

Sociální právo jako formalizovaná povinná solidarita



Kristina Koldinská

ANOTACE

Sociální ochrana v nejširším slova smyslu je předmětem systému práva, které lze označit jako právo sociální. Autorka si klade za cíl vymezit jeho povahu a obsah a současně reflektovat jeho současnou podobu v kontextu měnících se společenských podmínek ve 21. století. Polemizuje nad tím, zda aktuální sociální právo je schopno reagovat na nové fenomény a výzvy, které moderní vývoj přináší.

KLÍČOVÁ SLOVA

Sociální právo, povinná solidarita, společenské výzvy 21. století

Svou poslední knihu profesor Tomeš věnoval tématu, které mu dlouhodobě leželo na srdci, dlouho o něm přemýšlel a diskutoval s kolegy i těmi, kteří se směli nazývat jeho přáteli. Do publikace *Povinná sociální solidarita* (2018) Tomeš vtiskl svůj vědecký, pedagogický i lidský odkaz. K jeho úvahám bych ráda v následujících řádcích přidala svůj „právníkový dovětek“ na téma sociálního práva. K tomuto konceptu mě dovedly hodiny diskusí a rozprav, kdy mě pan profesor učil uvažovat nad oborem, který jsme si oba zamilovali, neboť, jak on rád říkával, „je to jedno z mála právních odvětví, resp. právních profesí, kde se nikomu neubližuje a naopak se pomáhá.“

SOCIÁLNÍ OCHRANA – KONCEPT SMĚŘUJÍCÍ K SOCIÁLNÍMU PRÁVU

Přijmeme-li tezi, že sociální politika je především úsilím o koncipování politiky státu s cílem vytvořit takový systém, který bude společnost chránit před vznikem sociálních patologií a zabezpečí v ní sociální soudržnost, je sociální ochrana a její systém jednou z forem konkrétní realizace sociální politiky (Tomeš, 2001).

Účelem sociální ochrany je v tomto smyslu chránit občany (event. jejich rodiny) v případě, že jim hrozí určité „sociální nebezpečí“, tedy hrozí, že dojde k sociálně nepříznivé situaci, nebo k ní již dokonce došlo. Sociální ochrana je tedy velmi široký pojem, jenž zahrnuje všechna opatření, jež mají zabraňovat vzniku nepříznivých sociálních situací, nebo alespoň zmírňovat jejich dopad na život jedince a jeho rodiny, pokud takové situace již nastanou. Pod pojem sociální ochrany tedy neřadíme jen klasické „dávky sociálního zabezpečení“. V širokém pojetí tohoto pojmu sem patří např. i ochrana bezpečnosti a zdraví při práci, zákaz dětské práce, zvláštní pracovní podmínky žen a mladistvých, sociálně-právní ochrana dětí apod.

V rámci sociální ochrany se definují jednotlivé systémy sociální ochrany, jež používají různé nástroje k realizaci sociální ochrany. Jedná se o dávky a služby, tedy taková plnění, jež zlepšují sociální postavení osob či rodin, jimž hrozí určitá nepříznivá sociální situace, nebo k ní již došlo. Kromě dávek a služeb právo může (a také tak činí) regulovat soukromoprávní vztahy tím, že intervenuje do jinak velmi široké



smluvní svobody subjektů právních vztahů a tuto, zpravidla ve prospěch slabší strany vztahu, omezuje.

Systém práva, který upravuje výše uvedené, lze označit jako sociální právo.

SOCIÁLNÍ PRÁVO

Sociální právo je pojmem běžně používaným v zahraniční literatuře (*Sozialrecht, social law, diritto sociale, droit sociale*).

Zřejmě nejpropracovanější definice sociálního práva lze nalézt v německé odborné literatuře. Prof. Zacher před více než 40 lety definoval sociální právo velmi široce jako „všechna právní odvětví, která se vyznačují zvýšenou intenzitou sociálně politického obsahu“ (Zacher, 1976). Jiná definice považuje sociální právo za „ty části práva, jejichž cílem je vyrovnání sociálních rozdílů, především v podobě nedostatků jedinců a určitých skupin obyvatel v materiálním zajištění, rovnosti příležitostí a možnosti vlastního uplatnění a rozvoje“ (Werthenbruch, 1977).

