

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Běla Lakomá

Sociální práva v judikatuře Ústavního soudu ČR

Diplomová práce

Olomouc 2017

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma *Sociální práva v judikatuře Ústavního soudu ČR* vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 21. ledna 2017.

Běla Lakomá

Za důležitý podíl na této práci a na mém vzdělávání děkuji vedoucímu diplomové práce JUDr. Maximu Tomoszkovi, Ph. D., a ostatním členům Katedry ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci.

Obsah

Seznam použitých zkratk.....	6
Úvod.....	7
1 Sociální práva.....	8
1.1 Ústavní ochrana sociálních práv zejména na území České republiky	8
1.2 Garance sociálního standardu na ústavní úrovni	9
1.3 Specifické znaky ochrany sociálních práv dle Listiny	11
1.4 Vymahatelnost sociálních práv	13
2 Standardy přezkumu sociálních práv v judikatuře ÚS	15
2.1 Test proporcionality	15
2.1.1 Obecné vymezení testu proporcionality	15
2.1.2 Struktura odůvodnění nálezu II. ÚS 443/16.....	17
2.1.3 Kritika testu proporcionality.....	18
2.2 Test vyloučení extrémní disproporcionality.....	19
2.2.1 Obecné vymezení testu vyloučení extrémní disproporcionality.....	19
2.2.2 Východiska přezkumu nálezu Pl. ÚS 18/15.....	22
2.2.3 Struktura odůvodnění nálezu Pl. ÚS 18/15.....	23
2.2.4 Kritika testu vyloučení extrémní disproporcionality	25
2.3 Test racionality	26
2.3.1 Obecné vymezení testu racionality	26
2.3.2 Kritika testu racionality.....	28
2.4 Problematika esenciálního obsahu sociálních práv a vliv na systém testů	30
2.5 Vzájemné vztahy jednotlivých testů a možný vývoj.....	31
3 Empirická analýza práva na ochranu zdraví.....	34
3.1 Použitá metoda a výsledky	34
3.2 Relevantní části odůvodnění nalezených rozhodnutí.....	35
4 Problémy v judikatuře Ústavního soudu týkající se sociálních práv a možnosti jejich řešení	39
4.1 Navržené aspekty přezkumu sociálních práv	39
4.2 Úvahy do budoucna	44
Závěr	45
Seznam použitých zdrojů	47
Příloha: Empirická analýza práva na ochranu zdraví v judikatuře ÚS.....	54
Shrnutí.....	63
Summary	63
Klíčová slova.....	65

Seznam použitých zkratek

ČAK- Česká advokátní komora

ČR- Česká republika

ESLP- Evropský soud pro lidská práva

GG- Základní zákon SRN

Listina EU- Listina základních práv Evropské unie

Listina- Listina základních práv a svobod vyhlášená usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., jako součást ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů

MPOPP, Pakt- Mezinárodním paktu o občanských a politických právech, vyhlášený ministrem zahraničních věcí č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech

OSN- Organizace spojených národů

Protokol č. 1 k Úmluvě- Dodatkový protokol č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod

SRN- Spolková republika Německo

Úmluva- Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, sdělení č. 209/1992 Sb., federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících

ÚS SRN- Spolkový ústavní soud

ÚS, Ústavní soud- Ústavní soud České republiky

Ústava- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů

Zákon o daních z příjmů- zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů

ZÚS, Zákon o Ústavním soudu- zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

Úvod

Téma své diplomové práce jsem si vybrala zejména proto, že mám za sebou pracovní zkušenosti v oblasti analýzy a zpracovávání soudní judikatury a chtěla bych tak využít nabytých znalostí a zkušeností k analýze judikatury Ústavního soudu v diplomové práci. Jako konkrétní oblast, ve které analyzuji judikaturu ÚS, jsem si zvolila oblast sociálních práv, která v současné době představuje jednu z nejvýznamnějších oblastí, v níž se judikatura ÚS dynamicky rozvíjí. Chtěla bych komplexněji zhodnotit přístup Ústavního soudu České republiky k sociálním právům a ochranu, kterou sociálním právům přiznává na ústavní úrovni. V české odborné literatuře zatím chybí podrobnější zpracování této problematiky s ucelenými komplexními závěry a nepanuje shoda na řešení přístupu ÚS k sociálním právům.

V posledních třech letech se tématem způsobu judikování sociálních práv zabývali Marek Antoš, Ladislav Vyhnánek, Zdeněk Červínek a Jan Kratochvíl, kteří předestřeli své teze možného řešení. Naznačená řešení těchto autorů budu ve své diplomové práci reflektovat.

Nejdříve pojednám o vývoji ústavní ochrany sociálních práv, jehož znalost je nezbytná k pochopení dynamiky přístupu k sociálním právům, o garantovaném ústavněprávním standardu a specifických znacích ochrany a o vymahatelnosti sociálních práv.

V další části podrobně rozeberu jednotlivé možné přístupy k přezkumu sociálních práv, jejich aplikaci v judikatuře Ústavního soudu a vzájemné vztahy. Blíže vymezím test proporcionality, test vyloučení extrémní disproportionality a test racionality. Zaměřím se na analýzu rozhodovací činnosti Ústavního soudu, doktríny k dílčím otázkám přezkumu a obsahu sociálních práv. Zhodnotím, do jaké míry je rozhodování Ústavního soudu konzistentní, jak provádí a definuje jednotlivé kroky struktury testů a následně zvolenou strukturu dodržuje. Položím si výzkumné otázky, zda je metodologie přístupu Ústavního soudu k sociálním právům jednotná a jaké je možné složení testu nebo systému testů z nastíněných příkladů testů.

Další z kapitol je věnovaná právu na ochranu zdraví a zhodnocení, jaký je esenciální obsah tohoto práva, jaké jsou ústavní limity zákonné úpravy. Zajímají mě konkrétní dopady užití metodologie přístupu Ústavního soudu v praxi. Hlavním výsledkem této části práce je zhodnocení zvoleného přístupu Ústavního soudu k právu na ochranu zdraví.

Cílem diplomové práce je vyvození budoucí metodologie přezkumu sociálních práv Ústavním soudem. Závěrem¹ předestřu obsah jasného, přesvědčivého a jednotného přístupu k problematice ústavní ochrany sociálních práv a otázky s tím související.

¹ Hned v úvodu diplomové práce vymezuji svůj výzkum a zodpovídám základní otázky výzkumu: co, jak a proč. Viz BOBEK, Michal. Výzkum v Právu: Reklama na Nike anebo kvantová fyzika? *Jurisprudence*, 2016, č. 6, s. 7.

1 Sociální práva

1.1 Ústavní ochrana sociálních práv zejména na území České republiky

Sociální práva řadíme do práv druhé generace, u kterých dochází k rozmachu především po druhé světové válce.² Na opačné straně pomyslné linie, než jsou práva hospodářská, sociální a kulturní³, jsou základní lidská práva a práva politická. V českém právním prostředí se lidská práva rozlišují na „generace lidských práv“. Právy první generace jsou označovány práva občanská a politická z důvodu jejich dřívější formulace v 17. a 18. století. Vzestup sociálních hnutí v 19. a 20. století naopak vedl ke vzniku sociálních práv jako práv druhé generace.⁴ Takovéto pojetí bývá mnohdy považováno za zjednodušené a schematické.⁵

Ladislav Vyhnánek označuje zakotvení základních sociálních práv za „*poměrně nový vynález*“⁶. O ruské ústavě z roku 1918 hovoří jako o prvotním náznaku zakotvené ochrany základních sociálních práv. Za průkopnickou pak označuje Výmarskou ústavu. Od 70. let 20. století dochází k prosazování základních sociálních práv například v Portugalsku. Ústavy přijaté po revolucích v 80. a 90. letech 20. století nastartovaly faktický rozmach zakotvení sociálních práv. Zeměmi takto zakotvujícími významné záruky sociálních práv byly Česká republika, Jihoafrická republika, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Polsko a další.⁷

K zařazení sociálních práv mezi základní práva novějších generací stojí za zmínku skutečnost, že ochrana některých sociálních práv v mezinárodním prostředí byla poskytnuta již po první světové válce. K rozmachu občanských a politických práv dochází v mezinárodním prostředí až po druhé světové válce.⁸

K podpoře argumentu, že podstata sociálních práv se nikterak neliší od práv „občanských“ uvádím, že „*(v)šechna lidská práva jsou univerzální, nedělitelná a vzájemně závislá a provázaná.*“⁹ Všechna

² BOBEK, Michal. Úvod. In: WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch., LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL, Ivo a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, (dále i jen „WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*“), s. 35.

³ V celé své práci chápu pod pojmem sociální práva všechna práva nacházející se v hlavě čtvrté Listiny, tedy jak sociální, tak hospodářská i kulturní, zakotvená současně v článku 41 odst. 1 Listiny. Stejně jak je tomu činěno v článku KRATOCHVÍL, J. Test racionality: skutečně vhodný test pro sociální práva? *Právník*, 12/2015, (dále i jen „KRATOCHVÍL, Jan. *Test racionality*...“), s. 1052.

⁴ KRATOCHVÍL, Jan. *Sociální práva v Evropské úmluvě na ochranu lidských práv a Mezinárodním paktu o občanských a politických právech*. Praha: PF UK, 2010, (dále i jen „KRATOCHVÍL, Jan. *Sociální práva*...“), s. 23, 24.

⁵ KRATOCHVÍL, Jan. *Sociální práva*..., s. 24. Jeho argumentem je fakt, že osvícenci jako Thomas Paine nebo Jean-Jacques Rousseau neformulovali jen občanská a politická práva, ale nalézáme i právo na zaměstnání, sociální zabezpečení nebo se zabývali rovností.

⁶ VYHNÁNEK, Ladislav. *Komparativní analýza konfliktu mezi veřejným zájmem a ústavně zaručeným subjektivním právem v judikatuře nejvyšších a ústavních soudů*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, (dále i jen „VYHNÁNEK, Ladislav. *Komparativní analýza konfliktu*...“), s. 83.

⁷ Tamtéž.

⁸ O takovouto ochranu se zasadila Mezinárodní organizace práce. Viz KRATOCHVÍL, Jan. *Sociální práva*..., s. 24.

⁹ Úryvek Vídeňská deklarace a akční program, generální shromáždění A/CONF.157/23, ze dne 12. července 1993. Stejně tak činí KRATOCHVÍL, Jan. *Sociální práva*..., s. 23.

tato přídavná jména vztahujeme i k právům sociálním. Podstata všech lidských práv je stejná a nelze podle ní práva diferencovat.¹⁰ Sociální práva stejně jako práva občanská vyvěrají z lidské podstaty a důstojnosti každého jednotlivce.¹¹

Česká republika se vydala cestou zakotvení veřejných subjektivních základních sociálních práv. Určitý sociální standart se garantuje na ústavní úrovni i jinými způsoby. Jedním z nich je přístup ESLP, který zkoumá sociální aspekty klasických základních práv.¹² Jiným příkladem je německá ústavněprávní úprava, když čl. 20 odst. 1 GG¹³ obsahuje objektivní princip sociálního spolkového státu. Navíc z tzv. rozhodnutí Hartz IV. je zřejmé, že německý Spolkový ústavní soud kombinuje naznačené přístupy, když nalézá sociální standard z práva na lidskou důstojnost.¹⁴

V současné době jsou sociální práva upravena v novějších dokumentech a kromě Listiny také v Listině EU. V obou úpravách je nalezneme v hlavě čtvrté.¹⁵ Bylo by mylné srovnávat pouze znění jednotlivých dokumentů, protože v případě sociálních práv je judikturní činnost činností klíčovou. Textově nejrozsáhlejší Listinu EU prozatím nenásleduje judikatura. Naproti tomu Úmluva výslovně zakotvení sociálních práv neobsahuje, přesto se jím judikatura věnuje odvozováním od jiných práv.¹⁶ Jan Kratochvíl vyslovuje přesvědčení, že sociální práva jsou v mezinárodním právu opomíjená a klade je na roveň právům občanským. Většího významu se ochraně sociálních práv dostane skrze práva občanská.¹⁷

1.2 Garance sociálního standardu na ústavní úrovni

Hlava čtvrtá Listiny upravující hospodářská, sociální a kulturní práva pokrývá určitá jednání osob nebo zajišťuje osobám určité pozice v zákonem regulovaných životních situacích. V zásadě se stát má k občanům chovat neutrálně, což znamená nemožnost bezdůvodného zvýhodňování některých občanů před druhými, to je v úpravě v hlavě části čtvrté Listiny uvedeno jinak.¹⁸

Ze sociálních práv neplynou pro stát z tzv. trichomie závazků pouze negativní závazky projevující se ve zdržení se určitého jednání, nýbrž i povinnosti chránit a naplnit jako pozitivní

¹⁰ KRATOCHVÍL, Jan. *Sociální práva...*, s. 40-41.

¹¹ K tomu trefně uvádí Kratochvíl, že lidskou důstojnost poruší neposkytnutí adekvátní zdravotnické péče, tak i zabití člověka. Stejně tak odebrání veškerého majetku, zbourání obydlí a nemožnost pracovat jako bezdůvodné uvěznění osoby. Viz KRATOCHVÍL, Jan. *Sociální práva...*, s. 40-42.

¹² VYHNÁNEK, Ladislav. *Komparativní analýza konfliktu...*, s. 84.

¹³ To činí německou ústavně právní úpravu do jisté míry neaplikovatelnou v intenzích českého standardu ochrany sociálních práv. Toho si musí být vědom každý, kdo by chtěl německou právní úpravou v oblasti sociálních práv argumentovat ve vztahu k české ústavněprávní úpravě sociálních práv.

¹⁴ Nález ÚS SRN ze dne 9. 2. 2010, sp. zn. 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09, tzv. Hartz IV.

¹⁵ BOBEK, Michal. Úvod. In: WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*, s. 35.

¹⁶ BOBEK, Michal. Úvod. In: WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*, s. 36. Podrobněji rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. 4. 2006, stížnost č. 65731/01 a 65900/01- Věc STEC A OSTATNÍ proti SPOJENÉMU KRÁLOVSTVÍ.

¹⁷ KRATOCHVÍL, Jan. *Sociální práva...*, s. 43.

¹⁸ WAGNEROVÁ, Eliška. Úvod. In: WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*, s. 8, 16.

závazky státu. Stát chrání základní lidská práva osob před zásahy jiných třetích osob a k naplnění požadavku chránit stát přijme přiměřené kroky.¹⁹

Zákonodárce zákonem stanoví rozsah a způsob uplatnění práv. Zákon slouží jako základ pro ukládání povinností a ty jsou detailněji upraveny podzákonými předpisy.²⁰ Uložení primárních povinností je pevně v rukou zákonodárce a nemůže docházet k delegování jejich uložení na moc výkonnou.²¹ Zákonodárce může existenci institutů na úrovni zákona upravit, ale nemůže je odstranit ani narušit jejich podstatu, smysl a účel.²²

Rozmanitost výčtu hlavy čtvrté Listiny a tam upravených práv demonstruje následující tabulka. Zobrazuje četnost projednávaného počtu rozhodnutí jednotlivých článků Listiny:

Hlava čtvrtá Listiny ²³	Celkový počet rozhodnutí ²⁴	Hospodářská, sociální a kulturní práva ²⁵	Nález	Usnesení ²⁶
Čl. 26	479	363	75	288
Čl. 27	24	17	5	12
Čl. 28	232	205	34	171
Čl. 29	16	13	5	8
Čl. 30	279	238	37	201
Čl. 31	108	93	28	65
Čl. 32	1007	943	80	863
Čl. 33	37	33	7	26
Čl. 34	21	12	1	11
Čl. 35	51	39	4	35

¹⁹ KRATOCHVÍL, Jan. *Sociální práva...*, s. 29. Tím má být vyvrácen argument pouhého negativního závazku plynoucího ze sociálních práv jako odlišujícího kritéria. Kratochvíl se zabývá možnou jinou povahou sociálních práv. Realizace všech práv má nezanedbatelné finanční dopady a Kratochvíl dále vyvrací, že by plná realizace sociálních práv byla nákladnější než práv občanských. Stejně tak vyvrací tezi, že sociálním právům je vlastní progresivnost, která je pouhou volbou v konkrétním dokumentu. Postačí porušení práv jedné konkrétní osoby a pro posouzení individuální stížnosti stěžovatele není rozhodující počet obětí. Kolektivní povaha práv taktéž není rozlišujícím kritériem a stejně tak vágnost, judikovatelnost sociálních práv a negativní dopady do jiných oblastí. Viz KRATOCHVÍL, Jan. *Sociální práva...*, s. 34- 40. Potencionální pře bude spočívat často v tom, v jaké míře stát má svou povinnost chránit naplňovat. Objevuje se při vymezení sociálních práv i názor, že „Listina upravuje sociální práva společně s právy hospodářskými a kulturními. Podřazení do jedné skupiny je možné především proto, že tato práva vyžadují na prvním místě určitá plnění ze strany státu (status positivus). [...] V významnou distinkci od základních lidských a politických práv je fakt, že u sociálních práv vstupuje do popředí pozitivní povinnost státu konat, což je nejspíše důvodem restriktivní interpretace rozsahu ústavně garantovaných sociálních práv.“ Viz KOLUMBER, David. *Zákonné provedení sociálních práv podle Listiny základních práv a svobod*. [online]. <http://www.pravniprostor.cz/clanky/ustavni-pravo/zakonne-provedeni-sociálních-prav-podle-listiny-zakladních-prav-a-svobod>.

²⁰ Ústava čl. 78, 79.

²¹ WAGNEROVÁ, Eliška. Úvod. In: WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*, s. 8.

²² WAGNEROVÁ, Eliška. Úvod. In: WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*, s. 12.

²³ Data jsou aktuální ke dni 3. 1. 2017. Pro účely vyhledání bylo do databáze Vyhledávání rozhodnutí ÚS České republiky na stránkách nalus.usoud.cz do pole vztah k předpisům postupně zadáváno 2/1993 26, 2/1993 27, 2/1993 28, 2/1993 29, 2/1993 30, 2/1993 31, 2/1993 32, 2/1993 33, 2/1993 34, 2/1993 35.

²⁴ Ve vyhledávání byl vždy zadán vztah ke konkrétnímu právnímu předpisu a konkrétní článek Listiny.

²⁵ Výše uvedené vyhledávání bylo doplněno o předmět řízení týkající se hospodářských, sociálních a kulturních práv.

²⁶ Do tohoto sloupce započítávám usnesení odmítnuta jak pro zjevnou neopodstatněnost, pro nepřítupnost, tak i pro neoprávněnost navrhovatele nebo když byla věc vyřízena jinak.

Z doplněné tabulky si můžeme povšimnout, že největší počet rozhodovaných případů hlavy čtvrté Listiny se týká čl. 32 Listiny. Nejméně častými jsou rozhodnutí vztahující se k čl. 34 a čl. 29 Listiny.

1.3 Specifické znaky ochrany sociálních práv dle Listiny

Jde o práva výslovně omezitelná zákonem a zákonné omezení je pro ně předvídáno ústavním pořádkem. Možnost zákonodárce přijmout zákon znamená nepřímé omezení sociálních práv jako práv základních. Obsah sociálních práv je determinován poskytnutou mírou solidarity společnosti vůči jednotlivci a ekonomickými možnostmi.²⁷ Ústavní soud výstižně řekl v souvislosti s právem na svobodnou volbu povolání, že „(p)ředpokladem jeho realizace je určitý stupeň hospodářského a sociálního vývoje společnosti. Na jedné straně tak toto právo umožňuje osobní realizaci jednotlivce jako bytosti sociální, na druhé straně je zajištění takového individuálního práva podmínkou hospodářského a sociálního rozvoje společnosti jako celku. Vztah mezi jednotlivcem a veřejnou mocí je v oblasti výkonu tohoto práva ambivalentní. Na jedné straně je to sám jednotlivec, který si volí pracovní a hospodářskou činnost umožňující mu jako individuum fyzickou a sociální existenci, čímž současně přispívá k hospodářskému a sociálnímu rozvoji společnosti jako celku, na druhé straně je určitý stupeň vývoje společnosti a její organizace včetně organizace veřejné moci předpokladem výkonu tohoto hospodářského práva.“²⁸.

