

Otazníky ohledně ústavní ochrany práva seniorů na uspokojivé hmotné zabezpečení ve stáří*

Question Tags around the Constitutional Protection of Right to Social Protection in Aging

Martin Štefko**

Abstrakt

Úprava práva na přiměřené zabezpečení ve stáří v české, německé, španělské a švédské úpravě není sice zcela bez právního významu, přesto se jedná především o ústavní ideje zavazující zákonodárce, soudy i veřejnou správu při provádění těchto práv. Zákonodárci je až na některá zcela výjimečná práva, nikoliv však v rámci důchodového pojištění, vždy ponechán dostatečný prostor pro realizaci důchodových reforem. Právě v jejich souvislosti se jednoznačně ukázal být význam ústavní ochrany práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří v české, ale též jiných zahraničních úpravách velmi omezeným. Žádná ze zkoumaných ústav, resp. judikatura obecných či ústavních soudů nepředstavuje ultimativní překážku, která by definitivně znemožnila provedení zamýšlené důchodové reformy. To je ovšem pochopitelné vzhledem k povaze zkoumaných sociálních práv.

Klíčová slova

právo sociálního zabezpečení; důchodové pojištění; důchodová reforma; vlastnické právo; legitimní očekávání.

Abstract

Provisions on social rights, included rights to pensions, contained in Czech, German, Spanish and Sweden constitutions are not completely without legal impact. They are not just expressions of political intent. Actually, they form constitutional ideas on respective legal systems; the State itself, its administrative agencies and courts are bound to follow and implement these ideas in their actions and decisions. We also found few social rights based on the language of Czech and German constitution but none within the realm of pension insurance. Still, they are exceptions. Regarding social reforms, it has been proved that there is so far neither a guarantee contained in Czech, German, Spanish, and Swedish constitutions nor an ultimate obstacle derived or developed by respective national courts that could stop changes of current pension insurance schemes. Caution against social rights on constitutional level can be explained mainly because of the character of social rights in question.

Keywords

Social Security Law; Pension Insurance; Pension Reform; Protection Clause; Legitimate Expectations.

* Tento příspěvek vznikl díky finanční podpoře poskytované v rámci výzkumného projektu „Soukromé právo XXI. století“, id. č. PRVOUK P5.

** Doc. JUDr. Martin Štefko, Ph.D., Katedra pracovního práva a práva sociálního zabezpečení, Právnická fakulta, Univerzita Karlova v Praze / Department of Labor Law and Social Security Law, Faculty of Law, Charles University, Prag / E-mail: stefkom@prf.cuni.cz

1 Úvod

I když je na rozhodnutí každého státu, zda upraví a bude garantovat alespoň určitou úroveň sociálního zabezpečení, mnoho evropských zemí nakonec poměrně brzo zvolilo citlivý postoj k ústavní ochraně systému sociální bezpečnosti (tedy proaktivním opatřením na ochranu před určitými sociálními riziky) svých občanů, a to díky specifické historické zkušenosti.¹ Zásadní zlom nastal ke konci první světové války. Na příklad lze poukázat na čl. 161 Výmarské ústavy,² čl. 102 polské ústavy z roku 1921,³ Sovětské ústavy z roku 1936⁴ či československou ústavu z roku 1948.

Bez ohledu na konkrétní důvody, které vedly k ústavní ochraně před sociálními riziky, je obecnou zkušeností získanou napříč celou Evropou, že jednou dosažená úroveň sociálního zabezpečení často doznává změn, a to jak z vnitřních, tak vnějších příčin. Protože některé evropské země upravily ústavní ochranu před sociálními riziky svých občanů velmi záhy, lze již analyzovat poměrně obsáhlé zkušenosti s efektivitou této úpravy. Předmětem tohoto článku je úvaha, zda lze v českých, resp. vybraných zahraničních úpravách identifikovat případy, kdy tato ústavní ochrana znemožnila provedení úsporných opatření v sociální oblasti. Opatření, která měla či stále mají negativní dopad na adresáty příslušné sociální reformy.

Následující oddíl nejprve stručně shrne základní rysy koncepce sociálního státu v České republice a v dalších třech národních podobách.⁵ Konkrétně se bude jednat o Německo („klasický“ Bismarckovský model), Španělsko (model v jižních státech Evropy) a Švédsko (skandinávský model).⁶ Následně bude na konkrétních příkladech demonstrována nedostatečnost ústavní ochrany z hlediska tradiční ochrany poskytované právem vlastnickým, zásadou rovnosti či zásadou ochrany nabytých práv nebo legitimních očekáváníí.

1 Avšak ještě dříve došlo k úpravě v ústavě Mexika v roce 1917.

2 Ústava Německé říše, část 2 Základní práva a povinnosti Německých občanů, oddíl 5 Národní hospodářství, čl. 161.

3 CHOLEWINSKI, R. The Protection of Human Rights in the New Polish Constitution. *Fordham International Law Journal*. 1998, roč. 22, č. 2, s. 242.

4 Sovětská ústava z roku 1936 obsahovala rozsáhlý katalog sociálních práv. Tato práva však nebyla soudně vynutitelná. Jednalo se o socialistickou ústavu. Obdobná ustanovení byla převzata do ústav dalších států, kde byl socialismus budován po sovětském vzoru. Na příklad lze odkázat na čl. 60 polské ústavy z roku 1952, čl. 43 bulharské ústavy z roku 1971 nebo čl. 35 a 36 ústavy DDR z roku 1968. Srov. OSIATYNSKI, W. Rights in the New Constitutions of East Central Europe. *Columbia Human Rights Law Review*. 1994, vol. 26, str. 111.

5 Zmínit by bylo možné též některé další úpravy, zejména italskou, polskou či slovenskou, rozsah článku by však narostl do podstatně větších rozměrů.

6 Hlavním výsledkem výzkumu realizovaném pod záštitou Institutu Maxe Plancka v Mnichově, byla kniha: BECKER, U.; PIETERS, D.; ROSS, F. a P. SCHOUKENS *Security: A General Principle of Social Security Law in Europe*. Groningen: Europa Law Publishing, 2010.

2 Ústavní ochrana v České republice a dalších vybraných členských státech EU

V rámci Evropy nelze pochopitelně hovořit o jednotném přístupu k ústavní ochraně sociálních práv. Právě naopak, existuje zde velice rozdílný přístup. Některé státy se i dodnes zdráhají poskytnout svým občanům jakoukoliv ústavní garanci (příkladem je Švédsko či Rakousko), jiné upravují obsáhlý katalog sociálních práv v ústavě (např. Česká republika, Slovensko či Španělsko), a konečně další chrání sociální standard obecným (sebe)prohlášením za sociální stát (Německo). Pochopitelným důsledkem této roztržitosti je též rozdílná schopnost ústav bránit sociálním reformám v té které zemi.

Česká republika stejně jako Španělsko či většina evropských států upravila právo na sociální zabezpečení v ústavním pořádku. I když až na naprosté výjimky zde neexistuje žádné konkrétní sociální právo, kterého by se mohl občan domáhat přímo a jedině na základě ústavy, ústavní garance sociálních práv má nezanedbatelný vliv na prosté právo a jeho změny.

