

Možnost individuálních stížností na porušení sociálních práv

JAN KRATOCHVÍL*

The Possibility of Individual Actions Claiming Violations of Social Rights

Summary: *The article presents arguments for the thesis that judicial protection of social rights through individual actions and individual constitutional appeals is possible. Social rights are individual subjective rights and as such, they must be judicially protected. The practice of the Constitutional Court and of other courts shows that individuals can directly claim violations of their social rights. These individual actions and appeals should be typically reviewed by using the rationality test. An individual may, together with a constitutional appeal, also claim the repeal of the law because of a conflict with their social rights. Although the latter issue is rather academic as the Constitutional Court's chambers act as a filter for these proposals and there is thus no practical difference compared to the power of the chambers to institute these proceedings proprio motu.*

Keywords: *social rights, constitutional appeal, rationality test*

O pravomoci Ústavního soudu rušit zákonná ustanovení pro rozpor s hospodářskými, sociálními a kulturními právy zahrnutými ve výčtu čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „sociální práva“¹) není příliš sporu. Ústavní soud tak poprvé učinil již v roce 1994, kdy zrušil část školského zákona pro rozpor s právem na bezplatné vzdělávání v čl. 33 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).² Postupem času si Ústavní soud pro sociální práva vytvořil zvláštní způsob přezkumu – tzv. test racionality, který je k zákonodárci deferenčnější než standardní test přezkumu ústavnosti, kterým je test proporcionality.³ Co se však nezdá být dosud zcela samozřejmé, je názor, že porušení sociálního práva se může domáhat jednotlivec ústavní stížností či individuální žalobou. Také není zcela ustálené, jak má Ústavní soud, respektive obecný soud, tyto návrhy posuzovat.

V tomto článku nejdříve představím praxi Ústavního soudu a jiných soudů, ze které lze učinit jednoznačný závěr, že jednotlivci se mohou přímo domáhat porušení sociálního práva. Poté přednesu argumenty, proč je správné i na sociální práva nahlížet jako na individuální subjektivní práva, jejichž ochrany se

jednotlivec může domáhat před soudem. Následně se zaměřím na související otázku, jak o těchto individuálních žalobách, respektive stížnostech rozhodovat. Nakonec v článku rozeberu, zda jednotlivec může sám iniciovat přezkum ústavnosti zákona pro rozpor se sociálním právem.

Sociální práva jako individuální subjektivní práva

Malcolm Langford v roce 2008 napsal, že praxe z mnoha jurisdikcí je již dostatečným důkazem o tom, že sociální práva jsou judikovatelná.⁴ Obdobně by bylo možné napsat, že je již mnoho příkladů z praxe českých soudů, které dokládají, že zkoumat porušení sociálních práv na půdorysu individuální žaloby či ústavní stížnosti možné je.

V nálezu Pl. ÚS 1/08 Ústavní soud prováděl abstraktní kontrolu ústavnosti regulačních poplatků v kontextu práva na ochranu zdraví. Protiústavnost v obecné rovině neshledal, avšak vyslovil, že „abstraktní přezkum zákona nemůže teoreticky přezkoumat a spolehlivě vyloučit všechny jeho myslitelné účinky do osobní sféry adresátů norem. Takové případné individuální zásahy jsou však pochopitelné

* Katedra ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Palackého. E-mail: kratochvil.jan@upol.cz.

¹ Dále budu v textu pro přehlednost používat pouze pojem „sociální práva“. Tím zde označuji základní práva zahrnutá ve výčtu čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

² Nález sp. zn. Pl. ÚS 35/93 ze dne 15. 2. 1994 (N 7/1 SbNU 51; 49/1994 Sb.).

³ K testu racionality viz KRATOCHVÍL, J. Test racionality: skutečně vhodný test pro sociální práva? *Právník*, 2015, č. 12; VYHNÁNEK, L. Proporcionalně či jinak? Problém ústavního přezkumu zásahů do sociálních práv. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2014, č. 3; ANTOS, M. Judikatura Ústavního soudu k sociálním právům: „nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší“? *Jurisprudence*, 2014, č. 6; ČERVÍNEK, Z. Standardy přezkumu ústavnosti v judikatuře Ústavního soudu. *Jurisprudence*, 2015, č. 4.

⁴ LANGFORD, M. (ed.). *Social Rights Jurisprudence*. Cambridge 2008, str. 4.

i nadále reparaovatelné standardními postupy včetně ústavní stížnosti“.⁵

V souladu s tímto obecným principem existuje několik nálezů, ve kterých Ústavní soud vyhověl individuálním stížnostem a shledal porušení sociálního práva.⁶ Tyto nálezy nelze interpretovat jinak, než že Ústavní soud sociální práva vnímá jako judikovatelná subjektivní práva jednotlivců. Jinak by nebylo možné shledat jejich porušení v tomto typu řízení.

Již v nálezu II. ÚS 348/04 Ústavní soud shledal, že rozhodnutí obecných soudů o stanovení výše starobního důchodu stěžovatele porušilo nejen právo na spravedlivý proces, ale i právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří dle čl. 30 odst. 1 Listiny. V nálezu II. ÚS 377/04 Ústavní soud shledal porušení práva stěžovatele na spravedlivý proces a práva na svobodnou volbu povolání dle čl. 26 odst. 1 Listiny (nevydání dokladu o bezpečnostní způsobilosti, který stěžovatel potřeboval pro výkon svého povolání). Porušení čl. 26 Listiny a tentokrát samostatně, tedy že výrok nálezu konstatuje pouze porušení sociálního práva, a nikoliv i jiného práva, bylo shledáno v dalších nálezech.⁷ Porušení práva jednotlivce Ústavní soud shledal i u práva na ochranu zdraví dle čl. 31 Listiny a práva na přiměřenou životní úroveň dle čl. 11 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.⁸ Ve skutečnosti, že sociální práva jsou individuální subjektivní práva, má jasno i Nejvyšší správní soud. Ten vyslovil, že sociální práva mají „povahu ústavně zaručených subjektivních veřejných práv“.⁹ V několika rozsudcích poté Nejvyšší správní soud sociální práva aplikoval na půdorysu individuální správní žaloby (viz níže). Z judikatury praxe je tak zřejmé, že Ústavní soud i Nejvyšší správní soud vnímají sociální práva jako individuální subjektivní práva, jejichž porušení lze shledat v řízení o ústavní stížnosti či na základě individuální žaloby.

Tato praxe je zcela v souladu se zněním Listiny základních práv i s konceptem sociálních práv jako takových. Sociální práva jsou

individuální lidská práva. Nejde o žádná kolektivní práva nebo pouze objektivní principy či institucionální záruky. Všeobecná deklarace lidských práv jako prvotní mezinárodní dokument, který odstartoval éru rozvoje, respektive právního zakotvení lidských práv, rozdíl mezi sociálními právy a právy osobními a politickými nečiní. Subjektem sociálních práv je člověk. Všeobecná deklarace mluví například o právu „každého člověka“ na sociální zabezpečení (čl. 22), právu „každého“ na práci a odpočinek (čl. 22 a 23), právu „každého“ na přiměřenou životní úroveň (čl. 25) či právu „každého“ na vzdělání (čl. 26). Obdobně Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech zakotvuje sociální práva jako individuální lidská práva. Pakt hovoří také o „právu každého“ u jednotlivých substantivních ustanovení. A co je v našem kontextu podstatné, jako individuální subjektivní práva sociální práva zakotvuje i Listina. Ta také chrání sociální práva „každého“ či v některých ustanoveních „občanů“ nebo některých osob,¹⁰ vždy však jde o práva jednotlivců.¹¹

Procesním způsobem ochrany práv jednotlivců jsou přirozeně individuální žaloby či individuální ústavní stížnost. Kompetence Ústavního soudu rozhodovat o ústavních stížnostech jednotlivců vyplývá z čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy. Podle tohoto ustanovení Ústavní soud rozhoduje o ústavních stížnostech proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod. Ani Ústava tedy nerozlišuje mezi různými kategoriemi práv. Sociální práva jsou ústavně zaručená základní práva stejně jako práva osobní¹² nebo politická. Rozdíl mezi kategoriemi základních práv nečiní ani zákon o Ústavním soudu. Ten garantuje právo fyzické nebo právnické osoby podat ústavní stížnost, jestliže tvrdí, že bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručená ústavním pořádkem.¹³

Článek 41 odst. 1 Listiny na této individuální povaze sociálních práv ničeho nemění. Ten pouze stanoví, že sociálních práv se

⁵ Pl. ÚS 1/08, bod 114.

⁶ Vedle toho existuje i řada rozhodnutí, kde Ústavní soud přezkoumal porušení sociálního práva na podkladě individuální ústavní stížnosti, byť porušení neshledal. Tato skupina zahrnuje jak zamítavé nálezy (např. III. ÚS 253/04, I. ÚS 504/03), tak usnesení o zjevné neopodstatněnosti (např. IV. ÚS 572/06, III. ÚS 1792/13).

⁷ IV. ÚS 2427/12, II. ÚS 443/16.

⁸ I. ÚS 2637/17.

⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2014, č. j. 4 Ads 134/2014-29, bod 24.

¹⁰ Například děti, rodiče, ženy v čl. 32 Listiny.

¹¹ V tomto článku nechávám stranou filozofické spory o povahu sociálních práv. Pro nynější potřeby stačí konstatovat, že sociální práva jsou jako práva jednotlivců zakotvena ve zmíněných pramenech práva. Nicméně zastávám názor, že základní práva chrání základní, důležité či podstatné zájmy člověka. Přitom zájmy chráněné sociálními právy jsou stejně důležité jako zájmy chráněné právy osobními a politickými (blíže jsem se tomuto tématu věnoval zde: BARTOŇ, M. a kol. *Základní práva*. Praha 2016, str. 469).

¹² Termín osobní práva používám jako ekvivalent anglického „civil rights“. V češtině se někdy používá pojem „občanská práva“. Ten je však problematický tím, že navozuje, že by mohlo jít jen o práva občanů, a nikoliv všech osob, což je naopak pro osobní práva typické.

¹³ § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

jednotlivci mohou domáhat v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí. Pro nyní lze učinit dílčí závěr, že toto ustanovení přinejmenším nezakazuje, aby se jednotlivec domáhal ústavně konformního výkladu zákona s ohledem na svá sociální práva.¹⁴ Otázce, zda se jednotlivec může domáhat sociálního práva nad rámec zákona, se budu věnovat v poslední části tohoto článku.

