

# Ústavní soud a zákonodárce v hospodářských a sociálních otázkách: ochrana ústavnosti, nebo přetahovaná o politice?

JAN GRINC, KRISTINA BLAŽKOVÁ\*

## *The Constitutional Court and the Legislator in Economic and Social Matters: Protection of Constitutionality or Political Tug-of-War?*

**Summary:** *The article poses the question, whether the Constitutional Court of the Czech Republic interferes excessively in the economic and social policy, possibly eliciting resistance from the legislator, or whether the interaction between the Court and the legislator may be described as proper from both sides and as an accomplishment of the purpose of judicial review. This is analysed by looking at the set of the Constitutional Court's decisions, by which statutes or individual provisions thereof in these policy areas were annulled. First, the reasons for annulment are analysed, from purely formal deficiencies without any real impact upon the policy areas to the Court's own value-based views of the policy area that differ from those of the legislator. Next, the reaction of the legislator is discussed.*

**Keywords:** *constitutional court, legislation, economic and social rights*

Hospodářskou a sociální politiku lze považovat za klíčové oblasti politického rozhodování. Zákonodárce musí reagovat na hospodářský a společenský vývoj a demokraticky vyvažovat liberální a sociální proudy ve společnosti. K tomu mu ústava i při zaručení hospodářských a sociálních práv musí ponechat dostatečný prostor. Nadměrná konstitucionalizace těchto oblastí by oslabovala fungování politického procesu a demokracii jako takovou.<sup>1</sup> Socioekonomická práva zpravidla vyžadují zákonnou konkretizaci. Jsou soudně vymahatelná, avšak vede se debata o tom, zda k nim mají soudy přistupovat stejně jako k jiným základním právům. Vychází se z toho, že metodami soudnictví často nelze či není vhodné rozhodovat otázky rozpočtových zdrojů a výdajových priorit státu, nastavení sociálního a zdravotního systému apod.<sup>2</sup> Výsledkem je přístup, podle kterého by ústavní soudy měly v hospodářských a sociálních otázkách zachovávat zdrženlivost a neměly by interpretací abstraktních ústavních pravidel nahrazovat

hodnotová rozhodnutí učiněná zákonodárcem.<sup>3</sup> Z tohoto přístupu vychází také čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a judikatura Ústavního soudu založená na testu racionality (rozumnosti) jakožto mírnějším standardu přezkumu zásahů do sociálních a některých ekonomických práv.

Na druhou stranu je zřejmé, že při postupující judicializaci politiky, kdy jsou hospodářské a sociální zákony stále častěji předmětem řízení před ústavními soudy, nelze tuto oblast právního řádu imunizovat před ochranou ústavnosti. Vstupování soudů do těchto otázek ale může být vnímáno i jako soudcovský aktivismus a může se stát záminkou pro odvetné zásahy moci zákonodárné a výkonné do fungování soudnictví.

## Vymezení výzkumu

V tomto článku si klademe otázku, zda lze v České republice pozorovat excesivní zásahy Ústavního soudu do hospodářské a sociální

\* Tento článek byl zpracován v rámci projektu PRIMUS/HUM/20 „Ústavní transformace v Evropě v podmínkách post-suverenity: Demokratická teorie soudní interpretace“. Jan Grinc je odborný asistent katedry ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy. E-mail: grinc@prf.cuni.cz. Kristina Blažková je doktorandka katedry politologie a sociologie Právnické fakulty Univerzity Karlovy a asistentka soudce Ústavního soudu. E-mail: kristinabl@gmail.com. Názory v tomto článku jsou osobní a nereprezentují postoj institucí, na nichž autorka působí.

<sup>1</sup> Určitým způsobem k tomu dochází v důsledku ekonomického modelu zakotveného v právu EU, který zužuje prostor pro hospodářskou politiku členských států.

<sup>2</sup> Srov. např. KING, J. *Judging Social Rights*. Cambridge 2012, BROZ, J. – ONDŘEJEK, P. Pluralita dimenzí základních práv v současném státě. In: Kysela, J. – Ondřejek, P. a kol. *Kolos na hliněných nohou? K proměnám státu a jeho roli*, Praha 2016, str. 221–224.

<sup>3</sup> Problematické, až paralyzující důsledky přílišné soudní ingerence do tohoto rozhodování ilustruje např. MOTTA FERRAZ, O. L. Harming the Poor Through Social Rights Litigation: Lessons From Brazil. *Tex. L. Rev.* 2011, roč. 89, str. 1643–1668. K typologii různých přístupů viz YOUNG, K. C. A Typology of Economic and Social Rights Adjudication: Exploring the Catalytic Function of Judicial Review. *International Journal of Constitutional Law*, 2010, roč. 8, č. 3, str. 385–420.

politiky vyvolávající vzdorující reakce zákonodárce,<sup>4</sup> nebo zda lze interakci mezi Ústavním soudem a zákonodárcem hodnotit jako oboustranně korektní a vedoucí k naplnění smyslu soudní kontroly ústavnosti. Za tímto účelem analyzujeme nálezy, jimiž byly zrušeny zákony nebo jejich jednotlivá ustanovení z oblasti sociální a hospodářské politiky, a reakci zákonodárce, tj. přijetí nových znění zrušených předpisů. Uvědomujeme si, že komplexní studie k tomuto tématu by musela zahrnout i nálezy, v nichž Ústavní soud návrh na zrušení zákona zamítl, ale zároveň zákon ústavně konformně vyložil, a zejména též judikaturu v řízení o ústavních stížnostech. I tak nicméně považujeme provedenou analýzu za užitečný vhled do praktické interakce mezi Ústavním soudem a zákonodárcem.

### Co vše je hospodářská a sociální otázka?

Zásadní otázkou pro účely výběru relevantních nálezů Ústavního soudu je vymezení hospodářské a sociální politiky. V úvahu připadá několik způsobů kategorizace, např. podle ustanovení ústavního pořádku, ke kterým se nález vztahuje, podle předmětu napadeného zákona nebo podle klasifikace v databázi NALUS. Naše klasifikace vychází z obsahu a účelu zrušených ustanovení zákona. Přesné ohraničení však není možné; vždy se vyskytnou případy na pomezí.

Celkem jsme identifikovali 48 derogačních nálezů, jejichž předmětem byly hospodářské a sociální zákony. To představuje zhruba třetinu všech zrušovacích nálezů Ústavního soudu. Tyto nálezy sestávají z 69 derogačních výroků, popř. částí výroků se samostatným odůvodněním.<sup>5</sup> Ze souboru jsme vydělili dvě velké skupiny nálezů – 9 nálezů (10 výroků) týkajících se tzv. platů soudců a 12 nálezů (18 výroků) vztahujících se k restitucím. O nich vzhledem k jejich specifikům pojednáme samostatně. V hlavním souboru případů zbylo 27 nálezů (41 výroků), které se tematicky týkají daní a poplatků (9 výroků), regulace podnikání obecné a sektorové (8), zdravotnictví (8), sociálního zabezpečení (6), odborů

a kolektivního vyjednávání (5), individuálního pracovního práva (3), sociální ochrany dětí (1) a vzdělávání (1).

