

# **Sociální práva**

Ústavní právo I / přednáška / jaro 2024 / JUDr. Marie Zámečnicková, Ph.D.

# Struktura přednášky

1. Co to je (obecně)?
2. Kde a kdy se to vzalo?
3. Co to je (konkrétně)?
4. Čím jsou specifická?
5. Kde to (ne)najdeme?
6. Co to je (konkrétně) v Listině?
7. Jaký to má háček?
8. Jak se k nim staví Ústavní soud?
9. Co si z toho vzít pro praxi?
10. Kam dál?

# Co to je (obecně)?

- lidská práva, která vymezují **sociální záruky důstojné lidské existence**, právní odraz *ideje sociálního státu*
- přesněji hospodářská, sociální a kulturní práva (srov. Listina) – *ale jde je vůbec všechna řadit pod stejnou definici?*
- tzv. druhá generace lidských práv
- tradičně **komisivní** práva, tj. práva na jednání státu a ekvivalentní povinnost státu konat (*pozitivní povinnosti/závazky*), ale i negativní závazky – viz právo na rodinný život

# Kdy a kde se to vzalo?

- „první vlašťovky“: 80. léta 19. století, Německo = „Bismarckovy“ zákony o úrazovém a nemocenském pojištění dělníků apod., později VB a koncept *welfare state*, sílí dělnická a politická (komunistická, soc-dem) hnutí s důrazem na sociální otázky
- širší pozornost po 2. světové válce, dovozovány z obecných principů **důstojnosti** a **sociálního státu** (viz čl. 20 odst. 1 GG) a sociálních aspektů klasických základních práv (přístup ESLP)
- v oné výslovné (**subjektivní**) podobě relativně nová, rozvoj v 70. a boom v 90. letech (Portugalsko, Španělsko, Řecko, poté JAR, země střední a východní Evropy) → dobová kritika = „*velká chyba, možná i katastrofa*“ (Cass R. Sunstein), neb obavy o ohrožení přechodu k tržní ekonomice

# Co to je (konkrétně)?

- záruka minimálního existenčního příjmu a důstojné životní podmínky a zabezpečení (třeba i bydlení?)
- přístup ke vzdělání
- přístup ke zdravotní péči
- ochrana v nemoci, nemohoucnosti, ve stáří
- ochrana rodiny
- ochrana speciálních skupin obyvatelstva (děti, těhotné, handicapovaní)
- možnost získávat prostředky prací

# Čím jsou specifická?

- hodnotově **kontroverzní** – viz častá kolize s:
  - svobodou jiných (ochrana pracovních míst omezuje svobodu zaměstnavatelů)
  - sociálními právy jiných (není na to platit VŠ všem)
  - kolektivním dobrem (zejména finanční rovnováhou státu)
- vyžadují plnění od státu → převážně **pozitivní**, ale zároveň ekonomicky náročná, **drahá**
- stále se prohlubující, resp. tzv. **postupné (progresivní)** závazky definované prostřednictvím cílů, kterých má být dosaženo → pro současnost z nich plyne povinnost konkrétních kroků, politik, opatření (viz např. I. ÚS 2637/17)
- aneb sociální práva jako politické otázky s masivním dopadem na státní rozpočet → **kompetenční argument** = má o nich rozhodovat zákonodárce, který má demokratickou legitimitu (*Robert Alexy*), nikoliv soudy (???)

*...tedy subjektivní právo na kvalitní (nebo alespoň důstojný) život...???*



*...a mohla bych ho vidět...???*

*(viz zajímavý podcast  
Paměti národa k Deklaraci)*



# Kde to (ne)najdeme?

- Čl. 25 – 28 Všeobecné deklaráce lidských práv (OSN, 1948), ale nezávazná
- Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech (OSN, 1966, ČSSR 1976, závazný!) + Opční protokol 2008 (ČR není smluvní stranou)
- EÚLP – subjektivní práva výslovně ne, ale dovozována judikatorně z „klasických“ občanských a politických
- **Naše Listina → hlava čtvrtá**



# Co to je (konkrétně v Listině)?

Má to být tady nebo jinde?