Lze tedy shrnout, že přezkoumávání individuálních stížností či žalob na porušení sociálních práv nic nebrání. Naopak je to vyžadováno, neboť sociální práva jsou základní práva (jsou obsažena v Listině základních práv a svobod). Podle čl. 4 Ústavy jsou základní práva a svobody pod ochranou soudní moci. Ústavní soud tedy, v kontextu namítaného nezajištění práva na ochranu zdraví a práva na přiměřenou životní úroveň, správně konstatoval, že „[...] není žádného důvodu, aby porušení popsané povinnosti [...] nemohlo být ze strany oprávněné osoby napadeno a namítáno před obecnými soudy a těmi přezkoumáno, a to i s ohledem na jejich povinnost chránit základní práva a svobody osob (čl. 4 Ústavy). Nebrání tomu ani relativně obecný charakter této povinnosti – tedy velká míra uvážení poskytnutá při jejím plnění [...] – odpovídající obecnému charakteru dotčeného sociálního práva, ani samotná skutečnost, že se jedná o pozitivní povinnost veřejné moci k určitému jednání. Ostatně i z oblasti ‚tradičnějších‘ základních práv občanských a politických jsou známy a judikovány, a to i v rozhodovací praxi Ústavního soudu, pozitivní závazky veřejné moci k určitému jednání“.¹⁵

Metodologie přezkumu individuálních návrhů na porušení sociálních práv

Pokud mohou být porušení sociálních práv namítána jednotlivci v žalobách nebo ústavních stížnostech, vzniká ihned otázka, jakým způsobem mají soudy předmětné návrhy posuzovat. Jak již bylo řečeno výše, pro přezkum souladu zákona se sociálním právem Ústavní soud zformuloval a standardně používá tzv. test racionality, který odráží vyšší soudní deferenci při přezkumu sociálních práv.

Metodologie přezkumu individuálních stížností na porušení sociálních práv však v praxi Ústavního soudu dosud jednotná a ustálená není.

V dřívějších nálezech se Ústavní soud otázkou metodologie přezkumu porušení sociálního práva nezabýval. Dokonce bez povšimnutí přešel i otázku, jaké dopady má na aplikaci sociálních práv čl. 41 odst. 1 Listiny.¹⁶ To je zvláště překvapivé u těch rozhodnutí, kde Ústavní soud bez bližšího odůvodnění aplikoval test proporcionality.¹⁷ Otázkou metodologie přezkumu sociálního práva v individuální stížnosti se Ústavní soud zabýval až v nálezu II. ÚS 443/16 v kontextu práva na svobodný přístup k povolání dle čl. 26 odst. 1 Listiny. Zde na základě tří argumentů dovořil, že bez ohledu na čl. 41 odst. 1 Listiny je v daném případě třeba aplikovat test proporcionality. Uvedl, že toto právo chápe spíše než jako sociální právo jako jednu z tzv. liberálních svobod;¹⁸ za druhé se jedná o negativní závazek; za třetí je toto právo chráněno také evropskou Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) aplikuje test proporcionality.¹⁹ V nálezu I. ÚS 2637/17 v kontextu sociálního práva na ochranu zdraví dle čl. 31 Listiny a práva na přiměřenou životní úroveň Ústavní soud vyslovil, že při přezkumu porušení sociálních práv jednotlivce je třeba aplikovat test racionality.²⁰

Domnívám se, že posledně zmíněná cesta je obecně ta správná. Ústavní soud i jiné soudy by měly běžně aplikovat test racionality a případné výjimky (jiné testy) řádně odůvodnit s ohledem na konkrétní faktory daného případu, jako tomu nastalo například ve zmíněném nálezu II. ÚS 443/16. Ústavní soud test racionality dovořil z čl. 41 odst. 1 Listiny, který není nijak omezen pouze na přezkum zákona. Naopak spíše se vztahuje na individuální návrhy, neboť hovoří o „domáhání se práv“ a práva náležejí jednotlivcům, nikoliv subjektům, které mohou iniciovat abstraktní přezkum ústavnosti. Pokud je tedy při kontrole norem používán test racionality, měl by být používán i na přezkum individuálních stížností. Jeho smyslem je větší deference, která by měla platit jak při

¹⁴ S tím souhlasí i Jan Wintr in Wagnerová, E. – Šimíček, V. – Langášek, T. – Pospíšil, I. a kol. (eds.). *Listina základních práv a svobod. Komentář*, Praha, 2012, str. 839.

¹⁵ Shodně I. ÚS 2637/17, bod 52.

¹⁶ III. ÚS 253/04, II. ÚS 348/04, II. ÚS 377/04, IV. ÚS 2427/12.

¹⁷ III. ÚS 253/04, I. ÚS 504/03.

¹⁸ II. ÚS 443/16, bod 27.

¹⁹ II. ÚS 443/16, body 28–29.

²⁰ I. ÚS 2637/17, bod 45.

přezkumu zákonů, tak při přezkumu rozhodnutí v individuálních věcech, tedy aplikace zákona v konkrétním případě. V tomto kontextu není podstatný rozdíl, že v případě přezkumu zákona jde o deferenci vůči moci zákonodárné, kdežto při přezkumu individuálního rozhodnutí půjde často o deferenci vůči moci výkonné (např. rozhodnutí o sociální dávce, zdravotní službě atd.).

Podle Ústavního soudu „při realizaci [sociálních] práv je tradičně dán větší prostor pro uvážení veřejné moci, a to jak moci zákonodárné při legislativní aktivitě, tak moci výkonné (potažmo územní samosprávě) při konkrétnějším naplňování sociálních práv v zákonných mezích“.²¹ Nejvyšší správní soud podotkl, že míra naplnění sociálních práv je do značné míry i čistě politickým rozhodnutím, zda bude upřednostněn princip solidarity (vyšší standard sociální ochrany a pomoci), či liberální princip, omezující pomoc veřejné moci na nezbytné minimum a akcentující soběstačnost, respektive pomoc rodiny či komunity potřebného občana, včetně občanské společnosti.²² Tato politická rozhodnutí činí nejen moc zákonodárná, ale i moc výkonná. Argumenty pro větší deferenci u sociálních práv se odrážejí od argumentů, které platí pro moc výkonnou stejně jako pro zákonodárnou.²³ Test racionality odráží zvýšenou deferenci jiným složkám moci při soudním přezkumu sociálních práv. Měl by se tedy uplatnit jak při přezkumu zákona (deference vůči moci zákonodárné), tak rozhodnutí správních orgánů aplikujících zákon v oblasti sociálních práv v rámci svého uvážení (deference vůči moci výkonné).

