

Judikatura Ústavního soudu k sociálním právům: Nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší?

MAREK ANTOŠ¹

KATEDRA ÚSTAVNÍHO PRÁVA A VÝZKUMNÉ CENTRUM PRO LIDSKÁ PRÁVA
PRÁVNICKÉ FAKULTY UNIVERZITY KARLOVY

Case Law of Czech Constitutional Court Concerning Social Rights: Not Necessarily Best, Most Suitable, Most Efficient and Wisest?

Summary: *The first part of the paper analyses case-law of the Czech Constitutional Court concerning social rights, in particular how the rationality test is applied there. It confirms that the approach of the court is volatile, which is manifested by deviations from the formal structure of the test, arbitrary and unstable definitions of the core (essential content) of the rights and differences in how strict the rationality review requirements are to be. The second part addresses the issue of how to eliminate these problems and asserts that they rather follow from poor design of the test itself than just from a lack of diligence. As a better alternative, therefore, it proposes another test to be used in these cases, and this is the extreme disproportionality test, already used by the court for review of tax legislation.*

Key words: *social rights, rationality test, proportionality test, extreme disproportionality test, Czech Constitutional Court*

„Největším úkolem ‚třetí generace‘ Ústavního soudu bude vytvoření srozumitelné, udržitelné a vnitřně nerozporné judikatury k hospodářským a sociálním právům podle hlavy čtvrté Listiny základních práv a svobod a v této souvislosti k otázce ústavní kategorie rovnosti. Za vnější příčinu této predikce považují zvyšující se počet zcela zásadních a komplexních otázek sociální politiky, k nimž je Ústavní soud nucen se vyjadřovat či se fakticky vyjadřuje, vnitřním důvodem je dosavadní rozkolísanost judikatury k hospodářským a sociálním právům. Dosavadní nálezy jsou nejednotné jak v elementárních východiscích (dogmatické základních práv) a v metodách soudního přezkumu (použití soudních testů), tak rozkolísané v argumentačních strategiích (kvalita a přesvědčivost odůvodnění).“

– Ivana Janů, tehdy soudkyně Ústavního soudu, červen 2013²

Záruky sociálních práv mají v moderních ústavách různou podobu: některé je explicitně a jednoduše vypočítávají, jiné se spokojují se zakotvením obecného principu sociálního státu, další zas pro jistotu oba přístupy kombinují.³ Bez ohledu na mnohost přístupů však platí, že přinejmenším v evropském kontextu tyto záruky patří k ústavnímu standardu a existuje jen hrstka ústav, které o nich mlčí zcela.⁴ Vzdor tomu však sociální práva zůstávají předmětem řady kontroverzí, o čemž svědčí řada vzrušených akademických diskusí, které se o nich vedou.⁵ Zvláštní pozornost byla věnována jejich zakotvení v ústavách postkomunistických zemí: slavný je výrok C. R. Sunsteina, který v polovině 90. let poznamenal, že jde o „velkou chybu, možná dokonce katastrofu“.⁶ Se svou obavou, že tím může být ohrožen přechod těchto zemí

¹ Článek vznikl s podporou projektu PRVOUK P04 „Institucionální a normativní proměny práva v evropském a globálním kontextu“. Za připomínky autor děkuje J. Wintrovi; případné nedostatky však padají jen na něj samotného.

² Odlišné stanovisko soudkyně Ivany Janů k nálezu ÚS ze dne 20. června 2013, sp. zn. Pl.ÚS 36/11.

³ Srov. příklady uvedené v JIRÁSKOVÁ, V.: *Koncepce sociálních práv v ústavním pořádku České republiky*. In: Gerloch, A. a Šturma, P.: *Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století v českém, evropském a mezinárodním kontextu*. Praha: Auditorium, 2011, s. 137–146.

⁴ Srov. KATROUGALOS, G. / O'CONNELL, P.: *Fundamental social rights*. In: Tushnet, M., Fleiner, T. a Saunders, C. (eds.): *Routledge Handbook of Constitutional Law*. Abingdon, New York: Routledge, 2013, s. 378–379.

⁵ Srov. např. bezmála až „buričskou“ knihu HOLMES, S. – SUNSTEIN, C. R.: *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*. New York: W. W. Norton, 1999. V českém kontextu si zvláštní pozornost zaslouží knihy BOUČKOVÁ, P.: *Rovnost a sociální práva*. Praha: Auditorium, 2009 a KRATOCHVÍL, J.: *Sociální práva v Evropské úmluvě na ochranu lidských práv a Mezinárodním paktu o občanských a politických právech*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2010.

⁶ SUNSTEIN, C. R.: *Against Positive Rights*. In: Sajó, A. (ed.): *Western Rights? Post-Communist Application*. Haag: Kluwer Law International, 1996, s. 225.

k tržnímu hospodářství, přitom rozhodně nebyl osamocen.⁷

Pokud jde o Českou republiku, s odstupem let lze konstatovat, že zakotvení sociálních práv v Listině základních práv a svobod žádnou katastrofou neskončilo. To ovšem neznamená, že by nebyla zdrojem trvalých kontroverzí jak v rovině akademické debaty,⁸ tak v judikatuře Ústavního soudu. K nejvýraznějším dokladům toho, jak silný mají potenciál rozdělovat, patří ostrá slova, kterými předseda Ústavního soudu P. Rychetský počastoval soudce, kteří zamítli někdejší návrh na zrušení regulačních poplatků ve zdravotnictví.⁹

V ohnisku těchto polemik leží čl. 41 odst. 1 Listiny, který omezuje přímou aplikovatelnost řady sociálních práv. Poslanec a pozdější soudce Ústavního soudu V. Ševčík ho v rozpravě při projednávání Listiny vysvětloval tím, že „práva z této hlavy jsou převážně relativní, a to v tom smyslu, že jejich rozvoj – a platí to především o právech hospodářských a sociálních – je závislý na stavu národního hospodářství a především na jeho hmotných výsledcích. Proto také koncepce těchto práv sice dodržuje základní principy jejich vynutitelnosti cestou soudní ochrany, nicméně u práv sociálních ve většině nejsou ústavním zákonem dány podmínky, z nichž by obyčejný zákon měl vycházet. Vlastní úprava normou nižšího stupně nemůže nepodléhat změnám podle vývoje ekonomické a životní úrovně, takže svazovat obyčejného zákonodárce ústavními bariérami by nebylo na místě.“¹⁰ Také z vyjádření dalších poslanců¹¹ vyplývá, že úmyslem ústavodárce bylo poskytnout běžnému zákonodárci větší míru diskrece při konkrétním naplňování těchto práv.

Takto opatrný přístup k sociálním právům byl v rámci postkomunistických zemí ve střední a východní Evropě ojedinělý,¹² širší komparativní pohled však ukazuje, že zcela výjimečný není. Nabízí se srovnání především s irskou ústavou, jež místo o sociálních právech hovoří o „principech sociální politiky“, které jsou „zamýšleny jako všeobecné zásady, kterými se má parlament řídit. Uplatňování těchto principů v zákonodárné činnosti je výhradně v pravomoci parlamentu a nesmí být předmětem soudního vymáhání“ (čl. 45); obdobné ustanovení obsahuje také ústava indická (čl. 37). Problém ale spočívá v tom, že zatímco irský a indický ústavodárce svůj úmysl jasně a jednoznačně vtělil i do ústavního textu, tvůrci Listiny zůstali na půli cesty a napsali méně, než co zřejmě zamýšleli. Čl. 41 odst. 1 proto namísto jasného vyloučení taxativně vymezených práv z pravomoci soudů jejich aplikovatelnost pouze omezuje tím, že se jich lze „domáhat pouze v mezích

zákonů, které [je...] provádějí“. Jak přitom výstižně upozorňuje J. Wintr, jde o formulaci, která „v sobě skrývá paradox: Pokud se lze některých základních práv domáhat jen v mezích zákonů, které je provádějí, je vůbec myslitelné, aby byl přijatý zákon shledán protiústavním pro rozpor s ustanoveními Listiny zakotvujícími tato práva? Řekneme-li, že ano, připouštíme, že rozsah ústavní garance těchto základních práv je nutně širší než jen rozsah daného práva daný prováděcími zákony. Řekneme-li, že ne, činíme z daných ustanovení Listiny weyrovské monology ústavodárce bez normativního obsahu, což odporuje zásadě, že právní předpis obsahuje jen ustanovení normativní povahy, a rovněž důsledkům vyšší právní síly Listiny“.¹³ Nemluvě o čl. 4 odst. 4 Listiny, podle něhož „při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu.“

Popsaný rozpor mezi úmyslem ústavodárce a jeho normativním vyjádřením i rozpor mezi čl. 4 odst. 4 Listiny a čl. 41 odst. 1 se Ústavní soud pokusil překlenout tím, že rozvinul test racionality. Jedná se o alternativní metodologii přezkumu ústavnosti, kterou se Ústavní soud rozhodl používat při zásahu do práv vymezených v čl. 41 odst. 1. Základem tohoto postupu je vymezení jádra (esenciálního obsahu) daného sociálního práva (1. krok) a určení, zda do něj zkoumaná zákonná úprava zasahuje či nikoliv (2. krok). Pokud Ústavní soud shledá zásah do esenciálního obsahu, následuje test proporcionality, který zhodnotí, zda je tento zásah „odů-

⁷ Dosti expresivně to vyjádřil přední maďarský konstitucionalista A. Sajó (dnes soudce ESLP) ve svém článku *How the Rule of Law Killed Welfare Reform*. *East European Constitutional Review*, 1996, s. 31–41. Obdobné polemiky se ve stejné době vedly i v Polsku (srov. shrnutí v SADURSKI, W.: *Rights Before Courts: A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*. Dodrecht: Springer, 2005, s. 175).

