

O ústavním požadavku na zaručení lidsky důstojného existenčního minima: pár poznámek k soudnímu přezkumu zásahů do sociálních práv

KRISTINA BLAŽKOVÁ*

On the Constitutional Guarantee of a Dignified Minimum of Existence: Notes on the Judicial Review of Interference into Social Rights

Summary: *Through the perspective of the recent case law of the Constitutional Court of the Czech Republic, the article reopens the question of a suitable methodological test for the judicial review of interferences into social rights. It emphasises the importance of the nature of social rights as positive obligations of the state in contrast with the traditional negative rights of the first generation. The text contemplates the advantages of reordering the steps of the test and the preference for the concrete review of constitutionality. Last but not least, the article develops the problematic of identification of the core and the soft envelope of social rights.*

Keywords: *Constitutional Court of the Czech Republic, social rights, essential content*

Uznání široké palety sociálních práv¹ v Listině základních práv a svobod (dále jen „Listina“) tvoří zásadní aspekt hodnotového rámce českého ústavního pořádku. Ochrana slabších, tj. dětí, nemocných či práce neschopných, je důležitým ukazatelem vyspělé společnosti. Zároveň však sociální práva představují značně komplikovanou a kontroverzní ústavněprávní problematiku, a to jak z důvodu své povahy coby pozitivních závazků, tak i svým specifickým vyjádřením v Listině.

Výslovné zakotvení sociálních práv v ústavním textu se současným omezením čl. 41 odst. 1 Listiny činí akademické i soudní sféře od počátku značné problémy při odpovědi na otázku, jak s těmito právy nakládat v soudním přezkumu. Jak trefně konstatuje J. Wintř, doslovný výklad čl. 41 odst. 1 Listiny vede k tomu, že žádný zákon provádějící tato práva by nemohl být shledán protiústavním, což by však zjevně odporovalo smyslu jejich

uvedení v Listině.² Kompromisní postoj vykládá čl. 41 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny tak, že sociální práva lze podrobit ústavnímu přezkumu, neboť jejich podstata a smysl musejí být šetřeny, zákonodárce však musí mít širší prostor pro rozhodování o jejich obsahu než v případě klasických základních a politických práv.³

Přístup Ústavního soudu České republiky (dále jen „Ústavní soud“) k přezkumu právní úpravy sociálních práv se ustálil na tzv. testu racionality.⁴ Jedná se o čtyřkrokový test, ve kterém Ústavní soud nejprve vymezení esenciální obsah či jádro sociálního práva (první krok) a zkoumá, zda přezkoumávaná úprava do tohoto jádra nezasahuje (druhý krok). Pokud soud shledá zásah do esenciálního obsahu, podrobuje úpravu testu proporcionality. Pokud ne, posuzuje, zda daná právní úprava sleduje legitimní cíl (třetí krok). Na závěr přezkoumává, zda právní úpravou zvolené

* Tento článek vznikl v rámci projektu Specifického vysokoškolského výzkumu 260361 „Právní vědomí: pojem, formování, účinky se zvláštním zřetelem k působení Listiny základních práv Evropské unie na právní vědomí v České republice“, řešeném na Právnické fakultě UK. Autorka je doktorandka katedry politologie a sociologie Právnické fakulty Univerzity Karlovy a asistentka soudce Ústavního soudu. E-mail: kristinabl@gmail.com. Názory v tomto článku jsou osobní a nereprezentují postoj institucí, na nichž autorka působí. Za cenné připomínky a názory autorka děkuje J. Chmelovi a R. Zbíralovi a dále všem účastníkům odborného semináře na téma „Hospodářská a sociální politika – má mít poslední slovo parlament, nebo soudy?“, konaného na PF UK dne 14. 12. 2018.

¹ Z práv zakotvených v hlavě čtvrté Listiny základních práv a svobod se tento článek zaměřuje na právo na hmotné zabezpečení v době pracovní neschopnosti (čl. 26 odst. 3 věta druhá), právo na spravedlivou odměnu za práci a uspokojivé pracovní podmínky (čl. 28), právo žen, mladistvých a osob se zdravotním postižením na ochranu při práci, resp. pomoc při přípravě povolání (čl. 29), právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří, při nezpůsobilosti k práci či při ztrátě živitele (čl. 30 odst. 1), právo na pomoc v hmotné nouzi (čl. 30 odst. 2), právo na ochranu zdraví a bezplatnou zdravotní péči (čl. 31), právo na ochranu rodiny, rodičovské výchovy a v době těhotenství a právo rodičů na pomoc při péči o děti (čl. 32) a právo na vzdělání (čl. 33).

² Komentář J. Wintřa k čl. 41 in Wagnerová, E. – Šimíček, V. – Langášek, T. – Pospíšil, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*, Praha 2012, str. 833.

³ Tamtéž. Tento doktrinární názor je ostatně opřen i o výslovný úmysl ústavodárce. Viz stenozáznamy citované J. Wintřem v komentáři k čl. 41 in Wagnerová, E. – Šimíček, V. – Langášek, T. – Pospíšil, I. a kol., c. d., str. 831.

⁴ Poprvé byl Ústavním soudem ve své úplné podobě použit v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. 5. 2008 (N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb.).

opatření je rozumné, byť nikoli nutně nejlepší, nejhodnější, neúčinnější či nejmoudřejší (čtvrtý krok). Přes relativně jasnou a ustálenou podobu testu je přístup Ústavního soudu v oblasti sociálních práv značně rozkolísaný a vnitřně rozporný.⁵ Výzva k vytvoření udržitelné a vnitřně nerozporné judikatury k problematice sociálních práv byla dokonce „třetímu“ Ústavnímu soudu dána do vínku emeritní ústavní soudkyní Ivanou Janů;⁶ polovina třetí dekády působení Ústavního soudu je proto vhodným okamžikem pro znovuotevření diskuse nad podobou soudního přezkumu zásahů do sociálních práv.

Článek se nejprve věnuje vymezení specifik vyplývajících z povahy sociálních práv jako pozitivních závazků státu a následně rozebírá úskalí z této jejich specifické povahy vyplývající. V další části se text věnuje nejnovější judikatuře Ústavního soudu z oblasti sociálních práv, na jejímž základě rozebírá metodologii soudního přezkumu, zejména navazuje na vynikající článek M. Antoše k soudnímu přezkumu zásahů do sociálních práv⁷ a polemizuje s jeho návrhem nového pojetí přezkumu sociálních práv.