V Německu je ústavní úprava sociálního zabezpečení interpretována standardně jako obecný princip, který ponechává prostému zákonodárství široký prostor k realizaci konkrétních opatření vedoucích k dosažení žádoucího cíle. Nicméně z této ústavní úpravy se dovozuje, že je povinností obyčejného zákonodárce za účelem zajištění lidské důstojnosti ustavit a regulovat systém sociálního pojištění a vzájemné pomoci chránící obyvatelstvo před určitými klíčovými sociálními riziky. Zákonodárci zůstává však zachováno, aby rozhodl o věcném rozsahu tohoto systému, podmínkách nároku na konkrétní peněžitě i věcné dávky, výši dávek i jejím organizačním zabezpečení. Z uvedeného je zřejmé, že je opravdu obtížné dovodit z takovéto úpravy subjektivní veřejné právo. Německý Ústavní soud tak učinil naprosto výjimečně, pokud bylo možné rozšířit aplikaci základních lidských práv na sociální problematiku prostřednictvím konceptu sociálního státu.

2.1 Ústavní ochrana práva na hmotné zabezpečení ve stáří v České republice

Po změně společenského a politického zřízení bylo zřejmé, že socialistický přístup k úpravě sociálních práv je dále neudržitelný. Bylo třeba právně garantovat určité sociální standardy formou subjektivních veřejných práv. Listina základních práv a svobod, která byla uvozena ústavním zákonem č. 23/1991 Sb., přinesla s účinností od 8. února 1991 novou úpravu. I když Česká republika se výslovně neoznačuje za „sociální stát“⁷, ústavní představitel přetavil chráněné hodnoty jako ochrana před sociálními riziky, rovnost a solidarita do podoby ústavně chráněných veřejných subjektivních práv. Tyto práva přitom mají jak svůj pozitivní, tak negativní rozměr.

Právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří je upraveno v čl. 30 Listiny. V literatuře bývá čl. 30 Listiny označován za právní zakotvení „práva na sociální zabezpečení“.

7 Na rozdíl např. od čl. 1 francouzské ústavy, čl. 31 italské ústavy nebo čl. 20 Základního zákona SRN.

Ve skutečnosti představuje z věcného hlediska ústavní základ pouze pro některé subsystémy práva sociálního zabezpečení, jako je zabezpečení v nezaměstnanosti, povinné veřejnoprávní důchodové pojištění a sociální pomoc (péče). V rámci důchodového pojištění se distribuují pojištěncům peněžité dávky pro případ stáří, invalidity a smrti živitele. Česká republika zakotvením sociálních práv vytvořila komplexní systém sociální ochrany (bezpečnosti) pro případ v Listině a prováděcím zákonodárství stanovených sociálních událostí (sociálních rizik). V důvodové zprávě se výslovně konstatovalo, že ač sociální práva nejsou lidskými právy, mají odlišnou podstatu, jejich ochrana je vybudována na stejných principech jako u práv lidských.⁸ Nicméně, skutečnost je složitější. Přestože Listina upravuje sociální práva, současně u drtivé většiny z nich, včetně práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří, odmítá poskytnout ústavní garanci jejich dodržování vzhledem k obrovským fiskálním dopadům spojeným s přiznáním takovýchto veřejných subjektivních práv. Proto je regulaci formou zákonů dávana přednost, aby byla zajištěna lepší adaptabilita zákonodárství na možnosti české ekonomiky a měnící se názory společnosti.⁹

V trojstranné kolizi principů sociálního, liberálního a demokratického státu dává Listina přednost principu demokracie jako vlády většiny,¹⁰ mírně korigovaného povinností zachovat minimální standard ústavně zakotvených sociálních práv.¹¹ V tomto kontextu je pak možno sociální práva vnímat spíše jako souhrn ústavních idejí, které ovlivňují tvorbu zákonů a prováděcích právních předpisů, rozhodování soudů i činnost správních orgánů.

V souladu s články 3 a 112 Ústavy České republiky je Listina součástí ústavního pořádku České republiky. Listině je tak přiznána síla ústavního zákona. To znamená, že mezinárodní smlouvy musí být v souladu s Listinou a že Listina může být změněna pouze stejným způsobem jako samotná Ústava. Novelizace by tak musela být odsouhlasena 3/5 všech poslanců a 3/5 přítomných senátorů (viz čl. 39 odst. 4 Ústavy).

⁸ Důvodová zpráva obecná část a zvláštní část, komentář k hlavě čtvrté, FS ČSFR 1990–1992, tisk 330.

⁹ Ústavní soud rozhodnutí z 10. července 1996, sp. zn. Pl. ÚS 35/95, publikované ve Sb. n. u. ÚS, sv. 5, č. 64, s. 487. Soud dále pokračoval, že možnosti veřejného zdravotního pojištění jsou odvislé od objemu pojistného odvedeného pojištěnci zdravotním pojišťovnám, dále srov. Ústavní soud rozhodnutí z 25. prosince 2003, sp. zn. I. ÚS 504/03, publikované in Sb. n. u. ÚS, sv. 31, č. 138, s. 227.

¹⁰ WINTR, J. a M. ANTOŠ. Proč se zabývat sociálními právy? *Sociální práva*. Praha: Leges, 2011, s. 8. Dále Ústavní soud rozhodnutí z 10. července 1996, sp. zn. Pl. ÚS 35/95, publikované ve Sb. n. u. ÚS, sv. 5, č. 64, s. 487. Soud dále pokračoval, že možnosti veřejného zdravotního pojištění jsou odvislé od objemu pojistného odvedeného pojištěnci zdravotním pojišťovnám. Srov. též nález Ústavního soudu z 25. prosince 2003, sp. zn. I. ÚS 504/03, publikované in Sb. n. u. ÚS, sv. 31, č. 138, s. 227.

¹¹ Srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/08, bod 56 a sp. zn. Pl. ÚS 1/08, body 103 a 105. Zásahem do minimálního standardu sociálního práva jsou též nevhodnost, nepotřebnost a nepřiměřenost obyčejného zákona kolidujícího s ústavně zaručeným sociálním právem; svévolné omezení, které nesleduje legitimní cíl či ho sleduje nerozumnými prostředky nebo zaručení sociálního práva diskriminačním způsobem.

Zdrženlivost ústavodárce přihlásit se k právu na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří je dále limitována prostřednictvím Listiny:

1. každá fyzická osoba, která není současně občanem České republiky je oprávněna pouze k omezenému okruhu práv, jako jsou např. dávky v případě nedostatku příjmů nebo ošetření v případě poruchy zdraví ohrožující pacienta na životě;¹²
2. sociálních práv je možnost se dovolávat pouze na základě prováděcí legislativy a v jejím rámci (viz čl. 41 odst. 1 Listiny).¹³

Ústavní soud ČR ospravedlnil limitaci práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří i dalších sociálních práv prostřednictvím prováděcích zákonů charakterem těchto práv. Dle soudu mají mandatorní požadavky plynoucí z garance sociálních práv zpravidla povahu dlouhodobé (stálé) finanční podpory, vyžadují tedy od státu určité jednání. Je zde povinnost státu konat (práva na plnění v užším smyslu). Jenomže příjmy státu v podobě daní a pojistného jsou zcela závislé na výkonnosti národní ekonomiky, což je z dlouhodobého hlediska velmi nestálý faktor. Proto je regulaci formou zákonů dávana přednost, aby byla zajištěna lepší adaptabilita zákonodárství na možnosti české ekonomiky a měnící se názory společnosti.^{14, 15}