Ustanovení Listiny	Obsah	Kdo?
Čl. 26 <b>Právo svobodně podnikat &amp; pracovat</b>	Svobodná volba povolání + podnikání + právo získávat obživu prací	Každý
	Pomoc státu v případě nemožnosti pracovat	Občané
Čl. 27 <b>Koaliční svoboda</b>	Právo svobodně se sdružovat <i>na ochranu svých hospodářských a sociálních zájmů</i> a zakládat odbory	Každý
	<b>Právo na stávku</b>	Výjimka pro konkrétní povolání
Čl. 28 <b>Právo na odměnu</b>	Právo na spravedlivou odměnu za práci	Zaměstnanci
	Právo na uspokojivé pracovní podmínky	
Čl.29 <b>Zvláštní ochrana „slabších“</b>	Zvláštní pracovní podmínky a zvýšená ochrana zdraví při práci	Ženy, mladiství a zdravotně postižení
	Zvláštní ochrana v pracovněprávních vztazích a příprava na povolání	Mladiství a zdravotně postižení

# Co to je (konkrétně v Listině)?

Ustanovení Listiny	Obsah	Kdo?
Čl. 30 <b>Právo na sociální zabezpečení</b>	Přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří, při nezpůsobilosti k práci a při ztrátě živitele	Občané
	Pomoc v hmotné nouzi	Každý
Čl. 31 <b>Ochrana zdraví</b>	Právo na ochranu zdraví	Každý
	Bezplatná zdravotní péče (na základě veřejného pojištění)	Občané
Čl. 32 <b>Ochrana rodiny</b>	Ochrana rodičovství, rodiny, dětí a mladistvých	Každý takový
	Ochrana těhotných v pracovněprávních vztazích	Každá taková žena
	Rovnost manželských a mimomanželských dětí	Děti
	Práva rodičů a dětí na výchovu + právo na pomoc od státu	Rodiče & děti

# Co to je (konkrétně v Listině)?

Ustanovení Listiny	Obsah	Kdo?
Čl. 33 Právo na vzdělání	Právo na vzdělání + povinná školní docházka	Každý
	Bezplatné vzdělání na ZŠ a SŠ a <i>dle možností</i> i na VŠ	Občané
Čl. 34 „Kulturní“ práva	Právo k výsledkům tvůrčí činnosti	Každý takový
	Právo na přístup ke kulturnímu dědictví	Každý
Čl. 35 Právo na příznivé životní prostředí	Právo na příznivé životní prostředí & informace o něm	Každý
	Zákaz ohrožování životního prostředí	Každý/Nikdo

# Jaký to má háček? Aneb čl. 41 odst. 1 Listiny

Práv uvedených v čl. 26, čl. 27 odst. 4, čl. 28 až 31, čl. 32 odst. 1 a 3, čl. 33 a 35 Listiny je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí.

*Vlastimil Ševčík (poslanec, jeden z tvůrců Listiny, později ústavní soudce): „Práva z této hlavy jsou převážně **relativní**, a to v tom smyslu, že **jejich rozvoj – a platí to především o právech hospodářských a sociálních – je závislý na stavu národního hospodářství a především na jeho hmotných výsledcích**. Proto také koncepce těchto práv sice dodržuje základní principy jejich vynutitelnosti cestou soudní ochrany, nicméně u práv sociálních ve většině **nejsou ústavním zákonem dány podmínky, z nichž by obyčejný zákon měl vycházet**. Vlastní úprava normou nižšího stupně **nemůže nepodléhat** změnám podle vývoje ekonomické a životní úrovně, takže **svazovat** obyčejného zákonodárce ústavními bariérami by nebylo na místě.“*