⁸ Srov. zejm. dále citované práce J. Kratochvíla, J. Wintra, P. Boučkové, Z. Kühna, P. Ondřejka či J. Musíla.

⁹ „Nesl jsem to velmi úkorně. Měl jsem pocit, že si těchto svých kolegů vlastně nemohu vážit. Protože jsem při úvahách o motivech jejich postoje našel jen dvě varianty vysvětlení: buď nepochopili, že bezplatná znamená bezplatná, a pak mají jistý deficit intelektuální, nebo to pochopili velmi dobře, ale rozhodli se nepoškorpit si a nepoštvat proti sobě politickou reprezentaci, a pak mají jistý deficit etický. To jsem některým řekl do očí.“ (NĚMEČEK, T. a RYCHETSKÝ, P.: *Diskrétní zóna*. Praha: Vyšehrad, 2012, s. 216).

¹⁰ Stenoprotokol z 11. společné schůze Sněmovny lidu a Sněmovny národů FS ČSFR, 8. ledna 1991. <http://www.psp.cz/eknih/1990fs/slsn/stenprot/011schuz/s011004.htm>.

¹¹ Srov. citace ze stenozáznamů, které uvádí J. Wintr v komentáři k čl. 41 in: Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol.: *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 831.

¹² W. Sadurski uvádí, že československá Listina základních práv a svobod byla jediným ústavním dokumentem ve dvaceti zemích v regionu, jež zahrnul do svého srovnání, který obsahoval obecné ustanovení omezující soudní vymahatelnost sociálních práv (srov. SADURSKI, W.: *Rights Before Courts: A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*. Dodrecht: Springer, 2005, s. 179).

¹³ WINTR, J.: Výklad sociálních práv v českém právu. In: Gerloch, A. a Šturma, P.: *Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století v českém, evropském a mezinárodním kontextu*. Praha: Auditorium, 2011, s. 149.

vodněn naprostou výjimečností aktuální situace, která by takový zásah ospravedlňovala“.¹⁴ V opačném případě Ústavní soud aplikuje pouze měkčí test racionality, který posuzuje, zda „zákonná úprava sleduje legitimní cíl; tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv“ (3. krok) a „zda zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, neúčinnější či nejmoudřejší“ (4. krok).¹⁵ Ve srovnání s běžně užívaným testem proporcionality má být zdrženlivější a ponechat Parlamentu větší míru uvážení při provádění sociálních práv, aniž by současně připustil jejich svévolné omezování.

Takto vymezený test většina autorů v teoretické rovině akceptuje,¹⁶ kritizují však způsob, jakým jej Ústavní soud při svém rozhodování (někdy) používá. Velmi dobře to vystihuje názor P. Boučkové: „Proti testu rozumnosti zvolenému Ústavním soudem nelze (...) z teoretického hlediska vznést zásadní námitky. Způsob, jímž Ústavní soud tento test aplikuje na konkrétní okolnosti dané věci, je však naprosto nepřijatelný.“¹⁷ Rád bych v tomto článku nabídl a obhájil alternativní pohled, podle něhož jsou obě roviny vzájemně propojené. Nedostatky při používání testu racionality jsou po mém soudu přímým důsledkem jeho teoretického vymezení a odstranit je lze pouze tehdy, změní-li se test samotný.

Nedostatky při aplikaci testu racionality Ústavním soudem

Podoba testů ústavnosti, které v různých modifikacích používají soudy po celém světě, zejména to jak jsou rozfázovány do několika kroků, ve kterých je třeba zodpovědět předem definované otázky, může svádět k dojmu, že jejich smyslem je cosi jako algoritmizace soudního rozhodování. Pokud by tomu tak bylo, znamenalo by to, že kdokoliv si zkusí test provést, dojde na konci ke stejné odpovědi, což ovšem není pravda; soudy nejsou subsumpčními automaty, zvláště ne v obtížných případech, kdy zvažují kolizi různých principů, práv a hodnot. Smyslem a přínosem používání těchto testů je ve skutečnosti obrana před arbitrárním rozhodováním soudů, které by formální struktura testu měla nutit k jasné argumentaci a vysvětlení jejich rozhodnutí. Tento cíl však mohou plnit jedině tehdy, pokud se jich soudy při vytváření a odůvodňování svých rozhodnutí doopravdy drží a nepoužívají je jen jako – slovy P. Boučkové – „uměleckou dekoraci“.¹⁸

Test ústavnosti pro přezkum zásahů do sociálních práv vypočtených v čl. 41 odst. 1 se v ju-

dikatuře Ústavního soudu vytvářel postupně. Za základ dnešního testu racionality je oprávněně označován náleze z roku 2006, který se týkal práva na stávkou.¹⁹ Formální struktura testu zde ještě popsána nebyla, soud však vymezil základní linie, podle kterých bude přezkum v těchto případech provádět. Vzal přitom v úvahu dvě vzájemně protikladná východiska: na jedné straně akceptoval široký prostor pro uvážení, který má při úpravě těchto práv zákonodárce, na straně druhé však konstatoval, že ani zde si zákonodárce nesmí počínat svévolně nebo sociální právo zcela popřít. Na tomto základě došel k závěru, že zákonná úprava sociálních práv „nemusí být (...) v přísném vztahu proporcionality k cíli, který je regulací sledován, tj. nemusí jít o opatření v demokratické společnosti nezbytné, jako je tomu například u jiných práv, jichž se lze dovolávat přímo z Listiny. (...) 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, neúčinnější či nejmoudřejší. (...) Zákonodárce konečně musí šetřit podstatu a smysl práva, (...) zákonem tedy například nelze právo na stávkou zcela zakázat“. Do výše popsaného čtyřkrokového formátu byly tyto závěry převedeny o rok a půl později v nálezu, kterým Ústavní soud rozhodoval o ústavnosti poplatků ve zdravotnictví.²⁰ Zde se také objevilo označení „test racionality“, které od té doby Ústavní soud pravidelně používá.

V následujícím textu jsem se rozhodl podrobněji prozkoumat celkem devět plenárních nálezů k sociálním a hospodářským právům. Vedle zmíněných dvou jde o pět pozdějších nálezů, ve kterých Ústavní soud výslovně prohlásil, že hodlá provést test racionality,²¹ jeden náleze, kde jej provedl implicitně,²² a konečně jeden z nále-

¹⁴ Náleze ÚS ze dne 20. května 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, bod 104.

¹⁵ Tamtéž, bod 103.

¹⁶ Významnou výjimkou je soudce Ústavního soudu J. Musil, podle něhož k odlišování sociálních práv od ostatních není důvod, a proto by se i v jejich případě měl používat standardní test proporcionality (MUSIL, J.: Soudní ochrana sociálních práv. In: Gerloch, A. a Šturma, P.: *Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století v českém, evropském a mezinárodním kontextu*. Praha: Auditorium, 2011, s. 76).

¹⁷ BOUČKOVÁ, P.: *Rovnost a sociální práva*. Praha: Auditorium, 2009, s. 98.

¹⁸ BOUČKOVÁ, P.: *Rovnost a sociální práva*. Praha: Auditorium, 2009, s. 72.

¹⁹ Náleze ÚS ze dne 5. října 2006, sp. zn. Pl. ÚS 61/04, srov. zejm. body 40–42.

²⁰ Náleze ÚS ze dne 20. května 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, body 103 a 104.

²¹ Nálezy ÚS sp. zn. 54/10 (karenční doba II.), Pl. ÚS 1/12 (povinnost uchazečů o zaměstnání vykonávat veřejnou službu), Pl. ÚS 36/11 (zdravotnické poplatky II.), Pl. ÚS 19/13 (úhradová vyhláška pro rok 2013) a Pl. ÚS 43/13 (lázeňská vyhláška).

²² Náleze ÚS ze dne 23. dubna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 2/08, kterým Ústavní soud poprvé rozhodl o tzv. karenční době pro výplatu nemocenského a shledal ji protiústavní. O tom, zda zde soud skutečně (být mlčky) test racionality provedl, je možné

zů, kdy se od testu racionality vědomě odchýlil a aplikoval přísnější test.²³ Hlavním předmětem analýzy byl způsob, jakým Ústavní soud prak-

ticky aplikuje test racionality ve své judikatuře. Výsledkem je identifikace tří nejzávažnějších problémů, které rozeberu podrobněji.

