrole norem Ústavní soud podle ustanovení § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., nejprve posuzuje ústavní konformitu legislativního procesu. V posuzovaném případě Ústavní soud z vyjádření účastníků řízení a ze sněmovních tisků, veřejně dostupných na adrese http://www.psp.cz, shledal, že napadená ustanovení zákona o státní sociální podpoře byla přijata v mezích Ústavou České republiky stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Navrhovatelka proti legislativní proceduře žádné námitky nevznesla.

VIII.
Dikce napadených zákonných ustanovení

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

„§ 18
Výše přídavku na dítě

(1) Výše přídavku na dítě činí za kalendářní měsíc, jde-li o nezaopatřené dítě ve věku
a) do 6 let 500 Kč,
b) od 6 do 15 let 610 Kč,
c) od 15 do 26 let 700 Kč.

(2) Pokud některá ze společně posuzovaných osob má v každém kalendářním měsíci rozhodného období příjem
a) podle § 5 odst. 1 písm. a) bodu 1, alespoň ve výši částky životního minima jednotlivce[8)],
b) podle § 5 odst. 1 písm. a) bodu 2,
c) z dávek nemocenského pojištění,
d) z dávek důchodového pojištění,
e) z podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci[4)],
f) z příspěvku na péči o osobu do 18 let věku, nebo
g) z rodičovského příspěvku, pokud je poskytován po vyčerpání peněžité pomoci v mateřství,
náleží nezaopatřenému dítěti přídavek na dítě ve zvýšené výměře.

(3) Výše přídavku na dítě ve zvýšené výměře činí za kalendářní měsíc, jde-li o nezaopatřené dítě ve věku
a) do 6 let 800 Kč,
b) od 6 do 15 let 910 Kč,
c) od 15 do 26 let 1000 Kč.“

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

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

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

IX.
Meritorní přezkum návrhu

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

24. Ústavní soud nejprve připomíná svoji judikaturu týkající se ústavněprávních východisek přezkumu právních norem vydaných v oblasti sociálních práv. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08 ze dne 23. 4. 2008 (N 73/49 SbNU 85; 166/2008 Sb.) Ústavní soud poukázal na pojmový znak sociálních práv, kterým je skutečnost, že nemají bezpodmínečnou povahu a je možné se jich domáhat pouze v mezích zákonů, jak stanoví čl. 41 odst. 1 Listiny. „Toto ustanovení dává pravomoc zákonodárci stanovit konkrétní podmínky realizace sociálních práv. Zákonné provedení nesmí být v rozporu s ústavními principy, jinými slovy, příslušné zákony nesmí ústavně zaručená sociální práva popřít či anulovat. Při provádění ústavní úpravy, zakotvené v Listině, se zákonodárce musí řídit čl. 4 odst. 4 Listiny, podle kterého při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. U sociálních práv lze konstatovat, že jejich souhrnným omezením je právě skutečnost, že nejsou, na rozdíl např. od základních práv a svobod, přímo vymahatelná na základě Listiny. Jejich omezenost spočívá právě v nutnosti zákonného provedení, které je ovšem zároveň podmínkou konkrétní realizace jednotlivých práv. Tyto skutečnosti souvisí se specifickým charakterem sociálních práv, která jsou závislá zejména na ekonomické situaci státu … V rámci těchto mezí má zákonodárce poměrně širokou možnost upravit provedení jednotlivých sociálních práv, včetně možnosti jejich změn … Zakotvení jejich existence v Listině znamená, že při zákonné úpravě musí být zachován jistý minimální standard těchto sociálních práv.“

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

26. Ústavní soud předesílá, že otázkou diferenciace přídavků na děti se již ve své judikatuře v minulosti zabýval. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 40/97 ze dne 2. 9. 1998 (N 96/12 SbNU 27; 223/1998 Sb.) uvedl: „Nerovnost v sociálních vztazích, má-li se dotknout základních lidských práv, musí dosáhnout intenzity zpochybňující alespoň v určitém směru již samu podstatu rovnosti. Pokud by bylo stanovení různých podmínek sociálních dávek v závislosti na odůvodněných potřebách určitých skupin osob považováno paušálně za porušení základního práva a rovnosti v právech, znamenalo by to, že u sociálních dávek by vlastně žádnou podmínku pro nárok nebo jeho výši, spočívající např. ve věku, v době či individuálním posuzování sociální a ekonomické situace, ani nebylo možno stanovit.“