# Kde se uplatní čl. 41/1:

Ustanovení Listiny	Obsah	Kdo?
Čl. 26 <b>Právo svobodně podnikat &amp; pracovat</b>	Svobodná volba povolání + podnikání + právo získávat obživu prací	Každý
	Pomoc státu v případě nemožnosti pracovat	Občané
Čl. 27 <b>Koaliční svoboda</b>	Právo svobodně se sdružovat <i>na ochranu svých hospodářských a sociálních zájmů</i> a zakládat odbory	Každý
	<b>Právo na stávku</b>	Výjimka pro konkrétní povolání
Čl. 28 <b>Právo na odměnu</b>	Právo na spravedlivou odměnu za práci	Zaměstnanci
	Právo na uspokojivé pracovní podmínky	
Čl. 29 <b>Zvláštní ochrana „slabších“</b>	Zvláštní pracovní podmínky a zvýšená ochrana zdraví při práci	Ženy, mladiství a zdravotně postižení
	Zvláštní ochrana v pracovněprávních vztazích a příprava na povolání	Mladiství a zdravotně postižení

# Kde se uplatní čl. 41/1

Ustanovení Listiny	Obsah	Kdo?
Čl. 30 Právo na sociální zabezpečení	Přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří, při nezpůsobilosti k práci a při ztrátě živitele	Občané
	Pomoc v hmotné nouzi	Každý
Čl. 31 Ochrana zdraví	Právo na ochranu zdraví	Každý
	Bezplatná zdravotní péče (na základě veřejného pojištění)	Občané
Čl. 32 Ochrana rodiny	Ochrana rodičovství, rodiny, dětí a mladistvých	Každý takový
	Ochrana těhotných v pracovněprávních vztazích	Každá taková žena
	Rovnost manželských a mimomanželských dětí	Děti
	Práva rodičů a dětí na výchovu + právo na pomoc od státu	Rodiče & děti



# Kde se uplatní čl. 41/1

Ustanovení Listiny	Obsah	Kdo?
Čl. 33 Právo na vzdělání	Právo na vzdělání + povinná školní docházka	Každý
	Bezplatné vzdělání na ZŠ a SŠ a <i>dle možností</i> i na VŠ	Občané
Čl. 34 „Kulturní“ práva	Právo k výsledkům tvůrčí činnosti	Každý takový
	Právo na přístup ke kulturnímu dědictví	Každý
Čl. 35 Právo na příznivé životní prostředí	Právo na příznivé životní prostředí & informace o něm	Každý
	Zákaz ohrožování životního prostředí	Každý/Nikdo

+ omezení vybraných práv (nejen sociálních) pro určité subjekty dle čl. 44 Listiny

# Co to znamená?

- omezující klauzule ve vztahu k vypočteným sociálním právům (prostě jsou **slabší** než ona *klasická* základní občanská a politická práva) = provádějící zákony je mohou omezit, mohou určit možné zásahy do těchto práv atd. → nejsou to jenom *institucionální garance, práva na příslušnou zákonnou úpravu?* → dřívější diskuse = lze se jich vůbec domáhat soudně?
- A proč jsou tedy v Listině? → zákonná úprava musí garantovat tam stanovený minimální standard (Pl. ÚS 2/08) – viz čl. 4 odst. 4 Listiny = nutno vždy šetřit podstatu & smysl základních (i sociálních) práv (viz už Pl. ÚS 35/93)
- Antoš/Wintr (Sociální práva, Leges, 2011): právní princip nabádající Ústavní soud ke zdrženlivosti při výkladu sociálních práv a k respektu v mezích právních a faktických možností vůči demokratické vůli zákonodárce