Lze také poznamenat, že vedle Ústavního soudu v nálezu I. ÚS 2637/17 test racionality na posouzení porušení sociálního práva jednotlivce použil v několika rozsudcích i Nejvyšší správní soud. V rozsudku ze dne 27. 1. 2016, č. j. 4 Ads 85/2015-57, se Nejvyšší správní soud „zabýval otázkou, zda napadené opatření žalovaného ob stojí v rámci testu racionality z hlediska souladu se základním právem stěžovatelů jako osob se zdravotním

postižením na pomoc veřejné moci, které je obsaženo v čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod“ (bod 44). Posuzovaným opatřením bylo zajišťování sociálních služeb na území kraje pro osoby se zdravotním postižením.²⁴ V dalším rozsudku Nejvyšší správní soud aplikoval test racionality na vypočtenou výši starobního důchodu, kterou žalobce považoval za nízkou.²⁵

Test racionality je tedy možno, a dokonce třeba aplikovat i v případě posuzování individuálních návrhů. Pouze slova „právní úprava“, „zákonný prostředek“ či „zákon“ použitá ve formulaci jeho jednotlivých kroků²⁶ je třeba nahradit slovy „opatření“, „rozhodnutí“ a podobně dle kontextu, tedy dle toho, jaké konkrétní jednání veřejné moci (včetně opomenutí) má porušovat sociální právo.

Z tohoto základního postupu, že porušení sociálních práv je posuzováno testem racionality, jsou však samozřejmě možné i odůvodněné výjimky. Například aplikace testu proporcionality u práva na svobodný přístup k povolání v nálezu II. ÚS 443/16 vyznívá přesvědčivě. Zejména tam uvedený argument dostát požadavkům Úmluvy je možné zobecnit. Pokud je dané sociální právo chráněno také Úmluvou a ESLP při jeho přezkumu vyžaduje vyšší standard ochrany, než by poskytl test racionality, je třeba aplikovat tento přísnější test. V opačném případě by došlo k výkladu, který by porušil Úmluvu, která je také součástí ústavního pořádku. Bude však třeba vždy pečlivě zkoumat, jak přísný přezkum ESLP v daném kontextu provádí. Aplikace doktríny prostoru pro uvážení (šíře tohoto prostoru) může v konkrétním případě znamenat přísný přezkum, odpovídající testu proporcionality, nebo i deferenční přezkum, odpovídající spíše testu racionality.²⁷

Aplikace přísného testu proporcionality v nálezu II. ÚS 443/16 podporuje tezi o tom, že není ani příliš podstatné, zda je právo obsaženo v čl. 41 odst. 1 Listiny. Podstatnější je konkrétní kontext, ve kterém má být právo uplatněno. Ve zmíněném nálezu Ústavní

²¹ I. ÚS 2637/17, bod 45.

²² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2014, č. j. 4 Ads 134/2014-29, bod 24.

²³ Například Jeff King uvádí nižší demokratickou legitimitu soudů, polycentricitu řešených otázek, nevybavenost soudů řešit odborné otázky a nutnost flexibility při rozhodování v sociální oblasti. KING, J. *Judging Social Rights*. Cambridge 2012, str. 5.

²⁴ Konkrétně žalobci zpochybňovali, že je v souladu s jejich právy „provádění kroků vedoucích k vytvoření míst pro lidi s poruchou autistického spektra a mentálním postižením ve velkokapacitním pobytovém zařízení Domov pro osoby se zdravotním postižením Osek“, neboť měli za to, že kraj by měl pro tyto osoby zajišťovat jiné sociální služby v menších zařízeních.

²⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2015, sp. zn. 6 Ads 116/2015, bod 31.

²⁶ Viz formulace testu např. v nálezu Pl. ÚS 7/17, bod 50 (v případě zásahů do sociálního práva), a v Pl. ÚS 2/15, bod 7 disentančního stanoviska, v případě namítání porušení pozitivního závazku.

²⁷ Jak například poznamenala Kateřina Šimáčková ve svém disentu k nálezu Pl. ÚS 16/14 v kontextu omezení přístupu ke vzdělání neočekávaným dětem: „3. Právo na vzdělání je však zakotveno také v evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) – čl. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) však takto formulovaný test racionality nezná a zásahy do práva na vzdělání posuzuje standardním testem poměřování protichůdných zájmů, byť i je v případě zásahů do tohoto práva o něco méně přísný, než např. do práva na tělesnou integritu. Z judikatury ESLP nelze však rozhodně jednoznačně odvodit, že ESLP by v nyní posuzované otázce byl natolik deferenční (benevolentní), jako je tímto nálezem aplikovaný test racionality.“