Do souboru nálezů jsme nezahrnuli zejména případy zrušení hospodářských a sociálních zákonů pro vady legislativního procesu.<sup>6</sup> Z jednotlivých oblastí právního řádu jsme pak nezahrnuli insolvenční právo, které sice má významné hospodářské dopady, ale derogační nálezy Ústavního soudu v této oblasti se dosud týkaly převážně procesních pravidel nebo práv a povinností správců. Vyloučili jsme i jiné případy přezkumu ryze procesních předpisů s jen velmi volnou vazbou na hmotné právo.<sup>7</sup> Dále jsme nezahrnuli nálezy k zásahům do práva vlastnit majetek (s výjimkou daní a poplatků) a nálezy týkající se převážně ochrany soukromí v souvislosti s regulací hospodářské činnosti, neboť jde o zásahy do základních práv.<sup>8</sup>

### Co je ochrana ústavnosti a co přetahovaná o politice?

Obtížným úkolem představovaného výzkumu je i samotné určení mezí ústavního soudnictví a identifikace „excesů“ soudní moci.<sup>9</sup> Nesporným východiskem je, že ústavní soudnictví musí postupovat metodami soudnictví, tj. metodologií interpretace a aplikace práva. Ústavněprávní regulace hospodářských a sociálních otázek v ČR vesměs není příliš konkrétní v tom smyslu, že by byla určitá socioekonomická opatření výslovně zakázána nebo že by z ústavní úpravy vyplýval jasný standard poskytovaného plnění.<sup>10</sup> Zákonodárce má tedy obecně poměrně široký prostor a naopak Ústavní soud má k dispozici jen velmi abstraktní věcná měřítká ústavnosti. Dojde-li přesto k derogačnímu zásahu Ústavního soudu, lze si klást otázku, zda odůvodnění nálezu primárně pojmenovává „legislativní“ vady napadené úpravy, které může zákonodárce napravit, aniž by tím byly dotčeny legitimní cíle jím sledované politiky (popř. zda konstatuje zřetelná porušení konkrétních pravidel ústavního pořádku), nebo zda odůvodnění naopak spíše zpochybňuje samotné cíle a politiky sledované

<sup>4</sup> Pojem zákonodárce zde používáme ve funkčním smyslu, tj. včetně vlády, která je téměř výlučně iniciátorem návrhů zákonů reagujících na derogační nálezy Ústavního soudu, jak to ostatně odpovídá i § 24 zákona č. 2/1969 Sb. Srov. GAMPER, A. *Verfassungsgerichtsbarkeit und Gewaltverbindung*. Vídeň 2016, str. 13–14.

<sup>5</sup> Srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 83/06, který obsahuje jediný derogační výrok. Ten ale musel být pro naše účely rozdělen na sedm částí se samostatným odůvodněním stran rozporu s ústavním pořádkem. Lišila se i reakce zákonodárce na jednotlivé části.

<sup>6</sup> Výrok II nález sp. zn. Pl. ÚS 53/10.

<sup>7</sup> Např. nález sp. zn. Pl. ÚS 46/10.

<sup>8</sup> Zejména výrok III nález sp. zn. Pl. ÚS 1/12, výrok II nález sp. zn. Pl. ÚS 7/17 a výrok I nález sp. zn. Pl. ÚS 26/16, pokud jde o § 20 napadeného zákona.

<sup>9</sup> Srov. KYSELA, J. *Ústava mezi právem a politikou*. Praha 2016, str. 297 a násl., ONDŘEJKOVÁ, J. *Vnější limity soudcovské interpretace a argumentace*. Praha 2018.

<sup>10</sup> Srov. ale např. právo na *bezplatné* vzdělání v základních a středních školách v čl. 33 odst. 2 Listiny.

zákonodárcem a nastoluje vlastní hodnotový pohled. V prvním případě lze mít za to, že Ústavní soud nevybočuje ze své role a politické dopady jeho rozhodnutí jsou minimální. Ve druhém případě o tom mohou vznikat pochybnosti, protože taková rozhodnutí bude obtížné posoudit z metodologického hlediska.<sup>11</sup>

Nejde nicméně o dvě jasně rozlišitelné kategorie, nýbrž o kontinuum. Je zřejmé, že každá derogace určitým způsobem omezuje prostor pro zákonodárce a naopak žádný nálezením odůvodněn pouze politickými postoji bez vazby na ústavní pořádek, byť i velmi volně vyložený. Lze ale patrně říci, že zruší-li Ústavní soud ustanovení, které je ve zřetelném jazykovém rozporu s ústavním pořádkem<sup>12</sup> nebo které vzhledem k legislativní nepromyšlenosti zakládá obtížně odůvodnitelnou nerovnost mezi daňovými subjekty,<sup>13</sup> vychází buď z hodnot jasně a konkrétně vyjádřených ústavodárcem, nebo z hodnot, které jsou vlastní právu jako takovému a úzce souvisejí s jeho vnitřní logikou a strukturou bez ohledu na jeho politický obsah.<sup>14</sup> Z hlediska své role se nachází na jistější půdě, než když založí své rozhodnutí na poměrně neurčité tezi o nedostatečném promítnutí principu zásluhovosti do důchodového systému.<sup>15</sup>

Analýzu proto namísto abstraktního zkoumání této těžko určitelné hranice zaměřujeme na tři konkrétní kritéria, a to důvod zrušení zákonného ustanovení vyjádřený v odůvodnění nálezu, reakci zákonodárce a nezbytnost nahrazení zrušeného zákonného ustanovení. Zmíněné kontinuum politického vlivu činnosti Ústavního soudu je pak reflektováno v prvním z uvedených kritérií.

### Kritéria výzkumu

#### a) *Důvody zrušení zákonných ustanovení vyjádřené v nálezech*

V analýze jsme usilovali o redukci odůvodnění na klíčový argument. Snažili jsme se odůvodnění číst očima zákonodárce, který analyzuje, jaké meze plynou z nálezu pro jeho další činnost. Neklasifikovali

jsme tedy nálezy podle toho, jaká ustanovení ústavního pořádku byla porušena nebo jakým testem právní úprava neprošla, nýbrž podle toho, jakou „právní vadou“ zákon trpěl. Typově podobné vady jsme následně seskupili.

#### b) *Dopad nálezů z hlediska právního řádu a potřeby reakce zákonodárce*

Zde jsme rozlišili čtyři případy: (1) zrušené ustanovení představuje takovou součást právního předpisu, bez které ho nelze smysluplně aplikovat, takže jeho nahrazení je nezbytné; (2) zrušené ustanovení je obvyklou, nicméně ne zcela nezbytnou součástí příslušného právního institutu, takže jeho nahrazení je vhodné; (3) zrušení ustanovení v zásadě nenarušuje aplikaci dotčených právních předpisů, jeho nahrazení zákonodárcem je tedy možné – sem spadají i případy, kdy je cíl zrušeného ustanovení ústavně nepřijatelný (téměř) v jakékoli podobě (nahrazení tedy bude prakticky nemožné), ale zároveň není nezbytně nutné po zásahu Ústavního soudu přijímat novou právní úpravu; poslední kategorii tvořily (4) nálezy, v nichž Ústavní soud konstatuje protiústavnost zákonodárcem již zrušeného či změněného ustanovení. V těchto případech lze potřebu reakce zákonodárce posuzovat nanejvýš ve vztahu k účinnému znění zákona. Kontrolním indikátorem pro rozlišení prvních tří kategorií je případný odklad vykonatelnosti derogačního výroku podle § 58 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

#### c) *Reakce zákonodárce*

Reakci zákonodárce lze zkoumat z různých hledisek, včetně reflexe judikatury Ústavního soudu v parlamentních rozpravách.<sup>16</sup> My se však zaměřujeme jen na právní změny, které zákonodárce v reakci na nález provedl. Zákonodárce má v zásadě čtyři možnosti.<sup>17</sup> Pokud se bude nálezem řídit, může (1) přijmout novou právní úpravu v mezích plynoucích z nálezu nebo (2) se zdrží zásahů do dotčeného

<sup>11</sup> E.-W. Böckenförde v souvislosti s argumentací vycházející z hodnot jako základu práva hovoří o riziku posunu od státu parlamentního zákonodárství (*parlamentarischer Gesetzgebungsstaat*) ke státu ústavněprávní jurisdikce (*verfassungsrechtlicher Jurisdiktionsstaat*). BOCKENFÖRDE, E.-W. Zur Kritik der Wertbegründung des Rechts. In: Böckenförde, E.-W. *Recht, Staat, Freiheit: Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte*, Frankfurt nad Mohanem 1992, zejm. str. 86–88.

