

Sociální práva

Přednáška LPaS 14. 4. 2015

Ladislav Vyhnánek

Vymezení přednášky

- Tématem přednášky je ústavní ochrana sociálních práv (nelze rozebrat všechny aspekty všech práv na zákonné úrovni)
- Historický, politický a právní kontext zakotvení sociálních práv do ústav
- Zakotvení sociálních práv v českém ústavním pořádku a jeho specifika
- Přezkum zákonné úpravy sociálních práv Ústavním soudem (vztah zákonné a ústavní úpravy, podoba a intenzita přezkumu, konzistence judikatury)
- Sociální práva v řízení o ústavní stížnosti

Vývoj ústavní ochrany sociálních práv

- Relativně nový fenomén
- První náznaky po 1. sv. válce (ruská ústava 1918, Výmarská ústava)
- Boom nastal od 70. let (Portugalsko, Španělsko, Řecko, poté JAR, země střední a východní Evropy)
- Kritika zakotvení základních sociálních práv (Sunstein: „*velká chyba, možná katastrofa*“)
- Sociální práva jako taková (bez ústavní ochrany) jsou chráněna déle (spojeno s konceptem *welfare state* – Německo od poloviny 19. století, Velká Británie po volbách 1906; v obou případech velmi zajímavý politický kontext)

Modely (ústavní) ochrany sociálních práv

- **Objektivní klauzule (sociální státnost, podle čl. 20 odst. 1 GG, čl. 2 švédské ústavy – „*úkolem státu je zajistit...*“).**
- **Sociální aspekty klasických základních práv (typicky přístup ESLP, srov. např. *Moldovan II, Larioshina, Lopez Ostra a další*).**
- **Sociální aspekty lidské důstojnosti (možno najít v Německu, v ČR prosazovala E. Wagnerová – srov. disent k Pl. ÚS 1/08).**
- **Subjektivní sociální práva (Listina).**

Sociální práva v ústavním pořádku ČR

- Listina (hlava čtvrtá).
- MPHSKP (otázka, zda je Pakt *self-executing*, resp. přímo aplikovatelný, podle General Comment no. 3 k Paktu některá ustanovení ano: čl. 3, čl. 7 (a) (1), čl. 8, čl. 10/3, části čl. 13 či čl. 15/3, avšak i některá z těchto ustanovení jsou sporná). Sporná je i otázka, zda je Pakt součástí ústavního pořádku (asi ano, Pl. ÚS 35/93, Pl. ÚS 25/94, nověji Pl. ÚS 61/04).
- ESC (*non self-executing*); je součástí ústavního pořádku? (zřejmě ne, srov. i zápis ze schůze PS 8. 7. 1999).
- (Úmluva).

Zakotvení sociálních práv v Listině

- Pozitivní práva, negativní aspekty spíše marginální, avšak lze je dovodit (např. čl. 31).
- Hlava čtvrtá.
- Význam čl. 41 odst. 1 Listiny (výrazně limituje ústavní obsah sociálních práv, spoluvytváří povinnost zákonodárce přijmout zákon).
- Otázka justiciability.
- Vztah mezi sociálními a „klasickými“ základními právy [Existuje mezi nimi hierarchie? Jsou sociální práva plnohodnotnými základními právy pro všechny účely (např. čl. 36 odst. 2)? Tyto otázky mají právní i politický rozměr].

Přezkum zákonné úpravy sociálních práv ÚS

- **Otázka justiciability (význam čl. 41 odst. 1 Listiny, lze se základních sociálních práv domáhat před soudem?).**
- **Otázka intenzity přezkumu, resp. diskrece zákonodárce (čl. 41 odst. 1 + čl. 4 odst. 4 Listiny).**
- **Z hlediska intenzity přezkumu je významná otázka, zda lze zásahy do sociálních práv poměřovat testem proporcionality.**

Řešení přijaté ÚS

- **Justiciabilita – ano (avšak disenty E. Wagnerové)**
- **Vyšší míra diskrece zákonodárce než u „klasických“ základních práv (již Pl. ÚS 23/98, Pl. ÚS 15/02), ze začátku však nebyl patrný ustálený přístup.**
- **Pl. ÚS 1/08 (Zdravotnické poplatky) – formulace testu racionality.**
- **Jaké jsou důvody odmítnutí testu proporcionality (srov. Pl. ÚS 54/10, *Karenční doba II*: dělba moci, ústavní text, srovnávací argument, argument povahou a podstatou principu proporcionality?)**
- **Pl. ÚS 54/10, čl. 41 odst. 1** „vyjadřuje přesvědčení ústavodárce, že úprava sociálních práv je legitimním předmětem politického zápolení (tj. je primárně v rukou zákonodárce) a pouze sekundárně a v omezené míře lze ústavní garance sociálních práv považovat za otázku judiciální.“

Test racionality

- 1) vymezení smyslu a podstaty sociálního práva, tedy určitého esenciálního obsahu. Toto jádro sociálního práva v nyní posuzovaném případě vyplývá z konkrétního základního práva v kontextu čl. 4 odst. 4 Listiny.
- 2) zhodnocení, zda se zákon nedotýká samotné existence sociálního práva nebo jeho skutečné realizace (esenciálního obsahu). Pokud se nedotýká esenciálního obsahu sociálního práva, dále
- 3) posouzení, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl; tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv, a konečně
- 4) zvážení otázky, zda zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.