Judicializace politiky hraje v právní regulaci sociálních práv důležitou roli. Jejím produktem pak může být rozšiřování soudního přezkumu ústavnosti a potencionální nedodržení principu dělby moci ve státě. Některé otázky jsou svěřeny k rozhodování politickým orgánům za současné možnosti soudního přezkumu ústavnosti. To se promítá v rozšiřování přezkumu „původních“ politických otázek na moc soudní.²⁹ Určitým v některých případech negativním jevem pak může soudcovský aktivismus být. Kratochvíl více než o soudcovském aktivismu hovoří o tom, že „jde o praktický důsledek zásad nedělitelnosti a vzájemné závislosti a provázanosti lidských práv.“³⁰

Justiciabilitou sociálních práv, jinými slovy jejich vynutitelností prostřednictvím soudů, se zabývalo mnoho autorů, přičemž problém nesouvisí pouze s možností vynucení, ale i možností zásahu do otázek svěřených do rukou zákonodárci a nastavení politiky v oblasti nastavení sociálního systému.³¹ Lze shrnout, že existuje možnost soudního rozhodování a judikovatelnost

²⁷ Nález ÚS ze dne 23. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 2/08, body 52-56.

²⁸ Nález ÚS ze dne 25. 11. 2003, sp. zn. I. ÚS 504/03. Nález vhodně popisuje vztahy, práva a povinnosti při realizaci dotčeného práva.

²⁹ CHMEL, Jan. Politika na Ústavním soudě? Vliv politického přesvědčení na hlasování soudců „druhého“ Ústavního soudu (1. část). *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2013, č. 2, s. 180.

³⁰ KRATOCHVÍL, Jan. *Sociální práva...*, s. 196.

³¹ VYHNÁNEK, Ladislav. *Komparativní analýza konfliktu...*, s. 85.

sociálních práv.³² Sporný je v současné době rozsah soudního přezkumu.³³ Formulace sociálních práv jako veřejných subjektivních práv připodobňuje sociální práva k právům lidským, občanským a politickým.³⁴ Míra poskytnuté ochrany sociálních práv a přístup k hlavě čtvrté Listiny musí budit naši pozornost, neboť „(o)chrana sociálních práv skrze sociální aspekty jiných základních práv je z povahy věci zaměřena pouze na určité esenciální nároky (elementární důstojné živobytí, které neobrožuje lidský život, zákaz nelidského či ponižujícího životního standardu apod.)“³⁵ Zásah do esenciálního nároku bude zřejmější a „více do očí bijící“³⁶, zatímco přezkum práv v hlavě čtvrté Listiny bude méně zřetelný avšak v Listině upravenou možností se současným vynucením. Touto argumentací lze odpovědět na otázku, proč se v českém právním prostředí nepřiklonit k ochraně sociálních práv pouze skrze právo na lidskou důstojnost, ale také přezkoumávat práva v hlavě čtvrté Listiny v nižší intenzitě přezkumu.³⁷ Marek Antoš poukazuje na pouhé omezení aplikovatelnosti práv vyjmenovaných v čl. 41 odst. 1 Listiny a nikoli jejich zřejmého vyloučení.³⁸ V dalších částech práce se vyrovnám se strukturou a rozsahem metodologie přezkumu sociálních práv.

Poskytnutý široký prostor pro zákonodárce avšak neznamená uvážení absolutní a uplatněním limitu zakotveného v čl. 4 odst. 4 Listiny nelze zcela anulovat nebo popřít esenciální obsah základního práva a mohlo by potencionálně dojít k zásahu do jádra základního práva.³⁹ Zákonodárce udává míře solidarity určitý směr a existuje větší prostor pro omezení, ale zároveň podléhá určitému minimálnímu standardu.⁴⁰ Tímto limitem je v zásadě dle judikatury Ústavního soudu hranice lidské důstojnosti, která představuje samotný omezením nepodléhající základ

³² Existuje shoda na judikovatelnosti sociálních práv. Podrobněji BARTONĚ, Michal, KRATOCHVÍL, Jan, KOPA, Martin, TOMOSZEK, Maxim, JIRÁSEK, Jiří a SVAČEK, Ondřej. *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, (dále i jen „BARTONĚ, Michal a kol. *Základní práva*“), s. 475- 477.

³³ Arbitrovatelnost sociálních práv je tedy již ustáleně přijímána, předmětem nynější debaty je způsob a rozsah. Blíže KRATOCHVÍL, Jan. Test racionality, s. 1052, nebo VYHNÁNEK, Ladislav. Proporcionálně či jinak? Problém ústavního přezkumu zásahů do sociálních práv. *Časopis pro právní vědu a praxi*, č. 3, 2014, (dále i jen „VYHNÁNEK, Ladislav. *Proporcionálně či jinak?...*“) s. 218.

³⁴ VYHNÁNEK, Ladislav. *Komparativní analýza konfliktu*, s. 85.

³⁵ Tamtéž.

³⁶ Například stanovení základní výměry starobního důchodu ve výši 1,-Kč pro všechny občany v zákoně č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a popření tak práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří dle čl. 30 odst. 1 Listiny.

³⁷ Sociální práva by nebyla veřejnými subjektivními právy a hovořili bychom o nich jako o institucionálních garancích. Tento názor byl vysloven v odlišném stanovisku Elišky Wagnerové k nálezů ÚS ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, ale později nebyl reflektován. Při svých úvahách nad normativním obsahem čl. 41 odst. 1 Listiny si pokládá Wagnerová otázku, zda lze tam vyjmenovaná práva považovat za práva základní a ne za pouhý projev objektivního ústavního práva a jeho institucionální garance. Viz také WAGNEROVÁ, Eliška. Komentář k čl. 4 Listiny. In: WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*, s. 133.

³⁸ ANTOŠ, Marek. Judikatura ústavního soudu k sociálním právním: „Nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší“? *Jurisprudence*, 2014, č. 6, (dále i jen „ANTOŠ, Marek. *Judikatura ústavního soudu...*“), s. 4.

³⁹ BARTONĚ, Michal a kol. *Základní práva*, s. 88 a „ani čl. 41 nemůže sloužit jako základ pro rozměňování samotné esence sociálních práv“ viz KOLUMBER, David. *Zákonné provedení sociálních práv podle Listiny základních práv a svobod*. [online]. právníprostor.cz, 11. 8. 2015 [cit. 5. 12. 2016]. Dostupné na <<http://www.pravniprostor.cz/clanky/ustavni-pravo/zakonne-provedeni-socialnich-prav-podle-listiny-zakladnich-prav-a-svobod>>.

⁴⁰ WAGNEROVÁ, Eliška. Úvod. In: WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*, s. 24.

ústavního práva.⁴¹ Bylo by mylné se domnívat, že sociální práva nemají při jejich omezování jakési jádro, podstatu, esenci či esenciální obsah. Podstata a smysl práva musí být nutně zachována i v případě práv spadající pod výhradu zákona dle čl. 41 odst. 1 Listiny.⁴² Motivem takovéto konstrukce omezení má být předchozí negativní zkušenost se zákonodárcem, který byl ochoten přijímat zákony pošlapávající základní práva a vyústila v jistou nedůvěru v něj.⁴³ Již na tomto místě je třeba upozornit na důležitost a klíčovost správného vymezení podstaty každého sociálního institutu, což bude dále více rozvedeno.⁴⁴

1.4 Vymahatelnost sociálních práv

Klasické interpretační instrumentárium není obecně pro výklad základních práv dostatečné. Výklad sociálních práv musí být proveden s ohledem na celistvost, vnitřní harmonii ústavního pořádku a v souvislostech s ostatními ustanoveními. Do předmětu našeho zájmu vstupují pravidla a principy či hodnoty vlastní ústavnímu právu jako jsou princip dělby moci, sociálního státu, základní pravidla demokracie, demokratický právní stát nebo ochrana základních práv.⁴⁵

Čl. 4 Listiny obsahuje obecné limity omezení základních práv a svobod. Naši pozornosti nesmí uniknout čl. 4 odst. 1 Listiny, kdy povinnosti lze ukládat jen při zachování základních práv a svobod. Nejjazší a nikoli vždy uplatnitelná mez pro omezení základních práv se nachází v čl. 4 odst. 4 Listiny. Vyjadřuje, že vždy musí být šetřeno podstaty a smyslu základních práv a tato omezení nesmí být použita k jinému účelu, než pro které byla stanovena. Wagnerová k tomu předestírá, že pokud by se podstata základního práva v abstraktním případě při posuzování omezení jevila jako zachovaná, převáží fakt, že základní práva svědčí jednotlivcům a ochrana konkrétní osobě v takovém postavení.⁴⁶

V nálezu týkajícím se čl. 30 odst. 1 Listiny plénum Ústavní soudu shrnuje, že „*lze zobecnit ve vztahu k ústavnímu zakotvení sociálních práv následující teze: Dle první z nich je pro přezkoum ústavnosti zákonů obsahujících úpravu sociálních práv dán užší prostor, než je tomu u základních práv podle hlavy druhé, třetí a páté Listiny, prostor, jenž je vymezen ustanoveními čl. 41 odst. 1 a čl. 4 odst. 4 Listiny. Teží druhou je zákaz (vyloučení) libovůle při jejich úpravě (čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny) a teží třetí je nezbytnost zákonné úpravy sociálních práv (čl. 41 odst. 1 Listiny). Spojení první a druhé teze je pak základním východiskem i pro přezkoum ústavnosti § 15*

⁴¹ Nález ÚS ze dne 12. 5. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 55/13, bod 47. Jiným zvoleným řešením může být konsenzus na obsahu esenciálního obsahu.

⁴² Oporu nalezneme v judikatuře ESLP. Srv. WAGNEROVÁ, Eliška. Komentář k čl. 4 Listiny. In WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*, s. 133.

⁴³ WAGNEROVÁ, Eliška. Úvod. In: WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*, s. 26.

⁴⁴ Zejména při přezkoumání ústavnosti testem racionality, ve kterém je posouzení esenciálního obsahu hned na samém počátku.

⁴⁵ WAGNEROVÁ, Eliška. Úvod. In: WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*, s. 10.

⁴⁶ WAGNEROVÁ, Eliška. Komentář k čl. 4 Listiny. In: WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*, s. 131.

*zákona č. 155/1995 Sb., tj. je jím maxima, dle níž z čl. 30 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 41 a čl. 4 odst. 4 Listiny, jakož i z čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny pro pojištěnce plyne základní právo na zákonodárcem transparentně určený komponent ekvivalence (přiměřenosti) ve veřejném důchodovém, nemocenském a zdravotním pojištění, a to v takové míře, jež ještě zachovává povahu právního institutu pojištění a nemění jej v daň*⁴⁷.

Hledání podstaty a smyslu sociálních práv jako jejich minimálního standardu je důležitým úkolem Ústavního soudu a doktríny. Tím, že se ale jednotlivá sociální práva formulovala jako subjektivní veřejná práva, stávají se potencionálně velkou možností Ústavního soudu, jak zasahovat do sociální a ekonomické politiky státu.⁴⁸ Zároveň musí být co nejšetrněji vyrovnány všechny kolidující právní statky a dosaženo tzv. praktické konkordance.⁴⁹ Ústavní soud by měl respektovat autonomní vůli zákonodárce a zachovávat v co největší míře princip sebeomezení či zdrženlivosti (judicial self-restraint doctrine či deference). Čl. 41 odst. 1 Listiny lze chápat jako právní princip nabádající Ústavní soud ke zdrženlivosti při výkladu sociálních práv a k respektu vůle demokraticky zvoleného zákonodárce, který může rozsah práv legitimně určit.⁵⁰ Toto ustanovení brání námitce protiústavnosti v ústavní stížnosti, opírá-li se zásah orgánů veřejné moci o zákon. Je možné se však domáhat ústavně konformního způsobu uplatňování zákona potencionálním stěžovatelem.⁵¹ Nicméně tato soudní ochrana je Ústavním soudem v zásadě poskytována až následně ex post a mělo by se předcházet zásahům, aby ji Ústavní soud nemusel nutně poskytovat.

Ústavní soud pokud se zabývá částí čtvrtou Listiny, tak se nevydává cestou zkoumání napadeného zákona z hlediska případného omezení a nepoužívá ani test proporcionality. Ústavní soud se k takovému kroku měl nechat inspirovat americkou doktrínou Rational basis test, která zkoumá přijatá opatření z hlediska možnosti naplnění zákonem sledovaného cíle.⁵² To však nebývá obecně přijímáno a doktrína byla označena za „nepoužitelný a za americký import“.⁵³

⁴⁷ Nález ÚS ze dne 23. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/07, bod 81.

⁴⁸ VYHNÁNEK, Ladislav. *Komparativní analýza konfliktu...*, s. 85.

⁴⁹ WAGNEROVÁ, Eliška. Úvod. In: WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*, s. 29.

⁵⁰ Wintr, Jan. Komentář k čl. 41 Listiny. In: WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*, s. 837.

⁵¹ Nález ÚS ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, bod 114.

⁵² Na ne úplně přesné připodobnění poukazuje Kratochvíl a kritizuje ho z hlediska odlišného obsahu přezkumu, který je zjednodušený. Podrobněji KRATOCHVÍL, Jan. *Test rationality...*, s. 1060.

⁵³ WAGNEROVÁ, Eliška. Komentář k čl. 4 Listiny. In: WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*, s. 132. Wagnerová nabízí zcela jasné argumenty pro zdrženlivý a opatrný přístup při převzetí doktríny Rational basis test do českého právního prostředí a doktrínu odmítá.

2 Standardy přezkumu sociálních práv v judikatuře ÚS

V judikatuře Ústavního soudu ČR nalézáme specifickou metodologii přezkumu ústavnosti zásahů do základních práv nebo naplnění daných práv. První z nich je princip proporcionality, druhým zvoleným standardem je test proporcionality v intenzitě vyloučení extrémní disproportionality. Třetí a poslední metodologií používanou pro přezkum ústavnosti je test racionality.⁵⁴ U každého z testů nastíním jejich strukturu, obsah a použitý rozsah aplikace.

V poslední době řada autorů vyslovila názor, že by mělo dojít k precizování celého systému standardů.⁵⁵ Impuls k takovému počínu je zřetelný i z prohlášení, že nalezení metodologie přezkumu je úkol nového Ústavního soud.⁵⁶ V této kapitole rozeberu také podobnosti a odlišnosti mezi zvolenými metodologiemi a jejich vzájemné vztahy.

2.1 Test proporcionality

Princip proporcionality je odvozený z principu materiálního právního státu a jeho inspiračním zdrojem byla praxe Spolkového ústavního soudu v Německu.⁵⁷ Zásadu proporcionality (přiměřenosti) a zákaz zneužití státní moci dovodil český Ústavní soud jako základní pravidla fungování státní moci z preambule a čl. 1 Ústavy.⁵⁸ Eliška Wagnerová hovoří, že „(o)becně lze říci, že se z principu proporcionality stala obecná mez omezení, která je platná pro všechna omezení základních práv.“⁵⁹ Dále poukazuje na individualizaci posuzování ústavnosti napadených zákonů jako žádoucí efekt právě zvoleného testu proporcionality a dosažení větší spravedlnosti s důrazem na jednotlivce a jejich práva. Cílem je prověřit, zda došlo jen k „opravdu nutnému omezení základních práv, a to především v přiměřenosti účelu, který má být omezením dosažen, jakož i v přiměřenosti zvolených prostředků“⁶⁰ a nikoli k omezení vyššímu.

2.1.1 Obecné vymezení testu proporcionality

Použití testu proporcionality přichází v úvahu pro posouzení případů kolizí mezi základními právy nebo kolizí základních práv s veřejnými zájmy.⁶¹ Ústavní soud při přezkumu ústavnosti nejdříve identifikuje konkrétní ústavně zaručené základní právo. Poté provede test

⁵⁴ Stejně jako ČERVÍNEK, Zdeněk. Standardy přezkumu ústavnosti v judikatuře ústavního soudu. *Jurisprudence*, 2015, č. 4, (dále i jen „ČERVÍNEK, Zdeněk. *Standardy přezkumu ústavnosti...*“), s. 21.

⁵⁵ Blíže k tomuto problému: ČERVÍNEK, Zdeněk. *Standardy přezkumu ústavnosti...*, s. 21, ANTOŠ, Marek. *Judikatura ústavního soudu...*, s. 13-14.

⁵⁶ Odlišné stanovisko soudkyně Ivany Janů k nálezu ÚS ze dne 20. 6. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 36/11.

⁵⁷ WAGNEROVÁ, Eliška. Úvod. In: WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*, s. 26.

⁵⁸ Nález ÚS ze dne 13. 8. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02.

⁵⁹ WAGNEROVÁ, Eliška. Úvod. In: WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*, s. 26.

⁶⁰ WAGNEROVÁ, Eliška. Úvod. In: WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*, s. 26.

⁶¹ Poprvé použil ÚS test proporcionality v nálezu ÚS ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94.

proporcionality, u něhož je klíčovým vyhledání a identifikace cíle ustanovení, které omezuje dotčené základní právo.⁶² Test proporcionality ve své klasické podobě složení můžeme označit za příkaz spočívající k optimalizaci. Je jakýmsi metodologickým východiskem spočívajícím v minimalizaci omezení základních práv za současného maximálního rozsahu realizace jednotlivých dotčených práv.⁶³ Princip proporcionality ve své klasické podobě lze vyjádřit pomocí třech příkazů⁶⁴, které byly již několikrát diskutovány z hlediska terminologického i sebe samých.⁶⁵ Ustálenou strukturu a obsah testu proporcionality můžeme vyjádřit takto:

Test proporcionality	Zkoumaný pojem testu	Synonymum/ zpřesnění zkoumaného pojmu	Vysvětlení kroku testu
1.	Vhodnost	<ul style="list-style-type: none"> - způsobilost prostředku - rational connection test⁶⁶ 	<ul style="list-style-type: none"> - „(z)působilost prostředku pro dosažení určitého cíle (účelu)“⁶⁷, - „vvažování zásahu z pohledu možného naplnění sledovaného účelu“⁶⁸, - „možno dosáhnout stanoveného cíle (ochranu jiného základního práva či veřejného statku) právě daným zvoleným prostředkem“⁶⁹,
2.	Potřebnost	<ul style="list-style-type: none"> - nutnost prostředku 	<ul style="list-style-type: none"> - „použít právě a jenom zákonodárcem vybraného prostředku“⁷⁰, - „sleduje analýzu plurality možných prostředků ve vztahu k zamýšlenému účelu a jejich subsidiaritu z hlediska omezení Ústavou chráněné hodnoty“⁷¹, - „zda není možno tohoto cíle ve stejné či obdobné míře dosáhnout též jinak (jiným prostředkem) bez zásahu do omezeného“⁷², - „potřebnost právě tohoto omezujícího prostředku“⁷³,
3.	Proporcionalita	<ul style="list-style-type: none"> - proporcionalita jako přiměřenost v užším smyslu - vážící formule - spravedlivá únosnost - spravedlivá požadovatelnost 	<ul style="list-style-type: none"> - „přiměřenost zákonodárcem vybraného prostředku v relaci k dotčenému právnímu statku-základnímu právu“⁷⁴, - „samotné hodnotové vyvažování kolidujících hodnot“⁷⁵.

⁶² Nález ÚS ze dne 26. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 40/08. V dotčeném případě byl identifikován možný zásah do ústavně zaručeného vlastnického práva v čl. 11 Listiny. Cílem aprobující omezení vlastnické právo je veřejný zájem na ochraně života a zdraví osob a stejně tak jejich majetku před vznikem požáru.

⁶³ ČERVÍNEK, Zdeněk. *Standardy přezkumu ústavnosti...*, s. 21, 22. Podrobněji náleží ÚS ze dne 16. 10. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 78/06, bod 23.

⁶⁴ Nález ÚS ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96.

⁶⁵ Existují různé variace testu proporcionality. Například vymezení čtyřstupňové struktury testu s výslovným kritériem legitimního cíle. Naposledy například náleží ÚS ze dne 6. 12. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 32/15, body 56- 68.

⁶⁶ ČERVÍNEK, Zdeněk. *Standardy přezkumu ústavnosti...*, s. 24.

⁶⁷ WAGNEROVÁ, Eliška. Úvod. In: WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*, s. 26.

⁶⁸ Nález ÚS ze dne 26. 5. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 40/08, bod 72.

⁶⁹ BARTOŇ, Michal a kol. *Základní práva*, s. 96.

⁷⁰ WAGNEROVÁ, Eliška. Úvod. In: WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*, s. 26.

⁷¹ Nález ÚS ze dne 26. 5. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 40/08, bod 73.

⁷² BARTOŇ, Michal a kol. *Základní práva*, s. 96.

⁷³ Tamtéž.

⁷⁴ WAGNEROVÁ, Eliška. Úvod. In: WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*, s. 26.

⁷⁵ BARTOŇ, Michal a kol. *Základní práva*, s. 96.