<sup>12</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 35/93.

<sup>13</sup> Nálezy sp. zn. Pl. ÚS 31/13 a Pl. ÚS 18/15.

<sup>14</sup> Jde tedy primárně o hodnoty řazené k principu právního státu, ovšem v poměrně úzkém pojetí, soustředěném na legislativní techniku a systematiku práva. Například zakotvení nerovnosti v právech může spočívat v legislativně vadné právní úpravě, ale může jít i o zásadní politické rozhodnutí. Politické důsledky derogace takové právní úpravy pro zákonodárce budou rozdílné.

<sup>15</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 8/07. K metodologickým mezím ústavního přezkumu peněžních částek a podílů v zákonech srov. FORSTHOFF, E. *Der Staat der Industriegesellschaft*. Mnichov 1971, str. 136 a násl.

<sup>16</sup> CHMEL, J. Parlament a judicializace politiky: reflexe rozhodovací činnosti Ústavního soudu České republiky v poslaneckých debatách. *Jurisprudence*, 2018, č. 5, str. 3–14.

<sup>17</sup> Srov. STONE SWEET, A. The politics of constitutional review in France and Europe. *International Journal of Constitutional Law*, 2017, roč. 5, č. 1, str. 87–88.

právního předpisu, je-li jeho stav po zásahu Ústavního soudu ústavně konformní. „Konfrontační“ reakce může spočívat buď v tom, že (3) ústavodárce změní ústavní pořádek, čímž si vytvoří prostor pro opětovné přijetí zrušené právní úpravy, nebo (4) zákonodárce přijme novou právní úpravu, která bude (alespoň částečně) v rozporu s vodítky plynoucími z nálezu. Teoreticky by mohla nastat i jakási konfrontační nečinnost zákonodárce, tedy situace, kdy právní stav po zásahu Ústavního soudu vyžaduje reakci, ale ta nepřichází.<sup>18</sup> Zatímco první tři varianty jsou z hlediska zachování ústavnosti legitimní,<sup>19</sup> čtvrtá je přinejmenším problematická. Nelze-li hovořit přímo o ignorování rozhodnutí Ústavního soudu, vyvíjí se tím tlak na změnu jeho výkladu nebo zákonodárce testuje, zda např. mírně pozměněná úprava u Ústavního soudu „projde“ (což může být relevantní, není-li odůvodnění nálezu dostatečně jasné nebo přesvědčivé). Situace ale nemusí být jednoznačná – mezi vyhlášením nálezu a přijetím nové právní úpravy se mohou změnit okolnosti a zákonodárce může spoléhat na to, že v novém kontextu má na své straně přesvědčivější argumenty.

Vzhledem k tomu, že vycházíme z vlastní interpretace odůvodnění soudních rozhodnutí a pro účely kategorizace se nevyhneme zjednodušením, a tedy zkrácením, neprezentujeme kategorické závěry, ale spíše upozorňujeme na opakující se jevy nebo obecný trend.

### **Interakce mezi Ústavním soudem a zákonodárcem: hlavní analýza**

Pro účely zkoumání vztahu mezi Ústavním soudem a zákonodárcem v otázkách sociální a hospodářské politiky jsme výše uvedená kritéria aplikovali na hlavní soubor derogačních nálezů. Chování Ústavního soudu v oblasti sociálních a hospodářských práv a s tím spojenou míru „pevnosti argumentace“ či politického aktivismu soudu jsme zkoumali

pomocí kritéria důvodu zrušení zákonného ustanovení. Na straně zákonodárce je pak zásadní reakce na zrušovací nález, tj. zda jedná v souladu s nálezem, nebo ne. Nezbytnost nahrazení zrušeného ustanovení v právním řádu je spíše vysvětlujícím faktorem reakce zákonodárce, ovlivňujícím vztah mezi zákonodárcem a Ústavním soudem. Případy „přetahované o politiku“ mezi Ústavním soudem a zákonodárcem by se měly vyznačovat odůvodněním založeným na výkladu hodnot spojených se sociální a hospodářskou politikou a konfrontační reakcí zákonodárce.

### **Přístup Ústavního soudu k otázkám hospodářské a sociální politiky**

Analyzované nálezy (jednotlivé výroky) jsme seskupili podle typově podobných důvodů zrušení. Výsledkem byla škála případů od nálezů založených převážně na formálních argumentech vycházejících z principu právního státu a s minimálními dopady na obsah právní regulace až po nálezy založené v podstatě na odlišném výkladu abstraktních ústavních mezi hospodářské a sociální politiky, které měly často výrazný přesah do politické roviny.

U devíti ze zkoumaných výroků lze důvod zrušení typově označit jako porušení podústavní hierarchie právního řádu a dělby moci. V osmi případech bylo zmocnění k podzákonné normotvorbě v rozporu s ústavní výhradou zákona, bylo příliš široké nebo neurčité<sup>20</sup> nebo byla forma právní úpravy vadná z jiného důvodu.<sup>21</sup> Zákonodárce tedy mohl zrušenou právní úpravu zavést znovu, avšak ve formě zákona místo vyhlášky apod. Co do obsahu ale nebyl Ústavním soudem omezen. V těchto případech se Ústavní soud úzce držel posuzování souladu s formálními principy právního státu a v zásadě nezpochybňoval politické cíle zákonodárce. Většina případů se týkala poskytování zdravotní péče a veřejného zdravotního pojištění. K této skupině můžeme přiřadit ještě devátý nález, ojedinělý případ jazykového rozporu zákona s ustanovením ústavního pořádku, který nevyvolává žádné interpretační pochybnosti.<sup>22</sup>

<sup>18</sup> Muselo by se jednat o nečinnost zákonodárce po zrušení právní úpravy, jejíž nahrazení je nezbytné. Od toho je třeba odlišit případy, kdy Ústavní soud naznačuje, že protiústavní jsou i jiná, související ustanovení zákona, která ale projednávaným návrhem nebyla napadena. Hraničním případem je reakce zákonodárce na nález sp. zn. Pl. ÚS 2/08 (viz dále).

<sup>19</sup> V případě třetí varianty tomu tak ale nemusí být vždy, jak dokládá rakouská zkušenost – viz GRINC, J. Přezkum ústavních zákonů v Německu a Rakousku. *Jurisprudence*, 2010, č. 1, str. 31 a násl.

<sup>20</sup> Nálezy sp. zn. Pl. ÚS 3/95, Pl. ÚS 35/95 a Pl. ÚS 26/16 (výrok II). Hraniční případ představuje výrok I nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/11, jímž Ústavní soud zrušil zákonnou úpravu nadstandardů jako nedostatečně určitou z hlediska výhrady zákona, ale v bodě 42 odůvodnění promlouval i do její substance.

