

ZÁKON

ze dne 2020,

kterým se mění zákon č. 363/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

Č Á S T P R V N Í **Změna zákona o pomoci v hmotné nouzi**

Čl. I

V zákoně č. 363/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, čl. II bod 2 nově zní:

„2. Byla-li celková částka rodičovského příspěvku podle zákona č. 117/1995 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, vyčerpána, a rodič nadále pečuje o dítě či děti ve věku do 4 let, které jsou nejmladší v rodině, vzniká mu ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona nárok na rodičovský příspěvek ve výši rozdílu mezi celkovou částkou rodičovského příspěvku podle zákona č. 117/1995 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, a celkovou částkou rodičovského příspěvku stanovenou zákonem č. 117/1995 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona. Řízení o přiznání rodičovského příspěvku podle věty první se zahajuje na základě žádosti; ustanovení § 67 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, platí přitom obdobně.“

Čl. II

V případě rodiče, který ke dni účinnosti zákona č. 363/2019 Sb. pečoval o dítě nebo děti do 4 let věku, které jsou nejmladší v rodině, dočerpával nejpozději k tomuto dni celkovou částku rodičovského příspěvku ve výši podle zákona č. 117/1995 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 363/2019 Sb., a v období ode dne účinnosti zákona č. 363/2019 Sb. do dne účinnosti tohoto zákona přestal splňovat podmínku péče o dítě nebo děti do 4 let věku, které jsou nejmladší v rodině, náleží ode dne účinnosti zákona č. 363/2019 Sb. rozdíl mezi celkovou částkou rodičovského příspěvku podle zákona č. 117/1995 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 363/2019 Sb., a nejvyšší částkou rodičovského příspěvku podle zákona č. 117/1995 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti zákona č. 363/2019 Sb. Řízení o přiznání rodičovského příspěvku podle věty první se zahajuje na základě žádosti; ustanovení § 67 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti zákona č. 363/2019 Sb., platí přitom obdobně.

Čl. III

Tento zákon nabývá účinnosti dnem následujícím po dni jeho vyhlášení.

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

Obecná část

1. Zhodnocení platného právního stavu

Dne 31. prosince 2019 byl ve Sbírce zákonů České republiky vyhlášen a tím nabyt platnosti zákon č. 363/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů; až na dílčí výjimky, které nemají žádnou souvislost s návrhem zákona, který je obsažen v tomto sněmovním tisku, nabyt zákon č. 363/2019 Sb. účinnosti 1. ledna 2020. Vládou nejsilněji prezentovaným důvodem pro přijetí tohoto zákona bylo zvýšení rodičovského příspěvku z celkové výše 220.000,- Kč na 300.000,- Kč, resp. v případě péče o alespoň dvě děti mladší 4 let z 330.000,- Kč na 450.000,- Kč; důvodem tohoto opatření byla nízká míra ocenění péče o malé děti státem.

Účelem návrhu, který je obsažen v tomto sněmovním tisku, není zabývat se problematikou, zda a jak má stát oceňovat rodiče za péči o jejich děti. Tento návrh si pouze a výhradně klade za cíl napravit nespravedlnost, ke které přijetím zákona č. 363/2019 Sb. došlo: Ačkoli původní návrh MPSV, rozeslaný do meziresortního připomínkového řízení 21. září 2018, i návrh MPSV předložený vládě 27. listopadu 2018 počítaly se zvýšením rodičovského příspěvku všem rodičům, kteří budou ke dni účinnosti zvýšení nadále pečují o dítě či děti ve věku do 4 let, následně byl návrh MPSV 13. května 2019 pozměněn tak, aby se zvýšení týkalo pouze těch rodičů, kteří rodičovský příspěvek ke dni účinnosti zákona ještě nebudou mít vyčerpaný, a v této podobě bylo zvýšení rodičovského příspěvku 20. května 2019 vládou projednáno a schváleno; v této podobě bylo zvýšení rodičovského příspěvku schváleno i Poslaneckou sněmovnou; Sněmovna na této verzi setrvala i přes nesouhlas Senátu.^{1 2 3} Výsledkem je zákon č. 363/2019 Sb.

Snad by se dalo polemizovat s tím, zda tento selektivní přístup je či není spravedlivý. Lze debatovat o míře pravdivosti teze, že ti nejpotřebnější rodiče zpravidla vyčerpají rodičovský příspěvek rychleji a že tedy právě jich se takto pojaté zvýšení rodičovského příspěvku paradoxně vůbec nedotklo.