U prvního kritéria vhodnosti či způsobilosti se posuzuje vztah použitého prostředku a cíle⁷⁶, účelu. Posuzujeme, jak moc se s pomocí tohoto prostředku můžeme přiblížit žádoucímu účinku a dosáhnout zamýšleného cíle. Soudy posuzují vhodnost použitého opatření jako právní pojem a tedy nikoli jako hodnotící soud v případě účelnosti.⁷⁷ Pokud by zásah stanoveného cíle dosáhnout vůbec nemohl, jednalo by se o svévolný zásah v rozporu s principem právního státu.⁷⁸

U potřebnosti nebo nutnosti přezkoumávaného prostředku nás zajímají následky, jaké zásah do základního práva vyvolává. Intervenční minimum představuje požadavek a kritérium. Za potřebný prostředek je považován takový, který nemůže být nahrazen méně omezujícím prostředkem a nemá tedy méně omezujícího konkurenta zasahujícího do sféry chráněné základním právem, kterým by mohl být nahrazen. Takový, který omezuje ústavně chráněnou hodnotu v míře nejmenší je pak ústavně konformním.⁷⁹

Proporcionalita v užším smyslu neboli spravedlivá únosnost znamená určité nastavení, vztah mezi účelem a prostředkem. Předmětem zkoumání je získaný užitek ve prospěch společnosti dosažený na úkor oběti zasažené na jejích základních právech. Ten nesmí být nadměrně neúnosný, jinými slovy musí vykazovat spravedlivě únosný vztah mezi závažností zásahu a naléhavostí důvodů. Míra abstraktnosti a problematika uchopení tohoto bodu činí tento bod testu nejhůře uchopitelným. Odpovídáme na otázku „*zda prostředek se nevyvíká z relace ke zamýšlenému účelu*“⁸⁰.

K závěru, že se dle testu proporcionality jedná o zásah ústavně konformní, je třeba posoudit zásah z hledisek všech tří kroků výše naznačeného testu postupně a zhodnotit, že dostojí a splňují kumulativně všechna výše naznačená východiska. Ústavně konformní budou jen taková omezení základních práv, která jsou v demokratické společnosti absolutně nezbytná.⁸¹

2.1.2 Struktura odůvodnění nálezu II. ÚS 443/16

V jednom nálezu z poslední doby Ústavní soud zkoumal podmínky zápisu absolventa zahraniční právnické fakulty do seznamu koncipientů České advokátní komory. Ústavní soud v něm shledal porušení práva na svobodnou volbu povolání dle čl. 26 Listiny.⁸² Na právo na svobodnou volbu povolání nahlíží Ústavní soud jako na svobodu, ze které plyne **negativní**

⁷⁶ V rámci zkoumání tohoto bodu testu proporcionality sem zahrnuji i kritérium zkoumání legitimního cíle a nevyčleňuji ho jako další zvláštní kritérium. Blíže ČERVÍNEK, Zdeněk. *Standards přezkumu ústavnosti*. . . , s. 22, nálezu ÚS ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, bod 38, nálezu ÚS ze dne 22. 10. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 19/13, bod 51. Odlišně Ústavní soud explicitně zkoumá pod bodem a), zda předmětný zásah sleduje ústavně aprobovaný legitimní cíl jeho omezení. Viz nálezu ÚS ze dne 22. 10. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 19/13, bod 51.

⁷⁷ WAGNEROVÁ, Eliška. Úvod. In: WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*, s. 27.

⁷⁸ Nálezu ÚS ze dne 26. 5. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 40/08, bod 72.

⁷⁹ WAGNEROVÁ, Eliška. Úvod. In: WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*, s. 27.

⁸⁰ WAGNEROVÁ, Eliška. Úvod. In: WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*, s. 27.

⁸¹ Na rozdíl od testu racionality. Blíže BARTONĚ, Michal a kol. *Základní práva*, s. 105.

⁸² Nálezu ÚS ze dne 25. 10. 2016, sp. zn. II. ÚS 443/16.

závazek státu vůči jednotlivci.⁸³ Vyrovnává se s požadavkem proporcionality zásahu do čl. 26 Listiny a k přezkumu používá „běžný“ test proporcionality sestávající se ze tří kroků „1) *testu vhodnosti*, 2) *testu potřebnosti*, 3) *vážení v kolizi stojících hodnot*“.⁸⁴ Ústavní soud se v citovaném nálezu vyrovnal s mezinárodními i evropskými aspekty konkrétního případu a reflektoval tímto článek 8 Úmluvy a judikaturu ESLP, k tomu pracoval i se srovnávací analýzou přístupu některých členských států Evropské Unie.⁸⁵

S ohledem na dosažení legitimního cíle, kterým je „*výkon advokacie kvalifikovanými osobami, které zajistí profesionální poskytování právních služeb*“,⁸⁶ Ústavní soud konstatuje porušení čl. 26 Listiny. Zásah ČAK považuje za nepotřebné opatření nesplňující kritérium potřebnosti ve vymezeném testu proporcionality a „*není k tomuto poměřování způsobily*“.⁸⁷

Ústavní soud výslovně zmiňuje, že v čl. 41 odst. 1 Listiny, omezující výkon práv jen v mezích prováděcích zákonů, je zahrnut i čl. 26 Listiny.⁸⁸ K vysvětlení užití testu proporcionality uvádí, že „*(ú)stavněprávní doktrína upozorňuje, že při práci s hospodářskými a sociálními právy je mezi pozitivními a negativními závazky, které z těchto práv pro stát plynou, třeba rozlišovat*“.⁸⁹ Dále ve shodě s komentářem poukazuje na „*spojitost mezi svobodnou volbou povolání a obecnou svobodou člověka*“.⁹⁰ S ohledem na uvedenou argumentaci vyvozuje, že „*(p)rávo na svobodnou volbu povolání v tomto chápání proto lze podřadit spíše pod základní práva, jejichž vymahatelnost se liší od jiných práv, která jsou vyjmenována v čl. 41 Listiny*“.⁹¹

2.1.3 Kritika testu proporcionality

Na test proporcionality se může snést vlna kritiky i po několikaletém používání soudní praxí. Kritika směřuje k možnému sklouznutí k subjektivní aplikaci vymezeného testu

⁸³ Nález ÚS ze dne 25. 10. 2016, sp. zn. II. ÚS 443/16, bod 28.

⁸⁴ Nález ÚS ze dne 25. 10. 2016, sp. zn. II. ÚS 443/16, bod 28, 29. Test shodně vymezuje například nález ÚS ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94.

⁸⁵ Nález ÚS ze dne 25. 10. 2016, sp. zn. II. ÚS 443/16, body 27 až 40. Ústavní soud neargumentuje čl. 4 odst. 4 Listiny, nýbrž čl. 52 Listiny základních práv EU, ze kterého dovozuje posouzení proporcionality zásahu do práva na svobodnou volbu povolání. V odůvodnění nálezu postrádám reflexi předchozí judikatury nebo alespoň zmínku o testu racionality. Ústavní soud by dostal principu právní jistoty s důrazem na předvídatelnost soudního rozhodování. Lze jen spekulovat, zda by Ústavní soud shledal v tomto konkrétním případě při přezkumu testem racionality zasažení esenciálního jádra a poté použil test proporcionality. „Nový“ přístup k přezkumu negativnímu závazku státu shledávám jako inovativní.

⁸⁶ Nález ÚS ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94, bod 57.

⁸⁷ Nález ÚS ze dne 25. 10. 2016, sp. zn. II. ÚS 443/16, bod 49.

⁸⁸ Nález ÚS ze dne 25. 10. 2016, sp. zn. II. ÚS 443/16, bod 26.

⁸⁹ Nález ÚS ze dne 25. 10. 2016, sp. zn. II. ÚS 443/16, bod 27. Odkazuje přitom na KRATOCHVÍL, Jan. *Test racionality...*, s. 1055-1059.

⁹⁰ Nález ÚS ze dne 25. 10. 2016, sp. zn. II. ÚS 443/16, bod 27. K tomu blíže WINTR, Jan. Komentář k čl. 26 Listiny. In: WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*, s. 573.

⁹¹ Nález ÚS ze dne 25. 10. 2016, sp. zn. II. ÚS 443/16, bod 27. Blíže vymezení nalezneme: WINTR, Jan. Komentář k čl. 41. In: WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*, s. 831-839.

proporcionality. S postupným kladným vyhodnocením jednotlivých kroků testu, postupu v něm dále, je takovéto sklouznutí reálné. Přezkum pak bude závislý na představách jeho interpreta.⁹²

Ladislav Vyhnánek za problematickou neshledává aplikaci prvního kroku testu proporcionality ve své klasické podobě v intenzitě příkazu k optimalizaci spočívající v posouzení vhodnosti zvoleného prostředku vzhledem k cíli, jelikož, s ohledem na princip právního státu, přijatá právní úprava nesmí být svévolnou a má být racionálně zvolenou.⁹³ U třetího kroku testu proporcionality podněcuje k zamyšlení nad vážící formulí.⁹⁴ Za nejproblematictější považuje druhý krok testu proporcionality spočívající v možnosti nalezení alternativy a označení zvoleného řešení za nepotřebné a vytvoření tak určitého limitu pro zákonodárce. U práv spočívajících v nároku na plnění, tzv. pozitivních, bude aplikace testu proporcionality méně možnou kvůli neidentifikovatelnému „bodu nulového zásahu“.⁹⁵

2.2 Test vyloučení extrémní disproportionality

Test proporcionality v intenzitě vyloučení extrémní disproportionality je používán „*pro přezkum ústavnosti zákonné úpravy daně, poplatku, příp. jiné obdobné zákonem stanovené povinné dávky (v tom rámci i zákonem stanoveného povinného pojištění), jakož i peněžních sankcí.*“⁹⁶ Důvodem takového vývoje a postupu byla přísnost, která se jevila při rozhodování se standardem příkazu k optimalizaci nevhodnou. Odůvodnění takového postupu a kritérií pro stanovení výjimek nalezneme v principu dělby moci, demokratického rozhodování, ústavním vymezení zákonodárné moci a v neposlední řadě také v soudcovské zdrženlivosti a sebeomezení.⁹⁷

2.2.1 Obecné vymezení testu vyloučení extrémní disproportionality

Intenzita míry přezkumu je v tomto testu nižší⁹⁸, jelikož se jedná o přezkum aktů zákonodárce spočívající převážně v zákonných úpravách otázek politických⁹⁹. Otázek, u nichž „*plyne pro zákonodárce široký prostor pro rozhodování o předmětu, míře a rozsahu daní, poplatků a peněžních sankcí. Zákonodárce přitom nese za důsledky tohoto rozhodování politickou odpovědnost.*“¹⁰⁰ Mezi politické otázky dle Ústavního soudu patří „*takové otázky, jejichž řešení vyplývá ze společenského konsensu, preferencí,*

⁹² BARTOŇ, Michal a kol. *Základní práva*, s. 99.

⁹³ VYHNÁNEK, Ladislav. *Proporcionálně či jinak?...*, s. 206.

⁹⁴ VYHNÁNEK, Ladislav. *Proporcionálně či jinak?...*, s. 206.

⁹⁵ VYHNÁNEK, Ladislav. *Proporcionálně či jinak?...*, s. 206, 207.

⁹⁶ Nález ÚS ze dne 18. 8. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 7/03. Později byl pojmenován v nálezu ÚS ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/08.

⁹⁷ ČERVÍNEK, Zdeněk. *Standardy přezkumu ústavnosti...*, s. 23.

⁹⁸ Zdrženlivý postup v přezkumu lze poprvé vysledovat v nálezu ÚS ze dne 18. 8. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 7/03. Nález ÚS ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/08, body 49, 53- 54, již explicitně použil i pojmenování testu a rozvedl ho.

⁹⁹ Shodné vymezení politických otázek poslouží i pro argumentaci v přezkumu sociálních práv.

¹⁰⁰ Nález ÚS ze dne 18. 8. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 7/03.

hodnot obyvatelstva, mentality obyvatelstva, tradicí atd. V případě daňového zatížení hraje zásadní roli např. společenský konsenzus o míře solidarity mezi bohatými a chudými, o populační politice, o podpoře rodin s dětmi, o úlevách pro handicapované skupiny obyvatelstva apod.“¹⁰¹

Struktura testu vyloučení extrémní disproporcionality¹⁰² může být vyjádřena takto:

Test vyloučení extrémní disproporcionality	Krok testu proporcionality	Zkoumaný pojem testu	Synonymum/zpřesnění zkoumaného pojmu	Vysvětlení kroku testu
	(1.)	Vhodnost	<ul style="list-style-type: none"> - způsobilost prostředku - rational - connection test¹⁰³ 	<ul style="list-style-type: none"> - „(z)působilost prostředku pro dosažení určitého cíle (účelu)“¹⁰⁴, - „zvažování zásahu z pohledu možného naplnění sledovaného účelu“¹⁰⁵, - „možno dosáhnout stanoveného cíle (ochranu jiného základního práva či veřejného statku) právě daným zvoleným prostředkem“¹⁰⁶,
1. ¹⁰⁷	(3.)	Poměrování v deferenční poloze	<ul style="list-style-type: none"> - rdousící efekt - konfiskační účinek této daňové zátěže - extrémně disproporční dopady - likvidační dopady¹⁰⁸ 	<ul style="list-style-type: none"> - „zda přezkoumávané opatření nepřipustně nezasahuje do jádra (esenciálního obsahu) vlastnického práva“¹⁰⁹, - „nesmí mít vůči majetkovému substrátu jednotlivce škrtící (rdousící) účinek, tedy nesmí mít ve svých důsledcích konfiskační dopady ve vztahu k majetkové podstatě jednotlivce“¹¹⁰.

¹⁰¹ Nález ÚS ze dne 28. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/15, bod 73.

¹⁰² V naznačeném složení testu postupujeme při testování sestupně. V tabulce reflektuji vývoj testu co do explicitního zkoumání kritéria vhodnosti a zároveň i naznačuji, kde se vhodnost v některých případech testuje bez výslovného zkoumání jako kritéria testu. Podrobněji rozebírá ČERVÍNEK, Zdeněk. *Standardy přezkumu ústavnosti...*, s. 23, 24.

¹⁰³ ČERVÍNEK, Zdeněk. *Standardy přezkumu ústavnosti...*, s. 24.

¹⁰⁴ WAGNEROVÁ, Eliška. Úvod. In: WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*, s. 26.

¹⁰⁵ Nález ÚS ze dne 26. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 40/08, bod 72.

¹⁰⁶ BARTOŇ, Michal a kol. *Základní práva*, s. 96.

¹⁰⁷ Záměrně jsem označila číslicí jen poměrování, protože to jediné bývá zpravidla chápáno jako vyjádření kritéria testu v porovnání s testem proporcionality spočívajícím v příkazu k optimalizaci. Vhodnost a potřebnost jako předcházející kritéria testu proporcionality jsou většinou přenechána k úvaze zákonodárci. Ochrana principu rovnosti plyne z ústavního pořádku a z článku 4 odst. 3 Listiny vyplývá povinnost se jím z úřední povinnosti zabývat. Blíže ČERVÍNEK, Zdeněk. *Standardy přezkumu ústavnosti...*, s. 23, 24.

¹⁰⁸ Nález ÚS ze dne 28. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/15, bod 98.

¹⁰⁹ ČERVÍNEK, Zdeněk. *Standardy přezkumu ústavnosti...*, s. 23.

¹¹⁰ BARTOŇ, Michal a kol. *Základní práva*, s. 107.

Na zařazení jednotlivých kroků v rámci testu vyloučení extrémní disproporcionality nepanuje shoda.¹¹¹ V některých rozhodnutích byl výslovně jako první krok testu použit přezkum kritéria vhodnosti.¹¹²

K závěru o extrémní disproporcionalitě daňové zátěže musí být naplněny předpoklady poměrování naznačené výše a posouzeno dodržení principu rovnosti. Ústavní soud k tomu uvádí, že „(ú)stavní přezkum daně, poplatku a peněžité sankce zahrnuje posouzení z pohledu dodržení kautek plynoucích z ústavního principu rovnosti, a to jak neakcesorické (čl. 1 Listiny), tj. plynoucí z požadavku vyloučení svévole při odlišování subjektů a práv, tak i akcesorické v rozsahu vymezeném v čl. 3 odst. 1 Listiny (hypotetickou ilustrací porušení kautek akcesorické nerovnosti by byla úprava odlišující vyšší daní s ohledem na náboženské vyznání, jež by ve smyslu čl. 3 odst. 1 Listiny byla diskriminační a zároveň by zasáhla do základního práva plynoucího z čl. 15 odst. 1)“¹¹³.

Porušení principu rovnosti ¹¹⁴	Synonymum	Zakotvení na vnitrostátní úrovni	Zakotvení na mezinárodní úrovni	Vysvětlení
Rovnost akcesorická	Neautonomní rovnost	čl. 3 odst. 1 Listiny	čl. 14 Úmluvy	- „zákaz diskriminace při výkonu základních práv“ ¹¹⁵ ,
Rovnost neakcesorická	Autonomní rovnost, ústavní ochrana rovnosti ¹¹⁶ , obecný zákaz libovůle ¹¹⁷	čl. 1 Listiny	čl. 26 Paktu	- „vyloučení libovůle v postupu zákonodárce při odlišování skupin subjektů a jejich práv“ ¹¹⁸ , - „rovnost v právech a rovnost v důstojnosti [...] právní regulace má se všemi adresáty zacházet stejně, tj. nečinit mezi nimi nedůvodné rozdíly“ ¹¹⁹ ,

V některých rozhodnutích zakomponovaný přezkum kritéria vhodnosti

Působnost zakotvení neakcesorické rovnosti je širší než zakotvení rovnosti akcesorické rovnosti. Neakcesorická rovnost tu akcesorickou tedy v sobě „zahrnuje“. Rozlišování rovnosti ale

¹¹¹ Nález ÚS ze dne 10. 7. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 31/13, body 48 a násl.

¹¹² Nález ÚS ze dne 30. 7. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 37/11, bod 60.

¹¹³ Nález ÚS ze dne 18. 8. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 7/03.

¹¹⁴ Princip rovnosti je provázaný s testováním vyloučení extrémní disproporcionality. Vyrovnání se s tímto principem se objevuje v odůvodnění rozhodnutí Ústavního soudu, například s akcesorickou rovností v nálezu ÚS ze dne 28. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/15, body 104- 111 a s neakcesorickou rovností v témže nálezu, v bodech 112- 123.

¹¹⁵ ČERVÍNEK, Zdeněk. Standardy přezkumu ústavnosti, s. 23.

¹¹⁶ Nález ÚS ze dne 28. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/15, bod 100.

¹¹⁷ Tamtéž.

¹¹⁸ Tamtéž.

¹¹⁹ BARTOŇ, Michal a kol. *Základní práva*, s. 185.

nemá zásadní význam pro intenzitu přezkumu. Ten může být stejný, ať už se jedná o posuzování rovnosti akcesorické i neakcesorické.¹²⁰

Přezkum daně, poplatku, peněžité sankce a případného dotčení v právu vlastnickém dle článku 11 Listiny nebo ústavnosti **akcesorické nerovnosti** vzhledem k vyloučení majetkové diskriminace se omezuje na případy tzv. rdousícího, škrťícího působení a konfiskačních dopadů na majetkový substrát jednotlivce.¹²¹ I přes tvrzenou nerovnost dotýkající se ústavně zaručeného práva bude akcesorická rovnost aplikovatelná, bez ohledu na to, zda Ústavní soud dospěje k závěru, že nedošlo k porušení jiného ústavně zaručeného práva.¹²²

Ústavní konformita právní úpravy optikou **neakcesorické nerovnosti** spočívá v posouzení možnosti, zda může nějakým způsobem ovlivnit dosažení účelu zákona a posuzuje se tedy z hlediska racionálního vztahu k účelu zákona.¹²³ „(P)ředmětem přezkumu je odlišné zacházení, tj. odlišení subjektů, resp. situací.“¹²⁴ Nad to „zásada rovnosti vyžaduje, aby každý tuzemec byl zapojen podle své způsobilosti rovnoměrně do financování státních úkolů.“¹²⁵ Pro závěr o porušení práva na rovné zacházení se bude v podobné, ne-li stejné situaci s různými subjekty zacházet rozdílně, bez existence objektivních a rozumných důvodů pro takovýto diferenční přístup.¹²⁶

2.2.2 Východiska přezkumu nálezu Pl. ÚS 18/15

Naposledy například Ústavní soud¹²⁷ rozhodoval pod populárním názvem „k protiústavnosti zdanění důchodů vysoko příjmových pracujících důchodců“ o návrhu skupiny 17 senátorů na zrušení ustanovení zákona o daních z příjmů a námitce porušení principu rovnosti. Stanovení daňové povinnosti a výběr daní jsou pro realizaci politik dle Ústavního soudu existenčně důležité. Zároveň se v mnohém jedná o otázky odborné povahy.¹²⁸ Mezi tzv. politické otázky řadí nalezení optimálního daňové zatížení a vymezuje politické otázky.¹²⁹

¹²⁰ Nález ÚS ze dne 28. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/15, bod 100. Z tohoto důvodu nevidí Ústavní soud důvod pro extenzivní výklad pojmu „jiné postavení“, srv. nález ÚS ze dne 28. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/15, bod 110.