<sup>21</sup> Nálezy sp. zn. Pl. ÚS 40/02, Pl. ÚS 36/05 (v obou případech individuální právní akt ve formě normativního aktu), Pl. ÚS 24/99 (individuální právní akt vlády), Pl. ÚS 32/15 (výrok II – stanovení rozsahu informační povinnosti až elektronickým formulářem).

<sup>22</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 35/93. Napadené ustanovení znělo: „Ve školách, které jsou součástí soustavy základních a středních škol, mají občané právo na bezplatné vzdělání, nestanovi-li zákon jinak.“ Ústavní soud zrušil část věty za poslední čárkou pro rozpor s čl. 33 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Sedm z analyzovaných případů vykazovalo vady legislativně-technického charakteru narušující právní jistotu. Ani v těchto případech nedošlo ze strany Ústavního soudu k principiálnímu zpochybnění cílů sledovaných zákonodárcem. Ve dvou případech byla právní úprava v zákoně shledána příliš neurčitou.<sup>23</sup> Další tři případy se týkaly legislativně-technického řešení některých základních institutů v zákoníku práce.<sup>24</sup> Tady lze snad považovat přístup Ústavního soudu za poměrně přísný či legislativně-technicky perfekcionista, argumentem ale byla ochrana právní jistoty zaměstnanců. Šestým případem byla právní fikce doručení okamžikem odeslání, která vyvolávala právní nejistotu.<sup>25</sup> Neurčitost a právní nejistota byla argumentem i pro zrušení slova „převážně“ v ustanoveních zakazujících prodej alkoholu a tabákových výrobků na akcích určených převážně pro osoby mladší 18 let.<sup>26</sup> Obavy vyjádřené Ústavním soudem lze považovat za poněkud přehnané a lze se ptát, zda je výsledné znění zákona skutečně o tolik jasnější než to původní. Soudíme, že praktický dopad tohoto zásahu nebude příliš velký.

Ve čtyřech případech Ústavní soud shledal porušení legitimního očekávání či nepřipustnou nepravou retroaktivitu. Dva nálezy se týkaly patrně nepromyšlených příliš tvrdých přechodných ustanovení.<sup>27</sup> V dalších dvou případech došlo k podstatné změně daňových pravidel v průběhu zdaňovacího období, resp. ve vztahu k již vzniklým nárokům (podpora stavebního spoření).<sup>28</sup> Ačkoli v posledním zmíněném případě byl zásah do zákonodárcova cíle zřejmý, i zde se Ústavní soud mohl opřít o poměrně silný argument ochrany již nabytého práva.

Čtyři zrušená zákonná ustanovení zakládala neodůvodněnou nerovnost v právech. Ačkoli princip rovnosti je mnohoznačný a jako měřítko ústavnosti přístupný různým výkladům, případy řazené do této skupiny se týkaly „legislativní“ racionality,<sup>29</sup> nejednalo

se o vyrovnávání společensky či historicky zakořeněného rozlišování (jako např. při odstraňování rasové diskriminace v USA) či o podezřelé důvody rozlišování ve smyslu antidiskriminačního práva.

Naopak v dalších čtyřech případech byla problémem nedostatečně rozlišující právní úprava. Právní úprava byla příliš paušální a neřešila extrémně tvrdé dopady („rdousící efekt“) na určitou skupinu adresátů.<sup>30</sup> Zákonodárce byl tedy nucen úpravu lépe promyslet a doplnit výjimkami nebo pojistkami, její primární cíl však nebyl dotčen.

Ve třech případech zrušil Ústavní soud napadený zákon z důvodu nepřiměřeného omezení přístupu ke svobodě podnikání. Těmto případům je společně příliš přísné vymezení podmínek bezúhonnosti nebo odbornosti k provozování podnikatelské činnosti.<sup>31</sup> Přiměřenost zásahu do základního práva je kategorie, která ve srovnání s předchozími skýtá opět o něco větší prostor pro případný střet argumentace soudu s politickým záměrem zákonodárce. Dva výroky se týkaly zemědělského podnikání, poslední pak živnostníků. Jejich společenský dopad byl tedy značný.

V pěti případech byl důvodem zrušení zásah zákonodárce do vztahů mezi regulovanými subjekty. Do této skupiny jsme zařadili nálezy, v nichž Ústavní soud v různých kontextech odmítl posílení postavení odborových organizací<sup>32</sup> či zdravotních pojišťoven<sup>33</sup> ve vztazích s jinými typy regulovaných subjektů (zaměstnavatelé, zaměstnanci, zdravotnická zařízení atd.). Podstatou rozhodnutí je tedy vyvážení vztahů mezi různými regulovanými subjekty, což lze považovat za politicky citlivou polycentrickou otázku, v níž musel Ústavní soud vycházet z určité hodnotové pozice, která není přesně vyjádřena v ústavním pořádku.

Dva napadené zákony, resp. jejich části zrušil Ústavní soud pro neodůvodněné ukládání povinností regulovaným subjektům.

<sup>23</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 3/15 se podobal předchozí kategorii, neboť zákon zde vlastně ponechával úpravu práv a povinností na vnitřních postupech zdravotních pojišťoven. Nález sp. zn. Pl. ÚS 23/02 se týkal institutu smluvní rodiny, který byl v zákoně v zásadě jen hrubě načrtnut a vykazoval celou řadu legislativních nedostatků. Samotná myšlenka patrně nebyla problematická, ale musela by být upravena legislativně kvalitněji.

<sup>24</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 83/06, tři části výroku týkající se úpravy (1) vztahu k občanskému zákoníku, (2) kogentnosti a dispozitivnosti a (3) relativní a absolutní neplatnosti.

<sup>25</sup> Výrok III nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/15.

<sup>26</sup> Výrok I nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/17.

<sup>27</sup> Výrok III nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/04 a nález sp. zn. Pl. ÚS 31/94.

<sup>28</sup> Nálezy sp. zn. Pl. ÚS 9/08 a Pl. ÚS 53/10.

<sup>29</sup> Například v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/15 zdanění všech příjmů duchodců při překročení určité výše příjmů, které vytvářelo „schod“ v míře zdanění a zakládalo nerovnost v okolí přechodové hranice. Dále sem patří nálezy sp. zn. Pl. ÚS 42/04, Pl. ÚS 51/06, Pl. ÚS 31/13, ale mohli bychom sem řadit i sp. zn. Pl. ÚS 9/08.

<sup>30</sup> Nálezy sp. zn. Pl. ÚS 36/11 (výrok III – poplatek za hospitalizaci), Pl. ÚS 44/13 (jednotná výše kauce), Pl. ÚS 9/15 (poplatek za svoz odpadu) a Pl. ÚS 26/16 (výrok I v části týkající se § 37 zákona – třetí a čtvrté etapy elektronické evidence tržeb).

<sup>31</sup> Výroky I a II nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/04 a nález sp. zn. Pl. ÚS 35/08.

<sup>32</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 83/06, čtyři části výroku týkající se odborových organizací: derogace (1) v § 24, (2) § 278 a § 281, (3) § 305 a (4) § 321 a § 322 zákona.

<sup>33</sup> Výrok IV nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/11.