Sociální práva coby práva na plnění

Sociální práva se od základních a politických práv liší povahou povinnosti státu, kterou odrážejí. Původ a smysl základních práv první generace spočívá ve vymezení vztahu mezi státním společenstvím a jednotlivcem tak, aby v něm mohl jako svobodně myslící bytost existovat. Od dob svého vzniku jsou základním stavebním prvkem ve vztahu mezi státem a jednotlivcem; určují sféru jednotlivce, do které nesmí stát zasahovat.⁸ Z tohoto důvodu je jejich tradiční pojetí negativní, tj. odráží povinnost státu nezasahovat, a jsou tak i zakotvena v lidskoprávních katalogích. Sociální práva naopak po státu vyžadují pozitivní

plnění, nějakou více či méně vymezenou službu.⁹ S J. Kratochvílem¹⁰ lze jistě souhlasit, že i ze základních a politických práv soudy postupně dovodily pozitivní závazky,¹¹ jedná se však o rozměr dodatečný, přesahující základní smysl lidských práv, který není doktrínou přijímán zcela nekriticky.¹²

Zakotvením sociálních práv do ústavního pořádku ústavodárce rozhodl, že jednotlivci ke svobodě nestačí svoboda negativní, tj. „svoboda usilovat vlastním způsobem o vlastní dobro“,¹³ nýbrž že k dosažení úplné svobody jednotlivec potřebuje i svobodu pozitivní. Ta vychází z přání být pánem svého osudu, být subjektem, nikoli objektem a mít reálnou možnost řídit svůj život podle vlastního rozhodnutí a nebýt v tom omezován vnějšími okolnostmi, jako například nedostatkem finančních prostředků či vzdělání.¹⁴ Povaha sociálních práv jako pozitivních závazků rovněž předurčuje jejich finanční náročnost. Plnění plynoucí ze sociálních práv, jako např. dávky sociálního zabezpečení a pomoci v hmotné nouzi či zajištění bezplatné zdravotní péče, po státu vyžadují značné finanční výdaje. Jejich poskytování je proto závislé na ekonomické situaci státu a vede k přerozdělování.¹⁵

Problematika míry vymahatelnosti sociálních práv je proto otázkou politickofilozofickou, tj. sporem o způsob uspořádání společnosti. Proto i v rámci české ústavněprávní doktríny existují silně protichůdné názory na význam sociálních práv. Například J. Kratochvíl je přesvědčen, že „[z]ájmy (potřeby) za sociálními právy jsou stejně podstatné jako ty, které najdeme v pozadí občanských, či jiných práv. Lidskou důstojnost lze stejně porušit tím, že člověka zbavíme osobní svobody tím, že ho bezdůvodně uvrhneme do vězení, jako tím, že mu zbouráme střechu nad hlavou a vezmeme veškeré oděvy a prostředky, aby si nemohl obstarat žádné jídlo“.¹⁶ J. Kysela naopak varuje před tím, když „je ve jménu

⁵ Velmi pregnančně shrnul nedostatky v používání testu racionality M. Antoše v článku ANTOŠ, M. Judikatura Ústavního soudu k sociálním právním: Nikoli nutně nejlepší, nejhodnější, neúčinnější či nejmoudřejší *Jurisprudence*, 2014, č. 6, str. 5–11: Ústavní soud za prvé neprovádí test vždy, případně jej provede pouze implicitně nebo použije jen některé ze čtyř kroků testu. Vymezení esenciálního obsahu je arbitrární, lišící se nálezu od nálezu, ačkoli by mělo být jakožto esence těchto práv relativně neměnné. Závěrem autor konstatoval různou míru přísnosti při provádění testu racionality.

⁶ Odlišné stanovisko Ivany Janů k nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/11 ze dne 20. 6. 2013 (N 111/69 SbNU 765; 238/2013 Sb.).

⁷ Viz ANTOŠ, M., c. d., str. 11–14.

⁸ HOLLÄNDER, P. *Základy všeobecné státovědy*. 3. vyd. Plzeň 2012, str. 155.

⁹ Komentář J. Wintra k čl. 41 in Wagnerová, E. – Šimíček, V. – Langášek, T. – Pospíšil, I. a kol., c. d., str. 833.

¹⁰ KRATOCHVÍL, J. *Sociální práva v Evropské úmluvě na ochranu lidských práv a mezinárodním paktu o občanských a politických právech*. Praha 2010, str. 30.

¹¹ Doktrína pozitivních závazků byla Evropským soudem pro lidská práva poprvé aplikována v roce 1979 v rozsudcích *Marckx proti Belgii*, rozsudek pléna ze dne 13. června 1979, č. 6833/74, § 31, a *Airey proti Irsku*, rozsudek ze dne 9. října 1979, č. 6289/73, § 32.

¹² Pavel Maršálek např. uvádí, že rozšiřování základních práv i na vztahy mezi jednotlivci „dláždí cestu tomu, čemu měla původně zabránit: státnímu paternalismu“. Viz MARŠÁLEK, P. Soudobá delegitimizace lidských práv. In: Gerloch, A. – Šturma, P. a kol. *Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století v českém, evropském a mezinárodním kontextu*, Praha 2011, str. 82.

¹³ MILL, J. *On Liberty*. Cit. dle BERLIN, I. *Čtyři eseje o svobodě*. Praha 1999, str. 225.

¹⁴ Tamtéž, str. 234.

¹⁵ Komentář J. Wintra k čl. 41 in Wagnerová, E. – Šimíček, V. – Langášek, T. – Pospíšil, I. a kol., c. d., str. 833.

¹⁶ KRATOCHVÍL, J., c. d., str. 42.

určité představy důstojného života [...] oslabována autonomie jednotlivce“, a doplňuje, že nejde o otázku kvality, ale spíše kvantity, tedy „jak mnoho se starat, abychom nebyli právy ujařmeni“,¹⁷ neboť čím rozsáhlejší plnění bude stát prostřednictvím sociálních práv poskytovat, tím více bude omezovat svobody a práva v jiných oblastech života, např. zvyšováním daní. K prvnímu z citovaných názorů nutno na okraj podotknout, že podstata sociálních práv nespočívá v tom, zda někomu zbouráme střechu nad hlavou, či nikoli, nýbrž zda někomu střechu nad hlavou postavíme, resp. zda tato bude mít prvotřídní pálené cihly se zateplením a střešními okny, či zda půjde o levnou plechovou krytinu.

S ohledem na výše uvedené podléhá rozhodnutí o naplňování sociálních práv vysoké míře diskrece zákonodárce, který požívá demokratickou legitimitu k rozhodování uvedených otázek. Nelze proto souhlasit s tím, že soud by měl při přezkumu sociálních práv hledat spravedlivou rovnováhu mezi zájmy jednotlivce a společnosti jako celku,¹⁸ neboť to je rolí zákonodárce. Otázka distribuce veřejných statků může mít vícero racionálních řešení, odpovědnost za volbu konkrétního způsobu rozdělení veřejných statků náleží zákonodárné moci.¹⁹ Sám Ústavní soud jednoznačně uvádí, že „[r]ozhodování o rozsahu sociálních práv patří mezi významné politické otázky, které jsou v první řadě předmětem volební soutěže, a nakonec o nich proto rozhodují volení reprezentanti v zákonodárném sboru“.²⁰

Soudní přezkum zásahů do sociálních práv

Zatímco druhý Ústavní soud byl vystaven ostrým politickým bojům mezi pravicí a levicí, třetí Ústavní soud se vedle přezkumu zákonů zasahujících do práva podnikat,²¹ které však pro svou specifickou povahu spíše negativního práva není předmětem tohoto článku, potýká se specifickými otázkami sociálních práv rozličných znevýhodněných menšin.²² Tyto spory se k němu dostávají nikoli prostřednictvím

politiků, nýbrž přímo od jednotlivců, ať již cestou konkrétního přezkumu ústavnosti, nebo řízení o ústavní stížnosti.

Ústavní soud tak byl ve své třetí dekádě například konfrontován s problematikou veřejného zdravotního pojištění cizinců a poskytování zdravotní péče těhotným cizinkám,²³ která Ústavní soud rozštěpila obdobně jako předchozí kauza tzv. zdravotnických poplatků.²⁴ Jádrem sporu byla otázka, zda je vynětí těhotné cizinky, resp. čerstvě narozeného dítěte cizinky, která byla dříve účastna veřejného zdravotního pojištění z důvodu svého pracovního poměru, ze systému veřejného zdravotního pojištění po ukončení pracovního poměru v rozporu s právem na ochranu zdraví dle čl. 31 Listiny. Zatímco většina dospěla k závěru, že s ohledem na text čl. 31 Listiny, který ve větě první stanoví, že každý má právo na ochranu zdraví, zatímco bezplatná zdravotní péče se zaručuje pouze českým občanům, nedošlo vůbec k zásahu do tohoto práva, a neaplikovala tedy ani test racionality, menšina Ústavního soudu považovala napačené zákonné ustanovení za zásah do esenciálního obsahu práva na ochranu zdraví a podrobila ustanovení testu proporcionality.²⁵

V nález sp. zn. Pl. ÚS 10/12 ze dne 23. 5. 2017, týkajícím se otázky výpovědi z pracovního poměru pro zvlášť hrubé porušení režimu dočasně práce neschopného zaměstnance a s tím souvisejících dopadů na podporu v nezaměstnanosti, se plénum Ústavního soudu rozštěpilo v otázce zásahu do práva na práci a podporu v nezaměstnanosti podle čl. 26 odst. 3 Listiny. Většina Ústavního soudu uzavřela, že jádro tohoto práva zasaženo nebylo, neboť „o nějakém systémovém ohrožení (ve smyslu ignorování a negování ochrany instituce závislé práce) možnosti zajistit si prostředky na životní potřeby prací nelze vůbec uvažovat“. Propuštěným zaměstnancům zůstává do budoucna možnost získávat prostředky pro své živobytí prací otevřena. Soudci Pavel Rychetský a Kateřina Šimáčková byli naopak toho názoru, že k porušení čl. 26 odst. 3 Listiny došlo, neboť právní úprava nepředstavuje „rozumný způsob zamezení

¹⁷ KYSELA, J. V suterénu teorie lidských práv. Poznámky k jejich povaze, předpokladům a důsledkům. In: Gerloch, A. – Šturma, P. a kol., c. d., str. 95.

¹⁸ KRATOCHVÍL, J. Test racionality: skutečně vhodný test pro sociální práva? *Právník*, 2015, roč. 154, č. 12, str. 1059.

¹⁹ BOUČKOVÁ, P. *Rovnost a sociální práva*. Praha 2009, str. 37.

²⁰ Nález sp. zn. Pl. ÚS 55/13 ze dne 12. 5. 2015 (N 93/77 SbNU 339; 170/2015 Sb.).

²¹ Nález sp. zn. Pl. ÚS 26/16 ze dne 12. 12. 2017 (8/2018 Sb.) k elektronické evidenci tržeb; nález sp. zn. Pl. ÚS 7/17 ze dne 27. 3. 2018 (81/2018 Sb.) k protikuřáckému zákonu; nález sp. zn. Pl. ÚS 37/16 ze dne 26. 2. 2019 k omezení prodejní doby o státních svátcích.

²² Viz zejména nález sp. zn. Pl. ÚS 2/15 ze dne 3. 5. 2017 (N 69/85 SbNU 193; 185/2017 Sb.) a nález sp. zn. I. ÚS 2637/17 ze dne 23. 1. 2018.

²³ Již citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 2/15.

²⁴ Odlišné stanovisko uplatnilo 7 soudců z 15.

²⁵ Odlišné stanovisko soudců Davida, Jaroslava Fenýka, Jana Musila, Pavla Rychetského, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové a Davida Uhlíře k již citovanému nález sp. zn. Pl. ÚS 2/15.

zneužívání pracovních neschopností, protože tohoto účelu lze dosáhnout racionálněji a prostřednictvím přiměřenějšího zásahu do práva dotčené osoby“. Napadená úprava nutí propuštěného zaměstnance vést dlouhé spory s bývalým zaměstnavatelem, nikoli kvůli ztrátě zaměstnání, ale aby získal nárok na podporu v nezaměstnanosti. Disentující soudci zdůraznili zranitelnou pozici propuštěného jednotlivce, který „ztratil příjmy z původního zaměstnání a potřebuje prostředky i sílu na hledání nového zaměstnání“. Podle dalšího dissentujícího, soudce Ludvíka Davida, je zvolený prostředek, výpověď z pracovního poměru, nepřiměřený cíli, kterým je společenský zájem na zásluhovosti pobírání podpory v nezaměstnanosti. Uvedené příklady ukazují, že problém s vymezením obsahu sociálních práv, zejména jejich jádra, stále, byť v mírně pozměněném hávu, přetrvává.