Tabulka č. 1: Přehled analyzovaných nálezů Ústavního soudu

Spisová značka	Popis	Zvolený test ústavnosti	Formálně proveden?
Pl.ÚS 61/04	Podmínky vyhlášení stávky v kolektivním vyjednávání	Test racionality (implicitně)	ne
Pl.ÚS 2/08	Karenční doba pro vyplácení nemocenského	Test racionality (implicitně)	ne
Pl. ÚS 1/08	Poplatky ve zdravotnictví	Test racionality	ano
Pl.ÚS 35/08	Podmínka bezúhonnosti pro provozování živnosti	Test proporcionality	ano
Pl. ÚS 54/10	Karenční doba II.	Test racionality	ano
Pl.ÚS 1/12	Povinnost uchazečů o zaměstnání vykonávat veřejnou službu	Test racionality	částečně
Pl.ÚS 36/11	Poplatky ve zdravotnictví II.	Test racionality	částečně
Pl.ÚS 19/13	Úhradová vyhláška pro rok 2013	Test racionality	ano
Pl.ÚS 43/13	Lázeňská vyhláška	Test racionality	částečně

Nedodržování struktury testu

První problém spočívá v nedostatečném provádění testu, které se projevuje především nedodržováním jeho struktury. Od okamžiku, kdy ji v nálezu o zdravotnických poplatcích definoval, se Ústavní soud k testu racionality přihlásil v pěti dalších nálezech. Pouze ve dvou z nich (Karenční doba II. a Úhradová vyhláška) jej však skutečně provedl, resp. provedl všechny jeho kroky a důkladně vysvětlil své závěry týkající se jednotlivých otázek, které tvoří strukturu testu. Čistě formálním způsobem podle něj postupoval v nálezu o lázeňské vyhlášce, což je patrné i z toho, že mu věnoval pouhé tři věty.²⁴

V nálezu o povinnosti uchazečů o zaměstnání vykonávat veřejnou službu Ústavní soud ve druhém kroku testu racionality konstatoval zásah do esenciálního obsahu práva na přiměřené hmotné zajištění v nezaměstnanosti (čl. 26 odst. 3 Listiny), což komentoval tím, že napadené ustanovení tak „nemohlo obstát již ve druhém kroku testu rozumnosti“. Podle definovaného schématu by tak přezkum měl dále pokračovat testem proporcionality, v jeho stanovené struktuře. Tu však soud ignoroval a dále již postupoval jen neformálně: zrekapituloval cíle, které přezkoumávaná úprava měla podle vyjádření ministra práce a sociálních věcí, a vzápětí suše konstatoval, že je napadená ustanovení ve skutečnosti „sledují jen zdánlivě a jimi stanovená

povinnost přijmout nabídku veřejné služby již po dvou měsících nezaměstnanosti v žádném případě nepředstavuje vhodný a přiměřený prostředek k jejich dosažení“.²⁵ V jediné větě tak – s negativním závěrem – provedl celý test proporcionality, aniž by jakkoliv vysvětlil, proč podle jeho názoru napadená úprava není schopna zajistit dosažení sledovaných cílů (první krok testu proporcionality: otázka vhodnosti), ani proč je vůbec třeba se vyjadřovat na adresu její přiměřenosti, je-li shledána protiústavní už v prvním kroku. Tento způsob testu se zdál poněkud nešťastným i disentuujícímu soudci V. Kůrkovi: „Oproti tradičním postupům většina pléna v dané věci šla jinou cestou; v bodu 244 sice test rozumnosti v plné šíři zaznamenala, nikterak však nenaznačuje, že jej reálně (explicitně) aplikovala, resp. že odtud cokoli

polemizovat (srov. WINTR, J.: První tři dny nemoci bez nemocenského a ústavní přezkum zákonné úpravy sociálních práv. *Jurisprudence*, č. 5/2008, s. 31–39), přesto jsem se rozhodl jej do analýzy zařadit; částečně proto, že sám Ústavní soud jej při zpětné interpretaci v pozdějším nálezu do formátu testu racionality „přeložil“ (srov. nálezu ÚS ze dne 24. dubna 2012, sp. zn. Pl.ÚS 54/10, zejm. bod 53). Hlavním důvodem je ale skutečnost, že byl přijat až poté, co Ústavní soud v roce 2006 svoji doktrínu k sociálním právům formuloval, navíc ani ne měsíc před nálezem o zdravotnických poplatcích a jako dílčí rozhodnutí ve věci stejného (sběrného) zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, a tvoří proto jasnou součást linie rozhodnutí Ústavního soudu k sociálním právům.

²³ Nálež ÚS ze dne 7. dubna 2009, sp. zn. Pl. ÚS 35/08, (podmínky bezúhonnosti pro provozování živnosti).

²⁴ Nálež ÚS ze dne 25. března 2014, sp. zn. Pl. ÚS 43/13, bod 46.

²⁵ Nálež ÚS ze dne 27. listopadu 2012, sp. zn. Pl. ÚS 1/12, bod 250.

vyvodila. (...) [Z]ávěr, že neobstojí (...), se má zjevně podávat z 'tenoru' celkového nazírání, že jde o úpravu 'prostě hroznou'.²⁶

Nedostatečně byl test proveden i v druhém nálezu o zdravotnických poplatcích, kde se mj. znovu rozhodovalo o poplatku za hospitalizaci, který byl v mezidobí zvýšen na 100 Kč za den. První tři kroky už Ústavní soud neopakoval a odkázal na původní nálezy, který poplatek v původní výši 60 Kč za den neshledal v rozporu právem na bezplatnou zdravotní péči (čl. 31 Listiny). K třetímu kroku však nad rámec původního nálezu stručně konstatoval, že sledovaným – a legitimním – cílem poplatku je „vyvést z režimu úhrad z veřejného zdravotního pojištění ty služby, které s vlastním poskytováním zdravotní péče nemají co společného“, v podstatě jde o poplatek za „poskytnuté 'hotelové služby'“.²⁷ Právě takto formulovaný cíl následně posloužil k tomu, aby Ústavní soud v posledním kroku zvolený poplatek prohlásil za protiústavní, a to především s argumentem, že „[z]akotvená povinnost nijak nediferencuje případy, kdy je pobyt na lůžku pouze běžnou součástí léčby, se zdravotní službou pouze související, v krajním případě nahraditelnou pobytem mimo zdravotnické zařízení, jakkoliv by to nebylo praktické a pro pacienta optimální řešení, a kdy jde již o nutnou součást vlastního medicínského výkonu. Těžko lze akceptovat, že během hospitalizace na jednotce intenzivní péče je pacientovi poskytována 'hotelová služba'. V těchto případech se již povinnost hradit poplatek dostává do rozporu s dikcí čl. 31 Listiny.“²⁸ Druhým důvodem pro zrušení byla „absence limitů u této platby“, která je ukládána bez ohledu na sociální poměry pacienta a bez časového omezení, což „může [na straně pacienta] vyvolat finančně neúnosnou situaci“.²⁹ Ústavní soud tak uzavřel, že „ústavní deficit navýšení poplatku je shledán právě v jeho nedostatečné diferenciaci a plošné aplikaci v kombinaci s absencí jakýchkoli limitů“.³⁰ Tento způsob argumentace však vůbec nesměřuje k odpovědi na otázku, kterou klade čtvrtý krok testu: tedy zda může zákonodárce rozumně předpokládat, že napadená úprava dosáhne stanoveného cíle, bez ohledu na to, je-li to „nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší“ nástroj k jeho dosažení.³¹

Zcela byl test ignorován v nálezu, kterým byla jako protiústavní zrušena podmínka bezúhonnosti pro provozování živnosti.³² Vzhledem k tomu, že podstatou právní úpravy bylo omezení práva na podnikání podle čl. 26 odst. 1, které je vypočteno v čl. 41 odst. 1, měl být tento zásah podroben testu racionality. Ústavní soud se místo toho opřel o svou starší judikaturu,

předcházející formulaci testu racionality, a přešel rovnou k testu proporcionality. Vzhledem k odkazům na čl. 4 odst. 4 se lze domnívat, že úpravu implicitně hodnotil jako rozpornou s esenciálním obsahem daného základního práva, což by přechod k testu proporcionality odůvodňovalo. Problém však spočívá v tom, že i v takovém případě měl nejprve vymežit, co považuje za esenciální obsah daného práva a vysvětlit, proč do něj napadená úprava zasahuje, což neučinil. Tento případ tak odpovídá námitce soudce J. Musila, který kritizuje skutečnost, že Ústavní soud sice test racionality vymezil na základě čl. 41 odst. 1, ve skutečnosti jej však aplikuje selektivně pouze na některá z tam vypočtených práv, zpravidla na práva sociální, zatímco zásahy do hospodářských práv i nadále podrobuje přísnějšímu testu.³³

Standardní test proporcionality Ústavní soud používá i v situaci, kdy je vedle práva vypočteného v čl. 41 odst. 1 současně zasaženo i jiné právo. To je zjevně správný postup: úroveň (přísnost) přezkumu ústavnosti nelze snížit tím, že by zákonodárce vedle jednoho práva současně zasáhl i do jiného, u kterého se používá měkčí test. Ústavní soud však ve své judikatuře avizoval (byť tak při přezkumu zásahů do sociálních práv zatím neučinil),³⁴ že tutéž odbočku k přísnějšímu testu hodlá použít „i v případech, kdy by důvod porušení práva [vypočteného v čl. 41 odst. 1] měl spočívat současně v porušení principu rovnosti“,³⁵ aniž by v tomto kontextu příliš rozlišoval³⁶ obecnou neakcesorickou rovnost (tj. princip rovnosti v užším smyslu) vyplývající z čl. 1 Listiny³⁷ a akcesorickou rovnost (tj. zákaz diskriminace) podle čl. 3 odst. 1 Listi-

²⁶ Tamtéž, odlišné stanovisko soudce Vladimíra Kúrky.