Z uvedeného je zřejmé, že Česká republika zakotvením sociálních práv vytvořila komplexní systém sociální ochrany (bezpečnosti) pro případ v Listině a prováděcím zákonodárství stanovených sociálních událostí (sociálních rizik). Listina upravuje právo na hmotné zabezpečení ve stáří a je povinností státu zachovat u tohoto základního sociálního práva jakýsi minimální standard.¹⁶ Ač tedy lze právo na hmotné zabezpečení ve stáří skutečně spíše vnímat jako ústavní ideu, která ovlivňuje tvorbu zákonů a prováděcích právních předpisů, rozhodování soudů a činnost správních orgánů,¹⁷ existuje určité pevné jádro tohoto sociálního práva, které nesmí být státem popřeno. Stane-li se tak a toto omezení

¹² „Prováděcí zákony“, jako je např. zákon o důchodovém pojištění (zákon č. 155/1995 Sb.), zákon o nemocenském pojištění (zákon č. 54/1956 Sb.), zákon o veřejném zdravotním pojištění (zákon č. 48/1997 Sb.), zákon o státní sociální podpoře (zákon č. 117/1995 Sb.) a zákon o hmotné nouzi (zákon č. 111/2006 Sb.), nepodmiňují účast fyzické osoby na českém systému sociální ochrany českým občanstvím, ale trvalým pobytem. Sekundární legislativa je tedy méně striktní vůči cizincům, než samotná Listina.

¹³ Viz rozhodnutí Ústavního soudu z 29. června 2005, sp. zn. III. ÚS 118/2005; nebo rozhodnutí z 23. listopadu 2004, sp. zn. II. ÚS 599/02, publikované v Sb. n. u. ÚS, sv. 35, č. 175, s. 343.

¹⁴ Viz Ústavní soud rozhodnutí z 10. července 1996, sp. zn. Pl. ÚS 35/95, publikované ve Sb. n. u. ÚS, sv. 5, č. 64, s. 487. Soud dále pokračoval, že možnosti veřejného zdravotního pojištění jsou odvislé od objemu pojistného odvedeného pojištěnci zdravotním pojišťovnám.

¹⁵ Srov. Ústavní soud rozhodnutí z 25. prosince 2003, sp. zn. I. ÚS 504/03, publikované ve Sb. n. u. ÚS, sv. 31, č. 138, s. 227.

¹⁶ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, body 103 až 105.

¹⁷ Srov. názor Ústavního soudu: „*Vlastní konstrukci důchodového systému ponechává Ústavní soud plně na zákonodárci, jemuž svědčí široký prostor k realizaci sociálních práv zakotvených v Listině, přičemž Ústavní soud vymezuje pouze negativní, nepřekročitelné hranice...*“ Nález Ústavního soudu ze dne 14. 4. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/07 publikován ve Sbírce zákonů pod č. 135/2010 Sb., bod 85 a 95.

bude napadeno nakonec ústavní stížností, bude Ústavní soud ČR aplikovat upravený test proporcionality ke zkoumání ústavnosti tohoto omezení.¹⁸

2.2 Německo

Na rozdíl od Výmarské ústavy Základní zákon Spolkové republiky Německo¹⁹ neobsahuje, s několika málo výjimkami (např. právo pojištěnce na poskytnutí zdravotních služeb), žádné sociální právo. Jednotlivé spolkové státy sice ve svých ústavách v různé míře sociální práva zakotvily, i zde se ovšem jejich praxe významně liší. Tak např. Bavorská ústava z 8. prosince 1946 obsahuje dvě komplexní části nazvané „*Život společnosti*“ a „*Národní hospodářství a práce*“, či ústavy nových členských států po znovusjednocení v roce 1990 obsahují komplexní katalogy sociálních práv. Nicméně kompetence k sociálnímu zákonodárství zůstává výlučnou záležitostí federace.²⁰ V zásadě mezinárodní smlouvy o lidských právech stejně jako úmluvy Mezinárodní organizace práce nemají žádný specifický význam v německé legislativě. I když např. německý Spolkový ústavní soud (BVerfG)²¹ rozhodl, že je nutno přihlížet při výkladu Základního zákona k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, současně dal jednoznačně najevo, že judikatura Soudu pro lidská práva nemá přednost před Základním zákonem.²² Dílčími výjimkami jsou případy, kdy dochází k ohrožení života a kdy cizinci mohou být zachráněni pouze díky včasnému poskytnutí zdravotních služeb. Ani Revidovaná sociální charta neupravuje z pohledu německého Ústavního soudu žádné konkrétní veřejné subjektivní právo.

Povinnost německého státu jednat v oblasti sociálního zabezpečení vyplývá jednak z čl. 1 Základního zákona (ochrana lidské důstojnosti),²³ jednak z klauzule sociálního státu, která je upravena mimo jiné v čl. 20 odst. 1 Základního zákona. Z posledně zmíněného článku vyplývá, že Německo je demokratickým sociálním federálním státem. Díky judikatuře BVerfG byly z obou obecných kautel dovozena odpovědnost státu, která má odraz též v individuálních právech občanů. Jedná se konkrétně o povinnost státu

¹⁸ K obecnému testu racionality srov. HOLLÄNDER, P. Putování po stezkách principu proporcionality: intence, obsah, důsledky. In: *Právník*, 2016, č. 3, s. 262 a násl. K upravenému testu proporcionality u sociálních práv viz z poslední doby KRATOCHVÍL, J. Test racionality: skutečně vhodný test pro sociální práva? *Právník*, 2015, č. 12, s. 1052 a násl.

¹⁹ V účinnosti od 23. května 1949, BGBl. (*Federal Law Gazette*), s. I.

²⁰ Viz čl. 28 odst. 2 Základního zákona.

²¹ BVerfG má rozsáhlé kompetence, zejména je oprávněn přezkoumat ústavnost sociální reformy na základě individuálních stížností v právech dotčených jednotlivců. Ústavní stížnost (Verfassungsbeschwerde) může napadnout ústavnost zákona, ale též administrativních opatření či soudních rozhodnutí.

²² BVerfG rozhodnutí ze dne 14. října 2004, sp. zn. 2 BvR 1481/04, *Neue Juristische Wochenschrift* (NJW) 2004, s. 3407 nebo NVwZ 2005, s. 77.

²³ Na lidskou důstojnost názorně odkazuje ust. § 1 SGB, když stanoví, že úkolem práva sociálního zabezpečení je zabezpečit důstojnou lidskou existenci. Čl. I zákona z 11. 12. 1975, BGBl. I S. 3015), naposledy změněn čl. 1b zákona z 21. 12. 2015 (BGBl. I S. 2408).

dbát o spravedlivý sociální pořádek,²⁴ povinnost upravit solidaritu mezi obyvatelstvem v případech, kdy určité negativní důsledky sociální události náhodně postihují určité skupiny obyvatelstva či jednotlivce,²⁵ povinnost státu postarat se o fyzické osoby v nouzi,²⁶ stát je povinen upravit sociální systém ochrany tak, aby zabezpečoval obyvatelstvo před pozitivními i negativními změnami života,²⁷ a konečně povinnost zajistit určitou úroveň rovnosti v příležitostech.²⁸