27. Ústavní soud dále podotýká, že posuzuje-li ústavnost právní úpravy dotýkající se oblasti těch hospodářských, sociálních a kulturních práv, na něž dopadá již zmíněné ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny, poměřuje ji v prvé řadě testem rozumnosti (racionality), který se v judikatuře Ústavního soudu jako metodologický nástroj k přezkumu zásahu zákonodárce do oblasti ústavně garantovaných sociálních práv prosadil a ustálil (srov. kupř. bod 42 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/17 ze dne 9. 7. 2019, publikovaného pod č. 224/2019 Sb.). Test racionality sestává z těchto čtyř kroků: 1. vymezení smyslu a podstaty, tedy esenciálního obsahu (jádra) hospodářského, sociálního či kulturního práva, 2. zhodnocení, zda se zákon nedotýká samotné existence sociálního práva nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu, 3. posouzení, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl; tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv, a 4. zvážení otázky, zda zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.

28. Prvním krokem přezkumu v rámci tohoto testu je vymezení smyslu a podstaty sociálního práva, resp. jeho esenciálního obsahu. Navrhovatelka, byť tak činí pouze na okraj své argumentace, uvádí, že napadenou právní úpravou je dle jejího názoru dotčena garance obsažená v čl. 32 odst. 1 Listiny. Konkrétně „garance minimálního standardu lidské důstojnosti“, jíž má zajišťovat předmětná dávka. Zvláštní ochranou dětí a mladistvých ve vazbě na rodinu a rodičovství je však spíše ochrana dětí před vlivy, které mohou mít na jejich vývoj obzvláště nepříznivý vliv. Právní úprava přídavku na dítě tuto

zvláštní ochrannou úlohu neplní, mimo jiné i proto, že přídavek na dítě jako sociální dávka je fakticky určen rodině, v níž dítě vyrůstá, resp. je na rodinu vázán, třebaže příjemcem této dávky je z formálního hlediska výlučně samotné nezaopatřené dítě. Právě z důvodu tohoto těsného funkčního propojení dítěte, rodiny a rodičovství se spíše nabízí posouzení napadené právní úpravy prizmatem čl. 32 odst. 5 Listiny, což připouští i navrhovatelka. Dle tohoto ustanovení rodiče, kteří pečují o děti, mají právo na pomoc státu. Tato pomoc, jíž Listina blíže nespecifikuje, má různorodou formu, může být hmotné i nehmotné povahy. Z větší části je zakotvena zejména v právních předpisech z oblasti sociálního zabezpečení, jejíž jsou napadená zákonná ustanovení součástí. Smyslem této pomoci je podpora rodiny jako základní stavební jednotky státu. Ústavní soud přitom nepřehlédl, že (na rozdíl od navrhovatelkou předestřeného čl. 32 odst. 1 Listiny) právo na pomoc rodičům pečujícím o děti zakotvené v čl. 32 odst. 5 Listiny není obsaženo ve výčtu těch práv, jichž se lze domáhat pouze v mezích zákonů, které toto ustanovení provádějí (čl. 41 odst. 1 Listiny). To však ve skutečnosti na povaze citovaného sociálního práva co do jeho vymahatelnosti nic nemění, neboť sotva si lze rozumně představit možnost domáhat se jeho přímé realizace s pouhým odkazem na čl. 32 odst. 5 Listiny. Ostatně citované ustanovení v odstavci 6 výslovně stanoví, že podrobnosti upraví zákon.

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

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

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

32. Ostatně již původní důvodová zpráva [(volební období 1992–1996) – 1444/0 vládní návrh zákona o státní sociální podpoře] k návrhu samotného zákona č. 117/1995 Sb. obsahovala následující odůvodnění: „Životní úroveň občanů a rodin musí vycházet především z pracovních příjmů, sociální redistribuce nesmí deformovat, ale pouze účelně korigovat příjmovou diferenciaci tak, aby motivovala ke zvyšování příjmů a aby se snížila závislost občanů a rodin na sociálních příjmech. Sociální příjmy nesmí působit demotivačně a nivelizačně. Proto musí být nový systém státní sociální podpory hospodárný, účelný a adresný, tj. musí vycházet z konkrétní sociální události a situace.“

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

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

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

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

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Rychetský** v. r.