²⁷ Nálež ÚS ze dne 20. června 2013, sp. zn. Pl. ÚS 36/11, body 56 a 57.

²⁸ Tamtéž, bod 57.

²⁹ Tamtéž, bod 58.

³⁰ Tamtéž, bod 60.

³¹ Také v tomto případě si nedostatečného provedení povšiml disentuující soudce V. Kúrka, když ve svém odlišném stanovisku napsal: „Tím nemá být ovšem řečeno, že posuzovaná úprava je ideální, resp. že by nemohla být (i v těch směrech, které zdůrazňuje většina) 'lepší' či 'správnější', eventuálně sociálně citlivější; to však je požadavkem pro zákonodárce, zatímco jako kritérium ústavněprávního přezkumu postačit nemůže.“

³² Nálež ze dne 7. dubna 2009, sp. zn. Pl. ÚS 35/08.

³³ Srov. MUSIL, J.: Soudní ochrana sociálních práv. In: Gerloch, A. a Šturma, P.: *Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století v českém, evropském a mezinárodním kontextu*. Praha: Auditorium, 2011, s. 73.

³⁴ Zřejmě nejvíc měl k tomu nakročeno v nálezu ze dne 23. března 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/07, který se týkal nerovnosti ve výpočtu důchodů v mezi vysoko- a nízkopříjmovými skupinami osob, způsobené existencí tzv. redukčních hranic. Vzdor značnému prostoru, který je v odůvodnění nálezu věnován právě otázce rovnosti, však nakonec ke zrušení zmíněné úpravy přikročil – zjednodušeně řečeno – s argumentem, že zákon nenaplnuje všechny cíle, které vytyčila jeho důvodová zpráva, a proto je svévolný. Podrobněji WINTR, J.: Nálež Ústavního soudu o důchodovém systému: Quo vadis, sociálněprávní judikatura Ústavního soudu? *Jurisprudence*, č. 5/2010, s. 30–39.

³⁵ Nálež ÚS ze dne 22. října 2013, sp. zn. Pl. 19/13, bod 51.

³⁶ K této absenci rozlišování srov. zejména poslední větu bodu 49 téhož nálezu.

³⁷ „Lidé jsou svobodní a rovni v důstojnosti i právech.“

ny.³⁸ Takový postup by byl ovšem krajně aktivistický. Test proporcionality má své místo v případě rozlišování na základě podezřelých kritérií, což jsou především ta, která jsou zcela nezměnitelná či měnitelná jen obtížně (pohlaví, rasa, náboženské vyznání apod.) nebo u kterých může docházet k diskriminaci na základě stereotypů (např. zdravotní postižení).³⁹ V případech, kdy je rozlišování opřeno o jiná kritéria, by se ústavní přezkum měl omezit pouze na test racionality. Opačný přístup by neúměrně posílil moc soudní na moci zákonodárné, protože na určité míře rozlišování je ve skutečnosti postaven téměř každý zákon. Navíc by zcela ztratil význam čl. 3 odst. 1 Listiny, který je zamýšlen jako zpřísnění obecného principu rovnosti zaoktveného v čl. 1 Listiny.⁴⁰

Arbitrární a v čase se měnící určování esenciálního obsahu sociálního práva

Druhým problémem, který lze na analyzovaném vzorku nálezů dokumentovat, je arbitrárnost při určování esenciálního obsahu neboli jádra sociálního práva, která se projevuje i v tom, že je soud v různých rozhodnutích s časovým odstupem definuje odlišně, aniž by to ovšem přiznal a vysvětlil. Jde přitom o zcela klíčový první krok: definice jádra rozhoduje o tom, zda do ní konkrétní napadená úprava zasahuje, a tím určuje, jak přísný bude přezkum, který následuje. I z hlediska předvídatelnosti soudního rozhodování je proto důležité, aby se definice jádra jednotlivých sociálních práv, se kterou Ústavní soud pracuje, neměnila, anebo aby se alespoň neměnila příliš často.

Ve skutečnosti se však děje pravý opak. Mezi nálezy, které tvoří analyzovaný vzorek, lze najít dvě skupiny nálezů, ve kterých Ústavní soud opakovaně provedl test racionality ve vztahu ke stejnému právu. Konkrétně jde o nálezy k právu na bezplatnou zdravotní péči (čl. 31 Listiny) a nálezy k různým aspektům práva podnikat (čl. 26 odst. 1 Listiny). V obou případech je přitom možné vysledovat posuny v tom, jak Ústavní soud definoval jádro těchto práv, přestože mezi jednotlivými nálezy neuplynulo více než několik let.

Pokud jde o právo na bezplatnou zdravotní péči, v prvním nálezu ke zdravotnickým poplatkům soud jeho jádro – poněkud kontroverzně⁴¹ – definoval tak, že jde o „ústavní zakotvení obligatorního systému veřejného zdravotního pojištění, který vybírá a kumuluje prostředky od jednotlivých subjektů (plátců), aby je mohl na základě principu solidarity přerozdělit a umožnit jejich čerpání potřebným, nemocným, chronickým. Ústavní garanci, na základě které se

bezplatná zdravotní péče poskytuje, požívá pouze a jenom suma taktó shromážděných prostředků.“⁴² O pět let později, v nálezu k úhradové vyhlášce pro rok 2013, ovšem tento nálezu do značné míry ignoroval. Místo toho odkázal na starší judikaturu a konstatoval, že „v minulosti vymezil podstatu tohoto práva v tom smyslu, že mu odpovídá povinnost státu vytvořit systém veřejného zdravotního pojištění a jeho prostřednictvím zajistit občanům spravedlivý, tedy i vznik možných nerovností vylučující způsob přístupu ke zdravotní péči přiměřené kvality (...). Všichni pojištěnci by tak měli mít nárok na taková ošetření a léčby, jež odpovídají objektivně zjištěným potřebám a požadavkům náležité úrovně a lékařské etiky“.⁴³ To ovšem představuje značný posun směrem k závěru, že součástí jádra čl. 31 je (nějaké) subjektivní veřejné právo pojištěnců, což první nálezu výslovně popírá. Novější nálezu přitom tento posun nijak výslovně nepřiznává, natož aby jej vysvětlil, takže se lze jen dohadovat, že jeho hlavní příčinou bylo jmenování nových soudců, které změnilo většinový názor v Ústavním soudu.

Ne zcela shodný přístup k jádru práva podnikat mají nejnovější dva z uvedených nálezů, přestože je od sebe dělí jen minimální časový

³⁸ „Základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení.“

³⁹ Pro shodný názor srov. BOUČKOVÁ, P.: *Rovnost a sociální práva*. Praha: Auditorium, 2009, s. 71. Srov. též korespondující přístup německého Spolkového ústavního soudu, popsany např. v BAER, S.: *Equality: The Jurisprudence of the German Constitutional Court*. *The Columbia Journal of European Law*, č. 2/1999, s. 262–263.

⁴⁰ Alarmujícím příkladem takového aktivistického přístupu je nálezu ÚS ze dne 10. července 2014, sp. zn. Pl.ÚS 31/13, ve věci slevy na dani pro pracující důchodce. Vzhledem k tomu, že důvodem k tomuto přezkumu nebyl zásah do sociálních práv, nýbrž tvrzená diskriminace v daňovém právu, nemám prostor se mu v tomto článku věnovat podrobněji. Způsob, jakým nálezu směřuje různé testy ústavnosti i jak hodnotí existenci legitimního cíle (přičemž aprobuje obcházení zákona ze strany jeho adresátů), však považuji za velmi nebezpečný precedens i pro oblast sociálních práv. Dovolím si proto alespoň souhlasně citovat některé základní výhrady z odlišných stanovisek, které považují za výstižné a vztahující se i k našemu tématu. V. Kúrka: „[V]ětšina pléna opouští svá základní metodologická východiska (...) a nahrazuje je (...) srovnáváním (...) podle konkrétního chování ‚důchodců‘ (...); ve skutečnosti většina pléna zde toliko poukazuje na některé nedostatky zákonné úpravy a dovozuje, že otevírají prostor k tomu, aby její účel nebyl vždy dosažen. To však samo o sobě kolizí s ústavním pořádkem, o kterou tu jde výlučně, nezakládá; obcházení zákona lze řešit jinak (k dispozici jsou postížení instrumenty) než jeho posouzením jako protiústavní.“ V. Sládeček a V. Formánková: „Přestože odůvodnění nálezu ve východiscích přezkumu napadeného ustanovení na test vyloučení extrémní disproportionality a příslušnou judikaturu Ústavního soudu formálně odkazuje (...), není tento test aplikován, resp. dochází ke směřování tohoto testu s testem přímé diskriminace. (...) Při přezkumu existence vztahu mezi legislativním prostředkem a jeho (racionalním) cílem je třeba mít na zřeteli rozdíl mezi nesouhlasem s přijatým opatřením a hodnocením racionality účelu zákonné úpravy. Podle našeho názoru je v odůvodnění nálezu přezkum účelu napadené úpravy nahrazen argumenty vyjadřujícími nesouhlas s touto úpravou.“

⁴¹ Srov. zejm. kritiku uvedenou v odlišném stanovisku soudce P. Rychetského.