Nicméně i tak je zákonodárci vždy ponechána volnost, jak bude tyto ústavní povinnosti realizovat. Pokud je zajištěna skutečně efektivní možnost domoci se svých práv, je na zákonodárci, aby určil, jaký subsystém práva sociálního zabezpečení se bude iniciovat, jaké podmínky nároku na dávky budou stanoveny, jaká bude výše dávek, jak bude upravena jejich organizace a řízení o nich. I tak však BVerfG na základě dikce Základního zákona dovodil, že je povinností státu poskytovat sociální služby a dávky. Je-li ohrožena lidská existence, je stát povinen jednat, neboť právo na život je garantováno čl. 2 odst. 2 Základního zákona. Je povinností státu rovněž aktivně přispívat k obecnému zdraví obyvatelstva. Dalšími z tohoto vyplývajícími úzkými výjimkami je právo na pomoc v hmotné nouzi a tomu odpovídající povinnost státu poskytnout určitou minimální úroveň příjmu, která zajistí důstojný život,²⁹ jakož i právo na zdravotní služby v případech, kdy je ohrožen zásadním způsobem život.³⁰ Tato judikatura nutně vedla ke vzniku určitých omezených veřejných subjektivních práv v této oblasti práva, i tak však zůstává principem, že z této ústavní úpravy nelze dovozovat či odvozovat žádná další subjektivní práva.³¹ Zákonodárce je oprávněn rozhodnout, jakým způsobem ústavní klauzule naplní, pokud ovšem zcela neignoruje jejich podstatu.³²

24 BVerfG rozhodnutí ze dne 18. července 1967, BVerfGE 22, s. 180.

25 BVerfG rozhodnutí ze dne 3. prosince 1969, [2014-08-07], sp. zn. 1 BvR 624/56, BVerfGE 27, s. 253. Předmětné rozhodnutí v němčině dostupné z: <<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv027253.html>>.

26 BVerfG rozhodnutí ze dne 12. října 1976, sp. zn. 1 BvL 9/74, BVerfGE 43, s. 13, 19. K aplikaci vůči osobám se zdravotním postižením srov. BVerfG rozhodnutí ze dne 24. května 1977, sp. zn. 2 BvR 988/75, BVerfGE 44, s. 353, 375.

27 BVerfG rozhodnutí ze dne 27. května 1970, sp. zn. 1 BvL 22/63 a 1 BvL 27/64, BVerfGE 28, s. 324, 348. K povinnosti chránit občany před negativními důsledky úrazů viz rozhodnutí BVerfG 45, s. 376, 387, k povinnosti chránit před důsledky nemoci rozhodnutí BVerfGE 68, s. 193, 209 a 115, s. 25, 43, a k povinnosti chránit do jisté míry před nezaměstnaností rozhodnutí BVerfGE 51, s. 115, 125.

28 BVerfG rozhodnutí ze dne 1. prosince 1954, sp. zn. 2 BvG 1/54, BVerfGE 51, s. 115, 125.

29 Odvozeno z ochrany lidské důstojnosti v čl. 1 odst. 1 Základního zákona. Srov. BVerfG rozhodnutí ze dne 21. června 1977, sp. zn. 1 BvL 14/76, BVerfGE 45, s. 187, 228.

30 Odvozeno z obecné svobody jednání zakotvené v čl. 2 odst. 1 bod 1 Základního zákona, práv na ochranu života upraveného v čl. 2 odst. 2 Základního zákona a koncepcie sociálního státu dle čl. 20 odst. 1 Základního zákona. Srov. BVerfG 115, s. 25. Kritika předmětného rozhodnutí v HEINIG, H. M. Hüter der Wohltaten? *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*. 2006, s. 771 nn.; nebo HUSTER, S. Annotation on BVerfG, decision of 6 December 2005 – I BvR 347/98. *Juristen Zeitung*. 2006, s. 466 nn.

31 BVerfG rozhodnutí ze dne 7. července 1992, sp. zn. 1 BvL 51/86, 50/87 a 1 BvR 873/90, 761/91, BVerfGE 87, I, 36.

32 V němčině tzv. „*Untermajsverbot*“ – zákaz nedostatečných prostředků či nedostatečného provedení.

2.3 Španělsko

Stávající ústavní úprava odpovědnosti státu za systém ochrany obyvatelstva před sociálními událostmi je obsažena ve španělské ústavě z roku 1978, která vznikla během druhé demokratizační vlny v Evropě. V souladu s preambulí jsou sociální zabezpečení spolu se spravedlností a svobodou třemi základními principy španělského ústavního pořádku. Nejvýznamnější úprava je obsažena v čl. 41, nejedná se však o úpravu, která by chápala právo na sociální zabezpečení jako jedno ze základních lidských práv. Čl. 41 byl zařazen do kapitoly nazvané příznačně „*Principy regulující hospodářskou a sociální politiku*“.

Dle této úpravy je veřejná moc povinna vytvořit a udržovat systém veřejného sociálního zabezpečení pro všechny občany, kterým garantuje přiměřenou sociální pomoc a dávky v případech určitých sociálních událostí, zejména v nezaměstnanosti. Systém doplňkových dávek a služeb je dobrovolný. Dle většinového názoru představuje čl. 41 ústavy ústavní uznání smíšeného modelu sociálního zabezpečení ve Španělsku. Tento systém musí být založen na pojistných a zabezpečovacích principech.³³ Ústava obsahuje též další ustanovení týkající se sociálního zabezpečení, nicméně právě čl. 41 představuje skutečnou překážku pro jakoukoliv sociální reformu španělského práva sociálního zabezpečení.³⁴ Ostatní sociální práva mají základ v čl. 25.2 (právo na odměnu za práci a právo na sociální zabezpečení pro vězně), čl. 43 (právo na ochranu zdraví), čl. 129.1 (právo na účast a spolurozhodování u jednotlivých subjektů, které obhospodařují jednotlivé subsystémy sociálního zabezpečení), a čl. 149.1.17 (výlučná kompetence státu).

Zákonodárce je povinen udržet v chodu systém sociálního zabezpečení, tak jak vyplývá z principů obsažených v čl. 41 ústavy. Jedná se konkrétně o chápání sociálního zabezpečení jako povinnosti státu pečovat o své občany, financování tohoto systému z veřejných zdrojů, univerzalita, princip přiměřenosti v rámci sociální pomoci a u sociálních dávek. Povinností státu je nejen tento systém sociálního zabezpečení upravit, ale též jej finančně zabezpečovat.³⁵

Ačkoliv Španělsko ratifikovalo celou řadu mezinárodních smluv o sociálním zabezpečení a práva svobody upravená španělskou ústavou je nutno vykládat v jejich světle, (jak vyplývá z čl. 10 odst. 2 ústavy), neexistuje žádný přímo doložitelný vliv těchto úmluv na rozhodovací praxi španělských soudů v případech sociálních reforem.³⁶ Tento pozna-

33 CARACUEL, M. R. A. a S. G. ORTEGA *Compendio de Seguridad Social*. Madrid: Tecnos, 1989, s. 36–44. RAMOS, M. J. R.; HERNÁNDEZ, J. G. a M. V. PORRAS. *Sistema de Seguridad Social*. Madrid: Tecnos, 2006, s. 39–43.

34 Srov. rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 27. listopadu 1997, sp. zn. STC 206/1997.

35 Srov. rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 22. listopadu 1983, sp. zn. SSTC 103/1983 a 104/1983, rozhodnutí z 21. května 1987, sp. zn. 65/1987, nebo rozhodnutí z 10. února 1994, sp. zn. 37/994.