Zcela evidentní je však protiústavnost selektivního zvýšení rodičovského příspěvku. Napravit tento protiústavní stav je jediným důvodem předložení tohoto návrhu zákona.

¹ všechny verze návrhu zákona před schválením vládou jsou k dispozici zde:

https://apps.odok.cz/veklep-detail?p_p_id=material_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=3&material_WAR_odokkpl_pid=ALBSB4TG8XJX&tab=versions

² viz sněmovní tisk 490 v 8. volebním období:

<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=490>

³ viz senátní tisk 151 ve 12. funkčním období:

https://senat.cz/xqw/xervlet/psenat/historie?cid=psenat_historie.pHistorieTisku.list&forEach.action=detail&forEach.value=s4487

2. Důvody protiústavnosti čl. II bodu 2 zákona č. 363/2019 Sb.

Ustanovení § 30 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře nyní stanoví, že „(r)odič, který po celý kalendářní měsíc osobně celodenně a řádně pečuje o dítě, které je nejmladší v rodině, má nárok na rodičovský příspěvek nejdéle do 4 let věku tohoto dítěte, a to nejdéle do doby, kdy byla na rodičovském příspěvku vyplacena z důvodu péče o totéž nejmladší dítě v rodině celková částka (x) Kč ...“. Tato základní konstrukce nároku na rodičovský příspěvek sama o sobě ještě není protiústavní, k přijetí protiústavní úpravy však svádí vždy, když má být částka x zvýšena nebo snížena. Ze základních principů právního státu totiž plyne, že stát má přistupovat za jinak stejných okolností ke všem – tedy i k jednotlivým rodičům a dětem – stejně, a také předvídatelně. To v praxi znamená, že **ke všem dětem, které se narodily ve stejný den – tedy za totožných hospodářských podmínek – by měl příslušet identický rodičovský příspěvek.**

To prakticky znamená, že při zvýšení rodičovského příspěvku zákonodárcem nelze brát v úvahu jeho případné vyčerpání. Lze ho zvýšit:

- buď všem, kterým vznikl původní nárok ve stejný den, nebo
- všem, kterým nárok vznikne nejdříve ke dni účinnosti zvýšení;

Nelze jej však zvýšit jen části rodičů, kterým nárok vznikl v týž den, taková úprava by byla protiústavní, a to z níže uvedených důvodů.

a) Porušení ústavní zásady právního státu:

Podle čl. 1 odst. 1 své Ústavy „Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana“. To je celkem 5 autonomních, samostatných ústavněprávních požadavků na charakter České republiky. Prvním požadavkem je svrchovanost, tedy že Česká republika není nikomu podřízena a nepřijímá příkazy zvenčí (výjimku z pravidla představuje čl. 10a Ústavy). Druhým požadavkem je jednotnost, tedy že Česká republika není federací. Třetím požadavkem je demokracie, tedy že rozhodování vychází z vůle většiny; v opozici k tomu stojí poslední uvedený princip, že stát je založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana – to jinými slovy znamená, že většina musí respektovat práva menšin a nemůže je v základních věcech, které se jich bytostně dotýkají, demokraticky přehlasovat. A konečně je Česká republika též právním státem – a právě tímto ústavním požadavkem je třeba se zde hlouběji zabývat.

Žádná z ostatních čtyř podmínek zmíněných v citovaném ustanovení Ústavy není nezbytným předpokladem existence právního státu. Právní stát nemusí být demokratický, právní stát nemusí být svrchovaný, právní stát nemusí být jednotný. Právní stát dokonce ani nemusí respektovat lidská práva a může mít kruté zákony. Právní stát ale vždy musí být předvídatelný, to je jeho účel a smysl – **stát, který se chová nepředvídatelně, není právním státem.** Proto máme zákony, aby lidé věděli, jak bude stát reagovat na to či ono jejich chování. Proto máme zásadu „neznalost zákona neomlouvá“, protože v právním státě má každý možnost se se zákonem seznámit a zařídit se podle něho. Proto je klíčovou součástí právního státu princip zákazu retroaktivity – nelze na někoho aplikovat zákon, který neměl

možnost v rozhodné době znát, podle kterého neměl možnost se zařídit, kterému neměl možnost se přizpůsobit. **Podstatou právního státu je zákaz libovůle – právní stát má předem daná pravidla, jejichž aplikace má být v co nejvyšší dosažitelné míře předvídatelná.**