⁴² Nálezu ÚS ze dne 20. května 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, bod 106.

⁴³ Nálezu ÚS ze dne 22. října 2013, sp. zn. Pl. 19/13, bod 52.

odstup. V nálezu k lázeňské vyhlášce Ústavní soud provedl najednou první a druhý krok, když konstatoval, že k zásahu do esenciálního obsahu práva podnikat nedošlo, „neboť předmětné snížení rozsahu lázeňské léčebně rehabilitační péče, která se hradí z veřejného zdravotního pojištění, (...) neznemožňuje podnikání v oblasti poskytování lázeňské péče (...)“.⁴⁴ O půl roku později však v nálezu k úhradové vyhlášce jádro poněkud rozšířil: „ačkoliv z práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost neplyne právo na zisk, stát je povinen vytvářet takové podmínky, které umožní jednotlivcům usilovat o jeho dosažení. Tento závěr se v plné míře uplatní i ve specifických poměrech podnikání v oblasti poskytování zdravotní péče, kde jsou v některých odbornostech hrazeny zdravotní výkony převážně nebo dokonce výlučně z veřejného zdravotního pojištění. Důsledkem jsou tak požadavky ve vztahu k regulaci úhrad za poskytnuté výkony, které by při normálním běhu věcí, odhlédnův od případných rizik přirozeně spojených s podnikáním, měly umožňovat (nikoliv zajišťovat) víc než jen pokrytí nákladů poskytovaných služeb.“ Zatímco v prvním případě by zásahem do jádra daného práva bylo jen úplné znemožnění podnikat (tedy nikoliv takové zásahy, které podnikání komplikují, tj. omezují schopnost podnikatelů dosáhnout zisku), ve druhém případě už Ústavní soud esenciální obsah rozšířil i na vytváření podmínek, které umožňují dosáhnout zisku.

Hovoří-li se přitom o esenciálním obsahu základního práva, mělo by být v zásadě neměnné. Tomu má ostatně sloužit i rozdělení do prvních dvou kroků: v prvním kroku má soud podat obecnou definici jádra, zatímco teprve ve druhém kroku posuzuje, zda v daném konkrétním případě došlo k zásahu do něj. Pokud by se definice jádra měla pokaždé měnit, bylo by dělení do dvou kroků zbytečné: stačilo by se vždy jen omezit na konstatování, zda v tomto konkrétním případě k zásahu došlo či nedošlo. Takový přístup by s sebou nesl značné riziko arbitrárnosti; totéž ovšem platí, pokud se definice jádra téhož práva nález od nálezů liší.

Neujasněná definice racionality

Třetím problémem je neujasněnost samotného pojmu racionality, která vede k různé míře „přísnosti“, kterou Ústavní soud v různých rozhodnutích projevuje. Zřejmě nejznámějším příkladem testu racionality ve světě je nejslabší ze tří úrovní přezkumu ústavnosti, které se používají v USA. Jedná se o „*rational basis scrutiny*“, jehož základy Nejvyšší soud USA položil v rozhodnutí *McCulloch v. Maryland*⁴⁵ v roce 1819

a dále jej rozpracoval v *US v. Carolene Products Co.*⁴⁶ z roku 1938. Jeho struktura spočívá ve dvou jednoduchých otázkách: 1. Má dané opatření nějaký legitimní (tj. hájitelný) cíl? 2. Jsou zvolené prostředky spojené s daným cílem? Předmětem testu tedy není, zda je dané opatření rozumné ve smyslu chytré, nýbrž zda si rozumně uvažující zákonodárce mohl myslet, že povede k určenému cíli. Pregnantní vyjádření tohoto rozdílu lze nalézt v odlišném (konkurujícím) stanovisku soudce Nejvyššího soudu J. P. Stevensa k odůvodnění rozsudku ve věci *New York State Board of Elections v. Lopez Torres*: „[D]omnívám se, že je vhodné zdůraznit rozdíl mezi ústavností a rozumnou politikou. Naše rozhodnutí ohledně prvního z těchto aspektů by nemělo být chybně vykládáno jako podpora přezkoumávaného volebního systému ani jako nesouhlas s vývody nižšího soudu, které popisují do očí bijící nedostatky tohoto systému a vedou dokonce až k závěru, že už samotná praxe ustavování soudců ve volbách je nerozumná. Leč, jak při mnoha příležitostech poznamenal můj ctěný bývalý kolega Thurgood Marshall, ‘přijímání hloupých zákonů Ústava parlamentům nezakazuje.’“⁴⁷ Takto definovaným testem racionality tedy zákon neprojde jen zcela výjimečně, vykazuje-li znaky ryzí svévole.⁴⁸ Buď tím, že vůbec žádný legitimní cíl nemá, anebo pokud je zjevné, že zvolené prostředky nejsou schopny cíle dosáhnout, což obvykle značí, že uvedený cíl je pouze zástěrkou pro cíl jiný, který však v rámci přezkumu uvést nelze, protože není legitimní.

Formulace, které Ústavní soud při vymezení testu racionality použil, tomuto chápání odpovídají. Připomeňme, že omezení práva vypočteného v čl. 41 odst. 1 podle něj nemusí být „v přísném vztahu proporcionality k cíli, který je regulací sledován, tj. nemusí jít o opatření v demokratické společnosti nezbytné“.⁴⁹ Důvodem pro zrušení tedy nemůže být skutečnost, že by mohlo existovat i nějaké jiné, lepší řešení, které by představovalo menší zásah do základního práva. Na rozdíl od testu proporcionality se zde zkrátka uplatňuje jen první krok (otázka vhodnosti), zatímco otázka potřebnosti ani případné poměrování v kolizi stojících práv a hodnot nikoliv. Tomu také odpovídá ve všech nálezech stále opakovaná formulace, podle níž „testem ústavnosti v tomto smyslu projde tako-

⁴⁴ Nález ÚS ze dne 25. března 2014, sp. zn. Pl. ÚS 43/13, bod 46.
⁴⁵ 17 U.S. 316 (1819).

⁴⁶ 304 U.S. 144 (1938).

⁴⁷ 552 U.S. 196 (2008).

⁴⁸ Srov. též HOLLÁNDER, P.: *Filosofie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 171–172.

⁴⁹ Nález ÚS ze dne 5. října 2006, sp. zn. Pl. ÚS 61/04, bod 41.

vá 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.⁵⁰ V prvním nálezu o zdravotnických poplatcích, ve kterém byl test racionality pro sociální práva poprvé formálně definován, se ostatně Ústavní soud na americký „rational-basis test“ výslovně odkázal.⁵¹

Ze zkoumaného vzorku nálezů však vyplývá, že při praktickém uplatňování otázky racionality Ústavní soud citelně kolísá. Ve třech nálezech Ústavní soud konstatoval, že úprava „není očividně nerozumnou“,⁵² „zjevně nerozumnou“,⁵³ resp. že ji „nelze označit za nerozumnou“,⁵⁴ a proto v testu ústavnosti obstála, což popsanému pojetí testu odpovídá. V jiných případech však ve skutečnosti aplikoval přísnější test.

Prvním z těchto případů byl původní náleze ke karenční době. Pokud na něj – ve shodě s interpretací, kterou v pozdějším nálezu podal sám Ústavní soud – aplikujeme prizma testu racionality, dojdeme k závěru, že napadenou úpravu zrušil kvůli tomu, že podle něj neuspěla právě ve čtvrtém kroku testu racionality.⁵⁵ Vyplývá to především z použitého pojmu svévole: uplatňování karenční doby, kterou zavedla napadená úprava, náleze označil za „poněkud pohodlný až svévolný postup ze strany státu, který kvůli neurčitému počtu zneužívatelů nemocenských dávek plošně postihuje všechny kategorie zaměstnanců. (...) Místo řešení ve formě zavedení důsledné kontroly lékařů i pojištěnců stát přenáší důsledky své neochoty či neschopnosti k realizaci této kontroly na bedra většiny poctivých zaměstnanců.“⁵⁶ Z uvedené citace je patrné, že soud zvolenému řešení vytýká dva základní nedostatky: a) přílišnou paušálnost, kvůli které zasahuje nejen ty, kteří dávky zneužívají, ale i další skupiny zaměstnanců; b) opomenutí jiného řešení, které by představovalo menší zásah do základního práva. Přeloženo do jazyka metodologie ústavního přezkumu, řešení neobstalo v otázce potřeby (nezbytnosti). Problém je však v tom, že tento krok testu racionality nezná; Ústavní soud zde, ač nepřiznaně, ve skutečnosti provedl test proporcionality. Správně provedeným testem racionality by bylo napadené opatření bývalo neprošlo jedinec tehdy, pokud by zjevně nemohlo dosáhnout sledovaného cíle, tedy omezit zneužívání nemocenských dávek.