¹²¹ Nález ÚS ze dne 18. 8. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 7/03.

¹²² Nález ÚS ze dne 28. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/15, bod 105. Dle ESLP postačí, pokud předmět řízení spadá do působnosti některého z článků Úmluvy či dodatkových protokolů. Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 7. 7. 2011, stížnost č. 37452/02- Věc STUMMER proti RAKOUSKU, § 81.

¹²³ Nález ÚS ze dne 18. 8. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 7/03.

¹²⁴ Nález ÚS ze dne 28. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/15, bod 114.

¹²⁵ Nález ÚS ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/08, bod 45.

¹²⁶ Nález ÚS ze dne 21. 1. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 15/02.

¹²⁷ V porovnání s argumentací nalezenou v rozhodnutích v empirické části diplomové práce při zkoumání práva na ochranu zdraví se odůvodnění shodně zabývají racionalitou a iracionalitou jednotlivých politik. Dále se ÚS shodně zabývá jádrem práva, širokou mírou volné úvahy zákonodárce a vymezením politických otázek. Viz nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/15, body 73, 76, 79, 122, 132, 140, 142.

¹²⁸ Nález ÚS ze dne 28. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/15, body 71-72.

¹²⁹ Nález ÚS ze dne 28. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/15, bod 73, označuje za politické „*takové otázky, jejichž řešení vyplývá ze společenského konsensu, preferencí, hodnot obyvatelstva, mentality obyvatelstva, tradicí atd.*“

Ústavní soud tak činí s vědomím důležitosti vymezení daňového zvýhodnění při volbách pro voliče a získávání preferencí u voličů. „Celý proces“ se následně projevuje ve složení a hlasování zastupitelských sborů reprezentující voličské preference vzešlé z voleb.¹³⁰ Ústavní soud se explicitně hlásí ke zdrženlivosti v posuzování optimálnosti daňového systému. Přesto se však jedná o přezkumnou pravomoc Ústavního soudu a tudíž zdrženlivost není absolutní. Projeví se v nižší intenzitě přezkumu daňových zákonů. Děje se tak s ohledem na princip dělby moci jen v nezbytné míře zdržení se.¹³¹ Ústavní soud zkoumá extrémní disproportionálnost uvalené daňové zátěže na poplatníka a o protiústavní zásah do čl. 11 odst. 5 Listiny se bude jednat v případě dosažení tzv. rdousícího efektu.¹³² Zároveň dbá na princip rovnosti dle čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny.¹³³

2.2.3 Struktura odůvodnění nálezu Pl. ÚS 18/15

Ústavní soud poté veden výše naznačenými obecnými východisky nejprve přezkoumal napadenou právní úpravu z hlediska intenzity zásahu do práva na ochranu vlastnictví.¹³⁴ Ústavní soud vycházel z článku 11 odst. 5 Listiny a článku 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Zákon formálně zakládá daňovou povinnost a zároveň musí splňovat kritéria materiální. Při zásahu do Úmluvou garantovaných práv je z rozhodovací praxe ESLP obecně nutné, aby napadená právní úprava byla jasná, předvídatelná a dostupná.¹³⁵ Ústavní soud shledává zákonnou úpravu za jasnou, dostupnou a předvídatelnou a z toho dovozuje uložení daňové povinnosti na základě zákona ve smyslu právní úpravy, kterou je ČR vázána.¹³⁶

Dále Ústavní soud posuzoval obecný zájem sledovaný zakotvenou daňovou povinností. Nejprve nastínil nutnost existence určitého legitimního cíle a tím je existující veřejný nebo obecný zájem. Zmínil, že ESLP ponechává členským státům široký prostor pro uvážení a je zdrženlivý při zkoumání existujícího veřejného či obecného zájmu.¹³⁷ Ústavní soud uzavírá, že legitimním cílem je obecně zájem na zvýšení příjmů plynoucích do státního rozpočtu a ten je prokázán.¹³⁸ Za klíčové považuje posouzení způsobu dosažení legitimního cíle.¹³⁹

¹³⁰ Nález ÚS ze dne 28. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/15, body 74, 75.

¹³¹ Nález ÚS ze dne 28. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/15, body 77, 79.

¹³² Nález ÚS ze dne 28. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/15, body 79. Jinými slovy také škrtícího efektu s extrémně nepřiměřenými konfiskačními dopady pro subjekt.

¹³³ Nález ÚS ze dne 28. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/15, bod 80.

¹³⁴ Ve zmiňovaném případě týkajícím se zdanění důchodů pracujících vysoko příjmových důchodců se ÚS zabýval právem na ochranu majetku.

¹³⁵ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 9. 11. 1999, stížnost č. 26449/95- Věc ŠPAČEK, s. r. o., proti ČESKÉ REPUBLICE, § 54.

¹³⁶ Nález ÚS ze dne 28. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/15, body 82- 87.

¹³⁷ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 5. 11. 2002, stížnost č. 36548/97 - Věc PINCOVÁ A PINC proti ČESKÉ REPUBLICE, § 47 a § 48.

¹³⁸ Nález ÚS ze dne 28. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/15, bod 92. Bez ohledu na to, zda jde obecně o zájem na zvyšování příjmu plynoucích do státního rozpočtu nebo solidaritě majetnějších v porovnání s méně nemajetnými.

¹³⁹ Nález ÚS ze dne 28. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/15, body 88-93. Způsob z hlediska posouzení daňového zatížení a rovnoměrnosti rozložení daňového břemene.

V dalším bodě posoudil Ústavní soud intenzitu zásahu do majetkových práv. Zde se výslovně přihlásil k přezkumu pouze rdousícího efektu a možných konfiskačních dopadů v majetkové podstatě poplatníka daně představujících pro ně nepřiměřené břemeno s rdousícím účinkem mezi majetkovou nebo příjmovou základnou.¹⁴⁰ Zvolenou strukturu v této části odůvodnění lze shrnout takto:

	Posouzení
1.	Zákonného zákazu daňové povinnosti
2.	Existence legitimního cíle
3.	Intenzity daňové zátěže

Další nosná část posouzení projednávané věci Ústavním soudem se týkala přezkumu napadeného rozhodnutí z hlediska práva na rovné zacházení a zachování principu rovnosti při stanovení daňové povinnosti. Ústavní soud v samotném zdaňování důchodů neshledává protiústavnost.¹⁴¹ Ústavní soud si je vědom nároků na něho kladených spočívajících ve zdůvodnění legitimacy odlišného zacházení.¹⁴² Tzv. podezřelé důvody, které jsou v úzkém vztahu k ochraně lidské důstojnosti a týkají se osobních charakteristik jednotlivce, kladou na Ústavní soud a na jeho zdůvodnění odlišného zacházení ještě přísnější nároky a to i za předpokladu, že odlišným zacházením není dotčeno jiné základní právo. Na druhou stranu nízká intenzita ústavního přezkumu běžně a nezbytně používaných kritérií v určité oblasti právní regulace bude použita i v případě, že se odlišné zacházení týká jiného základního práva, typicky ve spojení s čl. 11 Listiny.¹⁴³ Dále Ústavní soud shrnuje, „že míře „podezřelosti“ rozlišovacího kritéria, kterou je nutno posuzovat v kontextu regulované právní oblasti, musí odpovídat přísnost nároků kladených na zdůvodnění odlišného zacházení tak, aby bylo prokázáno, že odlišné zacházení zároveň nepředstavuje zacházení diskriminační, tedy protiústavní.“¹⁴⁴

K tomu, aby nedošlo k porušení akcesorické rovnosti, musí být nerovnost v souladu s vymezenými důvody v čl. 3 odst. 1 Listiny či čl. 14 Úmluvy nebo v souladu s jiným postavením.¹⁴⁵ Ústavní soud k tomu dodává, že vždy při aplikaci a výkladu pojmu jiné postavení bude mít na

¹⁴⁰ Nález ÚS ze dne 28. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/15, body 94- 96. Nepřezkoumává ani vhodnost ani nezbytnost daňové politiky. Stejně tak ESLP zkoumá absenci zjevné nepřiměřenosti. Podrobněji rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. 10. 2010, stížnost č. 31555/05- Věc BENET CZECH, s. r. o., proti ČESKÉ REPUBLICĚ, § 40.

¹⁴¹ Stejný názor vyjádřil i Spolkový ústavní soud. Viz Rozhodnutí ÚS SRN ze dne 30. 9. 2015, 2 BvR 1066/10.

¹⁴² Nález ÚS ze dne 28. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/15, bod 101.

¹⁴³ Nález ÚS ze dne 28. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/15, bod 102. Za legitimní kritérium Ústavní soud v daňové legislativě považuje kritérium spočívající ve výši příjmů, které uznává za nezbytné, legitimní, morálně neutrální a není a priori podezřelým. Jako příklad opaku uvádí stejné kritérium pro omezení volebního práva.

¹⁴⁴ Nález ÚS ze dne 28. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/15, bod 103.

¹⁴⁵ Nález ÚS ze dne 28. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/15, bod 107.

paměti smysl a účel zakázaných důvodů v demonstrativním výčtu právní úpravy.¹⁴⁶ Při posouzení akcesorické rovnosti Ústavní soud zkoumal¹⁴⁷:

	Rozlišování na základě:	S ohledem na:	Vysvětlení:
1.	Vymezených zakázaných důvodů		
2.	„jiného postavení“	→	smyslu a účelu zakázaných důvodů.

Dále byla posuzována neakcesorická rovnost. Zákonodárce se nesmí dopustit nedůvodného rozlišování a libovůle a na jím zvoleném odlišném zacházení musí být zřejmý veřejný zájem.¹⁴⁸ Ústavní soud hovoří o široké míře uvážení zákonodárce a vymezení příjmové hranice v otázkách přezkumu daňových a sociálních otázek považuje za těžce neodůvodnitelné.¹⁴⁹ Ústavní soud posuzuje věcné a racionální zdůvodnění a úměrnou míru odlišného zacházení skupin daňových poplatníků.¹⁵⁰ Explicitně vyžaduje rovnoměrné rozložení daňové zátěže mezi poplatníky vyvěrající z principu rovnosti.¹⁵¹ Za současného uznání progresivního zdanění Ústavní soud uplatňuje i princip horizontální spravedlnosti.¹⁵² Při posouzení neakcesorické rovnosti Ústavní soud zkoumal¹⁵³:

	Posouzení:	S ohledem na:	Vysvětlení:
1.	Existence objektivních a rozumných důvodů =Věcné a racionální zdůvodnění =není svévolným rozlišováním =rozumné řešení	→	existenci napadeného odlišného zacházení, účel
		→	intenzity, resp. formy tohoto odlišného zacházení, úměrné míry odlišnosti subjektů
2.	Rovnoměrného rozložení daňové zátěže		

2.2.4 Kritika testu vyloučení extrémní disproporcionality

Zdeněk Červínek volá po zařazení kritéria vhodnosti, čítající kritérium legitimacy a zákaze libovůle, jako nezbytné součásti testu vyloučení extrémní disproporcionality. Presumpce splnění kritéria vhodnosti ze strany Ústavního soudu je pro přezkum zásahu dle jeho názoru nežádoucí. Jeho kritika spočívá v tom, že cíle jsou povětšinou stanoveny velmi obecně a poté bude naplnění

¹⁴⁶ Nález ÚS ze dne 28. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/15, bod 107. V judikatuře ESLP bývá pojem jiné postavení vykládán široce, srov. KMEC, Jirí, KOSAR, David, KRATOCHVÍL Jan, BOBEK, Michal. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1218- 1222.

¹⁴⁷ V tabulce postupujeme sestupně dle jednotlivých bodů posouzení a zleva doprava.

¹⁴⁸ Nález ÚS ze dne 10. 7. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 31/13.

¹⁴⁹ Nález ÚS ze dne 28. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/15, bod 122.

¹⁵⁰ Nález ÚS ze dne 28. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/15, bod 123. Právě v tomto aspektu byla dotčená právní úprava označena za protiústavní, viz bod 124.

¹⁵¹ Nález ÚS ze dne 28. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/15, bod 125.

¹⁵² Nález ÚS ze dne 28. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/15, body 127, 130.

¹⁵³ V tabulce postupujeme sestupně dle jednotlivých bodů posouzení a zleva doprava.

imperativu tohoto kroku testu jako dosažení způsobilosti prostředku dosáhnout cíle poněkud snadné.¹⁵⁴

Červínkovo naznačené řešení spočívá v explicitním zařazení kritéria vhodnosti, protože stejně k přezkumu tohoto kritéria Ústavním soudem dojít musí. Na podporu svým tvrzení uvádí, že v případě testování vhodnosti jde o otázku substantivní a naopak zařazením by se vhodnost stala formální kritériem.¹⁵⁵ Červínek dále uvádí, že bude vhodné v případě zjevného nedotčení principu rovnost a elegantnější tuto otázku ústavnosti zcela vypustit.

2.3 Test racionality

Test racionality v judikatuře Ústavního soudu prošel značným vývojem. Od první zmínky a explicitního odkázání se na rational basis test uplynulo již více než šestnáct let.¹⁵⁶

2.3.1 Obecné vymezení testu racionality

Rozsah aplikace testu racionality je vymezen tím, že se používá při přezkumu zásahů do práv obsažených v hlavě čtvrté Listiny. Zároveň musí být při přezkumu zásahů do sociálních práv dbáno na dodržení článku 41 odst. 1 Listiny. Může se stát, že přezkum ESLP zahrne přísnější měřítko než je tomu na vnitrostátní úrovni.¹⁵⁷ Prvotní struktura¹⁵⁸ testu ústavnosti zákonné úpravy spočívá nejprve v posouzení legitimního cíle, rozumnosti prostředku a podstaty a smyslu práva. Následnou strukturu testu racionality¹⁵⁹ naznačenou v případě Poplatků ve zdravotnictví můžeme popsat takto:¹⁶⁰

Test racionality po vývoji	Zkoumaný pojem	Synonymum/ zpřesnění	Vysvětlení	Následný postup
1.	Jádro základního práva	- Esenciální obsah - Podstata a smysl	- „vymezení jádra základního práva“ ¹⁶¹	
2.	Zásah do jádra základního práva		- „zhodnotit, zda se zákon nedotýká samotné existence sociálního práva“	ZASAHUJE do bodu 2.

¹⁵⁴ ČERVÍNEK, Zdeněk. *Standardy přezkumu ústavnosti...*, s. 23. Příkladem je obecné vymezení cíle u vybrané daně jako příjmu státního rozpočtu nebo zajištění represivní a preventivní funkce uložených sankcí.

¹⁵⁵ ČERVÍNEK, Zdeněk. *Standardy přezkumu ústavnosti...*, s. 24.

¹⁵⁶ Nález ÚS ze dne 30. 10. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 39/01.

¹⁵⁷ BARTOŇ, Michal a kol. *Základní práva*, s. 106. Příkladem uvádí čl. 27 odst. 4, čl. 32 odst. 3, čl. 33, čl. 35 odst. 2 Listiny.

¹⁵⁸ Prvotní zakotvení lze nalézt v nálezu ÚS ze dne 5. 10. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 61/04, body 41-42. „*Testem ústavnosti v tomto smyslu projde taková zákonná úprava, u níž lze zjistit sledování nějakého legitimního cíle a která tak činí způsobem, jež si lze představit jako rozumný prostředek k jeho dosažení, byť nutně nemusí jít o prostředek nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší*“ a „*(z)ákonodárce konečně musí šetřit podstatu a smysl práva na stávku (čl. 4 odst. 4 Listiny)*.“

¹⁵⁹ Tuto strukturu označuje Červínek za ustálenou. Změna spočívala v přesunu kritéria šetření podstaty a smyslu práva na jeho samý začátek. Naopak test racionality sensu stricto se vyhodnocuje až na konci nové struktury testu při zásahu do tzv. periferie dotčeného základního práva. Viz ČERVÍNEK, Zdeněk. *Standardy přezkumu ústavnosti...*, s. 25.

¹⁶⁰ Nález ÚS ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, body 102- 104.

¹⁶¹ Nález ÚS ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, bod 103.

			<i>nebo jeho skutečná realizace (esenciálního obsahu)¹⁶²</i>	Následuje provedení testu proporcionality.
NEZASAHUJE do bodu 2.				
3.	Legitimní cíl - Negativní závazek - <u>Pozitivní závazek</u>	- Sledování legitimního cíle - přiměřenost zásahu vzhledem ke sledovanému legitimnímu cíli ¹⁶³ - <u>„splnění závazku státu jej naplnit“¹⁶⁴</u> - <u>„zda lze od státu rozumně požadovat poskytnutí namítaného konání“¹⁶⁵</u>	- „zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv“ ¹⁶⁶	
4.	Racionalita použitého zákonné prostředku	- Test racionality sensu strictu	- „zvážení otázky, zda zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je zjevně ¹⁶⁷ rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.“ ¹⁶⁸ - „racionální, nikoli nutně optimální“ ¹⁶⁹	

Z výše naznačené struktury testu vyplývá, že rozdělujeme zásahy do jádra základního práva a do tzv. periferie základního práva. Ústavní soud ČR zároveň naplňuje svou kontrolní funkci a dbá na zachování jádra základních práv, čímž bude šetřeno jejich podstaty a smyslu dle čl. 4 odst. 4 Listiny. Při zjištění, že byla zasažena „pouze“ periferie základního práva pokračujeme ve vyhodnocení zbylých kritérií testu racionality pod body 3., 4., zatímco při zasažení jádra základního práva použijeme k přezkumu test proporcionality.¹⁷⁰ Za rozpornou s ústavním pořádkem bude označena právní úprava, která jako celek neobstojí z hlediska všech výše vymezených požadavků.¹⁷¹

¹⁶² Nález ÚS ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, bod 103.

¹⁶³ KRATOCHVÍL, Jan. *Test racionality...*, s. 1059.

¹⁶⁴ KRATOCHVÍL, Jan. *Test racionality...*, s. 1059.

¹⁶⁵ KRATOCHVÍL, Jan. *Test racionality...*, s. 1056.

¹⁶⁶ Nález ÚS ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, bod 103.

¹⁶⁷ Reflektuji tímto závěr naznačený v KRATOCHVÍL, Jan. *Test racionality...*, s. 1070.

¹⁶⁸ Nález ÚS ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, bod 103.

¹⁶⁹ BARTOŇ, Michal a kol. *Základní práva*, s. 105.

¹⁷⁰ BARTOŇ, Michal a kol. *Základní práva*, s. 105.

¹⁷¹ A contrario nález ÚS ze dne 8. 12. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 5/15, bod 51.

2.3.2 Kritika testu racionality

Marek Antoš volá po změně testu racionality, protože nedostatky teoretického vymezení označuje za přímý důsledek nevyhovujícího vymezení testu racionality.¹⁷² Definice esenciálního obsahu práva na samém počátku testu racionality označuje Antoš za zásadní problém.¹⁷³

Antoš pojmenovává tři nejpalcivější problémy při aplikaci testu racionality nalezené analýzou devíti plenárních nálezů. První spočívá v nedostatku provádění testu racionality Ústavním soudem a apeluje na dodržování struktury. Antoš dále rozebírá argumenty kromě testu racionality, které vedly Ústavní soud k prohlášení protiústavnosti.¹⁷⁴ Za druhou skupinu problémů označuje arbitrární vymezení jádra sociálního práva. Apeluje na konstantní vymezení esenciálního obsahu sociálních práv s méně častou změnou. V zásadě přisuzuje podstatě práva neměnnost. Svá tvrzení podporuje argumentem vymezení prvních dvou kroků testu racionality do samostatných kroků, v opačném případě by postačil krok jeden.¹⁷⁵ Třetím problémem je „přísnost racionality“. Antoš uvádí, že se v testu racionality uplatní zkoumání vhodnosti, prvního kroku testu proporcionality.¹⁷⁶

Antoš považuje za vhodné řešení tzv. střední test, který bude kombinací testu racionality a testu proporcionality v intenzitě vyloučení extrémní disproporcionality.¹⁷⁷ Zároveň by byla zachována možnost přezkumu testem proporcionality v případě nedodržení zákazu diskriminace a při identifikaci rdousícího efektu. Zrušení dané úpravy by bylo odůvodněno jedinečností „*vyjimečností aktuální situace*“. Navrhuje tuto strukturu testu:¹⁷⁸

	Posouzení:
1.	existence legitimního cíle,
2.	rozumnost použitého prostředku,
3.	absence rdousícího efektu.