36 Více k tomu ŠTEFKO, M. et al (ed.). *Labour Law and Social Security Law at the Crossroads*, Právnická Fakulta, Karlovy University v Praze 2016 (v tisku), konkrétně kapitola ke změnám ve španělském právu zpracovaná profesory Maravillas Espín Sáez, Adoración Guamán Hernández, Yolanda Maneiro Vázquez a José María Miranda Boto.

tek lze doložit jednak přístupem zákonodárce, který často ignoruje mezinárodní závazky,³⁷ jednak odůvodněním reforem v poslední dekádě, které nikdy nebyly odůvodněny mezinárodními závazky či nutností transponovat závazné mezinárodní smlouvy.³⁸

2.4 Švédsko

Švédský sociální stát lze charakterizovat jako komplexní, institucionalizovaný pokus o univerzální pokrytí systémem sociální ochrany obyvatelstva. Již z uvedeného je zřejmé, že se skutečně jedná o ambiciózní projekt, jehož cílem je dosažení skutečné rovnosti mezi občany. Navzdory rozsáhlým cílům a kompetencím, jsou v ústavě³⁹ obsaženy pouze proklamativní a účelové normy. Důvodem je skutečnost, že v době, kdy byla ústava navrhována v roce 1974, byla vládnoucí doktrínou ve Švédsku parlamentní forma vlády a jakákoliv omezení zákonodárné moci byla a priori odmítána. Bohužel se to týkalo též individuálních práv a svobod.⁴⁰ Ačkoliv se situace do jisté míry počala měnit v 70. letech minulého století, není v ústavě obsaženo žádné významné přihlášení se ke koncepci sociálního státu.⁴¹

Kromě toho byl ústavodárce veden pragmatickou představou, že sociální práva nelze vtěsnat do ústavních regulí, ale že je nutno přijmout příslušnou úpravu na zákonné úrovni. Proto sociální práva zmíněná v čl. 2 odst. 2 Nástroje vlády⁴² jsou závazná, co do svých cílů, a nemají bezprostředně závaznou povahu; nejedná se o soudně vymahatelná práva. Sociální práva nejsou pochopitelně zmíněna ani v kapitole 2, která upravuje Základní práva a svobody, ale mezi základními principy ústavy. Jediným přímo vynutitelným sociálním právem je právo dítěte na vzdělání, které bylo na ústavní úrovni upraveno v roce 1995.

Švédský ústavodárce změnil svůj dosavadní postoj díky jednak transpozici Evropské úmluvy o ochraně základních práv a svobod v roce 1995, jednak přistoupení Švédska k Evropské unii. Změnu lze demonstrovat na třech případech rozhodovaných švédským Nejvyšším správním soudem v roce 2004. Stěžovatelům bylo v těchto případech přiznáno odškodnění na základě unijního práva, přičemž experti se shodují, že tento

37 Zohlednění mezinárodních závazků při změnách národního práva často pomáhá kultivovat partikulární a dočasné zájmy.

38 Srov. BECKER, U.; PIETERS, D.; ROSS, F. a P. SCHOUKENS *Security: A General Principle of Social Security Law in Europe*. Groningen: Europa Law Publishing, 2010, s. 455.

39 Ústava je tvořena čtyřmi zákony (v angl.: the Instrument of Government, the Act of Succession, the Freedom of the Press Act and the Fundamental Law on Freedom of Expression).

40 Viz IMMERGUT, E. M. The Swedish Constitution and Social Democratic Power: Measuring the Mechanical Effect of a Political Institution. *Scandinavian Political Studies*. 2002, no. 3, s. 231 nn.

41 STENDAHL, S. *Communicating Justice, Providing Legitimacy*. Uppsala: Iustus Förlag, 2003, s. 254 nn.

42 Článek 2 odst. 2 Ústavy stanoví, že osobní, hospodářské i kulturní blaho jedince je základním cílem veřejného snažení. Tyto cíle musí mít na paměti veřejná správa, jejíž povinností je zajistit právo na práci, bydlení a vzdělání, jakož i podpořit sociální pomoc, péči a dobré životní prostředí.

výsledek by nebyl možný, kdyby bylo rozhodováno pouze na základě národního švédského práva.⁴³

3 Povinnost respektovat postavení pojištěnce důchodového pojištění

Rozsah, v jakém obsahují jednotlivé ústavy vybraných členských států regulaci práva na hmotné zabezpečení ve stáří, byl analyzován výše. V tomto oddíle se zaměříme na jinou otázku – v jakém rozsahu český a jiné ústavní pořádky rozeznávají úpravu ochrany vlastnického práva, principu rovnosti či ochranu oprávněných očekávání, nabytých práv nebo právní jistoty jako překážky reformy v důchodovém pojištění. Instituty či figury práva o to důležitější, že klíčovým aspektem práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří je jeho „virtuální“ povaha. Jedná se o právo, které směřuje do budoucna, a pojištěnci mají pouze mlhavou možnost porovnávat prostředky povinně vložené s výší dávek, které z daného systému nakonec možná obdrží.

3.1 Ochrana majetku

Ačkoliv ochrana majetku je v určité podobě obsažena ve všech zkoumaných právních rádcích, rozhodně má daleko být považována za absolutní. Její omezení vyplývá buď přímo z ústavodárného textu (v České republice, Španělsku i Švédsku) či z judikatury (v České republice a Německu). Tak např. původní švédská ústava úmyslně nepřiznávala ochraně soukromého vlastnictví zásadní význam do doby, než bylo nutné transponovat Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod. Důvodem byla obava, že silná ochrana soukromého vlastnictví bude překážkou aktivní sociální politiky. Nicméně přes rostoucí význam ochrany vlastnictví plynoucí z mezinárodního práva je většinou dovozováno, že čl. 18 švédského Nástroje vlády (který upravuje ochranu vlastnictví) lze vztáhnout pouze na kapitálovou část veřejného důchodového pojištění, tedy nikoliv též na tu část důchodového pojištění, která je průběžně financována.

Třebaže španělská ústava chrání soukromé vlastnictví v čl. 33, ve španělské judikatuře nelze identifikovat setrvalý zájem považovat sociální dávky či služby za způsobilý předmět ochrany v tomto smyslu. Je proto opět obecně dovozováno, že ochrana soukromého vlastnictví neumožňuje sama o osobě se účinně bránit proti negativním důsledkům sociální reformy na ústavní úrovni.⁴⁴

Pokud jde o právo na ochranu vlastnictví, pak je v čl. 11 Listiny stanoveno, že každý má právo vlastnit majetek. Přesto Ústavní soud judikoval, že „žádný občan v rámci povinného sociálního zabezpečení nemá uzavřenu se státem smlouvu, která by mu zaručo-

⁴³ Viz BECKER, U.; PIETERS, D.; ROSS, F. a P. SCHOUKENS *Security: A General Principle of Social Security Law in Europe*. Groningen: Europa Law Publishing, 2010, s. 485.