soud na čl. 26 odst. 1 Listiny aplikoval z výše uvedených důvodů přísný test proporcionality. Jednalo se o vcelku nekomplexní otázku přístupu k povolání (zápis do seznamu advokátních koncipientů). V jiných případech však u zásahů do práva na podnikání (negativní závazek) v čl. 26 odst. 1 Listiny Ústavní soud aplikoval test racionality, neboť šlo o mnohem komplexnější otázky regulace podnikání.²⁸ Spíše než druh práva, respektive jeho obsažení v čl. 41 odst. 1 Listiny, je tak vhodnějším kritériem pro rozlišování intenzity přezkumu (míry deference) komplexnost posuzované otázky a její úzké navázání na hospodářskou politiku státu. Tak postupoval Ústavní soud například v rozhodnutí I. ÚS 3271/13 v kontextu práva na ochranu vlastnictví. Nakonec u práva na ochranu vlastnictví, byť nejde o právo zahrnuté v čl. 41 odst. 1 Listiny, Ústavní soud aplikuje deferenční přezkum v intenzitě testu racionality často. Typickým příkladem je přezkum daňových zákonů (test vyloučení extrémní disproportionality).²⁹ Důvodem je právě komplexnost hospodářské politiky, kterou projednává otázka vyvolává. Ústavní soud by se tak měl zaměřit na posouzení projednávávané otázky z pohledu důvodů pro větší deferenci spíše než na druh projednávávaného práva. Legitimními důvody pro větší deferenci jsou zejména polycentricita řešených otázek, potřeba zvláštní odbornosti, ke které soud není vybaven, a potřeba ponechání flexibility v dané oblasti jiným složkám moci.³⁰

Závěrem tohoto oddílu je nutno uvést, že sociální práva, shodně jako ostatní základní práva, fungují primárně jako výkladová pomůcka při interpretaci zákonů a jiných právních předpisů. Ústavní soud konzistentně trvá na tzv. ústavně konformní interpretaci zákonů, tedy interpretaci zákona, která nevede k porušení základních práv. Otázkou, kterou si senáty Ústavního soudu či obecné soudy při přezkumu individuálního porušení sociálních práv, stejně jako jiných základních práv musejí položit, je, zda aplikace zákona

správním orgánem nebo nižším soudem v konkrétním případě neporušila sociální právo.³¹ To zjistí právě pomocí testu racionality. Pokud zjistí, že v daném případě bylo porušeno základní právo, tak si položí otázku, zda zákonná úprava umožňuje ústavně konformní výklad, či nikoliv. Pokud umožňuje, což bude typické pro situaci, kdy zákon užívá neurčité právní pojmy, soud použije ústavně konformní výklad předpisu, předchozí rozhodnutí zruší a věc rozhodne v souladu s tímto výkladem. Pokud zákon ústavně konformní výklad neumožňuje, postupuje soud dle čl. 95 odst. 2 Ústavy a předloží věc Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení části zákona, jejíž aplikace v daném případě způsobuje porušení sociálního práva chráněného Listinou.

Může ústavní stížnost obsahovat návrh na zrušení zákona z důvodu rozporu se sociálním právem?

Není sporu o tom, že konkrétní kontrola ústavnosti zákona pro rozpor se sociálním právem iniciovaná jinými subjekty, tedy soudem³² nebo senátem Ústavního soudu,³³ možná je.³⁴ Někteří komentátoři však zpochybňují, že tak může činit jednotlivec dle § 64 odst. 1 písm. e) a § 74 zákona o Ústavním soudu.³⁵

V prvé řadě se domnívám, že tato otázka je převážně akademická bez reálného dopadu do praxe. Důvodem je, že návrhy jednotlivců na zrušení zákona v kontextu ústavní stížnosti nejsou považovány za samostatný návrh, který by rovnou napadal plénu Ústavního soudu, a bylo automaticky zahájeno řízení o zrušení zákona. Senáty Ústavního soudu posuzující předmětné ústavní stížnosti působí jako faktický filtr těchto návrhů.

Senát Ústavního soudu rozhodující o ústavní stížnosti má možnost návrh na zrušení zákona prohlásit za zjevně neopodstatněný.³⁶ Teprve pokud tak neučiní, řízení o ústavní stížnosti přeruší a věc postoupí plénu.³⁷ Fakticky tak v praxi není příliš rozdílu mezi

²⁸ Viz Pl. ÚS 26/16, body 71–80 (Elektronická evidence tržeb – EET); dále Pl. ÚS 7/17, body 46–50, 116–135 (Protikuřácký zákon aneb úplný zákaz kouření v restauracích).

²⁹ Viz např. Pl. ÚS 29/08, bod 43; Pl. ÚS 31/13, bod 43.

³⁰ Viz KING, J., c. d., str. 5.

³¹ V případě soudu první instance, kde není předchozí rozhodnutí, otázka zní, zda by rozhodnutím soudu (například zamítnutím žaloby nebo naopak vyhověním žalobě, pokud lidskoprávní argumentaci použijí žalovaní) nedošlo k porušení základního práva.

³² Dle § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu.

³³ Dle § 64 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu.

³⁴ Viz např. nálezy Pl. ÚS 43/17, Pl. ÚS 2/15 či Pl. ÚS 55/13.

³⁵ Např. WINTR, J. in Wagnerová, E. – Šimíček, V. – Langášek, T. – Pospíšil, I. a kol. (eds.), c. d., str. 839.

³⁶ Viz např. II. ÚS 348/04 či I. ÚS 1099/18. Viz také LANGÁŠEK, T. Komentář k § 78. In: Wagnerová, E. – Dostál, M. – Langášek, T. – Pospíšil, I. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*, 2007.