Test racionality byl označen za aktivistický. Jako důkaz tohoto tvrzení Zdeněk Červínek uvádí, že může být použit bez zásahu do jádra dotčeného základního práva. Naznačuje nekonzistentnost testu racionality co do jeho aplikace i struktury hraničící až s možnou svévolí Ústavního soudu. Červínek poukazuje na fakt, že na počátku svého vývoje byl test racionality vymezen po obsahové stránce shodně s testem vyloučení extrémní disproporcionality.¹⁷⁹ Červínek konstatuje, že „*obsah testu racionality tudíž zůstal prakticky totožný s testem proporcionality v intenzitě vyloučení*

¹⁷² ANTOŠ, Marek. *Judikatura ústavního soudu...*, s. 5.

¹⁷³ ANTOŠ, Marek. *Judikatura ústavního soudu...*, s. 11.

¹⁷⁴ ANTOŠ, Marek. *Judikatura ústavního soudu...*, s. 6. V empirické části v kapitole 4 jsou zahrnuty čtyři z těchto devíti nálezů ÚS.

¹⁷⁵ ANTOŠ, Marek. *Judikatura ústavního soudu...*, s. 8, 9.

¹⁷⁶ ANTOŠ, Marek. *Judikatura ústavního soudu...*, s. 9.

¹⁷⁷ ANTOŠ, Marek. *Judikatura ústavního soudu...*, s. 13.

¹⁷⁸ ANTOŠ, Marek. *Judikatura ústavního soudu...*, s. 14.

¹⁷⁹ ČERVÍNEK, Zdeněk. *Standardy přezkumu ústavnosti...*, s. 25.

*extrémní disproportionality, avšak struktura testu byla modifikována*¹⁸⁰ Dále kritizuje s poukazem na nález Církevní restituční¹⁸¹ použití testu racionality v kritériích legitimacy a racionality sensu stricto. Odmítá tento přístup a zároveň také zařazení přezkumu principu rovnosti, „*neboť testování principu rovnosti není- jakožto otázka substantivní- součástí formální struktury testu racionality*“¹⁸².

Červínek poukazuje na chybějící explicitní vyjádření, jaký test proporcionality se má v případě zasažení jádra základního práva aplikovat.¹⁸³ Test racionality není argumentem sám o sobě, ale Ústavní soud by ho měl používat jako formální strukturu argumentu.¹⁸⁴

Aby mohl Kratochvíl prohlásit vymezený test za vhodný, apeluje na splnění následujících podmínek: znalost obsahu jednotlivých kroků testu, který případně přizpůsobíme pozitivním závazkům, zájmy v posledním kroku testu racionality budou vyvažovány a v neposlední řadě ustálené vydefinování esenciálního obsahu sociálních práv.¹⁸⁵ Zajímavě upozorňuje na skutečnost, že se jedná o negativní i pozitivní závazky a na nutnost reflektovat tuto skutečnost.¹⁸⁶ Zákonnodárci přisuzuje výhradu „*výkladu (nikoliv definování) obsahu sociálních práv*“.¹⁸⁷ V posledním kroku testu racionality apeluje na posouzení zjevné nerozumnosti.¹⁸⁸ Analýzou judikatury ESLP dochází Kratochvíl k názoru, že třetí krok testu racionality má spočívat ve vymezení zájmů vedoucí stát k nepřiznání pozitivního závazku.¹⁸⁹ Pro čl. 26 odst. 3, čl. 28, čl. 30 odst. 1, čl. 31 Listiny tento postup ve třetím kroku testu racionality zajistí jeho funkčnost.¹⁹⁰

Ladislav Vyhnánek rozvádí „bod nulového zásahu“¹⁹¹ a u pozitivních závazků a zvláště těch bez explicitního vyjádření standardu neexistuje oblast, ve které by stát právo nijak neomezoval, jak je tomu u absolutních práv.¹⁹² Musíme odmítnout již jednou dosažený standard považovat za takovouto minimální hranici a předchozí právní úprava zákonodárcem je tudíž irelevantní.¹⁹³ Při naznačení možných řešení se Vyhnánek věnuje pouze „čistému“ přístupu Ústavního soudu k sociálním právům. Stranou ponechává situace s problematickou otázkou diskriminace, jelikož si je vědom propojenosti s principem rovnosti a zákazem diskriminace. Vyhnánek vyslovuje přesvědčení, že Ústavní soud by často mohl vyzdvižením určitého aspektu diferenciací napasovat

¹⁸⁰ ČERVÍNEK, Zdeněk. *Standards přezkumu ústavnosti...*, s. 25.

¹⁸¹ Nález ÚS ze dne 29. 5. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 10/13.

¹⁸² ČERVÍNEK, Zdeněk. *Standards přezkumu ústavnosti...*, s. 25.

¹⁸³ ČERVÍNEK, Zdeněk. *Standards přezkumu ústavnosti...*, s. 27.

¹⁸⁴ ČERVÍNEK, Zdeněk. *Standards přezkumu ústavnosti...*, s. 22. Stejně tak i zbylé testy zřejmě nebudou sami o sobě argumentem.

¹⁸⁵ KRATOCHVÍL, Jan. *Test racionality...*, s. 1074.

¹⁸⁶ KRATOCHVÍL, Jan. *Test racionality...*, s. 1053.

¹⁸⁷ KRATOCHVÍL, Jan. *Test racionality...*, s. 1055.

¹⁸⁸ KRATOCHVÍL, Jan. *Test racionality...*, s. 1070.

¹⁸⁹ KRATOCHVÍL, Jan. *Test racionality...*, s. 1058.

¹⁹⁰ KRATOCHVÍL, Jan. *Test racionality...*, s. 1059.

¹⁹¹ VYHNÁNEK, Ladislav. *Proporcionálně či jinak?...*, s. 209.

¹⁹² KRATOCHVÍL, Jan. *Test racionality...*, s. 1056.

¹⁹³ VYHNÁNEK, Ladislav. *Proporcionálně či jinak?...*, s. 209.

konkrétní skutkový stav na problematiku rovnosti, který se v sociálních otázkách málo kdy neobjevuje, čímž by mohl podle své vůle dosáhnout použití přísnějšího přezkumu.¹⁹⁴

Sociální práva jednoznačně musí být vynucována Ústavním soudem, aby nebyla ohrožena vážnost ústavy. Přístup nezaložený na testování proporcionality by mohl podle Vyhnánka být tím pravým přístupem, nelze však vyloučit ani formulování deferenčního testu.¹⁹⁵

2.4 Problematika esenciálního obsahu sociálních práv a vliv na systém testů

Již v první části jsem upozorňovala na důležitost vymezení esenciálního obsahu jednotlivých práv. „*Význam vymezení esenciálního obsahu však spočívá nejen v posuzování ústavnosti omezení základních práv, ale také v tom, že (...) představuje součást podstatných náležitostí demokratického právního státu, tedy určitou ústavní identitu, něco na čem opravdu trváme, co nás defínuje, a do čeho nebudeme utilitaristicky zasahovat.*“¹⁹⁶ Maxim Tomoszek uvádí, že pokud chceme definovat jádro práva, musíme tak činit objektivním posouzením z hlediska celé společnosti.¹⁹⁷ Při vymezení esenciálního obsahu práva upozorňuje na existenci určitých oddělených komponentů práv se samostatnou podstatou.¹⁹⁸ Esencí „*každého práva je zachování jím sledovaného účelu v nikoliv zanedbatelné míře*“¹⁹⁹

Ústavní soud s poukazem na judikaturu Spolkového ústavního soudu přisuzuje lidské důstojnosti „*zásadní interpretační význam pro stanovení minimálního standardu jednotlivých základních práv*“.²⁰⁰ Vymezením obsahu esenciálního jádra sociálního práva vytvoříme hranici možného zásahu jako bodu nulového zásahu.²⁰¹ Jednou dosažený standard poskytnutý předchozí právní úpravou není nulovým bodem a jednou přiznané nároky nejsou statickými.²⁰² Na tomto místě je vhodné znovu zmínit problém arbitrárního vymezení jádra sociálního práva. Obsah podstaty sociálních práv by měl být konstantně vymezován a pokud možno beze změny.²⁰³

Sám Ústavní soud s odkazem na zákonnou i ústavněprávní úpravu sociálních práv vylučuje úplné popření sociálních práv.²⁰⁴ Tomoszek poukazuje na určité neomezitelné „tvrdší jádro“ sociálních práv a používá u sociálních práv slovní spojení zasažení do „esenciálního jádra

¹⁹⁴ VYHNÁNEK, Ladislav. *Proporcionálně či jinak?...*, s. 217. Této výtce, snad vhodně, předcházím v mnou navrženém přezkumu v poslední kapitole tím, že zvolená intenzita přezkumu „nosného práva“ bude následovat i při přezkumu zákazu diskriminace.

¹⁹⁵ VYHNÁNEK, Ladislav. *Komparativní analýza konfliktu...*, s. 88.

¹⁹⁶ TOMOSZEK, Maxim. Esenciální obsah základních práv jako součást podstatných náležitostí demokratického právního státu. *Jurisprudence*, 2015, č. 2, (dále i jen „TOMOSZEK, Maxim. *Esenciální obsah...*“), s. 6.

¹⁹⁷ TOMOSZEK, Maxim. *Esenciální obsah...*, s. 7.

¹⁹⁸ TOMOSZEK, Maxim. *Esenciální obsah...*, s. 9.

¹⁹⁹ TOMOSZEK, Maxim. *Esenciální obsah...*, s. 11.

²⁰⁰ Nález ÚS ze dne 12. 5. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 55/13, bod 47.

²⁰¹ KRATOCHVÍL, Jan. *Test racionality...*, s. 1072.

²⁰² Nález ÚS ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, bod 68.

²⁰³ ANTOŠ, Marek. *Judikatura ústavního soudu...*, s. 8, 9.

²⁰⁴ Nález ÚS ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 54/10, bod 59.

esenciálního obsahu“.²⁰⁵ Neomezitelné jádro sociálních práv je tedy užší než u zbylých v katalogu zařazených práv.²⁰⁶ K posouzení zásahu do esenciálního obsahu vymezíme smysl zakotvení, dále se budeme ptát po jeho ústavněprávně relevantních účelech a důvodech, popřípadě vyhodnotíme kolizi s esenciálním obsahem práva.

	Posouzení zásahu do podstaty vymezuje takto: ²⁰⁷	Vysvětlení
1.	Smysl zakotvení	
2.	Zásah do esenciálního obsahu	- Účely a důvody ústavního zakotvení - Pravidlo či princip
(3.)	Kolize s esenciálním obsahem jiného práva	

Zajímavé bylo vymezení esenciálního obsahu práva na ochranu zdraví v čl. 31 druhé části Listiny. Jádro má být domněle zasaženo při zrušení systému veřejného zdravotního pojištění zákonodárnou mocí.²⁰⁸ Bude přezkoumáno testem proporcionality v intenzitě příkazu k optimalizaci. Spornou bývá i úvaha o bezplatnosti²⁰⁹, jelikož bezplatnost vyplývá v tomto konkrétním článku z Listiny.

2.5 Vzájemné vztahy jednotlivých testů a možný vývoj

Rozdíl, kterým se liší test proporcionality ve své „klasické“ podobě a test proporcionality v intenzitě vyloučení extrémní disproportionality, spočívá zejména v míře přezkumu zásahu do esenciálního jádra základního práva a obsahových odlišností jako například v posouzení možného tzv. rdousícího efektu v majetkové sféře osob. Test vyloučení extrémní disproportionality s ohledem na čl. 4 odst. 4 Listiny neumožňuje Ústavnímu soudu zasáhnout v případech, kdy nebylo zasaženo jádro základního práva, na rozdíl od vymezeného testu racionality.²¹⁰ Test racionality ve svém čtvrtém bodu posuzuje rozumnost zvoleného zákonného prostředku, postačí, když zásah sleduje nějaký legitimní cíl, zatímco v testu proporcionality zásah musí být i v demokratické společnosti nezbytný. Z této skutečnosti jednoznačně vyplývá přísnost „klasického“ testu proporcionality v porovnání s testem racionality.²¹¹

Jednání zákonodárce ve vztahu k testu racionality se dá popsat jako jisté „vymezení“ práva, pokud by byl totiž zákonodárce nečinný, způsobilo by to faktickou nemožnost dovolání se

²⁰⁵ TOMOSZEK, Maxim. *Esenciální obsah...*, s. 13, 14.

²⁰⁶ TOMOSZEK, Maxim. *Esenciální obsah...*, s. 15.

²⁰⁷ TOMOSZEK, Maxim. *Esenciální obsah...*, s. 15.

²⁰⁸ Nález ÚS ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, bod 106.

²⁰⁹ Ne všechna zdravotní péče má být bezplatná, ale zároveň nesmí být zpoplatněna veškerá. VYHNÁNEK, Ladislav. *Proporcionálně či jinak?...*, s. 215.

²¹⁰ ČERVÍNEK, Zdeněk. *Standardy přezkumu ústavnosti...*, s. 22.

²¹¹ BARTOŇ, Michal a kol. *Základní práva*, s. 88.

sociálních práv. Opačný postup se uplatňuje u omezených práv, kterých je možno se dovolat bez omezení (v neomezeném rozsahu) až do momentu zásahu zákonodárce.²¹²

Jednoznačným možným navázáním testu racionality na test proporcionality je druhý krok testu racionality v podobě prošlé vývojem. Ve druhém kroku testu racionality, pokud bylo zasaženo jádro základního práva, přichází na řadu testování už jen testem proporcionality. V opačném případě testujeme pomocí třetího a čtvrtého kroku testu racionality vymezeného výše v příslušné podkapitole.

To, že test proporcionality na problematiku sociální oblasti nemůžeme použít ve stávající struktuře a při zachování intenzity přezkumu testu jako u jiných základních práv, dokládá fakt, že: „(ú)stavně přijatelná jsou podle něj jen ta omezení základních práv, která jsou absolutně nezbytná. Test proporcionality v této intenzitě proto významně omezuje diskreci jednatelů (zejména zákonodárce) při volbě prostředků k realizaci jeho cílů (zejména politik) tím, že vyžaduje použití pouze těch nejšetrnějších možných prostředků z hlediska dotčených práv“²¹³. Použitý test pak musí odpovídat povaze řešených otázek.²¹⁴

Na rozkolísanost judikatury a v ní použité metodologie přezkumu upozorňuje taktéž Červínek.²¹⁵ Nezbytnost precizace systému standardů Červínek demonstruje nálezem Ústavního soudu ve věci Kaucí pro distributory pohonných hmot.²¹⁶ V odůvodnění nálezu nalezneme argumentaci jak testem proporcionality, tak i testem proporcionality v intenzitě vyloučení extrémní disproportionality a stejně tak testem racionality. Jednotlivé komponenty testů jsou propojeny a zaměněny. Zároveň není jasné, jakými úvahami se při výběru aplikace testu přezkumu ústavnosti Ústavní soud řídil.²¹⁷ Z toho lze dovodit požadavek odůvodnění a argumentace pro použitý test ze strany Ústavního soudu před jeho samotným použitím.²¹⁸

Dovoluji si tvrdit, že vztahy mezi třemi metodologiemi přezkumu ústavnosti zásahů nejsou ustáleny. Jako vzájemný vztah jistě přichází v úvahu hierarchické seřazení jednotlivých testů.²¹⁹ Každopádně to z judikatury explicitně nevyplývá. V jednom pojetí je univerzálním test proporcionality v obou intenzitách přezkumu a test racionality je nepotřebným. V druhém pojetí existují test proporcionality a alternativně i test racionality.²²⁰

Základní otázkou, kterou si Červínek položil a zodpověděl, bylo, zda jsou testy v rámci přezkumu hierarchicky řazeny na základě intenzity přezkumu ústavnosti a na základě míry

²¹² BARTOŇ, Michal a kol. *Základní práva*, s. 88.

²¹³ ČERVÍNEK, Zdeněk. *Standardy přezkumu ústavnosti...*, s. 22.

²¹⁴ Obecně k povaze řešených otázek BOUČKOVÁ, Pavla. *Rovnost a sociální práva*. Praha: Auditorium, 2009, s. 65- 69.

²¹⁵ ČERVÍNEK, Zdeněk. *Standardy přezkumu ústavnosti...*, s. 21.

²¹⁶ Nález ÚS ze dne 13. 5. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 44/13, body 19- 26.

²¹⁷ S názorem Červínka nelze než souhlasit.

²¹⁸ ČERVÍNEK, Zdeněk. *Standardy přezkumu ústavnosti...*, s. 21.

²¹⁹ Jako kritérium intenzity přezkumu ústavnosti považuje Červínek míru sebeomezení ústavního soudu při rozhodování otázek náležejících zákonodárci. Viz ČERVÍNEK, Zdeněk. *Standardy přezkumu ústavnosti...*, s. 21.

²²⁰ BARTOŇ, Michal a kol. *Základní práva*, s. 108, 109.

sebeomezení ze strany Ústavního soudu.²²¹ Červínek dovozuje, že „není rozdíl v intenzitě mezi testem vyloučení extrémní disproportionality a testem racionality. Oba testy by si mohly být, alespoň co do intenzity přezkumu, rovny. Systém testů by tudíž byl sice hierarchicky uspořádán, nicméně pouze na dvou stupních, a nikoli třech.“²²² Červínek dospívá k závěru, že odlišujícím důvodem přezkumů není ani intenzita přezkumu a stejně tak ani povaha dotčeného práva.²²³ Je avšak zřejmé, že oproti testu proporcionality v příkazu k optimalizaci dosahují testy racionality a proporcionality v intenzitě vyloučení extrémní disproportionality nižšího stupně intenzity přezkumu ústavnosti.²²⁴

Ze skutečnosti, že Ústavní soud způsobilá kritéria pro odlišení jednotlivých testů často překračuje a zaměňuje, nevidí Červínek důvod pro jejich rozlišování a nabádá Ústavní soud k vydání se cestou sjednocení testů přezkumu ústavnosti. K takovému závěru dospívá na základě analýzy jednotlivých odlišujících kritérií obou testů.²²⁵ Antoš dospívá ke stejnému závěru na základě rozboru nedostatků testu racionality.²²⁶

Sama se nekloním k hierarchickému řazení testů z důvodu, že dle mého názoru je pro právní jistotu, vyvěrající z požadavku demokratického právního státu, adresátů práv vhodné, aby každý článek Listiny a jednotlivé odstavce měly přesně stanovená kritéria přezkumu ústavnosti.

Závěrem lze uvést, že za problematické aspekty jednotlivých zvolených metodologií Ústavního soudu shledávám: nalezení systematiky, nutnost dodržování jednotlivých zvolených kritérií a kroků testů a také vymezení vztahu mezi testy.

²²¹ ČERVÍNEK, Zdeněk. *Standardy přezkumu ústavnosti...*, s. 21.

²²² ČERVÍNEK, Zdeněk. *Standardy přezkumu ústavnosti...*, s. 27.

²²³ ČERVÍNEK, Zdeněk. *Standardy přezkumu ústavnosti...*, s. 29.

²²⁴ ČERVÍNEK, Zdeněk. *Standardy přezkumu ústavnosti...*, s. 29.

²²⁵ ČERVÍNEK, Zdeněk. *Standardy přezkumu ústavnosti...*, s. 22.

²²⁶ ANTOŠ, Marek. *Judikatura ústavního soudu...*, s. 3- 14.

3 Empirická analýza práva na ochranu zdraví

V empirické analýze v příloze předkládám rozbor veškerých potencionálních případů přezkoumávaných testem racionality se vztahem k článku 31 Listiny. Pro empirickou analýzu jsem jako vhodné zvolila právo na ochranu zdraví, které se považuje za jeden ze základních předpokladů pro požívání ostatních práv.²²⁷ Zároveň jsem chtěla reflektovat úzkou spojitost mezi právem na ochranu zdraví a právem na život, jelikož „*zdraví patří mezi nejvýznamnější faktory ovlivňující kvalitu lidského života, a řadí se tak mezi absolutní základní práva a hodnoty.*“²²⁸ Významnost přístupu k přezkumu tohoto ústavně zaručeného práva řazeného v hlavě čtvrté Listiny se mi jeví jako vysoce důležitá. Za typickou polyvalentní záležitost Ústavní soud ve své judikatuře označuje institut povinného očkování, kde ze základních práv jsou potencionálně zasažena jak lidská, tak i občanská a sociální práva.²²⁹ Zaměřila jsem se na strukturu odůvodnění, použitý přezkum ústavnosti, argumentaci v odůvodnění Ústavního soudu a provázanost čl. 31 Listiny s jinými články.

3.1 Použitá metoda a výsledky

Ve výsledcích bylo nalezeno celkově padesát rozhodnutí Ústavního soudu. Všechna takto vyhledaná rozhodnutí měla vztah k čl. 31 Listiny.²³⁰ Na dvacet z tohoto celkového počtu rozhodnutí bylo nálezů, které mají precedenční závaznost. Alespoň z části bylo vyhověno celkem šestnácti nálezům. Ve zbytku jsem se zabývala třiceti vydanými usneseními, a přestože usnesení Ústavního soudu v obecné rovině precedenční závaznost nálezů nemají,²³¹ nachází se tam také relevantní argumentace.²³²

Všech dvacet zkoumaných nálezů mělo přiřazené populární názvy. Z celkového počtu třicet usnesení je jedno usnesení označené populárním názvem. K šesti z vyhledaných nálezů byla publikována odlišná stanoviska. Nejvíce čtyřikrát svá odlišná stanoviska zaujali soudci Stanislav Balík a Vladimír Kůrka.

Navrhovatelé byly většinou fyzické osoby jako stěžovatelé. Dvakrát jimi byla skupina poslanců Parlamentu České republiky, které bylo vyhověno, jedenkrát neúspěšně navrhoval

²²⁷ KOCH, Ida, Elisabeth. *Human Rights as Indivisible Rights: the protection of socio-economic demands under the European Convention on Human rights*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston: 2009, s. 59, citováno dle nálezů ÚS ze dne 5. 12. 2012, sp. zn. V. ÚS 444/11, bod 10.

²²⁸ Nález ÚS ze dne 27. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 51/06, bod 37.

²²⁹ Nález ÚS ze dne 27. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 19/14, bod. 85.

²³⁰ Do vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu České republiky na webových stránkách nalus.usoud.cz bylo v poli **datum rozhodnutí** zadáno od 31. 1. 2009. Dále v parametru **vztah k předpisům předpis č. 2/1993, čl. 31. Z předmětů řízení** byla vybrána hospodářská sociální a kulturní práva. Domnívám se, že jsem těmito parametry výběru dospěla k relevantnímu vzorku rozhodnutí Ústavního soudu.

²³¹ Nález ÚS ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06, body 38-39.

²³² Například Usnesení ÚS ze dne 16. 4. 2015, sp. zn. III. ÚS 1479/14, týkající se povinného očkování.

přezkum ústavnosti Nejvyšší správní soud a ze třech návrhů skupin senátorů Parlamentu České republiky bylo vyhověno Ústavním soudem dvěma.

Výsledkem mé analýzy je i zjištění, že Ústavní soud se v posledních více jak šesti letech samotným naplněním práva na ochranu zdraví zabýval a aplikoval na něj test rozumnosti jen dvakrát.²³³ V ostatních případech se Ústavní soud právem na ochranu zdraví nezabýval a neprováděl ve vztahu k němu test racionality.²³⁴ Častokrát se Ústavní soud v těchto rozhodnutích věnoval specifikům vykonávacího trestního řízení²³⁵ a zásadě (či principu) plného odškodnění utrpěného porušení ústavně zaručených práv.²³⁶

Jako zajímavou vnímám vzestupnou tendenci rozhodování této problematiky:

Rok rozhodnutí	vydání	Počet rozhodnutí	Nálezy	Usnesení
2010		3	0	3
2011		4	1	3
2012		6	2	4
2013		6	3	3
2014		5	3	2
2015		17	7	10
2016		6	4	2

Přestože počet podání Ústavnímu soudu je srovnatelný²³⁷, lze sledovat nárůst rozhodnutí Ústavního soudu v této problematice v roce 2015.

3.2 Relevantní části odůvodnění nalezených rozhodnutí

V uvedeném vzorku odůvodnění²³⁸ rozhodnutí Ústavní soud se nejčastěji argumentuje podstatou a smyslem, neboli jádrem práva a poukazuje na skutečnost, že se jedná o politickou otázku a poskytnutou mírou solidarity. O rozsáhlou míru uvážení zákonodárce se Ústavní soud ve

²³³ Nález ÚS ze dne 20. 6. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 36/11, bod 35 a nález ÚS ze dne 25. 3. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 43/13, bod 25.

²³⁴ Nález ÚS ze dne 8. 12. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 5/15, bod 73.

²³⁵ Nález ÚS ze dne 1. 12. 2015, sp. zn. II. ÚS 2307/15.

²³⁶ ÚS například ve svém nálezu ze dne 5. 12. 2012 sp. zn. IV. ÚS 444/11, v bodě 28, konstatoval, že "jednou ze záruk práva na ochranu zdraví fyzické osoby garantovaného článkem 31 Listiny je princip plného odškodnění za utrpěnou újmu na zdraví [...] Soudní rozhodnutí, jimiž byl princip plného odškodnění popřen, porušují vlastnické právo poškozeného zaručené článkem 11 Listiny základních práv a svobod".

²³⁷ Ročenka 2015. Ústavní soud České republiky, 2016, s. 63 [online]. usoud.cz [cit. 5. 12. 2016]. Dostupné na: <http://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Aktualne_prilohy/Ustavni_soud_Rocenka_2015.pdf>. Ze statistiky z pohledu návrhů na zahájení řízení a ostatních podání vyplývá, že návrhů bylo v roce 2010- 3786, 2011- 2004, 2012- 4943, 2013- 4076, 2014- 4084, 2015- 3892. V roce 2015 se z celkového počtu 34 nálezů 7 týkalo této problematiky.

ROK	Počet podání			
	Celkem	Pl. ÚS	Ústavní stížnosti a ostatní	SPR
2010	3 786	60	3 726	855
2011	4 004	38	3 966	921
2012	4 943	31	4 912	1 010
2013	4 076	56	4 020	963
2014	4 084	27	4 057	908
2015	3 892	34	3 858	813

²³⁸ V rozhodnutí byly vyhledány pod „racion“, „rozum“, „proporcion“, „rovn“, „jád“, „podst“, „smysl“, „zákonodár“, „výkon“, „polit“, „solidar“ a bylo zkontrolováno, v jakém kontextu bylo slovní spojení použito.

zvolené analýze také často opírá.²³⁹ Úzká provázanost s jiným článkem Listiny se nejčastěji projevuje v propojení čl. 31 Listiny v odůvodnění s čl. 36, čl. 11 Listiny a také s čl. 7 Listiny.²⁴⁰

Sám Ústavní soud v jednom nálezu uvádí, že „*podrobil předmětné ustanovení v jeho aktuální podobě znovu testu racionality, kteroužto metodiku v obdobných případech již standardně používá*“²⁴¹ a hlásí se k standardní aplikaci testu racionality.²⁴² Dále předestírá, že „*(t)est reflektuje na jedné straně nutnost respektovat poměrně rozsáhlou diskreci zákonodávce a současně na straně druhé potřebu vyloučit jeho případné excesy.*“²⁴³ Ve všech zkoumaných rozhodnutích Ústavní soud vymezil nebo poukazoval na shodná vymezení testu rozumnosti.²⁴⁴ Z toho dovozují, že pokud se Ústavní používá k přezkumu testu racionality, tak na vymezení jednotlivých zkoumaných kroků panuje v dotčeném období jednoznačná shoda. V žádném rozhodnutí Ústavní soud mlčky neaplikoval test rozumnosti. V jednom nálezu vyhodnotil Ústavní soud, že bylo zasazeno do esenciálního obsahu práva a následně provedl test proporcionality a návrhu bylo vyhověno.²⁴⁵

Co za ustálené nepovažují, jsou jednotlivá odůvodnění použití testu racionality, provádění a dodržení jeho struktury.²⁴⁶ V nálezu Pl. ÚS 43/13 Ústavní soud provedl k přezkumu porušení práva na podnikání a současně práva na ochranu zdraví testu racionality a odůvodnil ho jako test: „*v jehož prvních dvou krocích zkoumá, zda nedošlo k zásahu do jejich podstaty neboli esenciálního obsahu. Důvody pro takovéto konstatování v projednávané věci nicméně neshledal, neboť předmětné snížení rozsahu lázeňské léčebné rehabilitační péče, která se bradí z veřejného zdravotního pojištění, ani neznemožňuje podnikání v oblasti poskytování lázeňské péče, ani nečiní přístup k ní pacientům nedostupným. Skutečnost, že se tato změna projevila ve vztahu k jednotlivým lázeňským zařízením v různé intenzitě, na uvedeném zázvěru nic nemění [...] Napadená vyhláška zároveň sledovala cíl přehodnocení rozsahu bezplatně poskytované lázeňské léčebné rehabilitační péče s ohledem na současné medicínské poznatky a postupy a efektivnější využívání financí z prostředků zdravotního pojištění, tedy cíl, jež nelze z hlediska uvedených základních práv považovat za nelegitimní [...] a protože v ní obsaženou úpravu nelze označit za nerozumnou, obstála také ve třetím a čtvrtém kroku testu rozumnosti.*“²⁴⁷

²³⁹ Podstata a smysl práva byly vyhledány celkem 13 krát, široká diskrece 11 krát, politická otázka 8 krát, solidarita 7 krát.

²⁴⁰ Celkem 37 krát je zmiňován čl. 36 Listiny, 14 krát čl. 11 Listiny a 12 krát čl. 7 Listiny.

²⁴¹ Nález ÚS ze dne 20. 6. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 36/11, bod 56.

²⁴² Nález ÚS ze dne 25. 3. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 43/13, bod 46.

²⁴³ Nález ÚS ze dne 20. 6. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 36/11, bod 56.

²⁴⁴ Viz nález ÚS ze dne 5. října 2006 sp. zn. Pl. ÚS 61/04, nález ÚS ze dne 12. 3. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 83/06, nález ÚS ze dne 24. dubna 2012, sp. zn. Pl. ÚS 54/10, bod 48 nebo nález ÚS ze dne 22. 10. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 19/13, body 50 a 51.

²⁴⁵ Nález ÚS ze dne 22. 10. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 19/13, bod 74.

²⁴⁶ Jako jeden z problémů aplikace testu racionality označuje Antoň právě tento. Viz ANTOŠ, Marek. *Judikatura ústavního soudu...*, s. 6. Stejně jako ostatní autoři: KRATOCHVÍL, Jan. *Test racionality...*, s. 1063, ČERVÍNEK, Zdeněk. *Standardy přezkumu ústavnosti...*, s. 22.

²⁴⁷ Nález ÚS ze dne 25. 3. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 43/13, bod 46. Kritika spočívá v tom, že 60,-Kč za protiústavní shledáno nebylo, ale 100,-Kč již protiústavnosti mělo dosáhnout.

O tom, že na aplikaci, odůvodnění a závěrech jednotlivých kroků testu rozumnosti nepanuje vždy na Ústavním soudě mezi jednotlivými soudci shoda, svědčí mnohdy odlišná stanoviska disentujících soudců. Ve svém disentujícím stanovisku ke zrušení tzv. lázeňské vyhlášky soudce Stanislav Balík upozorňuje na zrušení vyhlášky, která byla po obsahové stránce zcela v souladu s testem rozumnosti.²⁴⁸ Stejně tak soudce Jan Filip se nutně ptá, zda „(b) *ylo pak třeba zmiňovat test racionality, když ten je na posouzení zvolené nebo předepsané formy právní regulace stejně krátký?*“²⁴⁹ Kateřina Šimáčková v jiném odlišném stanovisku k nálezů zkoumajícímu podmínku povinného očkování pro přijetí dítěte do školky poukazuje na nedostatečné zkoumání rozumnosti k vymezenému sledovanému cíli.²⁵⁰

Ústavní soud zdůraznil, že k posuzování otázek týkajících se sociálních práv nepřistupuje staticky, ale je rozhodující stav v době rozhodování Ústavního soudu.²⁵¹ Pokud například dojde ke změně sociálních a ekonomických poměrů v zemi nebo ke změně jejich struktury nebo kulturních představ společnosti, může Ústavní soud přistoupit k překonání své vlastní předchozí judikatury.²⁵²

V jenom z rozhodnutí týkající se oprávněnosti světské výhrady svědomí projevené vůči povinnému očkování byly zopakovány kumulativní podmínky přezkumu, kterými jsou „(1) *ústavní relevance tvrzení obsažených ve výhradě svědomí, (2) naléhavost důvodů, jež k podpoře své výhrady nositel základní svobody uvádí, (3) konzistentnost a přesvědčivost tvrzení dané osoby a (4) společenské dopady, jež může v konkrétním případě akceptovaná sekulární výhrada svědomí mít.*“²⁵³ V ústavní rovině uplatněním výhrady svědomí dochází ke kolizi ochrany veřejného zdraví a zdraví konkrétní osoby uplatňující tuto výhradu v intenzích čl. 31 Listiny. Stejně tak lze identifikovat zásah do tělesné integrity člověka dle čl. 7 odst. 1 Listiny. Uplatní se i svoboda svědomí zakotvená v čl. 15 odst. 1 Listiny. Stranou nezůstane ani právo na rodičovskou péči dle čl. 32 odst. 4 Listiny. Dle Ústavního soudu všechny práva jsou způsobilá k poměrování a optimalizaci.²⁵⁴

Ústavní soud²⁵⁵ použil k přezkumu právní úpravy povinné vakcinace omezující právo na ochranu soukromí zahrnující i zásahy do tělesné integrity pětistupňový test používaný v judikatuře ESLP.²⁵⁶ „*První krok testu se táže, zda projednávaný případ spadá pod věcný rozsah těch práv, jež jsou omežována*

²⁴⁸ Odlišné stanovisko soudce Stanislava Balíka k nálezů ÚS ze dne 25. 3. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 43/13.

²⁴⁹ Odlišné stanovisko soudce Jana Filipa k nálezů ÚS ze dne 25. 3. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 43/13.

²⁵⁰ Odlišné stanovisko soudkyně Kateřiny Šimáčkové k nálezů ÚS ze dne 27. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 16/14. Ústavní přezkum se v bodech 102- 106 se opírá o názor o dobru očkování pro děti a argument nutnosti solidarity.

²⁵¹ Nález ÚS ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08. Tímto argumentem lze i ospravedlnit často kritizované rozhodnutí o zrušení 90,-Kč, které v předchozí dvou třetinové výši nebylo shledáno za protiústavní.

²⁵² Nález ÚS ze dne 11. 6. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 11/02. K naplnění principu právní jistoty je třeba odlišný přístup odůvodnit.

²⁵³ Nález ÚS ze dne 22. 12. 2015, sp. zn. I. ÚS 1253/14, bod 42.

²⁵⁴ Tamtéž, bod 44.

²⁵⁵ Nález ÚS ze dne 27. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 19/14, bod 73.

²⁵⁶ KOSAR, David. Komentář. KMEC, Jiří, KOSAR, David, KRATOCHVÍL Jan, BOBEK, Michal. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 99– 116.

[...] Druhá otázka testu směřuje ke zjištění, zda bylo do základního lidského práva skutečně v konkrétním případě zasazeno [...] Předmětem třetího kroku testu je přezkum legality omezení práva na ochranu soukromí [...] Čtvrtý krok testu nastoluje požadavek legitimacy omezení dotčených základních práv. Evropská otázka zní takto: Sleduje zásah do lidského práva alespoň některý z povolených legitimních cílů? [...] Bezje vší pochybnosti nejvýznamnější pátý krok testu má odpovědět na otázku nezbytnosti omezení základního práva zákonem.²⁵⁷ Kladným vyhodnocením všech pěti bodů naznačeného testu, dospěl Ústavní soud k závěru, že právní úprava s naznačeným testem jsou v souladu.²⁵⁸ V disentu ústavní soudkyně Kateřiny Šimáčkové se objevuje kritika absence aplikace testu proporcionality v posledním kroku testu ESLP. A poukazuje na nutnost řádného odůvodnění jednotlivých nemocí, u nichž předchází šíření stanovením povinného očkování.²⁵⁹

V jiném nálezu Ústavní soud považoval za nucenou práci veřejnou službu v případě osob vedených v evidenci uchazečů o zaměstnání. V odůvodnění sice test rozumnosti ve vztahu k čl. 26 Listiny reflektuje a vymezuje ho, ale nijak ho blíže neodůvodňuje.²⁶⁰ Stanislav Balík v odlišném stanovisku vymezuje legitimní cíl jako „zabránění zneužívání nemocenských dávek“²⁶¹ a dle jeho názoru v testu racionality ob stojí.²⁶² Kůrka trefně vystihuje, že „(n)ebyl-li test rozumnosti důsledně proveden, nemůže být spolehlivý ani dosažený výsledek.“²⁶³

Lze tedy shrnout, že jsem provedenou analýzou nabídla vhled do rozhodovací praxe Ústavního soudu týkající se práva na ochranu zdraví. Zaměřila jsem se na strukturu odůvodnění, použitý přezkum ústavnosti, argumentaci v odůvodnění Ústavního soudu a provázanost čl. 31 Listiny s jinými články. Naznačila jsem nekonzistentnost dosavadní judikatury Ústavního soudu, nutnost precizace odůvodnění a argumentů, o které se Ústavní soud ve svých odůvodněních opírá.

²⁵⁷ Nález ÚS ze dne 27. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 19/14, body 74- 78.

²⁵⁸ Tamtéž.

²⁵⁹ Odlišné stanovisko soudkyně Kateřiny Šimáčkové k nálezu ÚS ze dne 27. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 19/14.

²⁶⁰ Nález ÚS ze dne 27. 11. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 1/12, bod 244.

²⁶¹ Ve shodě s nálezem ÚS ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 54/10.

²⁶² Odlišné stanovisko soudce Stanislava Balíka k nálezu ÚS ze dne 27. 11. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 1/12.

²⁶³ Odlišné stanovisko soudce Vladimíra Kůrky k nálezu ÚS ze dne 27. 11. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 1/12.

4 Problémy v judikatuře Ústavního soudu týkající se sociálních práv a možnosti jejich řešení

V souvislosti s vymezením problémů v judikatuře Ústavního soudu a naznačením možných řešení těchto problémů, jsem se rozhodla formulovat určité zásady a aspekty, kterými se je třeba při přezkumu zabývat. Při přezkumu sociálních práv je potřeba brát na vědomí vymezené okruhy témat v pořadí, v jakém jsou uvedeny s naznačenými závěry.²⁶⁴

4.1 Navržené aspekty přezkumu sociálních práv

Uvedení rozhodných skutečností, charakteristika skutkového stavu

Všechny rozhodné skutečnosti musí být uvedeny v podaném návrhu. Ústavní soud je vázán navrhovatelem uplatněnou argumentací v odůvodnění jeho návrhu. Ústavní soud se vyjádřil, že z jeho vlastní iniciativy nemusí být činěna navrhovatelem nebo vedlejším účastníkem neuplatněná zjištění a zkoumány další skutečnosti.²⁶⁵ Naopak Ústavní soud nezavazuje uplatněná ústavněprávní kvalifikace. Jinými slovy návrh vymezuje tvrzený protiústavní skutkový děj a ne navrhovatelovo právní posouzení. To ostatně plyne ze zásady *iura novit curia*.²⁶⁶ Stačí tedy tvrdit porušení jakékoli složky ústavně zaručeného práva a nemusí být ani výslovně namítáno porušení samotného esenciálního obsahu práva. Navrhovatel může, „*ale v podstatě ani nemusí*“ namítat porušení principu rovnosti. Postačí, když z vylíčeného skutkového stavu vyplývá odlišné zacházení.

Konkrétní článek Listiny a způsob realizace tohoto článku

Dále musíme vytyčit, jaká práva byla zásahem dotčena nebo namítaným nekonáním nezajištěna. V případě zasažení i jiného práva, než je právo taxativně stanovené v č. 41 odst. 1 Listiny, se použije ve vztahu k tomuto jinému právu test proporcionality v intenzitě příkazu k optimalizaci.²⁶⁷ V opačném případě by potenciálně docházelo k nežádoucímu snižování intenzity přezkumu.²⁶⁸ Například právo na ochranu zdraví má více aspektů a mnohdy může docházet k zásahu do fyzické integrity člověka. V takovém případě se přezkoumává čl. 7 odst. 1 Listiny nepodléhající omezení článku 41 odst. 1 Listiny testem proporcionality.²⁶⁹

²⁶⁴ Tyto závěry jsou v zásadě uplatnitelné jak při přezkumu ústavnosti zákonů, tedy abstraktní kontrole norem, tak v řízení o ústavní stížnosti.

²⁶⁵ Nález ÚS ze dne 8. 12. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 5/15, bod 57.

²⁶⁶ Nález ÚS ze dne 26. 4. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 37/04, bod 54.

²⁶⁷ ANTOŠ, Marek. *Judikatura ústavního soudu...*, s. 7.

²⁶⁸ Dle nálezu ÚS ze dne 22. 10. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 19/13, v bodech 49-51, se nejspíše test proporcionality užije i v případě porušení práva v čl. 41 odst. 1 Listiny a principu rovnosti bez rozlišení akcesorické a neakcesorické rovnosti.

²⁶⁹ Což dokazují nálezy ÚS ze dne 9. 1. 2014, sp. zn. III. ÚS 2253/13, v bodech 15-16 a nálezy ÚS ze dne 9. 7. 2009, sp. zn. II. ÚS 2379/08, body 12, 15.

Ladislav Vyhnanek při zmínce čl. 41 odst. 1 Listiny uvádí, že „(t)ajemná čísla článků dopadají [...] z velké části právě na základní sociální práva a [...] překvapivě i na právo na svobodnou volbu povolání“²⁷⁰. Lze dovodit, že ne všechny zahrnuté odkazy budou správné.²⁷¹

Princip dělby moci a přísnost ve zdrženlivosti

Při přezkumu sociálních práv musí být dodržen široký prostor uvážení zákonodárce a zároveň je zákonodárce omezen ve svévolném počínání či dokonce v popření samotného sociálního práva.²⁷²

Detailní úpravu pravidel „vycházejících z expertních znalostí, je i při jejich dopadu na poměry jedince třeba přenechat exekutivní oblasti a koncepčním úvahám legislativní politiky.“²⁷³ Ústavní soud byl na sebe i v minulosti přísný ve zdrženlivosti, když „(v)e vztahu ke všem poplatkům shledal důvody pro zachování maximální míry zdrženlivosti při realizaci své pravomoci přistoupit k derogačnímu rozhodnutí s tím, že předkládání nejbodnějších způsobů naplňování sociálních práv dle hlavy čtvrté Listiny je úkolem politických stran opírajících se o mandát získaný od voličů“²⁷⁴.

Vymezení esenciálního obsahu práva

K esenciálnímu jádru bych přistupovala dle vymezení Tomoszkem²⁷⁵ a zjednodušeně tento postup nastíním. Nejdříve si vymežíme konkrétní článek Listiny a komponent, kterému chceme vydefinovat podstatu. Přezkoumáme smysl zakotvení, budeme se ptát po jeho ústavněprávně relevantních účelech a důvodech. Dále zjistíme, jak Ústavní soud ve své předchozí judikatuře přistupuje k esenci a naznačený přístup, pokud dojdeme ke stejnému výsledku, budeme následovat nebo zvolíme odlišný přístup a jiné definování odůvodníme.

Esenciální obsah čl. 31 Listiny byl Ústavním soudem vymezen jako povinnost státu spočívající ve vytvoření systému veřejného zdravotního pojištění zajišťující nárok na přiměřenou kvalitu zdravotní péče²⁷⁶ pojištěncům spočívající v ošetřeních a léčbě dle jejich objektivních potřeb a požadavků.²⁷⁷

²⁷⁰ VYHNÁNEK, Ladislav. *Přezkum sociálních práv ústavními soudy II* [online]. jinepravo.blogspot.cz, 18. 1. 2012 [cit. 5. 12. 2016]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.cz/2012/01/prezkum-socialnich-prav-ustavnimi-soudy-18.html>>.

²⁷¹ Například nevhodné zařazení čl. 32 odst. 3 Listiny upravující rovnost manželských a nemanželských dětí. Podrobněji BARTOŇ, Michal a kol. *Základní práva*, s. 106. Vzhledem k omezenému rozsahu práce tuto problematiku nebudu blíže rozvádět.

²⁷² Nález ÚS ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, body 40-42.

²⁷³ Nález ÚS ze dne 27. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 19/14, bod 85.

²⁷⁴ Nález ÚS ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, bod 92.

²⁷⁵ TOMOSZEK, Maxim. *Esenciální obsah...*, s. 15.

²⁷⁶ Usnesení ÚS ze dne 5. 5. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 23/98.

²⁷⁷ Nález ÚS ze dne 4. 6. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 14/02.

Použití testu racionality, tzv. rozumnosti

Příkláním se k tomu, abychom čtyřstupňovému testu racionality dali „šanci“. To za předpokladu, že Ústavní soud bude dodržovat naznačený přezkum co do obsahového vymezení a rozsahu. Z těchto poznatků bude vyvozovat explicitní závěry v jednotlivých krocích a vše důsledně odůvodní a dospěje tak k relevantnímu výsledku.²⁷⁸

Jsem názoru, že zvolený test racionality vhodně reflektuje českou právní úpravu v hlavě čtvrté, čl. 4 odst. 4 a čl. 41 odst. 1 Listiny. Jen je třeba při přezkumu práv zakotvených v čl. 41 odst. 1 Listiny dbát na rozlišování mezi negativními a pozitivními závazky státu. S určitou nadsázkou bych tento přístup označila „na pozitivní závazky státu v oblasti sociálních práv rozumně“.

Mnou navrhované řešení se omezuje na test racionality pouze v případě pozitivního závazku státu upraveného v čl. 41 odst. 1 Listiny, který se nedotýká samé podstaty práva. Zbylé případy (negativní závazek státu a zasažení esenciálního obsahu sociálního práva pozitivním závazkem) by byly přezkoumány testem proporcionality v intenzitě příkazu k optimalizaci.

Ve shodě s Kratochvílem navrhuji přeformulování třetího kroku testu racionality. Má být posouzeno, zda stát svůj pozitivní závazek naplnil. Nesouhlasím však s tím, že negativní závazky vyplývající z článku 41 odst. 1 Listiny by měly být přezkoumány také testem racionality.²⁷⁹ V takovém případě by automaticky měl být použit test proporcionality v intenzitě příkazu k optimalizaci. Tento závěr dovozují s ohledem na judikaturu z poslední doby přezkoumávající negativní závazek státu v čl. 26 Listiny testem proporcionality v intenzitě příkazu k optimalizaci.²⁸⁰

K negativním závazkům státu bývá řazeno právo na svobodnou volbu podnikání.²⁸¹ Stát nesmí zasahovat do sdružování v odborech, nepotlačovat stávkou, v zásadě nezasahovat do rodinného života, příliš neomezovat zřizování soukromých škol a také nepoškozovat životní prostředí.²⁸²

Tímto přístupem nedojde k narušení principu dělby moci ve státě a dostojíme požadavku zdrženlivosti ze strany Ústavního soudu. Nedochozí k nežádoucímu rozšíření vyšší míry intenzity přezkumu ze strany Ústavního soudu, protože sociální práva generují převážně pozitivní závazky²⁸³ a na ty se stále bude uplatňovat nižší míra intenzity přezkumu racionalitou. Mnou navržená nižší

²⁷⁸ Stejně jako jiní autoři zmínění v částech kritik.

²⁷⁹ KRATOCHVÍL, Jan. *Test racionality...*, s. 1059.

²⁸⁰ Nález ÚS ze dne 25. 10. 2016, sp. zn. II. ÚS 443/16. Toto propojení uvádím s vědomím toho, že ÚS tak činil nejen s ohledem na negativní závazek, ale i mezinárodní závazky státu.

²⁸¹ VYHNÁNEK, Ladislav. *Přezkum sociálních práv ústavními soudy I.* [online]. jinepravo.blogspot.cz, 11. 1. 2012 [cit. 5. 12. 2016]. Dostupné na <http://jinepravo.blogspot.cz/2012/01/prezkum-socialnich-prav-ustavnimi-soudy_400.html>.

²⁸² Zajímavou otázkou, kterou nemohu vzhledem k omezenému rozsahu práce rozebrat, je otázka, zda všechny vyjmenované články v 41 odst. 1 Listiny a jejich komponenty generují jak pozitivní, tak negativní závazky. Například poskytnutí určité dávky nebo bezplatná zdravotní péče.

²⁸³ Například „u sociálních práv jde o judikování pozitivních závazků.“ viz KRATOCHVÍL, Jan. *Test racionality...*, s. 1074.

míra intenzity přezkumu dle mého názoru vhodně reflektuje, že jde o otázky, které jsou „politikou“ zvoleného reprezentanta.

Věřím, že tímto postupem předejdeme i výtce Antoše, že „*dochází k účelové manipulaci s prováděním testu racionality*“²⁸⁴ a zároveň dosáhneme větší flexibility posouzení konkrétních dopadů právní úpravy.²⁸⁵ Považuji imperativ zdržet se aktivních zásahů do základních práv za natolik důležitý, aby byl přezkoumán testem proporcionality v intenzitě příkazu k optimalizaci.

V žádném ze zkoumaných odůvodnění rozhodnutí Ústavního soudu nebylo právo na bezplatnou zdravotní péči spojováno s negativním závazkem státu. „*Podle druhé věty čl. 31 Listiny mají občané na základě veřejného pojištění právo na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky za podmínek, které stanoví zákon. Jde o základní právo mající povahu práva sociálního, což znamená, že smyslem jeho ústavního zakotvení není vymezení prostoru svobody jednotlivce, do kterého veřejná moc není oprávněna zasahovat, nýbrž naopak garance, že stát bude v určitých případech aktivně jednat, aby zajistil podmínky pro jeho důstojný život a rovnost šancí.*“²⁸⁶ „*K zajištění rovného přístupu ke zdravotní péči slouží i další požadavek přímo vyplývající z čl. 31 Listiny, jímž je existence systému veřejného zdravotního pojištění. Přijetí zákonné úpravy k jeho zajištění, jakož i jeho faktické provedení, je povinností státu a v jeho rámci především orgánů moci zákonodárné a moci výkonné.*“²⁸⁷

Pokud Ústavní soud použil k přezkumu v empirické části test racionality, vymezoval legitimní cíl jako ochranu veřejného zdraví a ochranu práv dětí navštěvujících předškolní zařízení před vzájemným šířením nakažlivých nemocí.²⁸⁸ Ústavní soud použil test racionality, když zkoumal právní úpravu, která „*sledovala cíl přehodnocení rozsahu bezplatně poskytované lázeňské léčebně rehabilitační péče s ohledem na současné medicínské poznatky a postupy a efektivnější využívání financí z prostředků zdravotního pojištění, tedy cíl, jež nelze z hlediska uvedených základních práv považovat za nelegitimní*“²⁸⁹. Dále je uvedeno, že „*sledovaný cíl, totiž vyvést z režimu úhrad z veřejného zdravotního pojištění ty služby, které s vlastním poskytováním zdravotní péče nemají co společného, je legitimní*“²⁹⁰. Za ústavně souladnou byla vyhodnocena i úhradová vyhláška, jelikož „*limitace výše úhrad [...] přispívá k nalezení rovnováhy mezi finančními požadavky poskytovatelů zdravotních služeb a možnostmi systému veřejného zdravotního pojištění, a tím ke spravedlivému přerozdělení jeho prostředků. Jde o jeden z prostředků působících na poskytovatele zdravotních služeb, aby svou činnost prováděli efektivně*“²⁹¹. Vymezení v těchto případech odpovídá mnou navrženému třetímu kroku testu racionality.

²⁸⁴ ANTOŠ, Marek. *Judikatura ústavního soudu...*, s. 11.

²⁸⁵ ANTOŠ, Marek. *Judikatura ústavního soudu...*, s. 11, 13.

²⁸⁶ Nález ÚS ze dne 25. 3. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 43/13, bod 25.

²⁸⁷ Nález ÚS ze dne 8. 12. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 5/15, bod 36.

²⁸⁸ Nález ÚS ze dne 27. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 16/14, body 99-101.

²⁸⁹ Nález ÚS ze dne 25. 3. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 43/13, bod 46.

²⁹⁰ Nález ÚS ze dne 20. 6. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 36/11, bod 56.

²⁹¹ Nález ÚS ze dne 8. 12. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 5/15, bod 62.

Rovné zacházení, princip rovnosti a zákaz diskriminace

Bez ohledu na různorodost názorů na konkrétní pojetí rovnosti v sociální oblasti²⁹², je třeba se při přezkumu sociálních práv zabývat principem rovnosti²⁹³. A to i přesto, že nebude porušení rovného zacházení výslovně namítáno.²⁹⁴

Pokud budeme hovořit o formální a materiální podobě rovnosti, tak i přes neexistenci formální nerovnosti a nevytvoření právních překážek, může vznikat napětí mezi rovností materiální a regulací sociálně ekonomických otázek. Ve svém důsledku může vytvoření překážek faktických vést ke vzniku materiální nerovnosti.²⁹⁵ Judikaturní činnost ukazuje, že přezkum diskriminačních důvodů je vykládán extenzivně a „(p)odstatná je rozumnost a proporcionalita odlíšení určité situace od situace jiné“²⁹⁶.

Mnou navrhaným řešením je takové, které dle předchozího vyhodnocení, zda se použije přezkum v nižší intenzitě testem racionality, bude zohledňovat předchozí použitou intenzitu přezkumu a ta bude užitá jako intenzita přezkumu zákazu diskriminace pro odůvodnění nestejného postavení. Tudiž intenzita přezkumu porušení principu rovnosti bude záviset na intenzitě přezkumu ústavnosti v předchozím kroku.

Příkladem může být nastavení podmínek k přiznání nároku na sirotčí důchod.²⁹⁷ Pokud bychom vyhodnotili, že se nejedná o zásah do esenciálního jádra práva a přezkoumali ho testem racionality, ve kterém by se toto zákonné nastavení zákonodárcem jevílo jako rozumné, pokračovali bychom přezkumem principu rovnosti. Je zjevné, že nestejně postavení má nezaopatřené dítě se zemřelým rodičem s nárokem na důchod a s rodičem bez tohoto nároku. V tom bychom se v návaznosti na předchozí užití testu racionality ptali, zda se jedná o nerovnost rozumně zdůvodnitelnou. Stěžejním by bylo tedy odůvodnění existující nerovnosti. Přestože „(p)ůvodním účelem pozůstalostních důchodů bylo nahradit příjem jediného živatele rodiny, kterým byl manžel (otec)“²⁹⁸, v současné době „(p)ozůstalostní důchod je odvozen z důchodových nároků zemřelého“²⁹⁹. Na první pohled by se mohla snést vlna kritiky na takto vymezené podmínky a nemožnost nárokovat sirotčí důchod nezaopatřenými dětmi, pokud jejich zemřelý rodič nebyl poživitelem některého z důchodů nebo nezemřel-li následkem pracovního úrazu. Zaopatření jim však stát poskytuje dle okolností případu

²⁹² BARTOŇ, Michal a kol. *Základní práva*, s. 172.

²⁹³ Ráda bych poděkovala Doc. JUDr. Michalu Bartoňovi, Ph.D., za cenné podněty při tvorbě této části textu. Názory a závěry jdou plně a pouze na vrub autorky diplomové práce.

²⁹⁴ Jak bylo učiněno v nálezů ÚS ze dne 21. 1. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 15/02. Blíže BARTOŇ, Michal a kol. *Základní práva*, s. 176.

²⁹⁵ BARTOŇ, Michal a kol. *Základní práva*, s. 175.

²⁹⁶ KOSAŘ, David a kol. *Ústavní právo. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014, s. 404.

²⁹⁷ Dle § 52 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

²⁹⁸ TRÖSTER, Petr a kol. *Právo sociálního zabezpečení*. 6. podstatně přepracované a aktualizované vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 172.

²⁹⁹ Tamtéž, s. 173.

jinými dávkami³⁰⁰ v souladu s účely, pro které jsou dávky poskytovány. Takovéto vymezení jednotlivých účelů dávek a nastavení právní úpravy bude vyhodnoceno jako rozumně nastavené z hlediska přezkumu principu rovnosti a v mezích uvážení zvoleného řešení zákonodárce, když sirotčí důchod odvozuje z nároků zemřelého.

4.2 Úvahy do budoucna

V dalším možném vývoji judikatury by bylo vhodné odlišovat míru intenzity přezkumu na základě pozitivních a negativních závazků státu. Porušení rovnosti by mohlo být přezkoumáváno ve stejné intenzitě jako u přezkumu „nosného“ práv. Dále je třeba vyjasnit, zda ke všem zařazeným článkům v čl. 41 odst. 1 Listiny bude volena nižší míra intenzity přezkumu co do pozitivních závazků a zda všechna tam vyjmenovaná ustanovení generují jak pozitivní tak negativní závazky státu.

³⁰⁰ Například sociální pomoci dle zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, jako jsou příspěvek na živobytí nebo doplatek na bydlení.

Závěr

Diplomová práce se zabývá metodologií ústavního přezkumu zásahů do sociálních práv upravených v hlavě čtvrté Listiny základních práv a svobod. Tato práce podrobuje kritické analýze metodu přezkumu sociálních práv Ústavním soudem na základě dosavadní judikatury a kritiky v odborné literatuře.

Nejprve jsem obecně vymezila pojmy, které se pojí s problematikou sociálních práv, jako jsou míra ústavní ochrany sociálních práv, garantovaný ústavněprávní standard, role Ústavního soudu a dále specifické znaky ochrany, judicializace politiky, justiciabilita sociálních práv a vymahatelnost sociálních práv. Právní úprava v hlavě čtvrté je rozmanitá. Demonstrovala jsem, jak se v souhrnu liší počty rozhodnutí, které se pojí s jednotlivými články vyjmenovanými v hlavě čtvrté Listiny. Nejčastěji se v judikatuře Ústavního soudu vyskytují články 32 a 26 Listiny.

V další části práce jsem vymezila jednotlivé metodologie přezkumu základních práv užívané Ústavním soudem a přiřadila jsem k nim kritiku autorů z poslední doby. Naznačila jsem podobnosti a odlišnosti jednotlivých testů ústavnosti a vztahy mezi nimi. S tím také souvisí problematika vymezení esenciálního obsahu jednotlivých práv, kterou jsem se také zabývala a vymezila ji. V této části práce dospívám k závěru, že jednotlivé metodologie přezkumu nemají předem jasně stanovený obsah a rozsah použití. Pokud se Ústavní soud přihlásí k aplikaci určité metodologie, ne vždy precizně dodržuje vymezený obsah jednotlivých kroků testu a odůvodňuje jej. Problematickými aspekty jednotlivých zvolených metodologií Ústavního soudu shledávám nalezení systematiky, nutnost dodržování jednotlivých zvolených kritérií a kroků testů a také vymezení vztahů mezi testy.

Následně jsem empirickou analýzu přiblížila dosavadní judikaturu Ústavního soudu týkající se práva na ochranu zdraví v posledních letech. V příložené tabulce jsem zkoumala, jak často Ústavní soud použil nějakou ze zvolených metodologií přezkumu. Výsledkem je zjištění, že právo na ochranu zdraví bylo testem racionality přezkoumáváno v posledních více jak šesti letech jen dvakrát. Naznačila jsem nekonzistentnost dosavadní judikatury Ústavního soudu, nutnost precizace odůvodnění a argumenty, o které se Ústavní soud ve svých odůvodněních opírá.

S ohledem na judikaturu Ústavního soudu ČR a kritiku v odborné literatuře jsem zformulovala zásady a kroky, kterými je třeba se v sociální oblasti zabývat. Také jsem navrhla přístup k sociálním právům, který jsem si zvolila za hlavní cíl práce. Pro mnou zvolené řešení je klíčové dělení na pozitivní a negativní závazky státu. Výsledkem celé práce je přesvědčení, že se přezkum testem racionality uplatní na pozitivní závazky práv upravených v článku 41 odst. 1 Listiny. Dalším nosným závěrem práce je přezkum porušení rovnosti ve stejné intenzitě jako u přezkumu „nosného“ práv. Odůvodnění intenzity ústavního přezkumu principu rovnosti je tedy závislé na zvolené intenzitě v předchozím přezkumu.

Mnou zvolené řešení považuji za vhodnou, jednotnou a vyváženou metodologii, která by mohla být používána v dalším vývoji ústavního přezkumu sociálních práv. Zároveň by takovýto přístup přispěl ke konzistentnímu rozhodování Ústavního soudu v této oblasti práva.

Seznam použitých zdrojů

Literatura

BARTOŇ, Michal, KRATOCHVÍL, Jan, KOPA, Martin, TOMOSZEK, Maxim, JIRÁSEK, Jiří a SVÁČEK, Ondřej. *Základní práva*. Praha: Leges, 2016. 608 s.

BOUČKOVÁ, Pavla. *Rovnost a sociální práva*. Praha: Auditorium, 2009. 198 s.

KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, KRATOCHVÍL Jan, BOBEK, Michal. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012. 1660 s.

KOCH, Ida, Elisabeth. *Human Rights as Indivisible Rights: the protection of socio-economic demands under the European Convention on Human rights*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston: 2009. 345 s.