Již bylo řečeno, že částka rodičovského příspěvku je konstantní a zákonem daná a že rodiče se musí rozhodnout, jakým tempem tuto částku hodlají čerpat. Tuto volbu musí učinit každý rodič, který má nárok, resp. hodlá využít nárok na rodičovský příspěvek. Rodiče však neměli při svém rozhodování o tempu čerpání žádnou možnost zohlednit možné budoucí zvýšení příspěvku: zákon neobsahuje žádný mechanismus automatického zvyšování, ke zvýšení došlo cestou změny zákona, tedy politickým, arbitrárním, nepředvídatelným rozhodnutím – při jiné politické konstelaci, při jiném složení vlády, při jiném výsledku voleb by k navýšení rodičovského příspěvku možná vůbec nedošlo, nebo by došlo k radikální změně jeho konstrukce. Politická rozhodnutí mají tu vlastnost, že je nelze na jisto předvídat.

I kdyby však rodiče zvýšení rodičovského příspěvku očekávali, neměli žádný důvod se domnívat, že zvýšení se bude týkat jen části rodičů a že jako hraniční kritérium bude vzato vyčerpání, resp. nevyčerpání celé částky rodičovského příspěvku. V minulosti se totiž při úpravě rodičovského příspěvku zatím nikdy nerozlišovalo mezi rodiči podle rychlosti čerpání rodičovského příspěvku, ale vždy jen podle věku nejmladšího dítěte v rodině,⁴ a rodiče tedy mohli legitimně očekávat, že v případě zvýšení bude tato praxe zachována.

Chování rodičů, kteří v době, kdy se o nynějším zákonu č. 363/2019 Sb. teprve rozhodovalo a kdy vešlo ve známost, že zvýšení se má týkat jen určité části rodičů, změnili tempo čerpání tak, aby celou částku nevyčerpali přede dnem 1. ledna 2020, je dokladem toho, že tito rodiče by zvolili již na samém počátku tempo čerpání jinak, kdyby věděli, že rodičovský příspěvek bude zvýšen, ale jen těm, kteří jej ještě nevyčerpali celý.

Z uvedených důvodů **čl. II bod 2 zákona č. 363/2019 Sb. je v rozporu s s čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky**, konkrétně s ústavním principem právního státu.

b) Porušení ústavní zásady rovného zacházení:

Podle čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod „(z)ákladní 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 národní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení“. Přestože ustanovení výslovně zmiňuje toliko základní práva a svobody, v soudní praxi je dnes výklad mnohem širší, a to v tom smyslu, že veřejná moc má jednat se všemi za jinak stejných podmínek stejně, tedy výklad opět směřuje k zákazu libovůle a i v posledku k požadavku předvídatelnosti postupu veřejné moci.

Podle čl. 32 odst. 5 Listiny základních práv a svobod „(r)odiče, kteří pečují o děti, mají právo na pomoc státu“ – poskytování rodičovského příspěvku je tedy konkrétní formou naplňování uvedeného základního práva; proto lze na poskytování rodičovského příspěvku bez dalšího vztáhnout citovaný čl. 3 odst. 1 Listiny.

⁴ viz např. čl. II bod 4 zákona č. 200/2017 Sb., týkající se zvýšení rodičovského příspěvku pro rodiče vícerčat

Je třeba se dále zmínit, že čl. 3 odst. 1 Listiny zakazují rozlišování z důvodu jakéhokoli „jiného postavení“ – neexistuje zde požadavek „jiného srovnatelného postavení“, jako v jiných lidskoprávních dokumentech, ale mluví se zde pouze o „jiném postavení“, bez jakékoli bližší konkretizace.

Pro úplnost je třeba dodat, že právo rodičů pečujících o děti na pomoc státu podle čl. 32 odst. 5 Listiny se lze dovolávat i nad rámec mezí zákonů, které toto ustanovení provádějí – to a contrario vyplývá z ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny, který prováděcími zákony limituje pouze práva uvedená v odstavcích 1 a 3 článku 32, nikoli však právo uvedené v jeho odstavci 5.

V každém případě platí, že „(z)zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky“ (čl. 4 odst. 3 Listiny základních práv a svobod) – a že tedy výši rodičovského příspěvku lze měnit, lze ji dokonce i snížit (nikoli však retroaktivně), ale taková úprava musí platit vždy stejně pro všechny, kterým nárok na rodičovský příspěvek vznikl za stejných okolností. Na základě toho platí, že Listina základních práv a svobod nedovoluje ani rozlišování mezi rodiči, kteří rodičovský příspěvek již vyčerpali, a rodiči, kteří jej ještě nevyčerpali, pokud jejich nárok vznikl za stejných podmínek (např. v týž den).