³⁷ Podmínkou je ještě meritorní projednatelnost ústavní stížnosti. Je-li tato nepřijatelná, včetně zjevné neopodstatněnosti, o návrhu na zrušení zákona senát nerozhoduje, neboť tento jako akcesorický návrh sdílí osud ústavní stížnosti (viz LANGÁŠEK, T. Komentář k § 78, In: Wagnerová, E. – Dostál, M. – Langášek, T. – Pospíšil, I. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*, 2007). Pokud je ústavní stížnost projednána meritorně, byť třeba i zamítnuta, tak se domnívám, že senát musí o návrhu na zrušení zákona rozhodnout samostatně. Pokud jej nepovažuje za odůvodněný a nepředloží otázku plénu, má jedinou (jde-li jinak o bezvadný návrh) možnost, a to prohlásit návrh

návrhem na zrušení zákona podle § 64 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu a § 64 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu, podle něhož může návrh podat senát Ústavního soudu v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti i bez návrhu stěžovatele. Návrh jednotlivce na zrušení zákona podaný spolu s ústavní stížností tak fakticky působí jen jako argumentační podklad pro rozhodnutí senátu Ústavního soudu, zda toto řízení fakticky zahájí (přerušением řízení a postoupením věci plénu), či nikoliv. Praktický rozdíl je patrně pouze v tom, že pro prohlášení návrhu za zjevně neopodstatněný je třeba jednomyslnost tří soudců v senátu,³⁸ kdežto k přerušení řízení a podání návrhu plénu dle § 64 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu postačí většina dvou soudců.

Je tedy zřejmé, že jednotlivec nemá přímý přístup k plénu Ústavního soudu, aby mohl zahájit řízení o kontrole ústavnosti zákonného ustanovení. O přímém přístupu by se dalo hypoteticky uvažovat pouze v případě, že v senátu nemá většinu návrh na přerušení řízení a postoupení plénu dle § 64 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu a zároveň není mezi členy senátu jednomyslnost pro prohlášení návrhu (jako i ústavní stížnosti) za zjevně neopodstatněný.³⁹ V takovém případě by mělo být postupováno dle § 21 odst. 1 zákona o Ústavním soudu a věc postoupena k rozhodnutí plénu. Nicméně i v takovém případě senát Ústavního soudu provádí určitý filtr, neboť jednotlivec musí o protiústavnosti zákonného ustanovení (respektive o skutečnosti, že tato otázka není zjevně neopodstatněná) přesvědčit alespoň jednoho člena senátu.

Nicméně pokud bych měl i přes výše uvedené tuto spíše akademickou a hypotetickou otázku zodpovědět, tak se domnívám, že jednotlivec může spolu s ústavní stížností podat i návrh na zrušení zákona pro rozpor se sociálním právem. Podle § 64 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu je návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy oprávněn

podat ten, kdo podal ústavní stížnost za podmínek uvedených v § 74 tohoto zákona. Zákon o Ústavním soudu ve svém § 74⁴⁰ nijak nerozlišuje mezi jednotlivými základními právy zakotveným v Listině. Otázkou je, zda tato ustanovení jsou nějak omezena (jejich aplikace vyloučena pro sociální práva) působením čl. 41 odst. 1 Listiny.

Podle čl. 41 odst. 1 Listiny sociálních práv „je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí“. Interpretace tohoto ustanovení Listiny není jednoduchá. Určitě je nutno odmítnout takový výklad, že zákonodárce má volnou ruku při stanovení obsahu sociálních práv zakotvených v Listině. Toto ustanovení se týká soudního přezkumu nároků z těchto práv a netýká se přímo stanovení jejich obsahu. Obsah sociálních práv je stanoven již samotnou Listinou, jinak by nešlo o práva základní, tedy taková, která chrání i před většinovým rozhodnutím zákonodárce.⁴¹

Ústavní soud účel tohoto ustanovení spatřuje ve větší deferenci poskytované jiným složkám moci při posuzování souladu zákona se sociálním právem. S ohledem na znění čl. 41 odst. 1 Listiny Ústavní soud zformuloval deferenční test racionality, neboť „konkrétní vyvážení liberálního a sociálního hlediska zásadně stanoví parlamentní většina [...]“. Proto musí být v jejich případě Ústavní soud zdrženlivější vůči demokratické vůli zákonodárce.⁴² Tento výklad smyslu čl. 41 odst. 1 Listiny má oporu i v přípravných pracích k Listině.

Z historických materiálů z doby tvoření a schvalování Listiny lze dovodit, že úmyslem ústavodárce bylo primárně snížit intenzitu přezkumu u sociálních práv, a nikoliv vyloučit jejich soudní ochranu. V důvodové zprávě k návrhu Slovenské národní rady bylo obsaženo: „Sociálne práva sa odlišujú svojou povahou od ľudských práv; v návrhu sa však sleduje v zásade rovnaké hľadisko ako u ľudských práv, pokiaľ ide o ochranu práv. Návrh teda obsahuje len také ustanovenia, ktoré sú aplikovateľné vždy aspoň ústavným súdom,

za zjevně neopodstatněný (viz např. II. ÚS 348/04). V případě meritorního přezkumu již není možné o návrhu nerozhodnout s tím, že sdílí osud ústavní stížnosti, jak chybně v odůvodnění rozhodnutí vyslovil Ústavní soud v nálezu I. ÚS 1099/18. Nicméně v předmetném nálezu jde patrně jen o redakční chybu z důvodu zkopírování nějakého předchozího konceptu rozhodnutí, neboť náleze správně obsahuje výrok, kterým se návrh odmítá – patrně pro zjevnou neopodstatněnost.

³⁸ Viz § 19 odst. 2 ve spojení s § 43 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.

³⁹ Není mi známo, že by taková situace v praxi kdy nastala. V nálezu I. ÚS 1099/18 se disentující soudce Uhlíř nedomníval, že právní úprava je protiústavní. Domníval se, že měla být vyložena ústavně konformním způsobem. Tím tedy implicitně měl za to, že takový výklad možný je, a patrně tedy souhlasil s tím, že návrh na zrušení zákona je zjevně neopodstatněný.