Otazníky spojené s testem racionality

- Je jádro vymezeno staticky, bez ohledu na principy stojící v kolizi, či je důsledkem určitého implicitního testu vyloučení extrémní disproportionality? *Spíše první možnost.*
- Jak vymežit jádro? *Srov. dále.*
- Co následuje po zásahu do jádra? *Test proportionality.*
- Přinese akceptace testu racionality předvídatelnou a ustálenou judikatuře? *Spíše ne (srov. Zdravotnické poplatky I v. Nadstandardy a zdravotnické poplatky II aj.).*
- Jak přísný má být test racionálního spojení (4. krok)?
- Použije se test racionality i tehdy, bude-li ve hře otázka rovnosti, resp. diskriminace? *Těžko říct, ale jde o klíčovou otázku.*

ÚS a konzistence sociálněprávní judikatury

- **Zdravotnické poplatky I (Pl. ÚS 1/08) v. Nadstandardy a ZP II (Pl. ÚS 36/11).**
- **Problém již při vymezení jádra práva podle čl. 31 Listiny.**
- **Zdravotnické poplatky I:** „Esenciálním obsahem (jádreem) čl. 31 věty druhé Listiny je ústavní zakotvení obligatorního systému veřejného zdravotního pojištění, který vybírá a kumuluje prostředky od jednotlivých subjektů (plátců), aby je mohl na základě principu solidarity přerozdělit a umožnit jejich čerpání potřebným, nemocným, chronikům. Ústavní garanci, na základě které se bezplatná zdravotní péče poskytuje, požívá pouze a jenom suma takto shromážděných prostředků.“ **(Kde je bezplatnost?).**

- **Zdravotnické poplatky I** – velmi úzké pojetí jádra (kontrastuje již s velkorysým vymezením jádra čl. 30 odst. 1 Listiny v Pl. ÚS 2/08, *Karenční doba I*), limitované pojetí 4. kroku (rozumnost v užším slova smyslu)
- **Nadstandardy a ZP II**; posuzováno mj. zvýšení denního regulačního poplatku za poskytování lůžkové péče z 60 Kč na 100 Kč.
- **Ústavní soud úpravu zrušil:** „ústavní deficit navýšení poplatku je shledán právě v jeho nedostatečné diferenciaci a plošné aplikaci v kombinaci s absencí jakýchkoli limitů.“ (...) „poplatek za poskytnutou lůžkovou péči je ve své podstatě platbou za poskytnuté "hotelové služby," (...) „Těžko lze akceptovat, že během hospitalizace na jednotce intenzivní péče je pacientovi poskytována "hotelová služba". V těchto případech se již povinnost hradit poplatek dostává do rozporu s dikcí čl. 31 Listiny. Hospitalizace, která je zdravotní péčí v užším smyslu, hrazenou z veřejného zdravotního pojištění, musí být poskytnuta bezplatně, neboť k ní pro pacienta neexistuje žádná jiná alternativa“.

- Podobně *Karenční doba I* (Pl. ÚS 2/08) a *II* (Pl. ÚS 54/10).
- ***Karenční doba II, vymezení jádra:*** „zajištění určitého minimálního hmotného standardu postačujícího k vedení důstojného života v případech, v nichž zaměstnanec není způsobilý obstarávat si v důsledku nemoci obživu vlastní prací.“ **v. implicitní široké pojetí jádra v *Karenční době I* (byl použit distinguishing).**
- **Další výkladové problémy:** „již jednou přiznané nároky nejsou statické“ (ÚS) v. progresivní realizace sociálních práv (čl. 2 MPHSKP, jak je vykládán Výborem).

Rovnost a sociální práva

- Celá konstrukce (racionalita, diskrece) může být postavena na hlavu, pokud je věc „vyhodnocena“ jako otázka rovnosti a diskriminace.
- Téměř každá sociálněprávní kauza může být takto vyhodnocena (sociální systémy jsou na diferenciaci založeny).
- Sám ÚS někdy neví, zda řeší diskriminaci či „čistý“ sociálněprávní problém (např. náleží Pl. ÚS 8/07, *Redukční hranice pro výpočet důchodů*, odůvodnění míchá obě roviny dohromady, deklarováno ale porušení principu akcesorické rovnosti, srov. odst. 94.).
- Jak z toho ven? Zřejmě je na místě přehodnocení judikatury k otázce rovnosti a diskriminace.

Sociální práva v řízení o ústavní stížnosti

- Opět problém s čl. 41 odst. 1 Listiny.
- Prakticky neexistující judikatura (stížnosti se sociálněprávním aspektem řešeny přes čl. 36 odst. 1 Listiny, zřídka i přes jiná práva – srov. např. III. ÚS 188/04 a užití legitimního očekávání, II. ÚS 2379/08 a čl. 7 odst. 1).
- Výjimky (prehistorická judikatura): I.ÚS 89/94 (spravedlivá odměna advokáta ve smyslu čl. 28 Listiny, další podobné kauzy ale přes čl. 36 odst. 1)
- *Slovenské důchody* (primárně čl. 36 odst. 1, čl. 30 odst. 1 ve spojení s diskriminací, později čl. 89 odst. 2).
- Jak užít konkrétní sociální práva? Postup podle § 74 ZÚS. Ústavně nekonformní interpretace (rozpor s čl. 4 odst. 4)???

Sociální práva v řízení o ústavní stížnosti: tipy.

- **Komplikovaná a nejasná oblast**
- **Formulovat jako otázku rovnosti?**
- **Pracovat s čl. 4 odst. 4 Listiny**