Při vymezení sociálního práva není středem pozornosti jednotný obor práva, ale vychází se z práv jedinců či skupin obyvatel. Lze říci, že definice sociálního práva musí vždy vycházet z koncepce sociálních práv, jež jsou součástí základních lidských práv. Sociální právo tedy můžeme z tohoto hlediska definovat rovněž jako ty části práva, jejichž cílem bude uplatnění a provedení základních sociálních práv občanů. Takto je sociální právo nahlíženo ve stejnojmenné monografii (Koldinská, 2013).

Normy sociálního práva promítají to, co nazýváme sociálním státem, odrážejí sociálně politické myšlení (a pokud možno i vize) politické reprezentace v současném okamžiku. Sociální právo zároveň provádí sociální práva zakotvená v lidskoprávních dokumentech. Mezi tato práva řadíme právo na práci a na spravedlivou odměnu za ní, právo na zabezpečení základních životních potřeb, ale i právo na vzdělání, na rodinu a její ochranu, právo na zdraví a v současné době i právo na bydlení či právo na zdravé životní prostředí.¹ Sociální právo, jež je spjata se sociálním státem, je zároveň více, než jiné obory práva, spjata s politikou (nejen sociální) a v poslední době se stává přímo politikem v tom smyslu, že je politika především těch stran, jež mají sklony k populismu.

Úvahy nad tím, co všechno zahrnuje sociální právo, se liší autor od autora a v odborné literatuře nepanuje shoda nad tím, jak přesně toto odvětví definovat (srov. Koldinská 2013 a např. Chvátalová 2018). Někteří autoři chápou sociální právo jako oblast práva spojenou se zaměstnáváním a aplikací sociálních práv, jiní jako tu část práva, jež stojí oproti soukromému právu a reguluje státní finanční pomoc.

Každopádně odborná literatura nepochybuje o tom, že:

- sociální právo zahrnuje i sociální, resp. ochranné aspekty pracovního práva a vztahů souvisejících se zaměstnáváním (Shaw, 2000) a rovněž
- že se jedná o veřejnoprávní odvětví, stojící mimo právo smluvní (Hervey, 1998).

¹ V judikatuře Ústavního soudu jsou jako sociální práva vnímána ta, jež jsou obsažena v Listině základních práv a svobod, přičemž některá z nich ÚS za sociální přímo označuje — např. právo na zdraví (Pl.ÚS 19/14 ze dne 27. 1. 2015), právo na bydlení (I.ÚS 1897/07 ze dne 2. 10. 2007), či právo na hmotné zabezpečení ve stáří (Pl.ÚS 4/07 ze dne 1. 12. 2009).

Zároveň je v současné době, a především v českém kontextu třeba vyzdvihnout, že sociální právo je prolno zásadou rovného zacházení a zákazem diskriminace, jakožto premisou správného nastavení a fungování právních vztahů sociálního práva.

Pokud je sociální právo právem veřejným, pak u něj neplatí jen to, že ve věcech sociálního práva většinou rozhodují orgány veřejné správy (zaměstnanost, sociální pojištění, státní sociální podpora či sociální pomoc), či do těchto vztahů alespoň ingerují (viz pravomoci inspektorátů práce) (Koldinská, 2013).

Sociální právo, jakožto výraz sociálního státu je ale rovněž „věcí veřejnou“ v tom smyslu, že odráží sociální vývoj ve společnosti a zároveň jeho normy mají reagovat na aktuální i budoucí sociální problémy, jež mají předjímat. V tomto smyslu je sociální právo „dvakrát veřejné“ — jednou převažujícím veřejnoprávním charakterem svých norem a jednou veřejným zájmem na zdárném vývoji sociálního práva a jeho koncepcie, jež je odrazem uvážené sociální politiky.²

Uvážená sociální politika v právě zmíněném smyslu musí nicméně odrážet uváženě formulovaný koncept Tomešem diskutované povinné solidarity v rámci dané společnosti.