Dalším zajímavým momentem „třetího“ Ústavního soudu, odpovídajícím výše nastíněnému trendu řešení specifických problémů rozličných znevýhodněných skupin, je nález sp. zn. I. ÚS 2637/17 ze dne 23. 1. 2018 ve věci povinnosti kraje zajistit osobě se zdravotním postižením dostupnost vhodné služby sociální péče. Při posuzování řešené otázky Ústavní soud rozšířil aplikovaný katalog sociálních práv v Listině o práva vyplývající ze závazných mezinárodních smluv uzavřených Českou republikou postupem dle čl. 10 Ústavy České republiky (Ústava); do výčtu dotčených základních práv zařadil i právo na přiměřenou životní úroveň vyplývající z čl. 11 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (vyhlášen pod č. 120/1976 Sb.) a právo na nezávislý způsob života a zapojení do společnosti zaručené čl. 19 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením (vyhlášena pod č. 10/2010Sb. m. s.). Na základě takto rozšířeného katalogu sociálních práv Ústavní soud dospěl k závěru, že „osoby se zdravotním postižením nacházející se v nepříznivé sociální situaci mají veřejné subjektivní právo na dostupnost vhodných služeb sociální péče [...]. Nejde přitom o to, aby dotčené osoby měly přístup k sociální péči v konkrétní podobě přesně podle svých ideálních představ, například u konkrétního poskytovatele sociálních služeb; jde o to, aby existovaly a dotčeným osobám byly dostupné

takové služby, které jsou adekvátní jejich stavu a situaci a mohou jim pomoci vést důstojný a co nejnezávislejší život, při zachování maxima osobní autonomie, bez sociálního vyloučení a při maximálním sociálním začlenění“.

Kromě výše uvedené problematiky sociálních práv různých znevýhodněných menšin se Ústavní soud ve své aktuální judikatuře často věnuje techničtějším a méně politicky kontroverzním otázkám spojeným s úhradou a dostupností léčivých prostředků ze zdravotního pojištění.²⁶ Posuzuje, zda zákonná úprava dostatečně určitě a předvídatelně vymezuje podmínky a meze práva na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky na základě veřejného zdravotního pojištění.²⁷ Častým předmětem přezkumu jsou rovněž úhradové vyhlášky Ministerstva zdravotnictví,²⁸ a to s ohledem na jejich vybočení z mezí daných zákonným zmocněním § 17 odst. 5 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění. Ani ve věci přezkumu rozhodného období pro posuzování nároků na podporu v nezaměstnanosti v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/13 ze dne 12. 5. 2015 v zásadě nešlo o věcné posouzení zásahu do sociálních práv, konkrétně práva na přiměřené hmotné zabezpečení v nezaměstnanosti, nýbrž o otázku ústavnosti lhůty. Ústavní soud tak pouze posuzoval, zda lhůta není zcela nepřiměřená, zda zákonodárce změnou právní úpravy nezasáhl do legitimního očekávání adresátů norem a zda nedošlo k ústavně neakceptovatelné nerovnosti dvou skupin subjektů, zaměstnanců zaměstnaných na dobu určitou a neurčitou.

Minimální standard, nebo ideální stav?

Zásadní problém soudního přezkumu sociálních práv spočívá ve vymezení jejich ústavně garantovaného obsahu, tj. z ústavního pořádku vyplývajícího závazného standardu. Povaha sociálních práv jako pozitivních závazků je totiž spjata se zásadním metodologickým problémem, který L. Vyhnánek výstižně popisuje jako absenci tzv. bodu nulového zásahu.²⁹ Zatímco u negativních práv lze jasné určit, kdy stát do těchto práv nezasahuje (např. kdy má jednotlivec úplnou svobodu projevu), a od tohoto bodu odvíjet posouzení intenzity zásahu, tj. intenzitu omezení této

²⁶ Viz např. nález sp. zn. III. ÚS 2332/16 ze dne 17. 4. 2018; nález sp. zn. Pl. ÚS 43/17 ze dne 29. 1. 2019 (75/2019 Sb.); nález sp. zn. IV. ÚS 2545/16 ze dne 18. 7. 2017; nález sp. zn. II. ÚS 315/14 ze dne 27. 6. 2017 (N 112/85 SbNU 837).

²⁷ Nález sp. zn. Pl. ÚS 3/15 ze dne 30. 5. 2017 (N 89/85 SbNU 503; 231/2017 Sb.).

²⁸ Viz nález sp. zn. Pl. ÚS 19/16 ze dne 13. 12. 2016 (N 237/83 SbNU 677; 8/2017 Sb.) či nález sp. zn. Pl. ÚS 5/15 ze dne 8. 12. 2015 (N 204/79 SbNU 313; 15/2016 Sb.).

²⁹ VYHNÁNEK, L. Proporcionálně či jinak? Problém ústavního přezkumu zásahů do sociálních práv. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2014, č. 3, str. 209.

svobody, u sociálních práv, která pro své naplnění vyžadují komisivní jednání státu, stav plného naplnění práva (jako v případě úplné svobody projevu) identifikovat nelze.

Ústavní soud proto ve své judikatuře opakovaně uvádí, že jejich zakotvení v Listině po zákonodárci vyžaduje pouze jistý minimální standard, tj. představují nezbytnou spodní mez (esenciální obsah), kterou musí zákonodárce garantovat. Rozsah plnění nad rámec tohoto minimálního standardu stanoví parlamentní většina vyvážením liberálního a sociálního hlediska.³⁰ Na druhou stranu ve výše citovaném nálezu k dostupnosti služeb sociální péče, sp. zn. I. ÚS 2637/17, Ústavní soud mluví o ideálním stavu plné realizace určitého sociálního práva, kterého stát sice není povinen dosáhnout ihned, měl by však podniknout v rámci svých možností kroky k plnému uskutečnění tohoto práva v budoucnu. Uvedené dva pohledy představují zásadní myšlenkový spor. Prvá linie judikatury totiž tvrdí, že z ústavního pořádku lze vyčíst pouze jistý minimální standard a ostatní plnění již není otázkou ústavněprávní, nýbrž politickou. Druhý, v judikatuře v zásadě ojedinelý pohled v ústavním pořádku identifikuje ideální stav, ke kterému má stát povinnost se postupnými kroky přibližovat. S ohledem na vysokou míru obecnosti sociálních práv a jejich strukturu, spočívající v jádru a nijak neohrazeném měkkém obalu, vede tento přístup k tomu, že to je soud, a nikoli demokraticky legitimovaný zákonodárce, kdo formuje úroveň sociální ochrany ve státě. Jedná se však o politický cíl, spíše než o právní institut.

S popsáním sporem pak souvisí i otázka, jakou roli by měl Ústavní soud při přezkumu zákonné úpravy z oblasti sociálních práv hrát. Je-li ústavně garantován pouze minimální standard sociálních práv, pak Ústavnímu soudu náleží hlídat pouze to, zda zákonodárce tento minimální standard naplňuje, zda se v úpravě jdoucí nad rámec tohoto minimálního standardu nechová svévolně a zda své rozhodnutí stran vyvážení liberálního a sociálního hlediska v řízení před Ústavním soudem obhájí. Vnímá-li však Ústavní soud sociální práva zakotvená v ústavním pořádku jako ideál, kterému se má zákonodárce postupně přibližovat, pak zkoumá, zda současná právní úprava tento ideál přiměřeně naplňuje. V takovém případě nutně musí přezkoumávat hodnotové volby zákonodárce; posuzovat, zda by vzhledem ke svým

současným možnostem nemohl zvolit alternativní řešení.

Nahrazení testu racionality testem vyloučení extrémní disproporcionality: řešení nikoli pouze pojmové?

Podle M. Antoše lze problém spojený s arbitrárností při určování jádra sociálních práv řešit nahrazením testu racionality testem vyloučení extrémní disproporcionality, který Ústavní soud aplikuje na soudní přezkum daňových předpisů. Zásadní rozdíl mezi testem racionality a testem vyloučení extrémní disproporcionality spatřuje v absenci kroků zaměřených na posouzení zásahu do jádra základního práva.³¹

Lze souhlasit, že jak v oblasti sociálních práv, tak v oblasti daňových předpisů by zákonodárce měl mít s ohledem na text Listiny a princip dělby moci větší míru diskrece než při přijímání opatření zasahujících do základních a politických práv. Otázka přezkumu daní a poplatků je ve své podstatě zrcadlovým problémem přezkumu právní úpravy sociálních práv. Jak plyne z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/15 ze dne 8. 8. 2017, důvody pro zdrženlivost Ústavního soudu při přezkumu daňových předpisů jsou velmi blízké argumentům pro zdrženlivost v oblasti sociálních práv: „[z]drženlivost Ústavního soudu při přezkumu daňových zákonů z pohledu jejich ústavní konformity však neplyne toliko ze zájmu na zachování principu dělby moci a odpovědnosti volených zastupitelských sborů, ale také ze samotné povahy daní. Daň je plnění do veřejného rozpočtu, které se vyznačuje neúčelovostí a neekvivalentností; její plátce tedy nemá nárok na konkrétní protiplnění ze strany veřejné moci. Jejím účelem je získání příjmů státního rozpočtu. Z hlediska potřeby, tj. existence stejně efektivního, leč méně zatěžujícího prostředku, nelze daně v soudním řízení hodnotit, neboť neexistuje vhodný komparátor. Posouzení potřeby je tak otázkou politické povahy, jejíž řešení náleží zákonodárci. Přiměřenost vztahu mezi obětí poplatníka v podobě zásahu do jeho ústavně zaručených práv a dosaženého užítku se možnosti hodnocení ze strany soudu taktéž vymyká. V případě daně totiž poplatník a celá společnost získává užitek v podobě řádného fungování státu. Racionalitu vyvážení těchto užitek nelze z hlediska ústavnosti dost dobře hodnotit. Pokud by k tomu soud

³⁰ Viz např. již citované nálezy sp. zn. Pl. ÚS 55/13, sp. zn. Pl. ÚS 2/15 či sp. zn. Pl. ÚS 1/08.

³¹ Antoš, M., c. d., str. 13.

přistoupil, nevyhnutelně by vstupoval do pole jednotlivých politik, což mu nenáleží.³² Obdobně u sociálních práv nelze hodnotit potřebnost zákonodárcem zvoleného opatření, v sociální i hospodářské politice totiž zákonodárce uvažuje s ohledem na fungování státu jako celku.

S čím však je třeba polemizovat, je závěr M. Antoše, že se lze při přezkumu v oblasti sociálních práv obejít bez zkoumání jejich esenciálního obsahu a místo toho se zaměřit na posouzení „konkrétních dopadů přezkoumávané úpravy“ a jejího rdousícího efektu na jednotlivce.³³ I test vyloučení extrémní disproportionality totiž ve své podstatě zkoumá, zda právní úprava nezasahuje esenciální obsah vlastnického práva. Rdousící efekt na jednotlivce Ústavní soud definuje jako „konfiskační dopad ve vztahu k majetkové podstatě jednotlivce“.³⁴ Dopad daně na daňové poplatníky nesmí podle Ústavního soudu „zasáhnout do vlastnických práv způsobem, který by vedl ke zmaření samé podstaty majetku, resp. ke zničení majetkové základny poplatníka. Konfiskační či rdousící daň omezuje využití podstaty zdaňovaného majetku či pokračování ve zdaňované aktivitě takovým způsobem, že se svou tíhou a účinky bude podobat zákazu jinak právem dovolené činnosti (ta pozbude svého základního opodstatnění)“.³⁵ Zákaz rdousícího účinku podobně jako zákaz zásahu do esenciálního obsahu spočívá v požadavku na zachování podstaty a smyslu základního práva (čl. 4 odst. 4 Listiny).

Na tomto místě je opět třeba připomenout rozdíl mezi negativními a pozitivními právy. Daně jsou ústavně aprobovaným omezením vlastnického práva, které je právem negativním a na rozdíl od sociálních práv nemá jádro a měkký obal, nýbrž jasně vymezený obsah, u kterého lze zkoumat pouze míru zásahu do tohoto práva. Ustanovení čl. 11 odst. 5 Listiny pak umožňuje zákonodárci přijmout v případě daní a poplatků opatření intenzivněji zasahující do tohoto práva než v případě jiných zásahů. Zásah do podstaty vlastnického práva, tj. konfiskační dopad ve vztahu k majetkové podstatě jednotlivce, je proto s ohledem na povahu vlastnického práva jako negativního závazku snadněji definovatelný. Příznačné ovšem je, že konfiskační dopad daně, tedy

zásah do majetkové podstaty poplatníka, Ústavní soud dosud v žádné věci neshledal. Byla-li některá daňová právní úprava zrušena, jako třeba § 6i odst. 1 zákona č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot,³⁶ bylo tomu tak z důvodu porušení principu rovnosti. Lze proto shrnout, že důvod, proč test vyloučení extrémní disproportionality na rozdíl od testu racionality přináší méně arbitrární a kontroverzní výsledky, spočívá spíše než v použití pojmu zákaz rdousícího účinku namísto pojmu zákaz zásahu do jádra práva v odlišné povaze sociálních práv jakožto práv na plnění od státu a vlastnického práva jakožto tradičního negativního práva. Zásah do esenciálního obsahu sociálních práv je s ohledem na absenci tzv. bodu nulového zásahu obtížněji definovatelný, a vede tak k arbitrárnějším výsledkům.

Úvahy nad vhodnou metodologií přezkumu

Marek Antoš v závěru své analýzy problémů spjatých s používáním testu racionality v judikatuře Ústavního soudu navrhl nový, tříkrokový test spočívající v identifikaci legitimního cíle právní úpravy, posouzení její rozumnosti vzhledem k identifikovanému cíli a závěrečném vyloučení rdousícího efektu.³⁷ Jak již bylo částečně naznačeno výše, otázka pojmenování třetího kroku testu, tedy ať již zákaz rdousícího účinku, či zákaz zásahu do jádra práva, není důležitá, zásadní je myšlenka změny v pořadí kroků přezkumu a vymezení toho, co přesně zkoumat ve třetím kroku testu.

Změnou v pořadí kroků soudního přezkumu se přenesou důraz na první dva kroky, tj. zkoumání účelu právního předpisu a jeho racionality, což by s ohledem na povahu sociálních práv mělo být hlavním úkolem Ústavního soudu.³⁸ Je především úkolem zákonodárce, aby vyvážil proti sobě stojící zájmy a rozhodl o distribuci veřejných statků. V materiálním právním státě tak však nemůže učinit svévolně, ale musí svou volbu řádně odůvodnit. Argumentační břemeno v tomto ohledu leží na zákonodárci, nikoli na navrhovateli. Zákonodárce by již při přijímání zákonné úpravy měl zvažovat vliv opatření na

³² Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/15 ze dne 8. 8. 2017 (338/2017 Sb.), bod 33.

³³ ANTOŠ, M., c. d., str. 13.

³⁴ Srov. náález sp. zn. Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. 8. 2004 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.), ve kterém byl test vyloučení extrémní disproportionality poprvé použit.

³⁵ Již citovaný náález sp. zn. Pl. ÚS 9/15.

³⁶ Srov. náález sp. zn. Pl. ÚS 44/13 ze dne 13. 5. 2014 (N 90/73 SbNU 497; 130/2014 Sb.).

³⁷ ANTOŠ, M., c. d., str. 13.

³⁸ Obdobně viz příspěvek L. Vyhnánka a R. Zbírala na odborném semináři na téma „Hospodářská a sociální politika – má mít poslední slovo parlament, nebo soudy?“, konaném na PF UK dne 14. 12. 2018.

různé skupiny obyvatel. Současná zákonná úprava však takovému zhodnocení po zákonodárci výslovně nevyžaduje, a to ani v důvodové zprávě, ani ve zprávě RIA.³⁹ Náznak takového povinnosti lze spatřovat pouze v judikatuře Ústavního soudu. Při přezkumu tzv. zdravotnických poplatků⁴⁰ se soudkyně Eliška Wagnerová během ústního jednání domáhala po zástupci vlády empirické analýzy dopadů nového opatření na různé sociální skupiny. Ministr zdravotnictví Tomáš Julínek však takovou analýzou nedisponoval a pouze odkázal na odbornost zaměstnanců ministerstva zdravotnictví. Tato skutečnost pak vedla disentuujícího soudce Pavla Holländera k odmítnutí legitimního účelu přijaté zákonné úpravy.⁴¹

Třetí krok lze vnímat jako pojistku, že žádné zákonné opatření, byť třeba i důkladně zpracované a podložené, nezasáhne v rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny ústavním pořádkem chráněný minimální standard dotčeného sociálního práva. V návrhu alternativní metodologie přezkumu sociálních práv M. Antoše nefiguruje provedení testu proporcionality v případě zásahu do jádra sociálního práva, s čímž lze souhlasit. Jak bude rozebráno níže, jádro sociálního práva by mělo představovat opravdu pouze esenciální obsah, tj. podstatu sociálního práva, přičemž zásah do podstaty základního práva již nelze s ohledem na čl. 4 odst. 4 Listiny obhájit ani prostřednictvím testu proporcionality.

Na rozdíl od prvních dvou kroků přezkumu by v otázce zásahu do esenciálního obsahu sociálního práva mělo argumentační i důkazní břemeno tížit navrhovatele, nikoli zákonodárce. Po navrhovateli je legitimní požadovat, aby v případě, že zákonodárce obhájí právní úpravu co do existence legitimního účelu a racionality, předložil soudu dostatečné podklady prokazující existující či silně pravděpodobný zásah do jádra určitého sociálního práva pro konkrétně vymezenou skupinu obyvatel. Nastíněný přístup by rovněž omezil případy užívání Ústavního soudu jako nástroje k pokračování v politickém boji, neboť by navrhovatele nutil nechat právní úpravu určitý čas působit, aby mohl návrh na její zrušení podložit nikoli pouze ideologickými argumenty, nýbrž konkrétní empirickou analýzou.

Nelze proto souhlasit s postupem Ústavního soudu v kauze tzv. zdravotnických poplatků,⁴² který v odůvodnění rozhodnutí uvedl, že „[b]ude povinností zákonodárce, aby po analýze dopadů regulačních poplatků u každého jednotlivého poplatku vyhodnotil, zda se nedotýká samotné existence či realizace práva vyvěrajícího z čl. 31 Listiny [...]. Z vyhodnocení musí pak zákonodárce vyvodit i případné derogační (popř. novelizující) důsledky. Stávající přezkum zákonné úpravy však umožňuje založit odůvodnění toliko na abstraktních ústavněprávních argumentech, nikoliv na faktických účincích zákona, které v řízení před Ústavním soudem není možno individuálně zjišťovat“. Analýza dopadů právní úpravy na různé skupiny obyvatel měla být naopak součástí posouzení Ústavního soudu.