Druhý náleze ke karenční době se patrně snažil následky prvního nálezu „napravit“: přestože přezkoumávaná úprava byla v podstatě totožná, tentokrát ji shledal ústavně konformní. Za rozhodující rozdíl, který podle odůvodnění

změnil odpověď na otázku racionality, přitom soud označil skutečnost, že byla v mezidobí „zrušena povinnost zaměstnanců platit pojistné na nemocenské pojištění“.⁵⁷ Tato změna však ve skutečnosti žádný vliv na racionalitu zvoleného opatření mít nemohla, protože se nijak nedotýkala otázky zneužívání dávek. Navíc je nutno přisvědčit soudci J. Musilovi, který ve svém odlišném stanovisku zdůrazňuje, že ani z hlediska zaměstnanců tato změna žádný relevantní rozdíl nepřinesla: „Ve skutečnosti se pro zaměstnance poté, co jim odpadla povinnost platit pojistné na nemocenské pojištění, situace ve výsledku nijak nezlepšila; jimi dříve placené pojistné nebylo přeměrováno do jejich vlastních kapes, nýbrž do jiných segmentů daňového systému. Nelze tedy tvrdit, že výpadek dávek nemocenského v karenční době byl kompenzován či ulehčen tím, že zaměstnanci nyní neplatí pojistné; namísto toho platí ve zvýšeném rozsahu jiné daně nebo odvody.“⁵⁸ Nedotčena ostatně zůstala i povinnost zaměstnavatele odvádět za své zaměstnance pojistné vypočítané na základě jejich příjmu. Jakkoliv se tedy na rozdíl od soudce Musila domnívám, že v tomto nálezu Ústavní soud učinil ohledně racionality posuzované úpravy správný závěr, i tentokrát k němu došel po cestě, která by – *cum grano salis* – odpovídala spíše testu proporcionality: s argumentem, že je nynější řešení „lepší“ či snad „rozumnější“ než to původní.

Ke skryté záměně za test proporcionality došlo i ve druhém nálezu ke zdravotnickým poplatkům. Jak už bylo popsáno výše, poplatek za hospitalizaci neobstál v posledním kroku testu racionality kvůli tomu, že dopadal na příliš široký okruh případů a neobsahoval žádné výjimky pro dlouhodobě hospitalizované ani sociálně slabé pacienty. Slovy soudu, „ústavní deficit navýšení poplatku je shledán právě v jeho nedostatečné diferenciaci a plošné aplikaci v kombinaci s absencí jakýchkoli limitů.“⁵⁹ Ani zde tedy Ústavní soud neargumentuje tím, že by účtování poplatku nemohlo dosáhnout sledovaného cíle („vyvést z režimu úhrad z veřejného zdravotního pojištění ty služby, které s vlastním poskytováním zdravotní péče nema-

⁵⁰ Tamtéž.

⁵¹ Náleze ÚS ze dne 20. května 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, bod 92.

⁵² Náleze ÚS ze dne 20. května 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, bod 108.

⁵³ Náleze ÚS ze dne 5. října 2006, sp. zn. Pl. ÚS 61/04, bod 52.

⁵⁴ Náleze ÚS ze dne 25. března 2014, sp. zn. Pl. ÚS 43/13, bod 46.

⁵⁵ Srov. též WINTNER, J.: První tři dny nemoci bez nemocenského a ústavní přezkoumání zákonné úpravy sociálních práv.

Jurisprudence, č. 5/2008, s. 38.

⁵⁶ Náleze ÚS ze dne 23. dubna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 2/08, body 63 a 65.

⁵⁷ Náleze ÚS ze dne 24. dubna 2012, sp. zn. Pl. ÚS 54/10, bod 64.

⁵⁸ Odlišné stanovisko soudce Jana Musila k nálezu ÚS ze dne 24. dubna 2012, sp. zn. Pl. ÚS 54/10, bod 11.

⁵⁹ Náleze ÚS ze dne 20. června 2013, sp. zn. Pl. ÚS 36/11, bod 60.

jí co společného“),⁶⁰ nýbrž opomenutím řešení, které by bylo pro právo na bezplatnou péči příznivější; tedy vlastně rozumnější a – proporcionalněji.

Nedostatky ve struktuře testu proporcionality a návrh alternativní metodologie

Ve druhé části textu bych se od empirické analýzy judikatury Ústavního soudu rád přesunul k příčinám popsaných nedostatků. U většiny z nich považuji za vyloučené, že by šlo o důsledek nepozornosti či nedostatečné expertízy: nelze se domnívat, že by si u notně sledovaných, plenárních věcí, které navíc končí derogacním nálezem, nikdo ze soudců a jejich asistentů nevšiml odlišné definice esenciálního obsahu práva či nesprávně provedeného testu racionality. Za mnohem pravděpodobnější vysvětlení považuji myšlenkové posuny pléna Ústavního soudu, způsobené mimo jiné změnami v jeho složení, v názoru na to, jaký má být výsledek opakovaného přezkumu ústavnosti té či oné otázky. Místo otevřeného konstatování, že minulý nálezn byl chybný a nynější většina má na věc opačný názor, pak dochází k účelové manipulaci s prováděním testu racionality. Právě takovým rozhodnutím opřeným o zastřené důvody, tedy ve své podstatě rozhodnutím arbitrárním, má přitom správný test ústavnosti bránit. Druhým důvodem je podle mého názoru malá flexibilita testu, tedy nízká citlivost ke konkrétním dopadům přezkoumávané úpravy v různých konkrétních okolnostech a u konkrétních skupin lidí, která pak v praxi rovněž nutí k určitému ohýbání testu, nemá-li vést k výsledku, který by byl považován za nespravedlivý či sociálně necitlivý.

Definice jádra (esenciálního obsahu) základního práva

Základním problémem současné metodologie je skutečnost, že klíčový bod celého přezkumu leží už na jeho úplném počátku, v prvním kroku. Dojde-li Ústavní soud k závěru, že přezkoumávaná právní úprava zasahuje do jádra základního práva, její osud je téměř vždy zpečetěn. Ve formální struktuře testu sice následuje přechod k testu proporcionality, ve kterém teoreticky ještě může uspět, v praxi to však není příliš pravděpodobné. Tento závěr lze opřít nejen o – z hlediska množství zatím dosti omezené – empirické zkušenosti (ve zkoumaném vzorku nálezů soud zásah do jádra konstatoval dvakrát a v obou případech úprava v testu proporcionality neobstála), ale také o teoretické vymezení testu, které Ústavní soud formuloval.

Úkolem testu proporcionality je totiž podle něj v těchto případech zhodnocení, „zda zásah do esenciálního obsahu práva je odůvodněn naprostou výjimečností aktuální situace, která by takový zásah ospravedlňovala“. Co ruzí zvou, i zváno jinak vonělo by stejně; zde naopak platí, že ne vše, co je zváno testem proporcionality, jím skutečně je. Popsaná definice zjevně představuje mnohem přísnější standard přezkumu, v němž by přezkoumávaný zásah mohl obstát zřejmě jen za předpokladu, že je stát v rozkladu, ve válce anebo těsně před krachem. Naopak neshledá-li Ústavní soud zásah do jádra, měla by – při správně prováděném testu racionality – přezkoumávaná úprava téměř vždy obstát.

Vezměme si nyní znovu za příklad poplatky ve zdravotnictví. Jednu z možností, jak definovat jádro dotčeného práva, ve svém odlišném stanovisku s odkazem na předchozí judikaturu nabídl P. Rychetský: „Esenciálním jádrem věty druhé článku 31 Listiny je ‘právo každého na bezplatnou zdravotní péči na základě veřejného zdravotního pojištění’ (...)“, což mj. zakazuje „všem zdravotnickým zařízením i lékařům přijímat jakoukoli úhradu za zdravotní péči, a to ‘ani v souvislosti s poskytováním této péče’“.⁶¹ Předností tohoto pojetí je jeho jednoznačnost: bezplatná zkrátka znamená bezplatná. Jakákoliv odchylka by v takovém případě musela projít výše popsanou zpřísněnou modifikací testu proporcionality. Nedostatkem je naopak absence jakékoliv zdrženlivosti vůči zákonodárci: čl. 41 odst. 1 Listiny se při tomto pojetí vůbec neuplatní, protože bezplatná je bezplatná. Opačným extrémem je názor většiny, která esenciální obsah definuje jako „ústavní zakotvení obligatorního systému veřejného zdravotního pojištění, který vybírá a kumuluje prostředky od jednotlivých subjektů (plátců), aby je mohl na základě principu solidarity přerozdělit a umožnit jejich čerpání potřebným, nemocným, chronickým. Ústavní garanci, na základě které se bezplatná zdravotní péče poskytuje, požívá pouze a jenom suma takto shromážděných prostředků.“⁶² Do takto definovaného jádra by tedy stát mohl zasáhnout zřejmě jedině tehdy, pokud by systém veřejného zdravotního pojištění úplně zrušil nebo pokud by vybrané pojistné na zdravotní pojištění začal používat ke zcela odlišným účelům. Všechny ostatní zásahy do práva na zdravotní péči, bez ohledu na jejich závažnost, by – za podmínky dodržení zákazu diskriminace – podléhaly pouze testu racionality.

⁶⁰ Tamtéž, bod 56.

⁶¹ Odlišné stanovisko soudce P. Rychetského k nálezu ÚS ze dne 20. května 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08.

⁶² Nález ÚS ze dne 20. května 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, bod 106.