Z uvedených důvodů čl. II bod 2 zákona č. 363/2019 Sb. je v rozporu s čl. 3 odst. 1 a s čl. 4 odst. 3 ve spojení s čl. 32 odst. 5 Listiny základních práv a svobod.

3. Koncepce návrhu

Rozhodla-li se vláda zvýšit rodičovský příspěvek, bylo by logické nejdříve určit celkovou finanční částku, kolik lze na zvýšení rodičovského příspěvku ze státního rozpočtu poskytnout, a tuto částku až následně rovným dílem rozdělit mezi všechny rodiče, kterým vznikl totožný nárok – tato jednoduchá početní operace by pak určila, o kolik lze zvýšit rodičovský příspěvek jednotlivcům. Vláda však postupovala přesně opačně: nejdříve si určila, že se rodičovský příspěvek má rodičům zvýšit o 80.000,- Kč, a teprve poté si spočítala, kolik takové zvýšení bude celkem stát. Přesto vláda trvala na navýšení právě o 80.000,- Kč a rozhodla se raději jedné skupině rodičů rodičovský příspěvek nezvýšit vůbec, než aby snížila uvedenou částku 80.000,- Kč tak, aby se dostalo na všechny. Bohužel, touto logickou cestou zvýšení rodičovského příspěvku o nižší částku, než je 80.000,- Kč, ale všem, dnes již jít nelze, protože právní nárok na zvýšení rodičovského příspěvku již vznikl a jeho zpětné snížení by bylo porušením zákazu retroaktivity.

Základní navýšení o 80.000,- Kč je tedy objektivně dáno. Tento návrh z něho proto vychází, dále rodičovský příspěvek nenavyšuje, pouze ruší protiústavní zákonnou překážku čerpání rozdílu mezi původní a nově stanovenou částkou osobami, které již rodičovský příspěvek vyčerpali v původní, nezvýšené výši již přede dnem 1. ledna 2020, tedy přede dnem účinnosti zákona č. 363/2019 Sb., ale stále pečují o dítě mladší 4 let věku.

Přechodné ustanovení nadto počítá s rodiči, kterým nárok na rodičovský příspěvek zanikne v době mezi účinností zákona č. 363/2019 Sb. a účinností jeho novely, jejíž návrh je obsažen

v tomto sněmovním tisku - účelem je předejít vzniku další protiústavnosti a nespravedlnosti, tomu, aby se tento návrh novely sám nedostal do rozporu se shora citovanými ústavními principy a ustanoveními Ústavy a Listiny.

4. Předpokládaný hospodářský a finanční dopad

Jedná se o poslanecký, nikoli vládní návrh zákona. Jeho předkladatel nedisponuje odbornými aparáty MF ani MPSV a nemůže tedy zcela přesně specifikovat, kolika rodičů, kteří ke dni účinnosti zákona č. 363/2019 Sb. stále pečovali o dítě mladší 4 let, se netýkalo jeho zvýšení tímto zákonem provedené. V každém případě platí, že při odpovědnějším přístupu – kdyby vláda nejdříve určila celkové výdaje na zvýšení a od nich odvodila výši zvýšení rodičovského příspěvku pro všechny a neurčila si nejdříve politickým rozhodnutím zvýšení rodičovského příspěvku právě o 80.000,- Kč – nemusel by být tento návrh vůbec předložen. Stejně tak platí, že finanční nároky nemohou odůvodnit pokračování protiústavního stavu.

Pro představu o finančním dopadu lze uvést následující údaje:

- V září 2019 v materiálu rozeslaném do meziresortního připomínkového řízení MPSV předpokládalo nárůst výdajů ze státního rozpočtu pro rok 2019 o 3,6 mld. Kč a ve výši 4,9 mld. Kč pro následující roky (dlužno doplnit, že tento návrh ještě počítal se zvýšením rodičovského příspěvku pouze o 40.000,- Kč).

- V listopadu 2019 v materiálu předloženém vládě, který ještě počítal se zvýšením rodičovského příspěvku všem, kdo ke dni zvýšení rodičovského příspěvku budou pečovat o dítě mladší 4 let, ale již předpokládal zvýšení rodičovského příspěvku o 80.000,- Kč, předpokládalo MPSV nárůst výdajů ze státního rozpočtu pro rok 2020 o 11,2 mld. Kč a ve výši 8,6 mld. Kč pro následující roky.