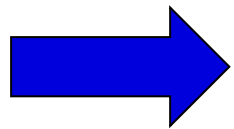


# A co na to Ústavní soud?

Pl. ÚS 2/08: „Ústavní soud proto uzavírá, že mají-li navrhovatelé jako představitelé moci zákonodárné za to, **že jimi napadená právní úprava je nevhodná či vyvolávající negativní důsledky**, mohou **usilovat o změnu v rámci politické soutěže, nikoliv v rámci soudní kontroly ústavnosti**, která ze své podstaty musí být omezena pouze na otázky ústavněprávní povahy. Pokud by snad Ústavní soud návrhu vyhověl a rozhodoval sám místo zákonodárce, porušil by nejen shora citovaná ustanovení Ústavy, ale **zejména by učinil zbytečnou soutěž politických stran**. Především jejich úkolem je podle mandátu získaného od jejich voličů a na základě toho stanovených politických priorit **předkládat nejvhodnější způsoby realizace sociálních práv zakotvených v hlavě čtvrté Listiny**. To samozřejmě vždy z hlediska možností státního rozpočtu, podložených výsledky hospodaření státu, za které rovněž nesou politickou odpovědnost, **a v rámci limitů daných příslušnými články Listiny základních práv a svobod**. [...] Posoudit otázku účelnosti, vhodnosti a sociální spravedlnosti zákonné úpravy v této oblasti je pouze v pravomoci zákonodárce, do jehož činnosti Ústavní soud kromě případů zjištěné neústavnosti zasahovat nemůže. Jedná se totiž o otázky v podstatě politické, kam primárně spadá i celá oblast tzv. sociálních práv.“

# A co na to Ústavní soud?

- Pl. ÚS 54/10: „ústavně zakotvená sociální práva nejsou s ohledem na znění ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny přímo aplikovatelná ve stejném rozsahu jako práva základní lidská či politická. Ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny [...] 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.**“
- **ALE ZÁROVEŇ** (tamtéž): „S ohledem na ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny však Ústavní soud zároveň konstatoval, že **uvážení zákonodárce není (resp. z ústavního pohledu nemůže být) ani v oblasti regulace sociálních a ekonomických práv zcela neomezené a může být podrobena přezkumu Ústavním soudem.**“



tedy vyšší míra diskrece zákonodárce a nižší míra ingerence soudů než u „klasických“ základních práv (shodně již Pl. ÚS 23/98, Pl. ÚS 15/02) – jsou to totiž ony **POLITICKÉ** otázky

# A proč být jako mírnější?

1. nižší demokratická legitimita soudů
2. polycentricita řešených otázek
3. nevybavenost soudů řešit odborné otázky
4. nutnost flexibility při rozhodování v sociální oblasti

→ *aka je to složité, je to mnohověstevnaté, má to mnoho neprávních konsekvencí, takže je lepší nechat rozhodování na exekutivě, či legislativě, neboť jejich rozhodnutí jdou jednodušeji změnit než rozhodnutí vrcholného soudu (?)*

(KING, Jeff. Judging Social Rights. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, s. 5)

# Jaké to má praktické dopady?

- Pl. ÚS 54/10: „Na základě těchto východisek konstruoval Ústavní soud jako metodologický nástroj k přezkumu zásahu zákonodárce do oblasti ústavně garantovaných sociálních práv **tzv. test rozumnosti**. Tento test reflektuje jak **nutnost respektovat poměrně rozsáhlou diskreci zákonodárce, tak potřebu vyloučit jeho případné excesy...**“
- Ústavní soud tedy primárně neaplikuje (přísnější) test proporcionality, ale přichází s mírnějším (*deferenčním*) **testem racionality**
- prve v Pl. ÚS 1/08, další podrobnější úvahy právě v Pl. ÚS 54/10 a řadě pozdějších nálezů

# Test racionality ve 4 krocích

- 1) vymezení esenciálního obsahu (podstaty a smyslu) sociálního práva
- 2) zhodnocení, zda se zákon nedotýká tohoto esenciálního obsahu (tedy samotné existence sociálního práva nebo jeho skutečné realizace) – pokud ano → **test proporcionality** (*Je tento zásah odůvodněn naprostou výjimečností aktuální situace?*)
- 3) posouzení, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl
- 4) posouzení, zda je zákonný prostředek rozumný (byť ne nutně nejlepší, nejvhodnější, neúčinnější, nejmoudřejší)



*tedy pokud je to ve výsledku rozumné (dává to smysl k dosažení onoho cíle), může to být i docela blbé, nevhodné, méně účinné a i nemoudré*