⁴⁰ „Spolu s ústavní stížností může být podán návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení, jejichž uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, jestliže podle tvrzení stěžovatele jsou v rozporu s ústavním zákonem, popřípadě se zákonem, jedná-li se o jiný právní předpis.“

⁴¹ Blíže viz KRATOCHVIL, J., c. d. Obdobně podle Červínka čl. 4 odst. 4 Listiny garantuje autonomní normativní obsah sociálních práv a vůbec jejich podstatu jako subjektivních ústavních práv (ČERVÍNEK, Z. Proportionality or Rationality in Socio-Economic Rights Adjudication? Case Study of the Czech Constitutional Court's Judgment in Compulsory Vaccination Case. *UCL Journal of Law and Jurisprudence*, 2018, č. 1, zvláštní vydání, str. 95).

⁴² Pl. ÚS 55/13, bod 46; obdobně pasáže lze nalézt i v dalších nálezech tam citovaných.

takže ich dodržiavanie je vynutiteľné pomocou súdnej moci. Pritom však je v navrhovanej úprave medzi oboma druhmi základných práv rozdiel spočívajúci v tom, že u väčšiny sociálnych práv nie sú v ústavnom zákone ustanovené podmienky, za ktorých môže zákon tieto práva upraviť. Tým sa tiež zužuje faktická možnosť ústavného súdu preskúmať súlad zákonov s ústavným zákonom v tejto oblasti. [...] Vykonávacía zákonná úprava musí podliehať zmenám podľa vývoja hospodárstva a celkovej životnej úrovne. Nemožno preto zákonodarcu príliš zväzovať ustanoveniami v ústavnom zákone.“⁴³

Obdobne zpravodaj ústavněprávních výborů Vlastimil Ševčík ve Federálním shromáždění při projednávání návrhu, který již obsahoval později schválené znění čl. 41 odst. 1 Listiny, vyslovil: „[...] koncepce [sociálních] 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 namístě.“⁴⁴

Z těchto vyjádření vyplývá, že i sociální práva mají být pod soudní ochranou, byť způsob jejich ochrany je odlišný. Smyslem čl. 41 odst. 1 Listiny ve výkladu Ústavního soudu je tedy snížit intenzitu přezkumu u sociálních práv.⁴⁵ Takto vyloženo toto ustanovení neomezuje právo jednotlivce namítat protiústavnost zákona pro rozpor se sociálním právem. Dle již zcela ustálené judikatury Ústavního soudu je možné zrušit zákonné ustanovení pro rozpor se sociálním právem, ať již z důvodu zásahu do jádra sociálního práva, či neprojití testem racionality.⁴⁶ Pokud rozpor zákona se sociálním právem je teoreticky možný, proč bychom měli jednotlivcům, kteří jsou nositeli těchto práv, bránit v namítání tohoto rozporu? Vzhledem k tomu, že senáty Ústavního soudu působí jako faktický filtr pro zahájení řízení o zrušení zákona, není ani praktický důvod, proč by

jednotlivec nemohl v ústavní stížnosti zrušení zákona navrhnout. Pokud tak může učinit již v řízení před obecným soudem⁴⁷ a tento má možnost podat návrh plénu dle § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu na zrušení zákona, může tak učinit i před senátem Ústavního soudu.

Nelze považovat za rozumnou takovou interpretaci čl. 41 odst. 1 Listiny, která by fakticky pouze zakazovala jednotlivci vznášet argumenty protiústavnosti zákona („domáhat se sociálního práva nad rámec zákona“), když obecný soud či senát Ústavního soudu mohou vznést protiústavnost zákona pro rozpor se sociálním právem. Tím bychom vlastně ochranu sociálních práv, jejichž nositeli jsou jednotlivci, vzali z jejich sféry a svěřili ji výlučně vlastní úvaze jiných subjektů.

Možnost domáhat se ústavně konformní interpretace zákona má své limity nejen tam, kde znění zákona je jednoznačné a nedává prostor pro ústavně konformní výklad. Dalším limitem je situace u sociálních práv nikoliv zcela neobvyklá, že zákonodárce nepřijme zákon, kterým by sociální právo implementoval, nebo je přijatá zákonná úprava nedostatečná. Jde o problematiku tzv. protiústavní mezery v zákoně. Ta nastává nejčastěji právě v případech nesplnění pozitivního závazku, což není u sociálních práv ojedinělé. Příkladem může být namítaná nedostatečná úprava zdravotního pojištění cizinců⁴⁸ či v Česku dlouhodobě chybějící zákon o sociálním bydlení, kterým by se mělo implementovat právo na bydlení.⁴⁹ V těchto případech se jednotlivce ústavně konformního výkladu domáhat nemůže, neboť není co ústavně konformně vykládat. Pokud by nemohl namítat protiústavní mezeru v zákoně, byl by zbaven soudní ochrany svých základních práv.

Je také nutno vzít v potaz, že případné omezení čl. 41 odst. 1 Listiny se vztahuje pouze na Listinu, a nikoliv na sociální práva zakotvená v jiných dokumentech, tedy mezinárodních smlouvách. Nemá příliš praktického smyslu bránit jednotlivci namítat rozpor zákona se sociálním právem v Listině, když může namítat rozpor s tím samým právem zakotveným v mezinárodní smlouvě, která je

⁴³ Viz <http://www.psp.cz/eknih/1990fs/tisky/t0330_01.htm>. Nutno dodat, že Federální shromáždění Listinu přijalo na základě návrhu (sloučení) obou národních shromáždění. Tyto návrhy se však lišily pouze v maličkostech (viz BOGUSZAK, J. in Dančák, B. – Šimíček, V. (eds.). *Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu České republiky a Slovenské republiky*, Brno 2001, str. 32).