Představme si nyní, že by se poplatky za návštěvu u lékaře: a) stonásobně snížily, tj. z 30 Kč na 30 haléřů; b) stonásobně zvýšily, na 3 000 Kč. Z hlediska jejich dopadu na pacienty by obě tyto hypotetické varianty zjevně byly výrazně odlišné od původní verze, na průběh jejich ústavního přezkumu by to však nemělo žádný vliv: výsledek by stále záležel výhradně na definici jádra. Při přísné – Rychetského – definici by stále šlo o zásah do esenciálního obsahu, protože bezplatnost narušuje jakákoliv, i sebemenší platba. Při volnější – v názoru většiny obsažené – definici by naopak i třítisícový poplatek zásah do jádra nepředstavoval, takže by stále následoval jen test racionality. Tím by přitom i poplatek v takové výši měl projít,⁶³ protože je i nadále zjevně způsobilý – ba ještě více než v původní podobě – dosáhnout cíle, tedy regulovat „přístup k zdravotní péči hrazené z veřejného pojištění... [a zamezit tím] jejímu nadužívání“.⁶⁴ Skutečnost, že by tím velkou část sociálně slabších pacientů zcela odřízl od zdravotní péče, přitom pro test racionality není relevantní; přesto se mi nezdá příliš pravděpodobné, že by Ústavní soud v jakémkoliv složení takový zásah do práva na bezplatnou zdravotní péči akceptoval. Jediným argumentačně čistým postupem, který by mu umožnil takový poplatek prohlásit za protiústavní, by však byla změna definice jádra a následná aplikace testu proporcionality.

Z toho je patrná hlavní slabina současné podoby testu: vede Ústavní soud k tomu, aby si napřed zhodnotil celkový dopad přezkoumávané právní úpravy a učinil myšlenkový závěr o tom, zda je či není ústavně konformní, a teprve následně zvolil úroveň přezkumu, která ho k tomuto výsledku dovede. Takový postup však nelze označit za metodologii přezkumu ústavnosti, která by čtenáři nálezů měla umožňovat nahlédnout do myšlí soudců a nutit je k jednoznačné a strukturované argumentaci, nikoliv vytvářet vnější fasádu pro skutečné úvahy, které probíhají za scénou.

Za inspirativní v tomto ohledu považuji dosud známé rozhodnutí jihoafrického ústavního soudu ve věci *Grootboom*,⁶⁵ které se týkalo ústavně zaručeného práva na přístup k přiměřenému bydlení. Soud se zde musel vypořádat mj. s požadavkem, aby definoval minimální jádro daného práva a zvážil, zda do něj napařená vládní politika nezasahuje. Podkladem k tomuto požadavku bylo doporučení Výboru OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva, který v roce 1990 konstatoval, že vzdor jejich převážně aspirativní povaze⁶⁶ z každého práva obsaženého v Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech vyplývá určité minimální jádro, jehož naplnění

musí všechny signatářské státy zajistit. Tohoto závazku se stát může zbavit pouze, pokud prokáže, že se mu jej nepodařilo naplnit vzdor tomu, že napnul veškeré síly a přednostně použil veškeré dostupné zdroje.⁶⁷

Nelze přehlédnout, že tento přístup do značné míry odpovídá testu aplikovanému našim Ústavním soudem, podle něhož může být zásah do jádra odůvodněn jen „naprostou výjimečností aktuální situace“. Naopak jihoafrický soud tento přístup následovat odmítl. Argumentoval tím, že určení jádra sociálního práva by představovalo mimořádně komplexní postup, zahrnující – v dané věci – zvážení potřeb a možností k naplňování daného práva, které závisí na proměnných jako je výše příjmů, míra nezaměstnanosti, dostupnost pozemků a míra chudoby, musí zohlednit odlišnosti mezi bydlením ve městě a na venkově a vzít v úvahu ekonomickou a sociální situaci ve státě. K něčemu takovému však soud nemá dost informací. Za nejasné také považoval, zda má být jádro práva definováno obecně, nebo s ohledem na specifické skupiny obyvatel.⁶⁸ Místo definice minimálního jádra tak svůj přístup opřel o přezkum, zda postup státu odpovídá požadavkům racionality (*reasonableness*):⁶⁹ „Soud zvažující racionalitu nebude zkoumat, zda mohla být přijata jiná, vhodnější či [k danému právu] příznivější opatření, nebo zda mohly být veřejné finance lépe utraceny. Otázkou bude, zda jsou přijatá opatření rozumná. Je třeba si uvědomit, že existuje široký rozsah opatření, které může stát přijmout, aby dostal svým závazkům, a požadavek racionality splňují mnohé z nich.“⁷⁰

⁶³ Srov. k tomu KÜHN, Z.: K některým otázkám vyvolaným nálezem Ústavního soudu v kauze poplatků ve zdravotnictví. In: Mikule, V. a Suchánek, R. (ed.): *Pocta Zdeňku Jičínskému k 80. narozeninám*. Praha: ASPI, 2009, s. 47: „Takto vymezeným jádrem čl. 31 věty druhé by tedy prošlo jistě mnohem radikálnější opatření než jen regulační poplatky.“

⁶⁴ Nález ÚS ze dne 20. května 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, bod 107.

⁶⁵ *The Government of the Republic of South Africa et al. v. Grootboom et al.*, 4th October 2000, CCT11/00.

⁶⁶ Srov. WILES, E.: Aspirational Principles or Enforceable Rights? The Future for Socio-Economic Rights in National Law.

American University International Law Review, č. 1/2006, s. 38.

⁶⁷ Committee on Economic, Social and Cultural Rights: *General comment No. 3: The nature of States parties' obligations*. Fifth session, 1990, bod 10.

⁶⁸ *The Government of the Republic of South Africa et al. v. Grootboom et al.*, 4th October 2000, CCT11/00, bod 33.

⁶⁹ Anglický pojem *reasonableness* v tomto textu překládám jako racionalitu, resp. rozumnost, protože úroveň přezkumu, jak ji jihoafrický soud dále definuje, odpovídá testu racionality. Připouštím, že se nabízí i alternativní překlad „přiměřenost“, který používá např. J. Kratochvíl ve svém článku *Judikovatelnost sociálních práv: nějaké mezery?* *Právník*, č. 11/2007, s. 1161–1188, po mém soudu je však méně vhodný, protože by mohl svádět k terminologickému zaměňování s testem proporcionality.

⁷⁰ *The Government of the Republic of South Africa et al. v. Grootboom et al.*, 4th October 2000, CCT11/00, bod 41.

Alternativní metodologie přezkumu: test vyloučení extrémní disproporcionality

Z popsaných důvodů tedy první dva kroky současného testu považuji za systémově vadné, protože vedou k arbitrárnímu rozhodování o tom, zda má být v dané věci použit test proporcionality či test racionality. Úroveň přezkumu by přitom měla být vázána na jednoznačná kritéria, a tedy být předvídatelná. Problém je ale v tom, že ani jeden z obou testů není vhodný jako univerzální úroveň pro všechny případy zásahů do práv vymezených v čl. 41 odst. 1 Listiny. Kdyby pro ně Ústavní soud používal test proporcionality, zcela by se tím setřel jejich rozdíl od ostatních práv: čl. 41 odst. 1, zvláště s ohledem na jeho historický a teleologický výklad, by tím pozbyl smyslu. Takto přísná úroveň přezkumu by navíc výrazně omezila volnost uvážení Parlamentu, což je s ohledem na úzkou vazbu těchto práv k přerozdělování zdrojů ve společnosti nevhodné a i v komparativním pohledu přinejmenším neobvyklé.⁷¹ I ti autoři, kteří se – po mém soudu správně – zastávají judikovatelnosti sociálních práv, totiž zpravidla akceptují, že by měly podléhat jen slabší úrovni přezkumu.⁷² Prostý test racionality je naproti tomu příliš slabý. Ústavní soud ho navíc s ohledem na zákaz svévole dovozený z čl. 1 Listiny aplikuje v podstatě na libovolnou legislativu, tedy i tehdy, pokud není zasaženo vůbec žádné základní právo.⁷³ Pokud by se stejný test – bez dalšího – aplikoval i na případy zásahů do práv uvedených v čl. 41 odst. 1 Listiny, odňal by se tím pro změnu význam článkům Listiny, které je zakotvují.

Za vhodné řešení proto považuji „střední test“, kterým je spojení testu racionality s testem vyloučení extrémní disproporcionality. Základy tohoto testu byly položeny nálezem z roku 2004,⁷⁴ pod tímto označením se používá od roku 2009.⁷⁵ Ústavní soud jej aplikuje pro přezkum ústavnosti daní a poplatků,⁷⁶ a to jednak s odůvodněním, že Listina v čl. 11 odst. 5⁷⁷ předvídá toto omezení vlastnického práva, čímž „dává [zákonodárci] široký prostor pro rozhodování o předmětu, míře a rozsahu daní“,⁷⁸ jednak s ohledem na ústavní princip dělby moci, z něhož „plyne pro zákonodárce široký prostor pro rozhodování o předmětu, míře a rozsahu daní, poplatků a peněžních sankcí.“⁷⁹

Podobně jako u testu racionality je „[o]tázka vhodnosti a nezbytnosti daného opatření (...) zásadně ponechána na vůli zákonodárce, který za své rozhodnutí nese politickou odpovědnost. To nicméně neznamená absolutní libovůli zákonodárce, neboť pro to, aby daň byla shledána ja-

ko ústavně konformní, nesmí být v rozporu s ústavním principem akcesorické i neakcesorické rovnosti.“⁸⁰ Zásadním rozdílem je ale absence kroků, zaměřených na jádro základního práva. Test vyloučení extrémní disproporcionality místo něj zkoumá, zda přezkoumávané opatření (daň) nemá „rdousící efekt“, tedy zda nemá „ve svých důsledcích konfiskační dopady ve vztahu k majetkové podstatě jednotlivce“.⁸¹ Takový efekt by byl extrémně disproporcionalní, a tedy překračující ústavní limity. Snaha o obecnou definici jádra základního práva je tak nahrazena posuzováním konkrétních dopadů přezkoumávané úpravy, což umožňuje větší flexibilitu, resp. citlivost testu. Přitom však nezabývá soud povinností, aby v případě derogačního zásahu vyargumentoval, v čem a vůči komu spočíval rdousící efekt zrušené právní úpravy.