⁴⁴ K tomu RODAS, C. S. In: BECKER, U.; PIETERS, D.; ROSS, F. A P. SCHOUKENS. *Security: A General Principle of Social Security Law in Europe*. Groningen: Europa Law Publishing, 2010, s. 458.

vala při dosažení určitého věku nebo při závažné sociální situaci určitou výši důchodu, případně (vedle důchodu) poskytování další dávky důchodového zabezpečení. U penzijního nadlepení šlo o smluvní vztah primárně mezi zaměstnavatelem a penzijním ústavem; účast fyzických osob vznikala až sekundárně (příslušností k profesní skupině u smluvně vázaného zaměstnavatele). *V této základní skutečnosti se penzijní nadlepení lišilo od individuálního připojištění, jehož základem byl přímý vztah mezi fyzickou osobou a penzijním ústavem na základě pojistné smlouvy.*⁴⁵ Závěr o tom, že pojistné na důchodové pojištění je veřejnoprávním povinným peněžitým plněním státu a že bez splnění dalších podmínek nepředstavuje dotčení v ústavním pořádkem chráněném vlastnickém právu, Ústavní soud obecně potvrdil též v dalším nálezu, jímž však nakonec z jiných důvodů zrušil příliš rovnostářskou úpravu výpočtu dávek důchodového pojištění.⁴⁶

Německá tradice a obecná praxe jsou, jak jinak, utvářeny judikaturou BVerfG, a sice zejména známým rozhodnutím z 28. února 1980.⁴⁷ Ochrana soukromého vlastnictví je v důsledku předmětného rozhodnutí aplikovatelná též na právo sociálního zabezpečení (prakticky však téměř výlučně pouze na práva plynoucí v rámci veřejného důchodového pojištění), pokud jsou u posuzovaného sociálního práva splněny následující tři podmínky: a) slouží soukromým zájmům,⁴⁸ b) zabezpečuje podstatu existence⁴⁹ a c) je založeno na příspěvcích pojištěné osoby, které lze současně charakterizovat jako nikoliv podstatné.⁵⁰ Obecně lze říci, že čím vyšší spoluúcast pojištěnce je základem nároku na dávku, tím je pravděpodobnější, že bude přiznána intenzivnější ústavní ochrana s ohledem na ochranu soukromého vlastnictví. Podmínka pojistného principu a osobní účasti vylučuje efektivně z ochrany prostřednictvím této klauzule dávky sociální pomoci a nezaměstnanosti, které jsou založeny na testování příjmů,⁵¹ fakultativní dávky a pouze doplňkové služby, které jsou založeny na zabezpečovacím principu. Není zde totiž vyžadována předchozí finanční účast beneficianta či tato účast není významná. Je-li ochrana soukromého vlastnictví použitelná, pak se zákonodárce v případě sociální reformy musí vypořádat též s ústavní ochranou, případně reformou dotčených beneficiantů. K tomu

45 Viz Ústavní soud nález z 24. dubna 1996, sp. zn. I. ÚS 38/95 publikovaný ve Sb. n. u. ÚS, sv. 5, č. 35, s. 283.

46 Nález Ústavního soudu ze dne 14. 4. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/07 publikován ve Sbírce zákonů pod č. 135/2010 Sb., bod 85.

47 Srov. BVerfGE 53, 257, s. 290 nn.

48 Tento pojem označuje prostý fakt, že beneficiant je oprávněn k něčemu, s čím může svobodně nakládat.

49 Druhá podmínka odkazuje na finanční udržitelnost sociálního zabezpečení, a to jednak obecně, jednak z hlediska konkrétního beneficianta. Srov. BVerfGE 69, s. 272, 303 nn. 72, s. 9, 21.

50 Avšak ne přeživším nezaopatřeným osobám. BVerfG nepřiznal nezaopatřeným osobám tuto „ochranu“ vlastnictví v rozhodnutí BVerfGE 97, s. 271 nn.

51 BVerfG rozhodnutí ze dne 16. července 1985, sp. zn. 1 BvL 5/80, 1 BvR 1023, 1052/83 a 1227/84, BVerfGE 69, s. 272, 301 nn.

je potřeba, aby reforma byla ospravedlnitelná, musí být přiměřená, udržitelná a nutná.⁵² Nicméně je nutno podotknout, že též drastické sociální reformy z pohledu jednotlivých beneficentů mohou být takto odůvodněny. Ochrana soukromého vlastnictví není způsobilá sama o sobě odvrátit reformu struktury a organizace sociálního zabezpečení, pokud tato reforma je nezbytná z hlediska zlepšení či udržení funkcionality a efektivnosti sociálního pojištění.⁵³

3.2 Rovnost

Dle ustálené judikatury českého Ústavního soudu může fyzická osoba žalovat za porušení čl. 3 Listiny pouze, pokud bylo současně porušeno jiné základní právo chráněné Listinou.⁵⁴ Navíc právě v oblasti sociální ochrany platí více než kde jinde, že určitá zákonná úprava, jež zvýhodňuje jednu skupinu či kategorii osob oproti jiným, nemůže být sama o sobě označena za porušení principu rovnosti. Zákonodárce má určitý prostor k úvaze, zda takové preferenční zacházení zakotví. Musí přitom dbát na to, aby zvýhodňující přístup byl založen na objektivních a rozumných důvodech (legitimní cíl zákonodárce) a aby mezi tímto cílem a prostředky k jeho dosažení (právní výhody) existoval vztah přiměřenosti. Listina nebrání vyšší míře solidarity v právu sociálního zabezpečení. Nicméně, rozhodnutí zákonodárce o míře uplatnění principu solidarity v sociálním zabezpečení by měla obsahovat prováděcí legislativa.⁵⁵ Čl. 3 Listiny brání takovým sociálním reformám, které zcela popírají podstatu sociálního práva.⁵⁶

Nutno říci, že sám Ústavní soud se pokoušel dát podnět k důchodové reformě, jež by lépe upravila zásadu zásluhovosti nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/07.⁵⁷ Dle zjištění soudu pro pojištěnce platily zjednodušeně řečeno dvě pravidla, čím vyšší vyměřovací základ (příjmy), tím vyšší pojistné; čím vyšší pojistné, tím nižší důchod. Česká ekonomika však nikdy neumožnila zákonodárci názor Ústavního soudu významněji respektovat v zákonné úpravě. Došlo pouze k dílčím zanedbatelným změnám.⁵⁸

52 BVerfG judikoval, že úplné zrušení pojištění invalidity není již nadále rozumné a ospravedlnitelné. BVerfG rozhodnutí ze dne 8. dubna 1987, sp. zn. 1 BvR 564, 684, 877, 886, 1134, 1636, 1711/84, BVerfGE 75, 78, 103.

53 BVerfG rozhodnutí ze dne 28. února 1980, sp. zn. 1 BvL 17/77, 7, 9, 14, 15, 16, 37, 64, 74, 78, 100/78, 5, 16/79 a 1 BvR 807/78, BVerfGE 53, 257, 293 nn.

54 Viz Ústavní soud rozhodnutí z 8. listopadu 1995, sp. zn. Pl. ÚS 5/95, publikováno ve Sb. n. u. ÚS, sv. 4, č. 74, s. 205.

55 Viz Ústavní soud rozhodnutí z 12. dubna 1995, sp. zn. Pl. ÚS 12/94, publikováno ve Sb. n. u. ÚS, sv. 3, č. 20, s. 123.

56 Ústavní soud považuje jisté části rovnosti za absolutní. Je-li dotčena podstata rovnosti, je to v takových případech dostatečným důvodem pro zrušení předmětné úpravy pro rozpor s ústavním pořádkem. K tomu např. náleží z 10. července 2014, sp. zn. Pl. ÚS 31/13, bod 37.

57 Nález Ústavního soudu ze dne 14. 4. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/07 publikován ve Sbírce zákonů pod č. 135/2010 Sb.