⁴⁴ Citováno v Pl. ÚS 2/08, bod 55.

⁴⁵ Blíže KRATOCHVÍL, J., c. d.

⁴⁶ Ustanovení zákona, které nezasahovalo do jádra sociálního práva, bylo dle mé znalosti zrušeno pro rozpor se sociálním právem pouze jednou. Poplatek 100 Kč za den hospitalizace ve zdravotnickém zařízení neprošel testem racionality v nálezu Pl. ÚS 36/11, body 56–60. Tento nálezk tak dokládá, že tato možnost není jen teoretická, byť k tomu samozřejmě s ohledem na velkou deferenci testu racionality bude docházet zřídka.

⁴⁷ Což Jan Wintř připouští. In: Wagnerová, E. – Šimíček, V. – Langášek, T. – Pospíšil, I. a kol. (eds.), c. d., str. 839.

⁴⁸ Viz Pl. ÚS 2/15 a zejména disentanční stanovisko sedmi soudců k němu.

⁴⁹ Čl. 11 odst. 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

součástí ústavního pořádku, respektive Ústavní soud ji používá jako referenční hledisko ústavnosti zákonů.⁵⁰ Tímto bychom jen Ústavnímu soudu znemožňovali používat český katalog základních práv a omezovali jej na aplikaci lidskoprávních mezinárodních smluv.

Domnívám se tedy, že vhodnější výklad čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod je ten, že toto ustanovení naznačuje potřebu větší míry deference, tedy určitou obezřetnost a zdrženlivost při přezkumu porušení sociálních práv. Naopak nelze toto ustanovení vykládat tak, že by jednotlivci zakazovalo dovolávat se soudní ochrany svých základních práv. V každém případě situace, kdy sociální právo bude poskytovat ochranu nad rámec zákona, bude výjimečná – pouze tehdy, pokud zákon či zmíněná mezera v zákoně neprojde deferenčním testem racionality. V naprosté většině případů bude zákon souladný se sociálními právy, případně bude umožňovat ústavně konformní výklad.

Závěr

V tomto článku jsem představil argumentaci, proč jednotlivci mají možnost namítat porušení svých sociálních práv v individuálních žalobách či ústavních stížnostech. Otázkou tak není, zda o těchto návrzích mohou soudy

meritorně rozhodovat, ale jak o nich mají rozhodovat. Obecným testem porušení sociálního práva by měl být test racionality. Pokud je možný ústavně konformní výklad zákona, použije se tento. Pokud není, má soud nebo senát Ústavního soudu možnost navrhnout zrušení části zákona pro rozpor se sociálním právem. Tento návrh může učinit v ústavní stížnosti i jednotlivce, byť o předložení plénu k zahájení řízení o konkrétní kontrole ústavnosti rozhoduje senát Ústavního soudu. Tímto výkladem není negována existence čl. 41 odst. 1 Listiny. Jeho smyslem je dát u sociálních práv větší deferenci zákonodárci. Nikoliv vyloučit jejich ochranu pro jednotlivce, kteří jsou nositeli těchto práv.

Sociální práva jsou základní lidská práva, která náleží jednotlivcům. Vedle porušení čl. 4 Ústavy by bylo popřením vůbec konceptu základních práv, kdyby se jich jednotlivci nemohli u soudů domáhat. Sociální práva nejsou nějakým zvláštním druhem základních práv, jejichž podstata by byla zcela odlišná.⁵¹ Jejich odlišnost může spočívat pouze v míře, v jaké některá sociální práva akcentují pozitivní závazky a zabývají se komplexními hospodářskými a sociálními otázkami. Tomu odpovídá větší deference při jejich přezkumu. Jinak však není důvod, proč s nimi zacházet odlišně od jiných základních práv.

⁵⁰ Tímto způsobem Ústavní soud již použil následující mezinárodní smlouvy, které obsahují sociální práva: Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech (Pl. ÚS 61/04, bod 56), Úmluva o právech osob se zdravotním postižením (Pl. ÚS 43/10, bod 40), Úmluva o právech dítěte (Pl. ÚS 31/96, Pl. ÚS 10/15, bod 36), Úmluva Mezinárodní organizace práce č. 87 o svobodě sdružování a ochraně práva odborově se organizovat (Pl. ÚS 83/06, bod 266; Pl. ÚS 10/12, bod 47) či Úmluva Mezinárodní organizace práce č. 98 o provádění zásad práva organizovat se a kolektivně vyjednávat (Pl. ÚS 61/04, bod 56).

⁵¹ K tomu blíže: KRATOCHVIL, J. *Sociální práva v Evropské úmluvě na ochranu lidských práv a Mezinárodním paktu o občanských a politických právech*. Praha 2010, kap. 1 či BARTOŇ, M. a kol., c. d., str. 474.

Novinka z nakladatelství Wolters Kluwer



Zákon o zpracování osobních údajů Praktický komentář

Michal Nulíček, Josef Donát, Bohuslav Lichnovský,
František Nonnemann, Petr Habarta, Kateřina Kašpárková

Kniha přináší na český trh první **praktický komentář k zákonu o zpracování osobních údajů** (zákon č. 110/2019 Sb.), který do českého prostředí adaptuje **nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679, tzv. obecné nařízení o ochraně osobních údajů (GDPR)** a transponuje **směrnici 2016/680**.

Tento komentář staví na základech, které položily dřívější komentáře Wolters Kluwer k obecnému nařízení GDPR, jehož přečtení pro snazší a kompletnější pochopení materie autoři doporučují.

Právní stav komentáře je k 31. 5. 2019.

Objednat můžete na obchod.wolterskluwer.cz