KOSAŘ, David a kol. *Ústavní právo. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014. 636 s.

KRATOCHVÍL, Jan. *Sociální práva v Evropské úmluvě na ochranu lidských práv a Mezinárodním paktu o občanských a politických právech*. Praha: Univerzita Karlova. 2010. 242 s.

TRÖSTER, Petr a kol. *Právo sociálního zabezpečení*. 6. podstatně přepracované a aktualizované vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 320 s.

WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch., LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL, Ivo a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. 931 s.

Právní předpisy

Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.

Listina základních práv a svobod vyhlášená usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., jako součást ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

Základní zákon Spolkové republiky Německo ze dne 23. května 1949, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.

Dokumenty OSN

Vídeňská deklarace a akční program, generální shromáždění A/CONF.157/23, ze dne 12. července 1993.

Odborné články v časopisech

ANTOŠ, Marek. Judikatura ústavního soudu k sociálním právům: „Nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, neúčinnější či nejmoudřejší“? *Jurisprudence*, 2014, č. 6, s. 3- 14.

BOBEK, Michal. Výzkum v Právu: Reklama na Nike anebo kvantová fyzika? *Jurisprudence*, 2016, č. 6, 2016, s. 3- 10.

ČERVÍNEK, Zdeněk. Standardy přezkumu ústavnosti v judikatuře ústavního soudu. *Jurisprudence*, 2015, č. 4, s. 21- 29.

CHMEL, Jan. Politika na Ústavním soudě? Vliv politického přesvědčení na hlasování soudců „druhého“ Ústavního soudu (1. část). *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2013, č. 2, s. 178–185.

KRATOCHVÍL, Jan. Test racionality: skutečně vhodný test pro sociální práva? *Právník*, 2015, č. 12, s. 1055-1059.

TOMOSZEK, Maxim. Esenciální obsah základních práv jako součást podstatných náležitostí demokratického právního státu. *Jurisprudence*, 2015, č. 2, s. 3- 15.

VYHNÁNEK, Ladislav. Proporcionálně či jinak? Problém ústavního přezkumu zásahů do sociálních práv. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2014, č. 3, s. 203- 221.

Internetové zdroje

VYHNÁNEK, Ladislav. *Přezkum sociálních práv ústavními soudy I* [online]. jinepravo.blogspot.cz, 11. ledna 2012 [cit. 5. 12. 2016]. Dostupné na <http://jinepravo.blogspot.cz/2012/01/prezkum-socialnich-prav-ustavnimi-soudy_400.html>.

VYHNÁNEK, Ladislav. *Přezkum sociálních práv ústavními soudy II* [online]. jinepravo.blogspot.cz, 18. ledna 2012 [cit. 5. 12. 2016]. Dostupné na <http://jinepravo.blogspot.cz/2012/01/prezkum-socialnich-prav-ustavnimi-soudy_18.html>.

KOLUMBER, David. *Zákonné provedení sociálních práv podle Listiny základních práv a svobod* [online]. [pravniprostor.cz](http://www.pravniprostor.cz), 11. srpna 2015 [cit. 5. 12. 2016]. Dostupné na <<http://www.pravniprostor.cz/clanky/ustavni-pravo/zakonne-provedeni-socialnich-prav-podle-listiny-zakladnich-prav-a-svobod>>.

Ročenka 2015. Ústavní soud České republiky, 2016, s. 63 [online]. [usoud.cz](http://www.usoud.cz) [cit. 5. 12. 2016]. Dostupné na: <http://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Aktualne_prilohy/Ustavni_soud_Rocenka_2015.pdf>.

Disertační práce

VYHNÁNEK, Ladislav. *Komparativní analýza konfliktu mezi veřejným zájmem a ústavně zaručeným subjektivním právem v judikatuře nejvyšších a ústavních soudů*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, 167 s.

Judikatura

Ústavní soud České republiky

Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. května 1999, sp. zn. Pl. ÚS 23/98

Usnesení Ústavního soudu ze dne 14. května 2009, sp. zn. I. ÚS 591/09

Usnesení Ústavního soudu ze dne 7. října 2009, sp. zn. I. ÚS 2219/09

Usnesení Ústavního soudu ze dne 12. července 2010, sp. zn. IV. ÚS 586/10

Usnesení Ústavního soudu ze dne 7. prosince 2010, sp. zn. I. ÚS 1612/10

Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. prosince 2010, sp. zn. III. ÚS 2720/10

Usnesení Ústavního soudu ze dne 13. ledna 2011, sp. zn. II. ÚS 3284/10

Usnesení Ústavního soudu ze dne 17. února 2011, sp. zn. III. ÚS 3504/10

Usnesení Ústavního soudu ze dne 20. prosince 2011, sp. zn. II. ÚS 3420/11

Usnesení Ústavního soudu ze dne 2. dubna 2012, sp. zn. IV. ÚS 2538/11

Usnesení Ústavního soudu ze dne 9. května 2012, sp. zn. IV. ÚS 72/12

Usnesení Ústavního soudu ze dne 9. července 2012, sp. zn. IV. ÚS 3313/11

Usnesení Ústavního soudu ze dne 13. prosince 2012, sp. zn. II. ÚS 2873/12

Usnesení Ústavního soudu ze dne 14. března 2013, sp. zn. II. ÚS 3579/12
Usnesení Ústavního soudu ze dne 20. března 2013, sp. zn. II. ÚS 2963/12
Usnesení Ústavního soudu ze dne 9. prosince 2013, sp. zn. IV. ÚS 1791/12
Usnesení Ústavního soudu ze dne 18. března 2014, sp. zn. II. ÚS 311/14
Usnesení Ústavního soudu ze dne 14. května 2014, sp. zn. IV. ÚS 4282/12
Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. února 2015, sp. zn. I. ÚS 1992/14
Usnesení Ústavního soudu ze dne 17. února 2015, sp. zn. II. ÚS 2202/14
Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. března 2015, sp. zn. II. ÚS 391/14
Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. dubna 2015, sp. zn. III. ÚS 1479/14
Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. května 2015, sp. zn. I. ÚS 3536/14
Usnesení Ústavního soudu ze dne 30. června 2015, sp. zn. IV. ÚS 292/15
Usnesení Ústavního soudu ze dne 17. července 2015, sp. zn. II. ÚS 1564/15
Usnesení Ústavního soudu ze dne 17. srpna 2015, sp. zn. III. ÚS 3311/12
Usnesení Ústavního soudu ze dne 31. srpna 2015, sp. zn. II. ÚS 246/15
Usnesení Ústavního soudu ze dne 15. září 2015, sp. zn. III. ÚS 2360/15
Usnesení Ústavního soudu ze dne 15. března 2016, sp. zn. II. ÚS 264/16
Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. září 2016, sp. zn. II. ÚS 2257/16
Nález Ústavního soudu ze dne 15. února 1994, sp. zn. Pl. ÚS 35/93
Nález Ústavního soudu ze dne 12. října 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94
Nález Ústavního soudu ze dne 13. června 1995, sp. zn. Pl. ÚS 25/94
Nález Ústavního soudu ze dne 9. října 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96
Nález Ústavního soudu ze dne 13. srpna 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02
Nález Ústavního soudu ze dne 30. října 2002, sp. zn. Pl. ÚS 39/01
Nález Ústavního soudu ze dne 21. ledna 2003, sp. zn. Pl. ÚS 15/02
Nález Ústavního soudu ze dne 26. března 2003, sp. zn. Pl. ÚS 42/02
Nález Ústavního soudu ze dne 4. června 2003, sp. zn. Pl. ÚS 14/02
Nález Ústavního soudu ze dne 25. listopadu 2003, sp. zn. I. ÚS 504/03

Nález Ústavního soudu ze dne 18. srpna 2004, sp. zn. Pl. ÚS 7/03
Nález Ústavního soudu ze dne 26. dubna 2006, sp. zn. Pl. ÚS 37/04
Nález Ústavního soudu ze dne 6. června 2006, sp. zn. Pl. ÚS 42/04
Nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2006, sp. zn. Pl. ÚS 38/04
Nález Ústavního soudu ze dne 27. září 2006, sp. zn. Pl. ÚS 51/06
Nález Ústavního soudu ze dne 5. října 2006, sp. zn. Pl. ÚS 61/04
Nález Ústavního soudu ze dne 13. září 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06
Nález Ústavního soudu ze dne 16. října 2007, sp. zn. Pl. ÚS 53/04
Nález Ústavního soudu ze dne 16. října 2007, sp. zn. Pl. ÚS 78/06
Nález Ústavního soudu ze dne 23. dubna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 2/08
Nález Ústavního soudu ze dne 20. května 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08
Nález Ústavního soudu ze dne 21. dubna 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/08
Nález Ústavního soudu ze dne 26. května 2009 sp. zn. Pl. ÚS 40/08
Nález Ústavního soudu ze dne 9. července 2009, sp. zn. II. ÚS 2379/08
Nález Ústavního soudu ze dne 23. března 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/07
Nález Ústavního soudu ze dne 13. září 2011, sp. zn. I. ÚS 2785/08
Nález Ústavního soudu ze dne 24. dubna 2012, sp. zn. Pl. ÚS 54/10
Nález Ústavního soudu ze dne 27. listopadu 2012, sp. zn. Pl. ÚS 1/12
Nález Ústavního soudu ze dne 5. prosince 2012, sp. zn. IV. ÚS 444/11
Nález Ústavního soudu ze dne 15. ledna 2013, sp. zn. Pl. ÚS 15/12
Nález Ústavního soudu ze dne 2. dubna 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13
Nález Ústavního soudu ze dne 29. května 2013, sp. zn. Pl. ÚS 10/13
Nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2013, sp. zn. Pl. ÚS 36/11
Nález Ústavního soudu ze dne 30. července 2013, sp. zn. Pl. ÚS 37/11
Nález Ústavního soudu ze dne 22. října 2013, sp. zn. Pl. ÚS 19/13
Nález Ústavního soudu ze dne 9. ledna 2014, sp. zn. III. ÚS 2253/13
Nález Ústavního soudu ze dne 25. března 2014, sp. zn. Pl. ÚS 43/13

Nález Ústavního soudu ze dne 13. května 2014, sp. zn. Pl. ÚS 44/13
Nález Ústavního soudu ze dne 22. května 2014, sp. zn. I. ÚS 3367/13
Nález Ústavního soudu ze dne 10. července 2014, sp. zn. Pl. ÚS 31/13
Nález Ústavního soudu ze dne 15. prosince 2014, sp. zn. Pl. ÚS 9/14
Nález Ústavního soudu ze dne 27. ledna 2015, sp. zn. Pl. ÚS 16/14
Nález Ústavního soudu ze dne 27. ledna 2015, sp. zn. Pl. ÚS 19/14
Nález Ústavního soudu ze dne 12. května 2015, sp. zn. Pl. ÚS 55/13
Nález Ústavního soudu ze dne 21. července 2015, sp. zn. II. ÚS 2077/14
Nález Ústavního soudu ze dne 24. srpna 2015, sp. zn. I. ÚS 870/14
Nález Ústavního soudu ze dne 1. prosince 2015, sp. zn. II. ÚS 2307/15
Nález Ústavního soudu ze dne 8. prosince 2015, sp. zn. Pl. ÚS 5/15
Nález Ústavního soudu ze dne 22. prosince 2015, sp. zn. I. ÚS 1253/14
Nález Ústavního soudu ze dne 3. února 2016, sp. zn. I. ÚS 3599/15
Nález Ústavního soudu ze dne 12. dubna 2016, sp. zn. I. ÚS 2315/15
Nález Ústavního soudu ze dne 12. dubna 2016, sp. zn. I. ÚS 2224/15
Nález Ústavního soudu ze dne 27. září 2016, sp. zn. IV. ÚS 3183/15
Nález Ústavního soudu ze dne 25. října 2016, sp. zn. II. ÚS 443/16
Nález Ústavního soudu ze dne 6. prosince 2016, sp. zn. Pl. ÚS 32/15

Ostatní rozhodnutí

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 9. listopadu 1999, stížnost č. 26449/95- Věc ŠPAČEK, s. r. o., proti ČESKÉ REPUBLICE.

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 5. listopadu 2002, stížnost č. 36548/97 - Věc PINCOVÁ A PINC proti ČESKÉ REPUBLICE.

Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. dubna 2006, stížnost č. 65731/01 a 65900/01- Věc STEC A OSTATNÍ proti SPOJENÉMU KRÁLOVSTVÍ.

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. října 2010, stížnost č. 31555/05- Věc BENET CZECH, s. r. o., proti ČESKÉ REPUBLICE.

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 17. února 2011, stížnost č. 6268/08- Věc ANDRLE proti ČESKÉ REPUBLICĚ.

Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 7. července 2011, stížnost č. 37452/02- Věc STUMMER proti RAKOUSKU.

Nález ÚS SRN ze dne 9. února 2010, sp. zn. 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09.

Rozhodnutí ÚS SRN ze dne 30. září 2015, sp. zn. 2 BvR 1066/10.

Příloha: Empirická analýza práva na ochranu zdraví v judikatuře ÚS

Vysvětlivky k příloze:

Značka	Vysvětlení
A	ano
-	nenalezeno
PN	Populární název
N	Nález
U	Usnesení
OS	Odlišné stanovisko
L	Listina
R	racionalita
P	proporcionalita
p R	Princip rovnosti
PZN	pro zjevnou neopodstatněnost
PN	pro nepřipustnost
VO	odložená vykonatelnost - § 58/1 ZÚS
PNN	pro neoprávněnost návrhatele
NNŘ	náhrada nákladů řízení - § 62 ZÚS
St.	Stěžovatel
Sk.	Skupina

Článek Listiny	Rozhodnutí	Data vydání	Výrok	Soudce zpravodaj	Navrhovatel	Výslovné použití textu R	Nevýslovné použití textu R	Výslovná aplikace testu P	Nevýslovná aplikace testu P	Námítka stěžovatele e-pořovní PR Č. 1 L-N R	Čl. 3 odst. 1 AR	Odůvodnění PR	Ochrana jádra sociálního práva	Podstata a smysl práva-čl. 4(4) L	Změněná široká diskrece zákonodárce	Politická otázka	Solidaritá	PN	Článek Listiny	Populární název Poznámka z odůvodnění Ústavního soudu						
IV. ÚS 318 3/15	N	27. 9. 2016	vyhověno	Jirsa	St.-FO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	a	10	26	31	36	-	Odškodnění za nezákonné trestní stíhání (povinnost státu odčinit veškeré duševní útrapy poškozeného)		
II. ÚS 225 7/16	U	6. 9. 2016	odmítnuto PZN	Šimíček	St.-FO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	a	-					36			
I. ÚS 231 5/15	N	12. 4. 2016	vyhověno	Šimáčková	St.-FO	-	-	-	-	-	-	a	-	-	a	-	-	a	7	11			386	36	-	Aplikace obecně závazné vyhlášky v soudním řízení; Náhrada újmy na zdraví způsobené námrazou na pozemní komunikaci; Právní zastoupení statutárního města jako účelně vynaložené náklady - princip plné náhrady újmy na zdraví
I. ÚS 222 4/15	N	12. 4. 2016	vyhověno	Tomková	St.-FO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	a	a	11				36	36	-	Aktivní legitimace ve věcech náhrady účelně vynaložených nákladů léčení
II. ÚS 264 /16	U	15. 3. 2016	odmítnuto PZN	Zemánek	St.-FO	-	-	-	-	a	-	-	-	a	-	-	-	-			26		38	38		

III. ÚS 331 1/1 2	U	17. 8. 2015	odmít nuto PZN/ odmít nuto PNN/ NNR	Dav id	St. - F O	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	a	7	1 5	3 1	3 2	3 6	
II. ÚS 207 7/1 4	N	21. 7. 2015	vyhov ěno	Šim íček	St. - F O	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	a	6			3 1		3 6	- Odpovědnost obce za úraz na místní komunikaci
II. ÚS 156 4/1 5	U	17. 7. 2015	odmít nuto PZN	To mko vá	St. - F O	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		7		3 1		3 6	
IV. ÚS 292 /15	U	30. 6. 2015	odmít nuto PZN	For mán kov á	St. - F O	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-				3 1		3 6	
I.Ú S 353 6/1 4	U	5. 5. 2015	odmít nuto PZN	Šim áčk ová	St. - F O	-	-	-	-	a	a	-	-	-	-	-	-				3 1		3 6	
III. ÚS 147 9/1 4	U	16. 4. 2015	odmít nuto PZN	Kůr ka	St. - F O	-	-	-	-	-	-	-	-	-	a	a	a	a	6 7	1 0	3 1	3 3		- Povinné očkování
II. ÚS 391 /14	U	10. 3. 2015	odmít nuto PZN	Ze mán ek	St. - F O	-	-	-	-	-	-	-	-	-	a	-	-		8	1 0	1 5	3 1		
II. ÚS 220 2/1 4	U	17. 2. 2015	odmít nuto PZN	Suc hán ek	St. - F O	-	-	-	-	a	-	-	-	-	-	-	-				3 0	3 1	3 6	
I.Ú S 199 2/1 4	U	10. 2. 2015	odmít nuto PZN	Ze mán ek	St. - F O	-	-	-	-	-	-	-	-	a	-	-	-	-			3 1		3 6	

Shrnutí

Diplomová práce se zabývá metodologií ústavního přezkumu zásahů do sociálních práv upravených v hlavě čtvrté Listiny základních práv a svobod. Zaměřila jsem se na analýzu přezkumu a interpretace sociálních práv v judikatuře českého Ústavního soudu. V dosavadní české ústavní teorii můžeme nalézt mnoho závěrů a definovat některé oddělené kategorie principů používaných při soudní přezkumu. Tato problematika bývá autory často diskutována, přesto stále vyvstávají dosud nevyřešené otázky reflektované dosavadní literatuře.

Cílem této práce je navrhnout přezkum a interpretaci sociálních práv. Také jsem uvedla další možné prvky (charakteristiky), které mohou naznačit charakteristiky tohoto přezkumu a jeho metodologie. Za tímto účelem jsem v první kapitole definovala pojmy související se sociálními právy, konkrétně například vymahatelnost sociálních práv. Porozumění těmto teoretickým definicím je rozhodné pro porozumění celému přezkumu v praxi. V druhé kapitole se zabývám charakteristikami jednotlivých přezkumů používaných Ústavním soudem, jejich podobnosti, odlišnosti a možný prostor pro vývoj soudního přezkumu. Zohledňuji přitom dosavadní práce jiných autorů. Ve třetí kapitole analyzuji právo na ochranu zdraví v judikatuře Ústavního soudu České republiky. Stěžejní částí této práce je čtvrtá kapitola, která obsahuje návrh (změny) metodologie soudního přezkumu sociálních práv.

Dospěla jsem k závěru, že rozhodující je dělení na pozitivní a negativní závazky státu. Testem racionality by měly být přezkoumávány pouze pozitivní závazky práv upravených v článku 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Zvolená intenzita přezkumu sociálních práv má být rozhodující pro odůvodnění porušení principu rovnosti.

Summary

The final thesis deals with the methodology of judicial review of interventions into the social rights in Chapter four of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms. I focused on analysing the review and interpretation of the social rights in the judicature of the Czech Constitutional Court. It is possible to find many conclusions in the recent Czech constitutional theory and define some separated categories of the principles used by judicial review. These issues are quite often discussed by the authors, however, there are still some unanswered questions reflected in contemporary literature.

The aim of this work is to suggest review and interpretation of social rights. I also mentioned other possible features which may indicate characteristics of this review and its methodology. For

this purpose, I defined terms related to social rights, specifically for instance the enforceability of these rights in the Czech Republic in the first chapter. To understand these theoretical definitions is crucial for understanding these reviews in practice. In the second chapter I deal with the characteristics of the particular methodologies used by the Czech Constitutional Court, their similarities as well as differences and possible space for the development of judicial review. I reflect the works that other authors have published so far. In the third chapter I analyse the right to the protection of health in the case law of the Czech Constitutional Court. The main part of this thesis is chapter 4 which contains a proposal of a possible change of methodology of judicial review on social rights.

Finally, I arrived to a conclusion that dividing the positive and negative obligations of the state is crucial. Positive obligations of rights in the article 41 para. 1 of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms may be reviewed under the reasonability test. It is unified balancing methodology of judicial review that should be applied to social rights. The chosen intensity of the review of social right may be decisive for reasoning of breach of the principle of equality.

Klíčová slova

Český Ústavní soud, esenciální obsah, omezení základních práv, rovnost, sociální práva, soudní přezkum, test proporcionality, test racionality

Keywords

Czech Constitutional Court, equality, essential content, judicial review, limitations of fundamental rights, reasonability test, social rights, test of proportionality