Tyto dva případy spojuje poněkud strohá argumentace Ústavního soudu o absenci legitimního cíle zrušeného opatření a patrně nepřilíš významný praktický dopad derogace. Výrokem II nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08 Ústavní soud zrušil přechodné ustanovení týkající se provozování zdravotnických zařízení, u kterého postrádal legitimní účel a spatřoval v něm svévoli. V části výroku I nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/16 vztahující se k zařazení bezhotovostních převodů do elektronické evidence tržeb byla argumentem pro zrušení ustanovení v zásadě jeho administrativní nadbytečnost v kombinaci s narušením soukromí.

Konečně tři případy představují zásah Ústavního soudu do klíčových institutů sociálního práva. Těmto nálezům je společné, že v nich Ústavní soud posuzoval samotnou podstatu politického opatření a často široce se zabíral racionalitou a společenskými dopady a souvislostmi napadených institutů. Výrokem I nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12 Ústavní soud zrušil vyloučení z evidence uchazečů o zaměstnání pro odmítnutí výkonu veřejné služby. Problematickým prvkem byla negativní finanční motivace k výkonu veřejné služby a nedodržení zaměstnaneckých standardů. Rozhodnutí se opřelo o poměrně konkrétní ustanovení Listiny, včetně práva zaměstnanců na spravedlivou odměnu a zákazu nucené práce. Za argumentačně problematičtější lze považovat nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08 ke třídní karencní době, který tento institut označil za téměř svévolný plošný postih zaměstnanců a zrušil ho.<sup>34</sup> Lze-li některý nálezu Ústavního soudu označit za výrazný zásah do politické otázky bez silné ústavněprávní argumentace, ale s potenciálně velmi destabilizujícími účinky, je to nálezu sp. zn. Pl. ÚS 8/07 k výpočtovému základu v důchodovém pojištění.<sup>35</sup>

Výše uvedený přehled dle našeho názoru ukazuje, že i při přezkumu hospodářské a sociální legislativy jsou velmi často důvodem zásahu Ústavního soudu zřetelné nedostatky

legislativní povahy přiřaditelné k principu právního státu. Nálezů, které významně modifikovaly prostor pro hospodářskou a sociální politiku, popř. byly založeny na argumentech vzdálenějších vnitřní logice práva jako takového, nebylo mnoho. Nelze ale tvrdit, že v první skupině případů se Ústavní soud držel své ústavní funkce, zatímco ve druhé jednal aktivisticky či nelegitimně. I nálezy založené na argumentech formálního právního státu mohou mít významné politické dopady. Příkladem je nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10 ke zdanění státní podpory stavebního spoření, který pro daný rok znemožnil tento rozpočtový příjem, nebo některé nálezy zejména z oblasti zdravotnictví, které znamenaly zásahy do různých „šedých zón“ a konstrukcí umožňujících rozhodování o právech a povinnostech bez efektivních prostředků kontroly (Pl. ÚS 3/15, Pl. ÚS 40/02, Pl. ÚS 24/99). Argumentace soudu je zde ale ukotvena v pevné půdě právního státu a zákonodárci není znemožněno určité politické řešení, nýbrž forma či způsob, kterým o něj usiluje.<sup>36</sup> Riziko střetu je tedy nižší než u nálezů zpochybňujících přímo obsah či racionální odůvodnění právních pravidel.<sup>37</sup>

## Reakce zákonodárce

Analýza reakce zákonodárce je vedle politických faktorů ovlivněna povahou zrušených zákonných ustanovení, tj. zda je bylo třeba nahradit a zda došlo k odkladu vykonatelnosti výroku. V šesti případech jsme nahrazení zrušeného ustanovení shledali nezbytným. Ústavní soud také vždy odložil vykonatelnost příslušného výroku.<sup>38</sup> V 10 případech bylo nahrazení zrušeného ustanovení vhodné. K odkladu vykonatelnosti došlo v devíti z těchto případů.<sup>39</sup> Nejrozsáhlejší skupinu (23 výroků) tvořily případy, kdy bylo nahrazení zrušené úpravy možné. K odkladu vykonatelnosti došlo pouze ve dvou případech.<sup>40</sup> Ve dvou případech Ústavní soud deklaroval

<sup>34</sup> K tomuto nálezu kriticky WINTR, J. První tři dny nemoci bez nemocenského a ústavní přezkum zákonné úpravy. *Jurisprudence*, 2008, č. 5, str. 31 a násl.

<sup>35</sup> I zde lze odkázat na výbornou kritickou analýzu WINTR J. Nálezu Ústavního soudu o důchodovém systému: Quo vadis, sociálněprávní judikatura Ústavního soudu? *Jurisprudence*, 2010, č. 5, s. 30.

<sup>36</sup> Zejména nálezy sp. zn. Pl. ÚS 24/99, Pl. ÚS 40/02, Pl. ÚS 3/15. Samozřejmě ani skutečnost, zda je určitá právní úprava stanovena zákonem, nebo právním předpisem moci výkonné, není politicky bezvýznamná a výklad rozsahu výhrad zákona v našem ústavním pořádku není jednoznačnou záležitostí. Ivo Pospíšil [POSPÍŠIL, I. Ústavněprávní limity právní regulace financování zdravotní péče (nejen) v judikatuře Ústavního soudu. *Správní právo*, 2018, č. 4, str. 221] uvádí, že v případě čl. 31 Listiny Ústavní soud požadavek zákonné úpravy téměř absolutizoval.

<sup>37</sup> Je nicméně třeba upozornit na politické vášně, které vyvolal nálezu ke stavebnímu spoření. Předsedkyně Poslanecké sněmovny M. Němcová dokonce mluvila o hrozbě vzniku třetí parlamentní komory (viz pořad ČT *Události, komentáře* ze dne 14. 3. 2011, dostupný z archivu na <www.ceskatelevize.cz>).

<sup>38</sup> Nálezy sp. zn. Pl. ÚS 3/95, Pl. ÚS 35/95, Pl. ÚS 24/99, Pl. ÚS 36/05, Pl. ÚS 8/07 a výrok II nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/15.

<sup>39</sup> Nálezy sp. zn. Pl. ÚS 31/94, Pl. ÚS 40/02, Pl. ÚS 38/04 (výroky I a II), Pl. ÚS 42/04, Pl. ÚS 36/11 (výrok IV), Pl. ÚS 44/13, Pl. ÚS 3/15 a Pl. ÚS 26/16 (část výroku I týkající se § 37 a výrok II).