Zásah do jádra

Přesunutí zkoumání zásahu do podstaty sociálního práva až na konec přezkumu a zdůraznění argumentačního a důkazního břemene navrhovatele umožňuje soustředit se při přezkumu na konkrétní zásah do jádra sociálního práva. Abstraktní pojetí zásahu do jádra evokuje stejný zásah do práv každého jednotlivce. Sociální opatření státu (podobně jako daně) však dopadají na různé skupiny obyvatel odlišně. Zatímco omezení svobody projevu, prodloužení maximální doby zadržení či zavedení možnosti provádět domovní prohlídky pouze na základě rozhodnutí policejního orgánu zasáhne každého jednotlivce stejnou měrou, zavedení poplatků u lékaře, zavedení školného či úprava zdanění se dotkne různých skupin jednotlivců rozdílně na základě jejich socioekonomických podmínek. Zásah do jádra sociálního práva tedy nelze zkoumat abstraktně, ale vzhledem ke konkrétním skupinám obyvatel. Abstraktní posouzení je rovněž obtížné, neboť stěží lze v teoretické rovině domyslet všechny myslitelné dopady přezkoumávané právní úpravy do osobní sféry adresátů norem.

Ústavní soud nemůže na druhou stranu ponechat řešení zásahu do jádra zkoumaného sociálního práva na obecných soudech a řízení o ústavní stížnosti. Úskalí tohoto přístupu odhalila sága tzv. solárních odvodů,⁴³ která se sice týkala problematiky zdanění,

³⁹ Viz legislativní pravidla vlády schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188 v aktuálním znění.

⁴⁰ Již citovaný nálezn sp. zn. Pl. ÚS 1/08.

⁴¹ Viz odlišné stanovisko soudce P. Holländera k nálezn sp. zn. Pl. ÚS 1/08 a zde citovaný protokol z ústního jednání a odlišné stanovisko E. Wagnerové k těmtož nálezn.

⁴² Již citovaný nálezn sp. zn. Pl. ÚS 1/08.

⁴³ Nálezn sp. zn. Pl. ÚS 17/11 ze dne 15. 5. 2012 (N 102/65 SbNU 367; 220/2012 Sb.) a na něj navazující judikatura.

i pro problematiku sociálních práv však výstižně ukázala limity ústavně konformního výkladu a úskalí snahy dostat pokynu zamezit rdousícímu účinku v individuálním případě, pokud k tomu zákon žádný nástroj nedává.

Ústavní soud při abstraktním přezkumu novelizovaného⁴⁴ zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie, v rozhodném znění, napadená ustanovení zákona nezrušil, uvedl však, že „[z]jevně nelze vyloučit, že v individuálních případech dolehne některé z napadených ustanovení na výrobce jako likvidační (rdousící efekt) či zasahující samotnou majetkovou podstatu výrobce v rozporu s čl. 11 Listiny – tedy protiústavně“, a zavázal obecné soudy „udělat vše pro spravedlivé řešení“, a to i v případech, kdy jsou specifické okolnosti „komplikované a netypické“.⁴⁵ Tento na první pohled přirozený pokyn se následně ukázal být téměř neřešitelným problémem pro daňové orgány a správní soudy. O zamezení rdousícímu účinku se nejprve pokusily skrze stížnost na postup plátce daně, následně zkoumaly možnost posečkání daně, aby se nakonec výklad zásahem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu⁴⁶ ustálil na zamezení rdousícímu účinku cestou prominutí daně dle § 259 daňového řádu, která se však i s ohledem na odmítavý přístup finanční správy ukázala jako neefektivní.⁴⁷ Ostatně ani Ústavní soud nemá jasné řešení, jak čelit možnému rdousícímu účinku solárního odvodu.⁴⁸ Obdobně Ústavní soud postupoval v kauze regulovaného nájemného, kdy v nálezu ze dne 28. 2. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 20/05, prohlásil nečinnost zákonodárského sboru za protiústavní a vyzval obecné soudy k „zajištění proporcionální ochrany subjektivních práv a právem chráněných zájmů“. Obecné soudy tak měly nahradit činnost zákonodárce a rozhodovat o zvýšení nájemného v závislosti na místních podmínkách. Uvedené kauzy ukazují, že prokáže-li navrhovatel, že zákonná úprava zasahuje v případě určité skupiny obyvatel do jádra sociálního práva, Ústavní soud by měl přistoupit k jejímu zrušení, neboť po obecných soudech nelze požadovat, aby vytvářely nová, v zákoně neobsažená pravidla.

Řešení nastíněného problému lze najít v řízení o konkrétním přezkumu ústavnosti.

Na podkladu konkrétních iniciačních případů může Ústavní soud zvážit, zda problém, který tyto případy vykazují, lze zobecnit a označit za systémový problém, či zda se případ týká pouze konkrétního případu způsobeného specifickou situací jednoho jednotlivce. V prvním případě (podloženém přesvědčivou empirickou analýzou) je namístej zákonou úpravu zrušit, neboť nelze připustit, aby úprava zasahovala do jádra sociálního práva, byť i jen určité skupiny obyvatelstva. Ve druhém případě zrušení zákona namístej není; je však pak třeba opatrně vážit, jak postupovat v konkrétním případě, aby řešení nespravedlnosti jednoho jednotlivce nepředstavovalo problém ze systematického hlediska. Ilustrativní je v tomto směru již uváděné rozhodnutí týkající se veřejného zdravotního pojištění cizinců, nálezn sp. zn. Pl. ÚS 2/15, ve kterém disentuující menšina výslovně poukazovala na to, že „ani jeden z iniciačních případů nepředstavuje ojedinělou výjimku, nýbrž je projevem systémového nedostatku, který ve svém důsledku dopadá na celou řadu osob v obdobné životní situaci. Tato skutečnost vyplývá z vyjádření veřejné ochránkyně práv a lze ji doložit i řadou dalších vyjádření relevantních orgánů na mezinárodní i vnitrostátní úrovni“. Většina Ústavního soudu se tak měla více zabývat předloženými materiály veřejné ochránkyně a dalších orgánů. Jak však bylo uvedeno výše, spor v předmětné kauze spočíval v určení obsahu práva na zdravotní péči, nikoli v otázce, zda lze situaci dvou navrhovatelek v iniciačních řízeních zobecnit na širší skupinu osob.