- Vládou schválený návrh zákona, obsažený ve sněmovním tisku č. 490, který již předpokládal zvýšení rodičovského příspěvku pouze těm, kteří jej ke dni zvýšení ještě nevyčerpali, vláda předpokládala nárůst výdajů ze státního rozpočtu pro rok 2020 a další roky o 8,6 mld.“.

Přestože rozdíl mezi částkou 11,2 a 8,6 mld. Kč činí 2,6 mld. Kč, lze počítat s tím, že ve skutečnosti budou náklady na zajištění souladu zákona č. 363/2019 Sb. s ústavním pořádkem zhruba o polovinu nižší; je to dáno tím, že jakmile se záměr vlády zvýšit rodičovský příspěvek jen těm, kdo jej do 1. ledna 2020 nevyčerpali, stal známým, rodiče, kteří ještě byli schopni toho dosáhnout, obratem snížili tempo svého čerpání rodičovského příspěvku tak, aby ke dni 1. ledna 2020 stále byli ve skupině čerpajících. **Náklady lze tedy odhadnout mezi 1 a 1,5 mld. Kč.** Návrh nebude mít dopad na rozpočty územních samosprávných celků.

5. Zhodnocení souladu návrhu s ústavním pořádkem a s mezinárodními závazky

Návrh je v souladu s ústavním pořádkem s mezinárodními závazky, včetně závazků plynoucích z členství České republiky v Evropské unii. Účelem návrhu naopak je dosáhnout souladu jiného zákona, a to zákona č. 363/2019 Sb., s čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky a s čl. 3 odst. 1 a čl. 4 odst. 3 ve spojení s čl. 32 odst. 5 Listiny základních práv a svobod.

6. Důvody pro vyslovení souhlasu s návrhem již v prvním čtení

Důvodem pro co nejrychlejší přijetí tohoto návrhu zákona je protiústavnost zákona, který návrh navrhuje novelizovat tak, aby se předešlo možnému budoucímu zrušení čl. II bod 2 zákona č. 363/2019 Sb. Ústavním soudem bez náhrady (Ústavní soud může zákony pro rozpor s ústavním pořádkem rušit, ale nemůže místo nich přijímat nové)⁵; **zrušení čl. II bodu 2 zákona č. 363/2019 Sb. Ústavním soudem by mohlo ohrozit zvýšení rodičovského příspěvku i rodičům, kterým byl již zvýšen.**

Jedná se o jednoduchý návrh zákona, ke kterému se lze postavit kladně nebo záporně, ale kde nejsou pravděpodobné pozměňovací návrhy.

Zvláštní část

K čl. I:

Jedná se o nový text čl. II bod 2 zákona č. 363/2019 Sb., dosavadní znění jím má být nahrazeno. Jeho smyslem je odstranit neodůvodněnou a proto protiústavní selekci rodičů na ty, kteří rodičovský příspěvek ke dni účinnosti zákona č. 363/2019 Sb. stále čerpají a na ty, kteří jej již vyčerpali, ale o dítě mladší 4 let i nadále pečují.

K čl. II:

Smyslem tohoto přechodného ustanovení je zabránit vzniku další nespravedlnosti dané tím, že mezi dnem účinnosti zákona č. 363/2019 Sb., tedy dnem 1. ledna 2020 a budoucím dnem účinnosti této jeho navržené novely řada dětí, které jsou nejmladší v rodině a současně jsou dětmi rodičů, kteří již rodičovský příspěvek vyčerpali před 1. lednem 2020, dosáhne věku 4 let; článek II má zajistit, aby se náprava protiústavního stavu týkala i rodičů těchto dětí, kteří by jinak byli z rodičovského příspěvku opětovně vyloučeni.

K čl. III:

Účinnost zákona se navrhuje v nejbližším možném termínu, tedy dnem následujícím po dni vyhlášení zákona. Důvody ve smyslu § 3 odst. 4 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv jsou identické jako důvody pro vyslovení souhlasu s tímto návrhem zákona již v prvním čtení (viz výše); zkrácená legisvakační doba nebude příjemcům rodičovského příspěvku k újmě, ostatně ji ve vztahu ke zvýšení rodičovského příspěvku obsahoval i zákon č. 363/2019 Sb.

V Praze, dne 7. ledna 2020

Předkladatelé:

Ing. Jan Bauer v.r.

Ing. Zbyněk Stanjura v.r.

⁵ srovn. čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy