

Podatel – stěžovatel: Petr Tomeš, narozen dne 18. 3. 1987 v Sokolově, trvale bytem Rokycanova 1929, 356 01 Sokolov, ČR; datová schránka vv68wr5

Podáno dne 10. 9. 2015 v Brně u Nejvyššího správního soudu, Moravské náměstí 611/6, Brno-město, 657 40 Brno, ČR; datová schránka wwjaa4f

Kasační stížnost

proti usnesení 16 Ad 66 2015-36 Krajského soudu v Plzni

Vážená paní, vážený pane,

podávám kasační stížnost proti usnesení 16 Ad 66 2015-36 Krajského soudu v Plzni ze dne 9. 9. 2015 (v příloze) oznámenému dne 10. 9. 2015, neboť „Česká republika je totiž v čl. 1 odst. 1 Ústavy definována jako demokratický právní stát. Pojem právního státu stanoví princip vázanosti státu právem. [...] Pro demokratický právní stát je charakteristický princip právní jistoty, spočívající mimo jiné v tom, že právní pravidla budou jasná a přesná a budou zajišťovat, že právní vztahy a jejich důsledky zůstanou pro adresáty pravidel předvídatelné. Závazky a sliby, které na sebe stát vezme vůči jednotlivcům, by měly být dodržovány (princip legitimního očekávání). Princip právní jistoty pak je třeba spojit se zákazem arbitrárnosti, aby možnost uvážení státních orgánů byla omezena procedurami, které zabrání zneužití tohoto volného uvážení, přičemž tou nejlepší prevencí i následnou ochranou proti arbitrárnosti je přístup ke spravedlnosti, tedy ke soudu, který správní uvážení podrobí soudní kontrole (srov. zprávu Evropské komise pro demokracii prostřednictvím práva, tzv. Benátské komise, o vládě práva, přijatou na jejím 86. zasedání v březnu 2011, č. 512/2009, dostupnou na www.venice.coe.int). [...] Vyloučení soudní kontroly pozastavení dotace tedy v tomto rámci podústavního práva vede k tomu, že případný arbitrární, svévolný či dokonce šikanózní postup poskytovatele dotace nebude relevantně pojmenován ani nijak sankcionován, neboť tento postup se nemá jak stát předmětem soudního přezkumu. To však v demokratickém právním státě, který má povinnost chránit legitimní očekávání jednotlivců, jejich právní jistotu a základní práva před arbitrárností postupu státních orgánů, není možné. Napadené ustanovení, které stanoví ve výše popsaném kontextu vylouku ze soudního přezkumu, je tedy v prvé řadě rozporné s čl. 1 odst. 1 Ústavy, který garantuje zachování základních principů materiálního právního státu, a to ochrany právní jistoty, zákazu arbitrárnosti a přístupu ke spravedlnosti. Další klíčové měřítko hodnocení návrhu představuje ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny, dle kterého sice může být soudní přezkum rozhodnutí orgánu veřejné správy vyloučen (čl. 36 odst. 2 Listiny, věta první in fine), z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny (čl. 36 odst. 2 Listiny, věta druhá). Ústavní soud ve své předchozí judikatuře dal opakovaně najevo, že má-li každý podle čl. 36 odst. 1 Listiny právo domáhat se ochrany svých práv u soudu či jiného orgánu, přičemž podmínky a pravidla realizace tohoto práva stanoví zákon, pak takový zákon, vydaný na základě ústavního zmocnění, nemůže toto právo - těmito podmínkami a pravidly - na druhé straně popřít. Citovaný čl. 36 odst. 2 Listiny je toho logickým důsledkem; reflektována je odlišná relevance základních práv a svobod, jimž přísluší z jejich rozdílné povahy logicky vyšší ochrana než právům založeným toliko zákonem [náleží sp. zn. Pl. ÚS 12/07 ze dne 20. 5. 2008 (N 90/49 SbNU 247; 355/2008 Sb.), náleží sp. zn. Pl. ÚS 72/06 ze dne 29. 1. 2008 (N 23/48 SbNU 263; 291/2008 Sb.)]. Právo na soudní přezkum zákonnou vyloukou nedotčeného rozhodnutí orgánu veřejné správy je tak veřejným subjektivním právem zaručeným na ústavní úrovni.“ [náleží sp. zn. Pl. ÚS 12/14 ze dne 16. 6. 2015 (177/2015 Sb.)]

„Z příloh, které žalobce v této věci soudu předložil, konkrétně z dopisu Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 11.6.2015 č.j. 2015/27548-421/1, bylo zjištěno, že žalobou pokračování 2 16 Ad 66/2015 napadené rozhodnutí bylo žalovaným, tj. úřadem práce, zrušeno rozhodnutím ze dne 23.3.2015 č.j. MPSV-UP/18739/15/SO. Ze správního spisu žalovaného, který si soud vyžádal, bylo ověřeno, že žalovaný rozhodnutím ze dne 23.3.2015 č.j. MPSV-UP/18739/15/SO zrušil své rozhodnutí ze dne 23.2.2015 č.j. SOA-688/2015-XD a současně správní řízení zastavil. Předmětné rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 25.3.2015 a právní moci nabylo dne 10.4.2015. Žalobce podal dne 23.4.2015 proti rozhodnutí

žalovaného ze dne 23.3.2015 č. j. MPSV-UP/18739/15/SO odvolání, které bylo Ministerstvem práce a sociálních věcí rozhodnutím ze dne 11.6.2015 č.j. 2015/28522-421/1 jako opožděné zamítnuto. Jak vyplývá ze shora uvedeného, žalobou napadené rozhodnutí již neexistuje. Neexistence napadeného rozhodnutí představuje neodstranitelný nedostatek podmínek řízení a v řízení tudíž nelze pokračovat. Soud proto žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl (výrok I.), aniž se zabýval její důvodností.“

Výše citované usnesení č. j. 16 Ad 66 2015-36 Krajského soudu v Plzni znamená, že v České republice je možné odmítnout soudní přezkum upření legitimně očekávaného ústavně i mezinárodními úmluvami zaručeného práva na hmotné zabezpečení orgánem veřejné moci vykonávajícím státní politiku zaměstnanosti vyplacením 3 071 Kč připsaných na bankovní účet dne 17. 2. 2015 (podkročením úrovně životního minima o 339 Kč), písemnost o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání vyhotovit a založit do správního spisu s datem 18. 2. 2015, dne 23. 2. 2015 nepředat stejnopis písemného vyhotovení s datem vypravení (vydání) podepsaný uznávaným elektronickým podpisem oprávněné úřední osoby k doručení a doručením oznámit, v březnu nevyplatit vůbec nic a podkročit tak úroveň zabezpečení základních životních podmínek (existenčního minima) o 2 200 Kč, dne 23. 3. 2015 zrušit vyřazení z evidence uchazečů s odůvodněním „[ř]ádně a v souladu s právními předpisy Vám nebylo doručeno oznámení o zahájení správního řízení z moci úřední, kdy úřad práce nezjistil existenci datové schránky na Vaši osobu, kam Vám mělo být oznámení zasláno. Tímto chybným postupem úřadu práce došlo k zásadnímu zkrácení Vašich práv ve správním řízení.“ předtím, než bylo oznámeno doručením stejnopisu písemného vyhotovení dne 8. 4. 2015 a dne 17. 4. 2015 doplacen rozdíl se zpožděním až 2 měsíců oproti legitimnímu očekávání a podkročit tak v daném měsíci úroveň životního minima o více než 1 100 Kč, pročež jsem nemohl ani vyhovět výzvě v následujícím týdnu k úhradě soudního poplatku 2 000 Kč po zamítnutí žádosti o osvobození (ve věci jsem proto podal kasační stížnost č. j. 3 As 165/2015 proti usnesení Krajského soudu v Plzni o zastavení řízení).

„Ještě před posouzením otázky, zda v důsledku interpretace a aplikace "jednoduchého" práva ze strany obecného soudu nedošlo k porušení ústavnosti, je třeba poukázat na náleží Ústavního soudu ze dne 1. 10. 2002 sp. zn. II. ÚS 92/01 (Sbírka náleží a usnesení Ústavního soudu, svazek 28, str. 9 a násl.), ve kterém se řešila problematika tzv. náhradního doručování. V tomto rozhodnutí se konstatuje, že předmětným institutem se vytváří právní fikce, že účinky doručení písemnosti nastanou po uplynutí stanovené doby ex lege i vůči tomu, kdo písemnost fakticky nepřevzal. Právní fikce je právně technický postup, pomocí něhož se považuje za existující situace, jež je zjevně v rozporu s realitou a která dovoluje, aby z ní byly vyvozeny o dliší právní důsledky, než ty, které by plynuly z pouhého konstatování faktu (srov. Jean-Louis Bergel: Théorie générale du droit, 2e édition, Paris, Dalloz, 1989, s. 300). Účelem fikce v právu je posílit právní jistotu (srov. V. Knapp: Teorie práva, 1. vydání, Praha, C. H. Beck, 1995, s. 206). Právní fikce coby nástroj odmítnutí reality právem je nástrojem výjimečným, striktně určeným k naplnění tohoto, jednoho z hlavních ústavních postulátů právního řádu v podmínkách právního státu. Aby mohla právní fikce svůj účel (dosažení právní jistoty) splnit, musí respektovat všechny náležitosti, které s ní zákon spojuje. Nejsou-li všechny právní náležitosti splněny, není soud oprávněn naplnění fikce konstatovat (viz čl. 2 odst. 2 Listiny, podle něhož lze uplatňovat státní moc jen v případech a mezích stanovených způsobem, který zákon stanoví).“ [náleží sp. zn. II. ÚS 23/03 ze dne 3. 6. 2003 (N 81/30 SbNU 257)]

„Nález Pl. ÚS 21/04 z 26. 4. 2005 (N 90/37 SbNU 241; 240/2005 Sb.): Právní názor k ústavním aspektům problematiky vyloučení obecných předpisů o správním řízení vyslovil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/96. Konstatoval, že naplnění ústavního postulátu, dle něhož státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny), představuje garanci proti zneužití státní moci a plyne z něj nutnost zákonného podkladu pro její uskutečňování (v posuzované věci at' už v podobě správního řádu, či jinou samostatnou normou). Vyloučení použití obecných předpisů o správním řízení při neexistenci jiných zakládá současně dle Ústavního soudu i rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny, který upravuje právo každého na stanovený postup při domáhání se svých práv. (...) Uvedený argument vychází z představy nepsané úpravy celého komplexu procesního práva. Tato koncepce je ale rozporná s ústavní

maximou, dle níž státní moc lze uplatňovat jen způsobem, který stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny). [...]“ Rychetský, P.: „Čl. 2 – Státní moc.“ In: Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Eds. Rychetský, P.; Langášek, T.; Herc, T.; Mlsna, P. a kol. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015. s. 24)

„Nález Pl. ÚS 19/08 z 26. 11. 2008 (N 201/51 SbNU 445; 446/2008 Sb.): [...] Např. David P. Calleo upozorňuje, že chápeme-li suverenitu v jejím tradičním pojetí, jakýkoliv mezinárodní závazek zřahuje stát části jeho suverenity. V praxi by proto neměla být suverenita pojímána jen jako rigidní právní pojem, ale „také jako pojem s praktickou, morální a existenciální dimenzí. V praxi je národní suverenita vždy omezena objektivními podmínkami, včetně reakcí sousedních států. Za těchto podmínek národní suverenita znamená především legitimní vládu, která disponuje formální pravomocí vybrat si mezi v úvahu připadajícími variantami, a nikoliv následovat variantu přímo diktovanou cizí mocností. Jinými slovy, pro národní stát, stejně jako pro jednotlivce v rámci společnosti, znamená praktická svoboda být aktérem, a nikoliv být objektem. Pro stát, který se nachází v těsném navzájem závislém systému, praktická suverenita spočívá v tom být chápán jako brácha, kterému sousední státy naslouchají, s nímž aktivně jednají a jehož národní zájmy jsou brány v potaz.“ (David P. Calleo, Rethinking Europe's Future, Princeton/Oxford, s. 141, 2001). (...) Komplexně lze říci, že pochopitelně jen svrchovaný stát je schopen zavázat se dodržovat a také účinně vynucovat, tedy reálně garantovat, nejdůležitější ústavní pravidla a principy materiálního právního státu; zachování podstatných atributů suverenity je zde conditio sine qua non, předpokladem, aby zásady přirozenoprávního původu mohly být vůbec státem ochraňovány. (...) Principy ústavního pořádku včetně materiálního obniska Ústavy přitom Ústavní soud vyložil v kontextu Ústavy jako celku. Přiblížil se tak jednoznačně k ideji evropské odpovědnosti a sounáležitosti, které vyjádřil český ústavodárce. (To učinila i vláda České republiky.) [...] Z pohledu našeho ústavního práva zůstává Ústava (a český ústavní pořádek vůbec) základním zákonem státu; pokud jde o český právní řád a o evropské právo, jedná se o relativně samostatné a autonomní systémy. Ústavní soud zůstává vrcholným ochráncem české ústavnosti, a to i proti eventuálním excesům unijních orgánů a evropského práva, což také jasně odpovídá na zpochybňovanou otázku suverenity České republiky; je-li Ústavní soud vrcholným interpretem ústavních předpisů České republiky, které mají na českém území nejvyšší právní sílu, je zřejmé, že čl. 1 odst. 1 Ústavy nemůže být porušen. Pokud by totiž evropské orgány vykládaly nebo rozvíjely právo EU takovým způsobem, který by obrozoval základy materiálně chápáné ústavnosti a podstatné náležitosti demokratického právního státu, které jsou v souladu s Ústavou České republiky chápány jako nedotknutelné (čl. 9 odst. 2 Ústavy), potom by takové právní akty nemohly být v České republice závazné. V souladu s tím hodlá český Ústavní soud přezkoumávat jako ultima ratio i to, zda se právní akty evropských orgánů drží v mezích pravomocí, které jim byly poskytnuty. [...] Nejdůležitějším zjištěním pro přezkum Ústavního soudu však bylo, že Unie je i nadále založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobodě, demokracii, materiálně chápáného právního státu a dodržování lidských práv, a že tedy klade důraz na to, co historicky, duchovně i ideově spojuje národy Evropy při nalézání spravedlnosti v jednotlivých případech i ve prospěch celku. Cíle a integrační úloha EU jsou v tomto směru formulovány jednoznačným způsobem a Ústavní soud jako lidu České republiky odpovědný garant ústavnosti demokratického právního státu, pověřený zejména ochranou nezadatelných, nezvratitelných, nepromělitelných a nezrušitelných základních práv a svobod jednotlivců, rovných v důstojnosti a právech, neshledal v tomto směru nic, co by ho vedlo k nutnosti zasáhnout.“ (Rychetský, P.: „Čl. 1 – Základní principy – demokratický právní stát a dodržování mezinárodního práva.“ In: Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Eds. Rychetský, P.; Langášek, T.; Herc, T.; Mlsna, P. a kol. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015. s. 11-12)

Protože podkročením lidské důstojnosti až na samou nulu si ze mě veřejná moc udělala nesvobodný objekt, nezbyvá mi než podat kasační stížnost a požádat o ustanovení zástupce jako osoba bez vysokoškolského právníckého vzdělání, je-li to nezbytné, při prožívání devastujících důsledků včetně zhoršení zdravotního stavu, zmaření nástupu do zaměstnání, ztráty podnájemního bydlení v dubnu 2015 pro neplacení a několikaměsíční přežívání bez přístřeší, zhoršení platební schopnosti úvěrových i jiných závazků včetně odpojení mobilních i internetových služeb se sankčními přírážkami, ztížení přístupu k soudu ve věci již zmíněné kasační stížnosti č. j. 3 As 165/2015 proti usnesení Krajského soudu v Plzni o zastavení řízení).

„Nález Pl. ÚS 83/06 z 12. 3. 2008 (N 55/48 SbNU 629; 116/2008 Sb.): [...] Jedním z úběhých stavebních kamenů našeho ústavního pořádku a obsahem vlastně celé Listiny základních práv a svobod – jež je jeho částí – je rovnost svobodného jedince v důstojnosti a právech. Jde o uznání hodnoty každého člověka jako takového, bez ohledu na jeho schopnosti, znalosti a „užitečnost“ či prospěšnost pro celek, což samozřejmě platí i pro oblast pracovního práva. Jak o tom poučují dějiny totalitních režimů, také za pomoci pracovníprávních předpisů mnohdy docházelo k nejobrubšímu porušování lidských práv a k neblabému sociálnímu inženýrství, byť k tomu výrazně přispěla i sama protizákonná praxe tehdejších orgánů veřejné moci.“ (Rychetský, P.: „Čl. 2 – Státní moc.“ In: *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Eds. Rychetský, P.; Langášek, T.; Herc, T.; Mlsna, P. a kol. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015. s. 22) (Wagnerová, E.: „Čl. 2 Charakteristika státu a jeho vztahu k soukromým osobám.“ In: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Eds. Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 93-94)¹

¹ „47. Ve shodě s judikaturou Spolkového ústavního soudu, která představuje s ohledem na doktrinární propracovanost významný inspirační zdroj, má zásadní interpretační význam pro stanovení minimálního standardu jednotlivých základních práv lidská důstojnost (čl. 1 odst. 1 Základního zákona, resp. čl. 1 Listiny a též preambule Ústavy). Z hodnoty lidské důstojnosti Spolkový ústavní soud dovozuje ústavněprávní nárok na plnění spočívající v zaručení lidské důstojného existenčního minima, které zahrnuje „jak fyzickou existenci člověka, tedy výživu, ošacení, zařízení domácnosti, přístřeší, vytápění, hygienu a zdraví, tak také zajištění možnosti pěstovat mezilidské vztahy a minimální míru účasti na společenském, kulturním a politickém životě, neboť člověk jako osoba existuje nutně v sociálních vazbách“ [srov. odst. 135 rozsudku 1 BvL 1, 3, 4/09 - Harz IV, odlišné stanovisko soudce Jana Musila k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 8/07; srov. obdobně výklad Elišky Wagnerové: jde-li o komponent základního práva spočívajícího v nároku na plnění, tj. především v případě sociálních práv, u nichž dominuje komisionní povinnost ze strany státu, resp. veřejné moci, je lidská důstojnost zmiňována jako nepodkerocitelná mez při úvahách zákonodárce, a proto „v případech, kdy Listina výslovně garantuje určitá sociální práva (...), je povinností zákonodárce zformulovat jejich obsah a rozsah tak, aby nevykročil z mezí daných podstatou ústavní garance, přičemž minimální hranice práv (podstata a smysl) je opět jistěna lidskou důstojností, jejíž zajištění je účelem práva“ - viz Wagnerová, E. Úvod. In: E. Wagnerová, V. Šimíček, T. Langášek, I. Pospíšil a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, s. 17. Jinak řečeno, rozhodovat o míře solidarity nezbytné pro to, aby jednotlivci mohli svá práva a svobody také reálně uskutečňovat, je sice především věcí zákonodárce, nicméně jeho uvážení podléhá určitým limitům vyplývajícím z nejvyšší ústavní hodnoty, již je lidská důstojnost. Platí přitom, že „osoby, které jsou schopny získávat prostředky pro své životní potřeby samostatně, nebude stát zatěžovat daňovou povinností ve vztahu k určité minimální části příjmů, jejíž zdanění by se do jejich poměrů mohlo promítnout nepřiměřeně tíživě. V krajním případě by dokonce mohlo být dotčeno i jejich právo na důstojný život, a tedy s ohledem na čl. 30 odst. 2 Listiny, podle něhož má každý, kdo je v hmotné nouzi, právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních potřeb, by tento zásah stejně musel být kompenzován v rámci sociálního zabezpečení“ [bod 33 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 31/13 ze dne 10. 7. 2014 (162/2014 Sb.)].

49. Je možno si ovšem představit i situace, kdy má aplikace legitimního očekávání v oblasti sociálních práv své místo. Tak např. podle Evropského soudu pro lidská práva (dále též jen „ESLP“) je aplikace legitimního očekávání podle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod na sociální dávky, a to jak příspěvkové, tak nepříspěvkové, možná za předpokladu, že vnitrostátní právo přiznává jednotlivci právo na sociální dávku (srov. bod 51 rozhodnutí velkého senátu ve věci *Stec a další proti Spojenému království*, 6. 7. 2005, č. 65731/01 a 65900/01). Podle ESLP je-li výše sociální dávky redukována či eliminována, může to představovat zásah do legitimního očekávání nabytí majetku. Ovšem o takový zásah nemůže jít, pokud jedinec nenaplní či přestane naplňovat podmínky vnitrostátního práva pro přiznání dávky. Tak např. ESLP neakceptoval existenci legitimního očekávání stěžovatele za situace, kdy švédský parlament dne 21. prosince 2000 zrušil k 5. únoru 2001 možnost získat podporu v nezaměstnanosti skrze účast a dokončení pracovního školení po dobu šesti měsíců, přičemž stěžovatel pracovní školení sice započal, ale nedokončil. ESLP v tomto kontextu poznamenal, že si stěžovatel musel být již v zimě roku 2000 vědom dané novelizace zákona (srov. rozhodnutí *Bladh v. Švédsko*, 10. 11. 2009, č. 46125/06). Podle ESLP je dále důležité, že za situace, kdy je určitá konkrétní sociální dávka z důvodu veřejného zájmu pozměněna, což může mít za následek její redukcii, jsou určité osobě dostupné obecné sociální dávky, přičemž není rozhodné ani to, že za určitých okolností na ně ani nemusí dosáhnout (srov. *Brems, E. Indirect Protection of Social Rights by the European Court of Human Rights*. In: *Daphne Barak-Erez and Aeyal M. Gross. Exploring Social Rights. Between Theory and Practise*. Eds. Oxford: Hart, 2007, s. 155 a násl.).