58 Více Štefko, M.; Voříšek, V: Malá důchodová reforma, Práce a mzda 2010, č. 7, str. 8-12.

Článek 3 odst. 1 německého Základního zákona zakazuje nahodilost a je rovněž aplikovatelný na případy reorganizace sociálního zabezpečení. Je proto nezbytné, aby každé nerovné zacházení bylo odůvodněno, že relevantní skupiny jedinců se liší v rozsahu a druhu dávek.⁵⁹ Nicméně právo prostého zákonodárce reformovat sociální zabezpečení je ústavně chráněno taktéž. Zákonodárce totiž může upřednostnit veřejný zájem, aby předešel např. poskytování dvojích dávek pojištěncům za totéž období.⁶⁰

Španělský Ústavní soud rovněž opakovaně zrušil prosté právo pro porušení zásady rovnosti.⁶¹ Na druhou stranu španělský soud nepovažuje rovnost za aplikovatelnou na manžely a homosexuální páry, pracovníky a státní zaměstnance či zaměstnance a osoby samostatně výdělečně činné.⁶² Dále je nutno doplnit, že španělský Ústavní soud neshledal důvod pro rozšíření osobního rozsahu doplňkového systému sociálního pojištění, když tyto nebyly spravovány jako veřejné či státní fondy, a z toho důvodu je možná odlišná úprava vdovských a vdoveckých důchodů.⁶³

3.3 Oprávněná očekávání, nabytá práva či právní jistota

V české, španělské⁶⁴ a švédské ústavě nejsou explicitně obsažena konkrétní ustanovení na ochranu oprávněných očekávání, nabytých práv či prostě důvěry v právo. Česká republika se v preambuli Ústavy přihlásila *ke všem osvědčeným principům právního státu* a v čl. 1 Ústavy se prohlásila za právní stát. Následně Ústavní soud dovodil všechny zmíněné principy, jako je právní jistota,⁶⁵ ochrana nabytých práv⁶⁶ a legitimních očekávání⁶⁷ z jednotlivých prvků koncepce právního státu. V této souvislosti je nutno zmínit, že legitimní očekávání je do jisté míry chráněno též v rámci ústavní ochrany majetku.

⁵⁹ BVerfG rozhodnutí ze dne 5. února 1991, sp. zn. 2 BvR 263/86, BVerfGE 83, 401. BVerfG potvrdil porušení čl. 6 I Základního zákona, který chrání manželství a rodinu, pokud osoby vychovávající děti byly znevýhodněny oproti bezdětným. Srov. BVerfG rozhodnutí 87, 1, 36, 39 nn.

⁶⁰ BVerfG rozhodnutí 24. března 1998, sp. zn. 1 BvL 6/92, BVerfGE 97, 378, 388.

⁶¹ Tak například soud judikoval, že nedošlo k porušení ústavy, pokud reformní zákon změnil předchozí soudní výklad změněného zákona v oblasti sociálního zabezpečení, k tomu STC 94/1984. Jiné případy se týkaly pozůstalostních důchodů SSTC 184/1990, 29/1991, 38/1991, 66/1994 a STC 69/2007.

⁶² Srov. rozsudky STC 108/1986, STC 99/1987, nebo STC 103/1984, 137/1987, 173/1988, a 39/1992.

⁶³ SSTC 49/1990 a 45/1994.

⁶⁴ Srov. STC 108/1986. Ústavní soud v tomto případě výslovně konstatoval, že se necítí být vázán doktrínou nabytých práv, protože to byl rovněž úmysl ústavodárce.

⁶⁵ Viz Ústavní soud rozhodnutí z 24. května 1994, sp. zn. Pl. ÚS 16/93 publikováno ve Sb. n. u. ÚS, sv. 1, č. 25, s. 189.

⁶⁶ Viz Ústavní soud rozhodnutí z 11. května 2005, sp. zn. II. ÚS 487/03 nebo Ústavní soud rozhodnutí z 9. října 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01, publikované v Sb. n. u. ÚS, sv. 31, č. 117, s. 57; pokud jde o limity aplikace ochrany nabytých práv, srov. Ústavní soud rozhodnutí z 16. září 2004, sp. zn. III. ÚS 288/04, publikováno ve Sb. n. u. ÚS, sv. 34, č. 132, s. 331.

⁶⁷ Viz Ústavní soud rozhodnutí z 20. června 2001, sp. zn. Pl. ÚS 14/01, publikováno ve Sb. n. u. ÚS, sv. 22, č. 91, s. 267.

Český zákonodárce je proto povinen vykládat sociální práva chráněná v Listině, zásadu rovného zacházení, právo na ochranu majetku a principy obsažené v konceptu právního státu jako zásady limitující změnu existujícího systému sociální ochrany. Tak např. zákonodárce respektoval nabytá práva i v případě tzv. osobních důchodů, tj. dávek důchodového zabezpečení přiznávaných za osobní zásluhy bez ohledu na požadavky stanovené v právu pro nárok na dávky z tohoto systému (fakultativní dávky).⁶⁸ Dalším příkladem bylo omezení či přesněji řečeno téměř úplné negace principu zásluhovosti. Konkrétně se jednalo o téměř neomezenou výše odvodů do systému na jedné straně, a limitovaná výše dávek vyplácených z tohoto systému.⁶⁹ Na druhou (stinnou) stranu se zatím neukázala být ústavní ochrana dostatečnou, před ochotou zákonodárce⁷⁰ i soudů⁷¹ v zatím ojedinělých (nikoliv však zanedbatelných) případech přehodnotit prvky důležité pro výši dávek přiznaných v minulosti. Příkladem je pravidelný odklad valorizace tzv. civilních důchodů.⁷²

Nabytá práva, ochrana důvěry v právo či oprávněná očekávání jsou v Německu chráněna na ústavní úrovni. Německý ústavní soud opakovaně zdůraznil, že občané musí mít příležitost předvídat jakoukoliv případnou činnost státu a připravit se na ni přiměřeně.⁷³ Nicméně zákonodárce má i tak právo změnit nejasnou, zmatenou či vadnou úpravu. Dokonce v určitých případech může veřejný zájem převládnout nad zájmem na právní jistotě a ospravedlnit retroaktivní opatření.⁷⁴

⁶⁸ Srov. ust. § 53 zákona o sociálním zabezpečení (zákon č. 100/1988 Sb.) a čl. IV zákona č. 100/1990 Sb. Viz dále Nejvyšší soud rozhodnutí z 19. listopadu 1990, sp. zn. 10 Co 265/90, publikováno ve Sb. NS 1992, sv. 6, s. 233.

⁶⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 14. 4. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/07 publikován ve Sbírce zákonů pod č. 135/2010 Sb., bod 94.

⁷⁰ Dne 12. listopadu 2010 přijal Parlament ČR novelu zákona o dani z příjmu, a to zákon č. 346/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Touto novelou zákona o dani z příjmů, konkrétně čl. I body 6 a 92 cit. zákona, bylo s účinností od 1. ledna 2011 zrušeno osvobození výsluhových příspěvků vojáků z povolání a příslušníků bezpečnostních sborů a současně podrobeny zdanění prostřednictvím 15% zvláštní srážkové daně. K následnému nepřímému posvěcení této úpravy i ze strany Ústavního soudu srov. usnesení ze dne 28. 6. 2011, sp. zn. IV. ÚS 1467/11 a 20. 10. 2011, sp. zn. III. ÚS 2704/11. Věcně zatím probíhá řízení u správních soudů a na meritorní rozhodnutí Ústavního soudu se teprve čeká.