Rozšíření působnosti tohoto testu i na případy zásahů do sociálních práv vypočtených v čl. 41 odst. 1 Listiny by odstranil nedostatky současného testu, které jsem uvedl výše. Argumenty, se kterými je aplikován pro přezkum daní, tedy jak respekt k široké míře zákonodárského uvážení pokud jde o přerozdělování ve společnosti, který vyplývá z principu dělby moci i vyšší demokratické legitimacy Parlamentu, tak zvláštní zmocnění pro zákonodárce dané Listinou, se plně uplatní i u těchto práv. Kritériem pro posuzování rdousícího efektu by měl být dopad daného omezení do osobních poměrů jednotlivců či jejich skupin. Aplikováno na výše popsané případy: rdousící efekt si lze jistě představit u zcela paušálně, tedy bez jakéhokoliv rozlišování sociálních poměrů a bez jakýchkoliv limitů uplatňovaného poplatku za hospitalizaci. Naopak jen stěží jej lze dovést u třídní karentní doby pro vyplácení nemocenského, zvláště při existenci dalších garancí pro extrémní situace, jako jsou například dávky pomoci v hmotné nouzi.

⁷¹ Srov. TUSHNET, M.: *Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law*. Princeton, Oxford: Princeton University Press, 2009, zejm. s. 227–264.

⁷² Srov. KRATOCHVÍL, J.: Judikovatelnost sociálních práv: nějaké mezery? *Právník*, č. 11/2007, s. 1182–1186 či BROZ, J.: Princip proporcionality a socioekonomická práva. Lze poměřovat sociální práva s liberálními? In: Wintř, J. a Antoš, M. (ed.): *Sociální práva*. Praha: Leges, 2011, s. 62–74. Opačný názor má naopak v této souvislosti již výše zmíněný MUSIL, J.: Soudní ochrana sociálních práv. In: Gerloch, A. a Šturma, P.: *Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století v českém, evropském a mezinárodním kontextu*. Praha: Auditorium, 2011, s. 76.

⁷³ Srov. například náleží ÚS ze dne 29. května 2013, sp. zn. Pl. ÚS 10/13, ve věci církevních restitucí.

⁷⁴ Náleží ÚS ze dne 18. srpna 2004, sp. zn. Pl. ÚS 7/03.

⁷⁵ Náleží ÚS ze dne 21. dubna 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/08.

⁷⁶ Šířeji k tomu MORAVEC, O.: Nejen daně bez zákona? *Bulletin advokacie*, č. 5/2014, s. 66–73.

⁷⁷ „Daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona.“

⁷⁸ Náleží ÚS ze dne 21. dubna 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/08, bod 46.

⁷⁹ Náleží ÚS ze dne 18. srpna 2004, sp. zn. Pl. ÚS 7/03.

⁸⁰ Náleží ÚS ze dne 21. dubna 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/08, bod 46.

⁸¹ Náleží ÚS ze dne 18. srpna 2004, sp. zn. Pl. ÚS 7/03.

Výhodou by navíc bylo i omezení rozmanitosti testů ústavnosti, jež má dnes Ústavní soud ve svém arzenálu, která může působit až nepřehledně.⁸² Vzhledem ke zjevné blízkosti obou testů, díky nimž lze dokonce vysledovat i případy, kdy jsou obě označení používána *promiscue*,⁸³ by navíc tato změna představovala spíše snadno akceptovatelné dílčí zlepšení a sjednocení používané metodologie než zásadní rozchod s dosavadní judikaturou. Přispívá k tomu i to, že už dnes judikatura k sociálním právům místy – ne zcela systémově – pracuje s pojmem „rdousící efekt“, když přezkoumává zásah do jádra sociálního práva.⁸⁴

V zájmu kontinuity by nová podoba testu mohla nabýt podoby tří kroků. Prvním krokem by byla otázka, zda má dané omezení základního práva legitimní cíl. Druhým krokem otázka, zda si lze použité prostředky představit jako rozumný, byť nikoliv nutně nejvhodnější či nezbytný, prostředek k jeho dosažení. A konečně třetím krokem otázka, zda přezkoumávaná úprava nemá rdousící efekt.

I nadále by měl navíc zůstat otevřený prostor pro výjimečné použití přísnější úrovně přezkumu v podobě běžného testu proporcionality. Na rozdíl od současnosti by však důvody pro jeho aplikaci byly pevně definované a případy jeho použití tedy předvídatelné. Prvním důvodem by mělo být porušení zákazu diskriminace, tj. pokud by se omezení dotčeného práva vztahovalo na různé skupiny v různé míře, přičemž jejich rozlišování by bylo určeno některým z podezřelých kritérií.⁸⁵ Druhým důvodem by byla přítomnost rdousícího efektu, jehož důsledkem by zpravidla bylo zrušení dané úpravy, ledaže by byl zdůvodněn „naprostou výjimečností aktuální situace“.

Závěr

Svým způsobem lze skončit tam, kde jsme začali: citací emeritní soudkyně Ústavního soudu

I. Janů, podle níž je dosavadní sociálněprávní judikatura rozkolísaná, což představuje výzvu pro „třetí“ Ústavní soud. Provedená analýza vybraného vzorku relevantních nálezů tezi o rozkolísanosti judikatury potvrdila a vyjevila tři zásadní problémy: nedodržování struktury testu racionality, arbitrární definování jádra (esenciálního obsahu) sociálních práv, které v průběhu času podléhá poměrně výrazným změnám, a neujasněnost, jak přísný je požadavek racionality právní úpravy. Tyto problémy však spíše než o jakési nedbalosti při provádění testu svědčí o jeho nevhodně navržené struktuře, která klade příliš velký důraz na první krok, tedy definici jádra zasaženého práva, a nedává dostatečný prostor pro zkoumání konkrétních dopadů přezkoumávané úpravy. Z těchto důvodů bych za vhodnější metodologii ústavního přezkumu zásahů do sociálních práv uvedených v čl. 41 odst. 1 považoval test vyloučení extrémní disproporcionality, který již Ústavní soud používá pro přezkum daní.

⁸² Vytváření různých testů pro specifické případy kritizuje např. ONDŘEJEK, P.: Princip proporcionality a další modely řešení kolizí základních práv. *Jurisprudence*, č. 1/2012, s. 18, který svou argumentaci dále rozvinul v ONDŘEJEK, P.: *Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod*. Praha: Leges, 2012, s. 168–170. Pro sjednocení různých typů testu proporcionality pléduje i např. KOSAR, D.: Kolize základních práv v judikatuře Ústavního soudu ČR. *Jurisprudence*, č. 1/2008, zejm. s. 16–19.

⁸³ Srov. odlišné stanovisko soudce P. Holländera k nálezů ÚS ze dne 24. dubna 2012, sp. zn. Pl. ÚS 54/10: „[P]ro přezkum ústavnosti sociálních práv, v dané věci s ohledem na ustanovení čl. 30 odst. 1, čl. 41 odst. 1 a čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (...), [Ústavní soud] pravidelně aplikuje test proporcionality v jeho redukované podobě, v podobě vyloučení extrémní disproporcionality.“ Vzhledem k osobě autora, který byl zpravodajem nálezů, jenž v roce 2004 položil základy testu vyloučení extrémní disproporcionality v daňových věcech, tuto terminologickou záměnu nepovažuji za náhodnou.

⁸⁴ Srov. nález ÚS ze dne 23. dubna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 2/08, bod 118 či nález ÚS ze dne 24. dubna 2012, sp. zn. Pl. ÚS 54/10, bod 60. Obdobně uvažuje také KÜHN, Z.: K některým otázkám vyvolaným nálezem Ústavního soudu v kauze poplatků ve zdravotnictví. In: Mikule, V. a Suchánek, R. (ed.): *Pocta Zdeňku Jičínskému k 80. narozeninám*. Praha: ASPI, 2009, s. 48.

⁸⁵ Shodně BOUČKOVÁ, P.: *Rovnost a sociální práva*. Praha: Auditorium, 2009, s. 71.

Vše potřebné k rekodifikaci od Wolters Kluwer

REKODIFIKACE
& PRAXE

Časopis, který se zaměřuje na praktická řešení problémů souvisejících s rekodifikací soukromého práva.

Objednávejte na www.wk-rekodifikace.cz