<sup>40</sup> Nálezy sp. zn. Pl. ÚS 35/93, Pl. ÚS 23/02, Pl. ÚS 38/04 (výrok III), Pl. ÚS 51/06, Pl. ÚS 83/06 (všech sedm částí výroku), Pl. ÚS 2/08, Pl. ÚS 9/08, Pl. ÚS 53/10 (výrok I), Pl. ÚS 36/11 (výroky I a III), Pl. ÚS 1/12 (výroky I a II), Pl. ÚS 31/13, Pl. ÚS 18/15, Pl. ÚS 32/15 (výrok III), Pl. ÚS 26/16 (část výroku I týkající se § 5 a § 18 zákona) a Pl. ÚS 7/17 (výrok I).

protiústavnost ustanovení, které bylo mezi tím zákonodárcem již změněno či zrušeno.<sup>41</sup>

Pokud jde o samotnou reakci zákonodárce, lze konstatovat, že ve většině případů se zákonodárce nálezu Ústavního soudu přizpůsobil. V 15 případech zákonodárce přijal novou právní úpravu, která se držela v mezích plynoucích z nálezu.<sup>42</sup> Ve 22 případech zákonodárce na nálezu aktivně nereagoval, tj. spokojil se s právním stavem vzniklým po zásahu Ústavního soudu.<sup>43</sup> Změna ústavního pořádku, která by umožnila dosáhnout cíle zrušené právní úpravy, v našem souboru nálezů nenastala. Jako případ, kdy zákonodárce jednal v rozporu s nálezem, jsme vyhodnotili reakci zákonem č. 305/2008 Sb. a č. 2/2009 Sb. na nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08. Zákonodárce se nálezem přizpůsobil, pokud šlo o období do konce roku 2008, ale zároveň ponechal v platnosti právní úpravu, která od 1. 1. 2009 karenční dobu znovu zaváděla ve velmi podobné úpravě, jaká byla soudem zrušena. Provedl však dílčí změny, zejména dotčené osoby zbavil povinnosti platit v karenční době pojistné, čímž vyhověl jedné z výtek Ústavního soudu. Novou právní úpravu Ústavní soud aproboval v nálezem sp. zn. Pl. ÚS 54/10. Ústavní soud označil za klíčový rozdíl mezi oběma právními úpravami právě osvobození od placení pojistného, ačkoli jen to rozhodně neřešilo všechny výhrady Ústavního soudu ke zrušené právní úpravě. Lze to vnímat tak, že zákonodárce přiměl Ústavní soud korigovat svůj ne zcela přesvědčivě odůvodněný prvotní zásah. Ostatně i Ústavní soud ve druhém nálezem uznal, že závěr o nerozumnosti či svévolnosti institutu karenční doby by byl v evropském srovnání neudržitelný (bod 66 odůvodnění). Podobným případem je reakce zákonem č. 267/2016 Sb. na výrok I nálezem sp. zn. Pl. ÚS 1/12 (veřejná služba). Povášimně si několikaletého časového odstupu a důkladné argumentace důvodové zprávy ve prospěch (staro)nového řešení a jeho ústavní konformity. Nález, na který zákonodárce reaguje, obsahoval celou řadu výhrad k institutu veřejné služby, avšak zrušeno bylo ustanovení, podle kterého má odmítnutí jejího výkonu za následek vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání. Nyní byl do právní

úpravy opět zaveden prvek finanční motivace či penalizace, který v důsledku znamená tlak na přijetí veřejné služby. Na případnou reakci Ústavního soudu si budeme muset počkat.

Ve dvou případech jsme závěr o reakci zákonodárce neučinili, neboť se o ní teprve rozhoduje.<sup>44</sup>

### Dynamika vzájemného vztahu mezi Ústavním soudem a zákonodárcem

Pokud výše uvedená kritéria propojíme, dospějeme k následujícím zobecňujícím závěrům.

Ve všech šesti případech, kdy bylo nahrazení zrušené právní úpravy nezbytné, a ve čtyřech z deseti případů, kdy bylo vhodné, přijal zákonodárce novou právní úpravu v souladu s požadavky plynoucími z nálezem Ústavního soudu. Až na jednu výjimku byla u těchto výroků odložena vykonatelnost. Celkem logicky tedy tam, kde je třeba do určité doby nějakou právní úpravu přijmout, postupuje zákonodárce konformně, cestou nejmenšího odporu. Nelze ale říci, že by v těchto případech Ústavní soud „dotlačil“ zákonodárce ke změně politiky. Většina se totiž týkala formálních nedostatků právní úpravy. Reakce zákonodárce spočívala např. jen v nahrazení zrušeného zmocňovacího ustanovení základními prvky úpravy z prováděcího předpisu. Nejvýznamnější zásah do parametrů právní úpravy představoval nálezu sp. zn. Pl. ÚS 8/07 k důchodovému systému. Odůvodnění Ústavního soudu, byť argumentačně pochybné, bylo natolik vágní, že zákonodárci zachovalo dostatečný prostor pro přizpůsobení se bez zásadních rozpočtových a sociálních dopadů.<sup>45</sup> Nová právní úprava přinesla posun ve směru požadovaném nálezem a již nebyla napadena.

V 17 případech, kdy bylo nahrazení zrušené právní úpravy při zachování původního politického cíle možné, zákonodárce novou právní úpravu nepřijal. Vykonatelnost byla odložena jen u tří výroků z této skupiny. Z toho lze usuzovat, že není-li to z právního hlediska nutné, tedy není-li zákonodárce pod časovým tlakem, je pro něj z nějakého důvodu obtížné na nálezu reagovat. Je možné, že zákonodárce původní cíl opustil v důsledku

<sup>41</sup> Nálezu sp. zn. Pl. ÚS 35/08 a Pl. ÚS 9/15. I zde je zajímavé sledovat reakci zákonodárce – právní úprava účinná v době vyhlášení nálezem byla změněna tak, aby plně vyhověla požadavkům Ústavního soudu.

<sup>42</sup> Nálezu sp. zn. Pl. ÚS 31/94, Pl. ÚS 3/95, Pl. ÚS 35/95, Pl. ÚS 24/99, Pl. ÚS 40/02, Pl. ÚS 42/04, Pl. ÚS 36/05, Pl. ÚS 83/06 (dvě části výroku týkající se vztahu k občanskému zákoníku a koncepcí neplatnosti právních jednání), Pl. ÚS 8/07, Pl. ÚS 35/08, Pl. ÚS 53/10 (výrok I), Pl. ÚS 3/15, Pl. ÚS 9/15 a Pl. ÚS 32/15 (výrok II).

<sup>43</sup> Nálezu sp. zn. Pl. ÚS 35/93, Pl. ÚS 23/02, Pl. ÚS 38/04 (výroky I, II a III), Pl. ÚS 51/06, Pl. ÚS 83/06 (zbylých pět částí výroku neuvedených v předchozí poznámce), Pl. ÚS 9/08, Pl. ÚS 36/11 (výroky I, III a IV), Pl. ÚS 1/12 (výrok II), Pl. ÚS 31/13, Pl. ÚS 44/13, Pl. ÚS 18/15, Pl. ÚS 32/15 (výrok III), Pl. ÚS 26/16 (část výroku I týkající se § 5 a § 18 zákona) a Pl. ÚS 7/17 (výrok I).

<sup>44</sup> Část výroku I týkající se § 37 a výrok II nálezem sp. zn. Pl. ÚS 26/16 k elektronické evidenci tržeb.

<sup>45</sup> Srov. důvodovou zprávu k návrhu zákona přijatého a vyhlášeného pod č. 220/2011 Sb.

změny politických priorit či parlamentní většiny v období mezi přijetím zákona a jeho zrušením Ústavním soudem nebo že se nejednalo o právní úpravu, s níž by byl spojen silný politický zájem. Jen v jednom případě bylo možné nečinnost zákonodárce přisuzovat úzkému věcnému prostoru pro reakci.<sup>46</sup>

V obou dvou případech, kdy se zákonodárce Ústavnímu soudu alespoň částečně postavil, se jednalo o politicky velmi významný zásah ze strany soudu a o ustanovení, které nebylo nezbytné ihned nahradit. Zákonodárce ale nepostupoval zcela bezohledně, tj. nepřijal zrušenou úpravu beze změny znovu. Naopak se pokusil Ústavnímu soudu vytvořit prostor pro přehodnocení jeho postoje – v případě karenční doby dílčí modifikací právní úpravy, v případě veřejné služby též časovým odkladem, během něhož se institut v podobě, která vznikla zásahem soudu, ukázal být jako života neschopný. V prvním případě byl úspěšný, ve druhém zatím nová právní úprava nebyla napadena.

## Platy soudců

Problematika ústavnosti snižování platů soudců se line judikaturou Ústavního soudu téměř po celou dobu jeho působení. Ústavní soud ve věci vydal dohromady 15 plenárních nálezů, z nichž ke zrušení zákona přistoupil v devíti (celkem 10 výroků).<sup>47</sup>

Tato oblast je specifická z několika důvodů. Z hlediska použitého referenčního rámce se nejedná o oblast sociálních a ekonomických práv, neboť argumentace Ústavního soudu není založena na právu na spravedlivou odměnu za práci, nýbrž na zásadě soudcovské nezávislosti, která dle Ústavního soudu mimo jiné vyžaduje i adekvátní materiální zabezpečení soudců. Problematika má nicméně úzký vztah k ekonomické situaci státu. Druhým specifickým prvkem je podoba reakce zákonodárce. Ten totiž po zrušovací zásahu Ústavního soudu zpravidla pro daný časový úsek novou úpravu nepřijímá, na názor Ústavního soudu by však měl reagovat v dalším období. Konečně specifická je oblast i pro názorovou rozpolcenost Ústavního soudu, který v jednom případě napadenou úpravu zruší a následný návrh směřující proti

obdobné úpravě pro další časové období zamítne.<sup>48</sup>

Z pohledu zkoumaných kritérií je podstatné, že otázka platů soudců způsobuje v porovnání s ostatními zkoumanými případy nejsilnější pnutí mezi Ústavním soudem a zákonodárce. Až do roku 2004, kdy zákonodárce přijímal úpravu odnímající, resp. snižující tzv. další plat soudců, nebylo nahrazení zrušeného ustanovení nezbytné. Zákonodárce opakovaně nereagoval na zrušující zásahy Ústavního soudu a pro další roky přijímal téměř totožnou úpravu.<sup>49</sup> Pozastavení růstu platů pro roky 2004 a 2008 až 2010 bylo ze strany Ústavního soudu aprobováno,<sup>50</sup> následně dva pokusy o konkrétní snížení platové základny soudců již však byly opět zrušeny.<sup>51</sup> Zákonodárce se nejprve soudu vzepřel, následně na záměr rezignoval.

K vyvrcholení sporu došlo v reakci na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 33/11. Ústavní soud v nálezu vyslovil, že koeficient platu soudců vzhledem k průměrné měsíční mzdě v nepodnikatelském sektoru nesmí být snižován, a část ustanovení týkající se výše koeficientu (2,5násobek namísto 3násobku) zrušil. Současně však odložil vykonatelnost zrušujícího výroku až do konce roku 2013, neboť bez zrušeného ustanovení by vůbec nebylo možné soudcům plat vyměřit. Přijetí nového ustanovení tedy bylo nezbytné. Zákonodárce však s přijetím nové úpravy účelově otálel<sup>52</sup> a novou úpravu přijal ve stavu legislativní nouze v posledních dvou týdnech roku 2012. Snahu zákonodárce přijmout zákon do konce roku nicméně zhatil prezident, který zákon podepsal teprve 11. ledna 2013. Zákon tak vstoupil v účinnost až 17. ledna 2013 se zpětnou účinností k 1. lednu 2013. Věcně navíc zákonodárce vodítkům Ústavního soudu nevyhověl, neboť namísto koeficientu ve výši 3násobku stanovil 2,75násobek. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 Ústavní soud hodnotil legislativní proces velmi kriticky, s ohledem na zásadu efektivy při ochraně ústavnosti však zákon nezrušil pouze z důvodu neústavnosti legislativního procesu. Po obsahovém posouzení soud zákon zrušil a zopakoval, že vhodným koeficientem ve vztahu k postavení soudce je 3násobek průměrné mzdy v nepodnikatelské sféře, který se nevymyká ani evropským

<sup>46</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 35/93, kde si lze obtížně představit ústavně konformní úpravu.

<sup>47</sup> Nálezy sp. zn. Pl. ÚS 13/99, Pl. ÚS 11/02, Pl. ÚS 34/04, Pl. ÚS 43/04, Pl. ÚS 9/05, Pl. ÚS 12/10, Pl. ÚS 16/11, Pl. ÚS 33/11 a Pl. ÚS 28/13.

<sup>48</sup> Viz např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 13/99 a Pl. ÚS 18/99.

<sup>49</sup> Zákony č. 287/1997 Sb., č. 268/1998 Sb., č. 308/1999 Sb., č. 416/2001 Sb., č. 425/2002 Sb., č. 427/2003 Sb. a č. 590/2004 Sb.

<sup>50</sup> Nálezy sp. zn. Pl. ÚS 55/05 a Pl. ÚS 13/08.

<sup>51</sup> Nálezy sp. zn. Pl. ÚS 12/10 a Pl. ÚS 16/11.

<sup>52</sup> Pro vynikající kritiku průběhu a kontextu legislativního procesu vedoucího k přijetí zákona č. 11/2013 Sb. viz KOKES, M. Soudcovské platy 2013 aneb prozatímní vrchol českého zákonodárského kutilství v kontextu judikatury Ústavního soudu. *Jurisprudence*, 2013, č. 3, str. 3–9.



standardům. Ústavní soud tak v konečném důsledku na sebe vzal roli pozitivního zákonodárce, či dokonce tvůrce platové politiky<sup>53</sup> a výslovně určil jím preferovanou konkrétní výši soudcovského platu v České republice. Zákonodárce nakonec zákonem č. 359/2014 Sb. tomuto názoru Ústavního soudu podřídil.

## Restituce

Restituce představují velice složitou problematiku. Na straně zákonodárce je spojena s potřebou vyvážit široké spektrum veřejných a soukromých zájmů, a to pokud možno na základě širokého politického konsenzu, neboť následné změny restitučních předpisů jsou vždy problematické. Namísto by tedy měla být i vysoká míra zdrženlivosti Ústavního soudu. V kontextu restitucí se snadno může stát problematickou i abstraktní argumentace principem rovnosti, svévolí zákonodárce či absencí racionálního zdůvodnění.

Do této skupiny spadá 12 nálezů, obsahujících 18 samostatně odůvodněných výroků, popř. částí výroků.<sup>54</sup> Významnou část představují nálezy, které rušily podmínku trvalého pobytu na území ČR pro oprávněné osoby (s poměrně jasnou argumentací čl. 11 odst. 2 a čl. 14 Listiny) a v návaznosti na to rušily i lhůty pro uplatnění nároků, které osobám bez trvalého pobytu mezitím uplynuly. Jako svévolná byla zrušena ustanovení podmiňující restituci kulturních památek přijetím zákona o jejich ochraně za situace, kdy zároveň vláda fakticky rozhodovala o tom, na jaký majetek se tato blokáce bude vztahovat. Další nálezy se týkaly dodatečných změn podmínek restitucí a zásahů do již nabytých práv, včetně tzv. restitučních teček, jimiž se zákonodárce pokoušel uzavřít proces vydávání náhradních pozemků. Ústavní soud toto opatření nejprve zrušil s tím, že pokud neměly oprávněné osoby efektivní procesní prostředek k uplatnění nároku, nelze jejich nárok časově omezit (sp. zn. Pl. ÚS 6/05). Později se o to zákonodárce pokusil jiným způsobem znovu, ale Ústavní soud konstatoval, že je stále k dispozici dostatek vhodných pozemků a změna způsobu vypořádání nároků by zakládala nerovnost mezi restituenty z časového hlediska (sp. zn. Pl. ÚS 35/17). Několikrát

byla důvodem zrušení v zásadě zmatečnost právní úpravy. Pouze symbolický význam pak měl derogační výrok nálezu k církevním restitucím (nález sp. zn. Pl. ÚS 10/13).

Ani v jednom případě nebylo nezbytné zrušená ustanovení nahradit, byť Ústavní soud někdy z důvodu právní jistoty nabádal zákonodárce k dopracování právní úpravy. Zákonodárce však na Ústavní soud zřetelně reagoval pouze v jednom případě<sup>55</sup> a často se spokojil se stavem vzniklým po zásahu soudu. To je podobný poznatek jako u hlavního souboru nálezů. V případě restitučních teček vzhledem k odlišnosti právní úpravy a časovému odstupu více než 10 let patrně nelze hovořit o konfrontační reakci zákonodárce.

Lze konstatovat, že základní rysy politických rozhodnutí zákonodárce Ústavní soud při přezkumu příslušných zákonů spíše respektoval a zasahoval převážně tam, kde zákony vykazovaly vady úzce související s principem právního státu. Přesto i v této kategorii lze jistě některé nálezy považovat za argumentačně problematické.<sup>56</sup>

## Závěr

Provedený výzkum ukazuje, že interakce mezi zákonodárcem a Ústavním soudem při přezkumu hospodářských a sociálních zákonů probíhá bez větších excesů z jedné či druhé strany. Ve většině případů Ústavní soud do zákonů zasáhl s argumentací úzce se držící formálních aspektů právního státu (porušení výhrady zákona, neurčitost zákonného ustanovení, zásah do nabytých práv aj.) nebo opřenou o velmi konkrétní ustanovení ústavního pořádku. Prostor pro politické rozhodování zákonodárce tím byl omezen jen minimálně. Na druhou stranu u některých zásahů do sociální politiky odůvodněných složitějšími hodnotovými úvahami vztahujícími se přímo k této politice, jako bylo zejména zrušení karenční doby či zásah do výpočtového základu důchodového pojištění, nebyla argumentace Ústavního soudu příliš přesvědčivá.

Dynamika interakce je mnohem pestřejší a subtilnější, než by se mohlo zdát z nejznámějších kauz. Zásadním faktorem určujícím reakci zákonodárce se zdá být míra nezbytnosti nahrazení zrušeného ustanovení

<sup>53</sup> Jakkoli jsou platové restrikce zaměřené ve větší míře na soudce než na jiné veřejné funkcionáře problematické, argumentace problematizující je poukazem na současné zvyšování objemu prostředků na platy ve státní správě (např. nález sp. zn. Pl. ÚS 43/04) poněkud přehlíží, že státní správa musí také kvalitně plnit celou řadu důležitých činností, jejichž rozsah a specializace spíše narůstá.

<sup>54</sup> Nálezy sp. zn. Pl. ÚS 16/93, Pl. ÚS 3/94, Pl. ÚS 1/95, Pl. ÚS 8/95, Pl. ÚS 24/96, Pl. ÚS 24/97, Pl. ÚS 25/98, Pl. ÚS 17/99, Pl. ÚS 71/04, Pl. ÚS 6/05, Pl. ÚS 10/13 a Pl. ÚS 35/17.

<sup>55</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 6/05, na který zákonodárce reagoval o několik let později zákonem č. 75/2012 Sb., aby potvrdil ústavně konformní stav nastolený nálezem, který se stal sporným v rozhodovací činnosti obecných soudů.

<sup>56</sup> Srov. např. HRABA, Z. O tzv. restituční rezervě v transformaci zemědělských družstev. *Obchodní právo*, 2011, č. 11, str. 17 a násl.

z hlediska fungování právního řádu. I v případě zásahu do tak zásadní otázky, jako je způsob stanovení výpočtového základu důchodového pojištění, se zákonodárce vodítkům Ústavního soudu podřídil, neboť bez nahrazení zrušeného ustanovení by systém důchodového pojištění nemohl fungovat. Naopak po zrušení předpisů, které nejsou v právním řádu nezbytné, zákonodárce často rezignoval, ačkoli z nálezu nevyplývalo, že by již samotný cíl zrušené právní úpravy byl ústavně pochybný. Spíše než expanze Ústavního soudu do hospodářské a sociální politiky spočívající v preskripci politických cílů a vyvážení hodnot se tedy ukazuje síla

Ústavního soudu spočívající v okamžité změně právního stavu derogačním nálezem bez odkladu vykonatelnosti. V některých případech nicméně zákonodárce příliš kategoricky odůvodněným zásahům do sociální politiky čelil dílčími úpravami příslušných institutů.

Závěrem lze poukázat na poněkud překvapivé zjištění, že nejsilnější spor mezi Ústavním soudem a zákonodárcem, ve kterém ani jedna strana po dlouhou dobu nebyla ochotna ustoupit, nenastal v otázkách sociálních či daňových, nýbrž v otázce soudcovských platů, která je svou podstatou rozpočtová. Šlo ale o mocenské vymezení vztahu soudů a zákonodárce.

## Poměřovat, anebo nepoměřovat sociální práva? K otázce, zda lze test racionality považovat za variaci na metodu proporcionality

ZDENĚK ČERVÍNEK\*

*To Balance, or Not to Balance Social Rights? On the Question of Whether the Rationality Test Can Be Considered as a Variation of the Proportionality Method*

**Summary:** *Proportionality represents the basic methodological approach of the Czech Constitutional Court (hereinafter the “Court”) towards constitutional rights adjudication. However, its strictness led the Court to deconstruct its structure in cases of social policy. Thus, the Court developed the so called rationality test to review the constitutionality of social rights limiting statutes. This test is far from being undisputed and its application abounds by inconsistency and controversy. The main goal of this paper is to assess whether the rationality test can be perceived as a variation of the proportionality analysis. Firstly, the paper discusses the theoretical aspects of the matter, primarily the paradigmatic structure of constitutional review. Secondly, the nature of social rights in the Charter is assessed. Thirdly, the empirical analysis is based on the case study of the Czech Constitutional Court. On this basis, the paper concludes assessing whether there are any differences between these two standards of reasonableness review.*

**Keywords:** *rationality test, Czech Constitutional Court, proportionality analysis, judicial self-restraint/deference, social rights*

Málokterá otázka v oboru ústavního práva budí takové kontroverze jako problematika hospodářských, sociálních a kulturních práv

(dále jen „sociální práva“). Ústavní soud (dále jen „ÚS“) je v těchto otázkách veden snahou o co největší sebeomezení vůči politické

\* Autor je interním doktorandem na katedře ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci. E-mail: zdenek.cervinek@upol.cz. V tomto textu částečně vycházím ze své starší stati, publikované v anglickém jazyce (ČERVÍNEK, Z. Proportionality or Rationality in Socio-Economic Rights Adjudication? Case Study of Czech Constitutional Court's Judgment in Compulsory Vaccination Case. *UCL Journal of Law and Jurisprudence*, 2018, roč. 1, č. 1, speciální vydání, str. 86–102), avšak výrazně ji přepracovávám. Vznik textu byl podpořen projektem IGA pod názvem Test proporcionality v judikatuře Ústavního soudu České republiky, č. IGA\_PF\_2017\_008.