50. I podle Ústavního soudu za stavu, že nastane zákonem předpokládaná pojistná událost, již samotné splnění ostatních podmínek u žadatelů konstituuje legitimní očekávání, že obdrží příslušné plnění. [...]

51. Ustanovení čl. 26 odst. 3 Listiny zakotvuje právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací a právo těch, kteří toto právo nemohou bez své viny vykonávat, na hmotné zajištění v přiměřeném rozsahu. Jak ze sociálních, tak ekonomických důvodů je nutné minimalizovat ekonomickou škodu a osobní rozvrat, který s sebou ztráta zaměstnání přináší. Stejně tak je ale důležité poskytnout nezaměstnaným pozitivní incentivy, aby se stali znovu zaměstnanými co nejdříve, jak je to možné. V obecné rovině je podstatou a smyslem práva na přiměřené hmotné zajištění v případě nemožnosti právo na práci vykonávat, realizované v tomto případě skrze institut podpory v nezaměstnanosti, krátkodobě zmírnit výpadek příjmu, který ušel v důsledku zákonem vymezené sociální události (tj. ztráty zaměstnání). Ostatně právě od výše nabravaného příjmu se obvykle odvíjí výše vyplácené sociální dávky. Mechanismus realizace předmětného práva tak spočívá v tom, že stát nezaměstnaným dočasně při naplnění zákonných podmínek poskytuje jistou výši finančních prostředků, jelikož (objektivně) nastala nemožnost realizovat jejich ústavně zaručené právo na získání prostředků pro jejich životní potřeby prací. Platí přitom, že ten, kdo nespĺňuje podmínky nároku na tuto podporu, je pak odkázán na pomoc v hmotné nouzi podle čl. 30 odst. 2 Listiny.

52. Zákonnou úpravou je toto právo realizováno především podporou v nezaměstnanosti a podporou v rekvalifikaci. Předmětné právo přitom „mají jen ti, kteří ‚beze své viny‘ nemohou získávat prostředky pro své životní potřeby prací (a zároveň nejsou nezpůsobilí k práci ...)“. Jedná se tedy o práce schopné uchazeče o zaměstnání, kteří usilují zaměstnání si najít a nezavinili ztrátu předchozího zaměstnání“ (srov. Wintř, J. Komentář ke čl. 26 Listiny. In: E. Wagnerová, V. Šimíček, T. Langášek, I. Pospíšil a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, s. 586). O tom, co (již) je ono přiměřené hmotné zajištění, rozhoduje do značné míry zákonodárce, jehož diskrece však není absolutní. K zásahu do minimálního standardu tohoto základního práva by podle výše zmíněného Komentáře (srov. ibid.) mohlo dojít tehdy, pakliže by „bylo zjištěno a prokázáno, že nová právní úprava snižuje realizaci ústavně zaručeného standardu sociálních dávek až ke praktickému znemožnění jejich realizace, či dokonce ke jejich plošnému odejmutí“ (viz bod 78 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08).

53. K interpretaci hmotného zajištění v nezaměstnanosti podle čl. 26 odst. 3 Listiny se pak Ústavní soud vyslovil v bodě 262 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.), v němž uvedl, že: „zákonodárci náleží stanovit konkrétní způsob, jakým bude uplatnění tohoto práva realizováno, jakož i provádět jeho případné změny. Jím zvolenou právní úpravou ale nesmí dojít ke faktickému popření tohoto sociálního práva (nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08, body 54 a 56; též nálezu sp. zn. Pl. ÚS 54/10, body 46 až 49). Vždy musí být dbáno na jeho podstatu a smysl (čl. 4 odst. 4 Listiny)“. [...]

54. [...] Hmotné zajištění (jak podle čl. 26 odst. 3, tak podle čl. 30 odst. 1 Listiny) přitom představuje vyšší standard než zajištění základních životních podmínek (čl. 30 odst. 2 Listiny). [...]

55. [...] Předně jde v jejím případě (též) o součást státní politiky zaměstnanosti [viz § 2 odst. 1 písm. i) zákona o zaměstnanosti, podle něhož „státní politika zaměstnanosti ... zahrnuje ... poskytování podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci.“]. Podpora v nezaměstnanosti je jedním z druhů „dalších služeb“, kterými se realizuje právo na zaměstnání (§ 10 zákona o zaměstnanosti). Zákon zároveň stanoví dvě podmínky pro jeho realizaci, tj. že fyzická osoba a) chce a může pracovat a b) o práci se uchází [podobně čl. 20 Evropského zákoníku sociálního zabezpečení (publikován jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 90/2001 Sb. m. s.) a čl. 20 Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 102 o minimální normě sociálního zabezpečení (publikována jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 461/1991 Sb.) stanoví, že „krytá sociální událost zahrnuje zastavení výděleku, jak je stanoveno vnitrostátními právními předpisy, způsobené nemožností získat vhodné zaměstnání, pokud je chráněná osoba schopna práce a ochotna pracovat.“]. [...]