Výše uvedeným postupem lze přezkum sociálních práv lépe systematizovat, a omezit tak často sledovanou arbitrárnost v postupu Ústavního soudu, neuralgickým bodem však stále zůstává konkrétní vymezení esenciálního obsahu jednotlivých sociálních práv. Jedná se totiž o tzv. bytostně sporný či diskutabilní pojem,⁴⁹ o jejichž významu se bude vést diskuse vždy, ať již v rámci odborné, politické, či občanské veřejnosti. Ústavní soud ve své recentní judikatuře definuje jádro sociálních práv prostřednictvím lidské důstojnosti, kterou považuje za nejvyšší objektivní ústavní hodnotu.⁵⁰ K právu na ochranu zdraví dle čl. 31 Listiny např. Ústavní soud uvedl, že

⁴⁴ Zákonem č. 402/2010 Sb.

⁴⁵ Již citovaný nálezn sp. zn. Pl. ÚS 17/11.

⁴⁶ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2013, č. j. 1 Afs 76/2013-57, publ. pod č. 3000/2014 Sb. NSS.

⁴⁷ Pro detailní rozbor judikatury viz ŠIMKA, K. – KANIOVÁ, L. „Rdousící efekt“ solárního odvodu v judikatuře vysokých soudů. *Bulletin Komory daňových poradců České republiky*, 2015, č. 2, str. 29 a násl.

⁴⁸ Viz podrobné shrnutí vývoje judikatury v nálezu ze dne 11. 6. 2018, sp. zn. I. ÚS 1434/17.

⁴⁹ GAUS, F. *Political concepts and political theories*. Boulder, Co., 2000, str. 29.

⁵⁰ Již citovaný nálezn sp. zn. Pl. ÚS 55/13.

„[z]áruky věty prvé totiž představují minimální standard práva na zdraví, jenž musí být garantován každému a jenž úzce souvisí s ústavně chráněnou hodnotou lidské důstojnosti (srov. článek 1 větu první Listiny) a s právem na život (čl. 6 odst. 1 Listiny)“.⁵¹ Z lidské důstojnosti lze dovodit ústavněprávní nárok na plnění spočívající v zaručení lidsky důstojného existenčního minima.⁵² Disentující menšina k citovanému nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/15 odkázala jako na interpretační vodítko též na mezinárodní závazky České republiky.

Definování esenciálního obsahu sociálních práv skrze lidskou důstojnost jistě vystihuje podstatu a smysl garance sociálních práv v ústavním pořádku. Stát se prostřednictvím ústavodárce zavazuje zajistit každému jednotlivci základní materiální podmínky odpovídající jeho lidství. Nutno nicméně upozornit, že i pojem lidské důstojnosti je značně vágní hodnotou, jejíž neurčitý obsah dává značný prostor jejímu interpretovi při určení nezbytného minimálního standardu. Za užitečný lze považovat odkaz Ústavního soudu v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/15 při definici esenciálního obsahu práva na zdravotní péči na právo na život. Omezení výkladu esenciálního obsahu sociálních práv na aspekty dotýkající se základních lidských práv, jako práva na život či zákazu ponižujícího a nelidského zacházení, s nutným korektivem v principu ochrany lidské důstojnosti a dodržování závazných mezinárodních norem může pomoci snížení častokrát vytýkané arbitrárnosti při určování obsahu sociálních práv.

Závěr

Problematika přezkumu zásahů do sociálních práv zdůrazňuje většinu kontroverzních aspektů spojených s ústavním přezkumem. Jedná se o neustálé hledání hranice mezi deferencí vůči demokraticky legitimovanému zákonodárci a ochranou ústavně zaručených práv, práv chráněných na úkor zákonodárné

většiny. Více než v jiných oblastech zde vystává problematika soudcovského aktivismu a otázka, co je ještě výklad ústavního pořádku a co již politika či hodnotová preference konkrétního soudce.

Tento článek obhajuje zdrženlivý přístup Ústavního soudu k přezkumu sociálních práv. Má za to, že ústavně garantovaným (a pro zákonodárce tudíž nezasažitelným) je pouze minimální standard vyplývající z jednotlivých sociálních práv, přičemž úprava jdoucí nad rámec je věcí politického uvážení, které nicméně musí sledovat legitimní účel a být podloženo řádně zpracovanou analýzou sociální situace ve státě. Zásah do ústavou zaručeného minimálního standardu lze nejlépe identifikovat cestou konkrétního přezkumu norem, ve kterém lze zkoumat, zda problém dopadající na jednotlivce v iniciačních případech je problémem systémovým, dotýkajícím se širší skupiny obyvatel, či ryze individuálním.

Právo a tím spíše právo ústavní však není exaktní věda, řešení složitých právních problémů nelze dosáhnout pouhým dodržováním metodologických testů. Legitimita práva ve složitých případech spočívá v diskurzu a argumentaci.⁵³ Strany sporu musejí soudu předložit dostatečné podklady a argumenty k prokázání, resp. obhájení zásahu do sociálních práv. Na Ústavním soudu leží velká odpovědnost spočívající v důkladném a přesvědčivém odůvodnění jednotlivých kroků přezkumu, neboť v opačném případě riskuje ztrátu toho nejdůležitějšího, důvěry jednotlivců a autority vůči ostatním složkám moci. Důležitou, často však upozadovanou stranou diskurzu je právní doktrína. Pouze důkladnou a kritickou reflexí jednotlivých rozhodnutí Ústavního soudu lze dojít k postupnému nearbitrárnímu vymezení jednotlivých sociálních práv a jejich esenciálního obsahu. Článek tedy nekončí řešením problému, ale pootevřením nové kapitoly zkoumání, tj. věcné polemiky s jednotlivými nálezy Ústavního soudu vedle teoretického hledání správné metodologie.

⁵¹ Již citovaný nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/15.

⁵² Již citovaný nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/13.

⁵³ Srov. ALEXY, R. Legal Certainty and Correctness. *Ratio Juris*, 2015, roč. 28, č. 4, str. 441–451.