⁷¹ Srov. Vrchní soud v Praze rozhodnutí sp. zn. 1 Cao 14/2001, publikováno: Národní pojištění. 2002, č. 3, s. 25–26, judikoval: „jestliže zákon o důchodovém pojištění používá termín „výdělek“, pak je nutno tento termín vykládat tak, že pokud jde o příjmy nabyté před dnem účinnosti tohoto zákona, tento termín neznamená to, co za něj považoval zákon účinný v předmětné době, ale to, co za něj prohlašuje zákon účinný v době přímo před 1. lednem 1996.“

⁷² Jedná se o zajímavý případ, který se týká všech civilních důchodců s pozdějšími daty splatnosti důchodů. V posuzovaném případě se jednalo o otázku o valorizaci důchodu u důchodkyně s termínem splatnosti 24tého v měsíci. NSS vzal za prokázané, že valorizaci za dny 1. až 23.1. stěžovatelka dostala v příštím roce, tedy téměř s ročním zpožděním. Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20.11.2013, sp.zn. 3 Ads 15/2013 a usnesení Ústavního soudu ze dne 9.12.2014, sp. zn. I ÚS 281/14.

⁷³ K povinnosti zákonodárce respektovat možnost plánovat zabezpečení v budoucnosti srov. BVerfGE 76, 256, 351.

⁷⁴ Srov. BVerfG rozhodnutí 1. července 1953, sp. zn. 1 BvL 23/51, BVerfGE 2, 380, 405.

Na rozdíl od názoru řady španělských expertů soud doposud nepodpořil jejich názor, že též v oblasti práva sociálního zabezpečení jsou chráněna nabytá práva či oprávněná očekávání.⁷⁵ Nicméně zákonodárce např. respektuje doposud dávky důchodového pojištění, které byly přiznány podle předchozích úprav. Naopak reformní zákony bez jakýchkoliv vhodných opatření byly uzákoněny v oblasti nezaměstnanosti migrujících pracovníků či u registrovaných partnerů.

Švédský ústavodárce úmyslně opominul ochranu vlastnického práv. Přesto zde samozřejmě existuje ochrana vlastnictví a oprávněných očekávání, a to na úrovni prostého práva. Rovněž je nutno doplnit, že negativní důsledky v řadě reformních zákonů v oblasti sociálního zabezpečení byly změkčeny přechodnými opatřeními. Nicméně, je-li ohrožena finanční stabilita systému, nezdráhal se již v minulosti švédský zákonodárce sáhout k retroaktivním opatřením, jak tomu bylo např. u vdovských důchodů v roce 1997.⁷⁶

4 Závěr

Komplexní katalog chránící občany před sociálními riziky se v případě Výmarské ústavy, která byla první evropskou ústavou poskytující tuto úroveň právní jistoty, nejen neprokázal praktický význam při ochraně před zásadními změnami sociálního systému ochrany obyvatel Německa (a v Hlučínsku ani posléze občanů ČSR), ale dokonce ani významně nenapomohl při vlastním vytváření tohoto systému sociální ochrany, k němuž došlo již dříve na konci 19. století.⁷⁷ Tentýž závěr potvrzují zkušenosti z ostatních zde analyzovaných evropských zemí, které ovšem nepřistoupily k regulaci sociálních práv či ve svých ústavách dříve než skončila druhá světová válka.⁷⁸

Přesto nelze tvrdit, že by regulace sociálních práv či prvků sociálního státu v ústavách České republiky, Německa, Španělska a Švédska byly úplně bez významu. Nejsou pouhou polickou proklamací. Jde o ústavní idey, které musí být provedeny v prostém právu jednotlivých zemí. Státy, jejich orgány i soudy jsou těmito ústavními idejemi vázány též v oblasti práva důchodového pojištění a musí aktivně hledat jejich naplnění ve své každodenní výkonné i rozhodovací činnosti. V případě České republiky a omezeně též Německa a Švédska se lze dokonce přímo s odkazem na text ústavy dovolat práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří. To je ovšem výjimka z pravidla.

⁷⁵ Srov. STC 108/1986, STC 70/1988 či FERNÁNDEZ, M. S. Los Derechos Adquiridos Sobre las Pensiones de la Seguridad Social. *Revista de Derecho Privado*. 2002, s. 685–724.

⁷⁶ Jednalo se o reformu přechodných opatření. Nová úprava již nešetřila vdovy, které k okamžiku její účinnosti byly vdovami. Nová úprava jednak snížila výši dávek, jednak ji učinila odvislou od testování příjemcem beneficianta.

⁷⁷ BECKER, U. *Das Recht auf Gesundheitsleistungen*. Festschrift für Steiner, 2009, s. 50 nn.

⁷⁸ Podle některých autorů právě nedemokratický charakter Německé říše a jistá zaostalost v ústavních garancích napomohla vývoji sociálního státu. ROSENFELD, M. a A. SAJÓ (eds.). *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 125.

Pokud se jedná o důchodové reformy, bylo prokázáno, že neexistuje žádná absolutní překážka, která by byla přímo upravena v ústavách České republiky, Německa, Španělska či Švédska či dovozena obecnými či zvláštními soudy a která by mohla těmto reformám zcela zabránit. Opatrnost ústavodárců lze vysvětlit právě s ohledem na charakter sociálních práv. Tato práva jsou pozitivní práva, jejichž naplnění vyžaduje činnost státu. Jak ústavní soudy uvedly, závazky vyplývající ze sociálních práv jsou velmi nákladné, protože zpravidla vyžadují dlouhodobou státní finanční podporu. Na druhé straně národní ekonomiky jsou nestálé a příjmy z daní a dalších zdrojů jsou z dlouhodobého hlediska obtížně předpověditelné. Proto je lépe mít flexibilní úpravu sociálních práv založenou na běžném zákonodárství.⁷⁹ Regulací sociálních práv formou zákonů je prostě zajištěna lepší přízpusobivost zákonodárství na možnosti ekonomiky a společnosti.⁸⁰

Navzdory všemu co bylo uvedeno, lze opatrnost ústavodárců k sociální politice interpretovat pozitivně. Pro Evropské státy totiž neexistuje-li rozumná alternativa k sociální demokracii (ve smyslu kombinace demokratické formy vlády a koncepce sociálního státu) a její udržení je klíčové pro přežití Evropy, jak ji dnes známe, jistě se opatrnost v ústavní rovině vyplatí. Zvláště jsme-li na prahu demografické krize, čemuž se všechny statistické ukazatele zdají stále více nasvědčovat.

⁷⁹ Srov. rozhodnutí českého Ústavního soudu ze dne 10. července 1996, sp. zn. Pl. ÚS 35/95, publikované v Sb. n. u. ÚS, roč. 5, rozhodnutí č. 64, s. 487. Dále též Ústavní soud rozhodnutí z 25. prosince 2003, sp. zn. I. ÚS 504/03, publikované ve Sb. n. u. ÚS, roč. 31, rozhodnutí č. 138, s. 227. Tentýž přístup sledoval Vrchní soud v Praze v rozsudku ze dne 29. 12. 1997, sp. zn. 6 A 69/95 – 21. Srov. nález španělského Ústavního soudu sp. zn. STC 238/2002.

⁸⁰ K stejným důsledkům v německém ústavním právu srov. SCHULTE, B. *Institutional Framework, Legal Instruments and Legal Techniques Relating to the Promotion of Access to Social Security to Non-Citizens*, s. 111.