56. Ačkoliv lze podporu v nezaměstnanosti nepochybně do širšího pojetí sociální ochrany zařadit, nelze ji ještě ztotožňovat s klasickými dávkami a službami sociálního zabezpečení (příp. s obligatorními systémy sociálního pojištění). Podpora v nezaměstnanosti totiž není v České republice zavedena jako součást sociálního pojištění: tato materie je - pod podobou státní politiky zaměstnanosti - součástí pracovního práva v jeho širším kontextu. Právní úprava zaměstnanosti je pak jednou ze tří velkých oblastí - kromě individuálního a kolektivního pracovního práva - spadajících do pracovního práva (srov. Bělina, M. a kol. Pracovní právo. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 3 a násl.), resp. celého komplexu státní politiky zaměstnanosti. [...] Sociální událostí, kterou podpora řeší, je ztráta příjmu z výdělečné činnosti způsobená nemožností získat přiměřené zaměstnání, a to u osob, které pracovat mohou. Minimálním standardem u podpory v nezaměstnanosti není poskytování dávek po celou dobu nezaměstnanosti (čl. 24 Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 102 o minimální normě sociálního zabezpečení a čl. 21 Evropského zákoníku sociálního zabezpečení); udržet „nepodkořitelný“ stav důstojnosti (viz bod 47) musí tudíž při delší nezaměstnanosti jiné systémy.

59. Již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.) Ústavní soud k pojmu lhůty v obecné rovině konstatoval, že „smyslem právního institutu lhůty je snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích (...), urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů. Tyto

důvody vedly ke zavedení lhůt již před tisíci lety. “ Rozsah ústavního přezkumu zákonných ustanovení zakotvujících lhůty pak Ústavní soud vymezil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 46/2000 ze dne 6. 6. 2001 (N 84/22 SbNU 205; 279/2001 Sb.), kde uvedl, že „rušení lhůt porušuje zásady právního státu, neboť výjimečně zasahuje do principu právních jistot, který je jednou ze základních náležitostí současných demokratických právních systémů. Lhůta sama o sobě nemůže být protiústavní. Může se však takto jevit s ohledem na konkrétní okolnosti.“

60. Různé situace možné protiústavnosti lhůty pak Ústavní soud shrnul v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/05 ze dne 13. 12. 2005 [(N 226/39 SbNU 389; 531/2005 Sb.); srov. též náleží sp. zn. Pl. ÚS 17/09 ze dne 1. 12. 2009 (N 250/55 SbNU 415; 9/2010 Sb.)], dle něhož „lhůta prima facie bez dalšího nemůže vykazovat znaky protiústavnosti“ a „protiústavnost lhůty může být konstatována teprve v dialogu s konkrétními okolnostmi posuzované věci.“ Za konkrétní okolnosti neboli hlediska kontextuálního posouzení ústavnosti lhůty s ohledem na svou dosavadní judikaturu Ústavní soud označil: 1. nepřiměřenost (disproporcionalitu) lhůty ve vztahu ke ní časově omezené možnosti uplatnění ústavně garantovaného práva (nároku), případně ke ní vymezenému časovému úseku omezení subjektivního práva [např. náleží sp. zn. Pl. ÚS 5/03 ze dne 9. 7. 2003 (N 109/30 SbNU 499; 211/2003 Sb.)]; 2. svévoli zákonodárce při stanovení lhůty (jejím zakotvení anebo zrušení) [např. náleží sp. zn. Pl. ÚS 2/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 35/32 SbNU 331; 278/2004 Sb.)]; 3. ústavně neakceptovatelnou nerovnost dvou skupin subjektů, jež je výsledkem zrušení určité zákonné podmínky uplatnění práva pro její protiústavnost, přičemž se tímto zrušením pro dotčenou skupinu subjektů v důsledku uplynutí lhůt již v důsledku derogace bez dalšího možnost uplatnění práva neotevírá [např. náleží sp. zn. Pl. ÚS 3/94 ze dne 12. 7. 1994 (N 38/1 SbNU 279; 164/1994 Sb.) a náleží sp. zn. Pl. ÚS 24/97 ze dne 3. 6. 1998 (N 62/11 SbNU 111; 153/1998 Sb.)].

61. V bodě 37 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/09 ze dne 8. 7. 2010 (N 139/58 SbNU 141; 244/2010 Sb.) konečně Ústavní soud konstatoval, že „lhůta prima facie bez dalšího nevykazuje a ani nemůže vykazovat znaky protiústavnosti; tyto pak mohou být dány teprve ‚konkrétními okolnostmi‘ posuzované věci, jinými slovy, ‚posouzení ústavnosti lhůty je posouzením kontextuálním‘ [náleží sp. zn. Pl. ÚS 6/05 ze dne 13. 12. 2005 (N 226/39 SbNU 389; 531/2005 Sb.)]. Těmito konkrétními okolnostmi jsou dle dosavadní judikatury Ústavního soudu zejména nepřiměřenost (disproporcionalita) lhůty ve vztahu ke lhůtou časově omezené možnosti uplatnění ústavně garantovaného práva [náleží sp. zn. Pl. ÚS 5/03 ze dne 9. 7. 2003 (N 109/30 SbNU 499; 211/2003 Sb.)] nebo svévole zákonodárce při stanovení lhůty (jejím zakotvení nebo zrušení) [náleží sp. zn. Pl. ÚS 2/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 35/32 SbNU 331; 278/2004 Sb.)].“

69. Pojem legitimního očekávání je možno v dané věci spojit s majetkovým zájmem, který spadá dle svého obsahu pod ochranu článku 11 odst. 1 Listiny a článku 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod upravujících právo každého pokojně užívat svůj majetek [srovnej blíže náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 31/09 ze dne 9. 1. 2013 (N 5/68 SbNU 89; 42/2013 Sb.), náleží ze dne 1. 7. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 9/07 (N 132/58 SbNU 3; 242/2010 Sb.) a konečně náleží ze dne 15. 5. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 17/11 (N 102/65 SbNU 367; 220/2012 Sb.)]. Podle ustálené judikatury Evropského soudu pro lidská práva je pojem „majetek“, obsažený v uvedeném článku Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, třeba vykládat tak, že má autonomní obsah, který není omezen na vlastnictví hmotného jmění a nezávisí na formální kvalifikaci vnitrostátního práva (rozsudek ze dne 22. 6. 2004 ve věci stížnosti č. 31443/96 - Broniowski proti Polsku, § 129). Může proto zahrnovat jak „existující majetek“, tak majetkové hodnoty včetně pohledávek, na jejichž základě stěžovatel může tvrdit, že má přinejmenším „legitimní očekávání“ (esperance légitime/legitimate expectation) dosáhnout účinného užívání vlastnického práva (viz věc Gratzinger a Gratzingerová proti České republice z r. 2002 nebo věc Zvolkský a Zvolská proti České republice z r. 2001). Předmětem ochrany podle zmíněného článku je tedy nejen nabytý, tj. existující majetek, ale také legitimní očekávání nabytí takového majetku. Aplikace legitimního očekávání je přitom možná na sociální dávky, a to jak příspěvkové, tak nepříspěvkové, ale jen za předpokladu, že vnitrostátní právo přiznává jednotlivci právo na sociální dávku (viz bod 49).

70. Jak Ústavní soud uvedl v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/04 ze dne 20. 6. 2006 (N 125/41 SbNU 551; 409/2006 Sb.), zákonodárce je povinen „při změně právní regulace zohledňovat dosavadní právní stav a změny musí provádět citlivě a jen v míře nezbytné pro dosažení cíle regulace. Trvat na takovém chování zákonodárce je nutné, neboť se tím garantuje stabilita sféry svobodného jednání. Zákony vymezují základní strukturu, v jejímž rámci se realizují svobodné aktivity. Jsou-li nejisté hranice zákonných požadavků, tj. nejsou-li respektována legitimní očekávání založená na zákonu, je nejistá i svoboda. Proto je ochrana legitimního očekávání integrální součástí vlády práva (srov. přiměřeně náleží ze dne 26. 4. 2005 sp. zn. IV. ÚS 167/05, Sbírka rozhodnutí, svazek 37, náleží č. 94, ...). Přiblížení ke legitimním očekáváním je nepominutelnou dimenzí zákonitosti (srov. ke tomu Rawls, J. Teorie spravedlnosti, Praha: Victoria Publishing, 1995, str. 145). Z příkazu respektovat legitimní očekávání vyplývající z dosavadní právní úpravy samozřejmě nelze dovodit zákaz změny právní úpravy. Jde jen o to, aby při rozhodování o volbě způsobu provedení změny zákonodárce ke těmto očekáváním přiblížil a neignoroval, že adresáti norem své chování (a volbu mezi různými alternativami) po delší dobu přizpůsobovali požadavkům odlišného obsahu.“

S pozdravem Petr Tomeš

75. Ideál rovnosti lidských bytostí je konstitutivní částí materiálního pojmu práva modernity, v němž nerovnostářské politické řády nemohou projít testem legitimacy. Rovná důstojnost lidských bytostí je pak i argumentem pro rovnost v ústavně zaručených právech. Implikuje základní právo na podíl svobody, který je rovný podílu všech ostatních lidských bytostí.

76. Listina základních práv a svobod nezakazuje jakékoliv rozlišování, nýbrž nepřijatelným je jen rozlišování z určitých důvodů nebo rozlišování určitým způsobem. Zákaz diskriminace proto neznamená „zákaz jakékoliv vyčleňování, nýbrž pouze takového, které je morálně závadné a snižuje důstojnost člověka“ (srov. Bobek, M. Zákaz diskriminace. In: E. Wagnerová, V. Šimíček, T. Langášek, I. Pospíšil a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, s. 101). [...]