Odlišná stanoviska podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujali k rozhodnutí pléna soudci Ludvík David, Pavel Rychetský, Kateřina Šimáčková, Vojtěch Šimíček a David Uhlíř.

ISSN 1211-1244

Vydává a tiskne: Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůňkova 4, pošt. schr. 10, 149 01 Praha 415, telefon: 272 927 011, fax: 974 887 395 – **Redakce**: Ministerstvo vnitra, nám. Hrdinů 1634/3, pošt. schr. 155/SB, 140 21 Praha 4, telefon: 974 817 289, fax: 974 816 871 – **Administrace**: písemné objednávky předplatného, změny adres a počtu odebíraných výtisků – Walstead Moraviapress s. r. o., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, tel.: 516 205 175, e-mail: sbirky@walstead-moraviapress.com. **Roční předplatné** se stanovuje za dodávku kompletního ročníku včetně rejstříku z předcházejícího roku a je od předplatitelů vybíráno formou záloh ve výši oznámené ve Sbírce zákonů. Závěrečné vyúčtování se provádí po dodání kompletního ročníku na základě počtu skutečně vydaných částek (první záloha na rok 2020 činí 6 000,– Kč) – Vychází podle potřeby – **Distribuce**: Walstead Moraviapress s. r. o., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, celoroční předplatné a objednávky jednotlivých částek (dobírky) – 516 205 175, objednávky – knihkupci – 516 205 175, e-mail – sbirky@walstead-moraviapress.com. **Internetová prodejna**: www.sbirkyzakonu.cz – **Drobný prodej** – **Brno**: Ing. Jiří Hrazdil, Vranovská 16, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Obchodní galerie IBC (2. patro), Příkop 6; **Cheb**: EFREX, s. r. o., Karlova 31; **Chomutov**: DDD Knihkupectví – Antikvariát, Ruská 85; **Kadaň**: Knihařství – Přibíková, J. Švermy 14; **Liberec**: Podještědské knihkupectví, Moskevská 28; **Olomouc**: Zdeněk Chumchal – Knihkupectví Tycho, Ostružnická 3; **Pardubice**: ABONO s. r. o., Sportovců 1121; **Plzeň**: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, nám. Českých bratří 8; **Praha 3**: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Řipská 23; **Praha 4**: Tiskárna Ministerstva vnitra, Bartůňkova 4; **Praha 9**: DOVOZ TISKU SUWECO CZ, Klečákova 347; **Praha 10**: BMSS START, s. r. o., Vinohradská 190, MONITOR CZ, s. r. o., Třebohostická 5, tel.: 283 872 605; **Ústí nad Labem**: PNS Grosso s. r. o., Havířská 327, tel.: 475 259 032, fax: 475 259 029, KARTOON, s. r. o., Klíšská 3392/37 – vazby sbírek tel. a fax: 475 501 773, e-mail: kartoon@kartoon.cz; **Zábřeh**: Mgr. Ivana Patková, Žižkova 45; **Žatec**: Jindřich Procházka, Bezděkov 89 – Vazby Sbírek, tel.: 415 712 904. **Distribuční podmínky předplatného**: jednotlivé částky jsou expedovány neprodleně po dodání z tiskárny. Objednávky nového předplatného jsou vyřizovány do 15 dnů a pravidelné dodávky jsou zahajovány od nejbližší částky po ověření úhrady předplatného nebo jeho zálohy. Částky vyšlé v době od zaevidování předplatného do jeho úhrady jsou doposílány jednorázově. Změny adres a počtu odebíraných výtisků jsou prováděny do 15 dnů. **Reklamace**: informace na tel. čísle 516 205 175. **Podávání novinových zásilek** povoleno Českou poštou, s. p., Odštěpný závod Jižní Morava Ředitelství v Brně č. j. P/2-4463/95 ze dne 8. 11. 1995.