# Test racionality ve 4 krocích prakticky

Krok	PI. ÚS 1/08 regulační poplatky	PI. ÚS 54/10 karenční doba	PI. ÚS 36/11 poplatky again (100 Kč den hospitalizace)
<b>1. Vymezení esenciálního obsahu (podstaty a smyslu) práva</b>	Čl. 31 = zakotvení obligatorního systému veřejného zdravotního pojištění, ústavní garanci požívá jen shromážděná suma ( <i>platí to ten systém</i> )	Čl. 30 odst. 1 = zajištění určitého minimálního hmotného standardu pro důstojný život v případě neschopnosti pracovat (standard navíc není nesnižitelný)	Aka PI. ÚS 1/08
<b>2. Dotčení esenciálního obsahu práva</b>	Ne = regulační poplatky „chrání“ onu sumu	Ne = nastavení určitých parametrů v intencích čl. 41/1, zásah ano, ale malý	Aka PI. ÚS 1/08
<b>3. Legitimní cíl</b>	Ano = solidární chování a přerozdělování prostředků	Ano = ochrana před zneužíváním dávek	Aka PI. ÚS 1/08
<b>4. Posouzení rozumnosti</b>	OK	OK (i jinde obvyklé)	Poplatek definován jako úplata za „hotelové služby“, to ale fakt není + absence limitů = porušení čl. 31

# Vše zalité sluncem aneb kontroverze testu racionality (*a vůbec sociálních práv*)

- Jak vymezit to jádro? Co je výchozí bod?
- Jak přísný má být test rozumnosti ve 4. kroku? Lze rozumnost objektivně posoudit?
- Je test vůbec vhodný i pro hospodářská práva? Neměl by u nich být uplatněn rovnou test proporcionality? (srov. dissent L. Davida k Pl. ÚS 26/16, srov. také II. ÚS 443/16)
- Použije se test racionality i tehdy, bude-li ve hře otázka rovnosti, resp. diskriminace?

# Vztah k dalším testům

- k testu proporcionality:
  - ani jeden není univerzální → nutno vždy posoudit, který se aplikuje (viz nález k zákazu prodeje o některých státních svátcích – Pl. ÚS 37/16)
  - propojeny systémovými kroky, často tedy kritika, že vedou k arbitrárnímu rozhodování o tom, který bude použit
  - **DOKONCE** situace, kdy ÚS aplikoval v rámci jednoho nálezu na daný problém oba testy (srov. nálezy Pl. ÚS 26/16 k EET a Pl. ÚS 7/17 k protikuřáckému zákonu)
- velká podobnost s **testem vyloučení extrémní disproportionality** (zejména v oblasti posouzení daní a poplatků, srov. Pl. ÚS 7/03) – zde ovšem v zásadě pouze posouzení, *zda hranice veřejnoprávního povinného peněžitého plnění (daně) vůči státu nabyla škrtícího, či tzv. rdousícího působení*



# Co si z toho vzít v praxi?

- sociální práva jsou sice justiciabilní, ale pořád slabá, tzn. v případě individuálních stížností je dobré si to nějak „pojistit“
- možné cesty v ústavní stížnosti:
  1. tvrdit, že interpretace sociálního práva nebyla ústavně konformní (např. že byly možné dva výklady a jeden byl ve prospěch a druhý v neprospěch)
  2. spojit s nějakým „silnějším“ klasickým právem (a nadto tam „bouchnout“ důstojnost 😊)
  3. spojit argument sociálním právem s argumentem rovnosti a zákazu diskriminace
  4. spojit ústavní stížnost s návrhem na zrušení zákona (protože většina případů o sociálních právech se nakonec děje v mezích zákona)

# Aktuální „hot topics“

- vše kolem důchodů – „velký“ nález k valorizaci, tam ale nebyl test racionality (důvody napadení jiné – retroaktivita a legitimní očekávání)
- sociální bydlení – srov. II. ÚS 2533/20 – kritika absence zákona o sociálním bydlení
- enviromentální otázky (prozatím „jen“ u NSS - 9 As 116/2022 – i zde odkaz na chybějící právní úpravu)

**Děkuji za pozornost!**

marie.zamecnikova@law.muni.cz