77. V bodech 50-52 usnesení sp. zn. I. ÚS 3271/13 ze dne 6. 2. 2014 (dostupné na <http://nalus.usoud.cz>) Ústavní soud podrobněji rozbral to, že „čl. 3 odst. 1 Listiny se ... uplatní pouze, pokud je důvodem odlišného zacházení pohlaví, rasa, barva pleti, jazyk, víra a náboženství, politické či jiné smýšlení, národní nebo sociální původ, příslušnost k národnosti nebo etnické menšině, majetek, rod nebo jiné postavení. ... [J]iné postavení musí ... být obdobně demonstrativně vyjmenovaným kategoriím. Musí se tedy týkat nějaké osobní vlastnosti, kterou zpravidla nelze ovlivnit (např. pohlaví, rasa), či musí jít o důvody spočívající na osobních volbách odrážejících osobnostní rysy každého z nás, jako je náboženství či politické názory. ... Lze dodat, že Evropský soud pro lidská práva vykládá obdobně čl. 14 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, který obsahuje podobný demonstrativní výčet diskriminačních důvodů (viz např. rozhodnutí Peterka proti České republice ze dne 4. 5. 2010 č. 21990/08). Neznamená to však, že zákonodárce může v těchto situacích libovolně rozlišovat. Rovnost chráněná čl. 1 Listiny totiž takovéto omezení nemá a dopadá na všechny rozlišovací důvody [srovnej např. náleží sp. zn. Pl. ÚS 39/01 ze dne 30. 10. 2002 (N 135/28 SbNU 153; 499/2002 Sb.) či usnesení sp. zn. I. ÚS 2006/12 ze dne 15. 1. 2014, bod 17]. Je však ustálenou judikaturou Ústavního soudu, že tato rovnost podle čl. 1 Listiny může být porušena pouze v případě, kdy jde o nerovnost extrémní, případně tu, které schází jakýkoliv účel a smysl, a jedná se tak o libovůli [viz náleží sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.)].“

84. [...] Ústavní pořádek představuje vzájemně propojený strukturální celek, který směřuje k ochraně nejvyšší hodnoty lidské důstojnosti a lidsky důstojného života, přičemž volba konkrétního systému, jak udržet stav důstojnosti, je již záležitostí zákonodárce. Podpora v nezaměstnanosti podle čl. 26 odst. 3 Listiny musí být garantována pouze u osob, které právě ztratily příjem z výdělečné činnosti, jelikož nemohou získat přiměřené zaměstnání, tj. u těch, kdo mají možnost pracovat a jsou ochotni pracovat, zatímco u těch, kteří byli dlouhodobě nemocní, se naproti tomu v zásadě vychází z absence této možnosti, a proto se postupuje podle jiných pravidel a jejich situace se pak řeší v rámci jiného druhu sociálních dávek. [...]

86. Shrnuto, normativní obsah ústavní normy čl. 26 odst. 3 Listiny je dále omezen čl. 41 odst. 1 Listiny, protože se ho jako práva lze dovolat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí. Ústavně zaručené právo podle čl. 26 odst. 3 Listiny lze realizovat prostřednictvím „prováděcího“ zákona, jenž stanovuje konkrétní obsah tohoto základního práva. Zákonodárce tak musí z obsahového hlediska dbát na to, aby takovým zákonem nebyly dotčeny podstata a smysl daného základního práva (čl. 4 odst. 4 Listiny), totéž pak platí pro orgány veřejné moci, jež je aplikují a interpretují. Z tohoto pohledu se však otázka, zda poskytování podpory v nezaměstnanosti náleží uchazečů o zaměstnání za situace, kdy byla změněna délka rozhodného období ze tří na dva roky, jeví nikoliv jako rozhodující, neboť je na vůli zákonodárce, za jakých podmínek hmotné zabezpečení v takovýchto případech poskytne, tedy zda nějakým způsobem „zvyhodní“ postavení těch, kteří pracovali v rámci rozhodného období ve větším poměru než ostatní. Přezkoumávaná právní úprava nijak neodporuje účelu ústavní garance podpory hmotného zajištění těch, kdo bez své viny nemohou získávat prostředky pro své životní potřeby prací.“ [náleží sp. zn. Pl. ÚS 55/13 ze dne 12. 5. 2015 (170/2015 Sb.)]

„Systém opravných prostředků ve správním řízení, jak je právní úpravou ve vztahu k těmto typům rozhodnutí nastaven, nemůže překlenout ústavněprávní deficit v podobě absence přezkumu těchto rozhodnutí nezávislými soudy. Samotný rozsah soudního přezkumu rozhodnutí tohoto charakteru je však již zcela v dispozici správního soudnictví a Ústavnímu soudu jej nepřislouží vymezovat, neboť jeho kognice je v daném řízení omezena jen na zjištění, zda došlo k zásahu do práva na soudní ochranu před rozhodnutím orgánu veřejné správy pro případ, že takové rozhodnutí se týká konkrétního základního práva nebo svobody. Proto zdůrazňuje, že toto rozhodnutí jen otevírá cestu k soudnímu přezkumu rozhodnutí správních orgánů, který je v rozporu s ústavním pořádkem uzavřen, nikoli nutně k vyhovění žalobě žadatele v iniciačním řízení před správními soudy. Ústavní soud uzavírá, že rozhodnutí o výplatě nemocenského po uplynutí podpůrné doby je rozhodnutím, které se týká základního práva zaktoveného v čl. 30 odst. 1 Listiny, popř. v čl. 26 odst. 1 a 3 Listiny. Vyloučení tohoto rozhodnutí ze soudního přezkumu je v rozporu s ustanovením čl. 36 odst. 2 věty druhé Listiny ve spojení s čl. 4 Ústavy, a proto je nutné návrhu na zrušení § 158 písm. a) zákona o nemocenském pojištění vyhovět.“ [náleží sp. zn. Pl. ÚS 9/14 ze dne 16. 12. 2014 (14/2015 Sb.)]