Koncept povinné solidarity, a tedy i obsah sociálního práva, se proměňuje s časem, zejména v poslední době, kdy se zdá stále zřejmější, že dosavadní koncepty pro moderní podobu sociálního práva nemohou stačit, má-li povinná solidarita účinně působit ve prospěch soudržnosti společnosti.

SOCIÁLNÍ PRÁVO JAKO VYJÁDŘENÍ POVINNÉ SOLIDARITY VE 21. STOLETÍ – VÝZVY A MOŽNÉ ODPOVĚDI

Na tomto místě je snad vhodné zmínit některé základní výzvy, jež před současným sociálním právem (a to nejen v ČR) stojí, a zároveň nastínit možné odpovědi.

Jednou z nepochybně velkých a aktuálních výzev pro současné sociální právo je **migrace**. Přijmeme-li skutečnost, že evropské společnosti budou i v budoucnu muset přijímat migranty, hodlají-li si zachovat svou humanistickou a lidskoprávní tradici, na které stojí, nabízí se otázka po budoucnosti sociálních systémů a tedy i budoucnosti sociálního práva a nastavení jeho norem.

Právo EU již v současné době předpokládá volný pohyb a zachování sociálních práv občanů třetích zemí, kteří legálně pobývají na území některého z členských států.³ Zůstávají však nedořešené otázky, jak na příliv migrantů a jejich následný pohyb po Unii mají reagovat národní právní úpravy. Otázky, na které je stále třeba hledat odpověď, jsou následující:

- Jak integrovat na pracovní trh občany třetích států, jejichž víra se projevuje navenek např. zahalováním částí těla — jako je tomu u různých typů muslimských

2 Srov. Koldinská, K. Social law — public law in an European context?. In. The Lawyers Quarterly Vol. 7 No. 4. 2017. Tato část předkládané statě je inspirována citovaným dílem.

3 Je nicméně pravdou, že právě princip volného pohybu osob utřil značné šrámy v souvislosti s brexitem a děním před rozhodnutím o něm. K tomu více Verschuere (2016) a Koldinská Tomeš, Křčepelka (2017).

OPEN
ACCESS

ženských šátků.⁴ Jak zároveň zajistit rovnost zacházení při současném zachování sekularizace evropských společností a např. i bezpečnosti a ochrany zdraví při práci v některých provozech.

- Do jaké míry zachovat právo na pobyt, zaměstnání i volný pohyb po unii u občanů třetích států, kteří svá práva odvodili od svých rodinných příslušníků v případě, že se rodinný svazek rozpadl? A jak reagovat v případě potomků vzešlých z takových svazků?
- Jak nastavit důchodové systémy a provázat je se systémy sociální pomoci, pokud občané třetích států neodpracovali dostatečný počet let na území Unie, aby splnili potřebnou dobu pojištění, a zároveň neexistuje dvoustranná smlouva se zemí jejich původu, nebo tato není vzhledem k válečné situaci v zemi aplikovatelná?
- Jak nastavit systémy zdravotnictví a do jaké míry je otevřít občanům třetích států v případě, že např. národní systém vyžaduje určitou dobu pojištění a zároveň existuje zájem na ochraně veřejného zdraví. Jak zohlednit v systému poskytování zdravotních služeb skutečnost, že v některých kulturách, ze kterých občané třetích států přicházejí, je nepřijatelné, aby např. vyšetření provedla osoba opačného pohlaví?
- Jakou podobu by mělo mít inkluzivní vzdělávání v evropských zemích, ve kterých budou větší procento, než tomu bylo dříve, tvořit občané třetích států?
- Jak využít potenciál občanů třetích států v systémech sociálních služeb?

Výše uvedené a jistě i další otázky by měly být součástí nejen sociálněpolitických, ale i čistě politických debat, mají-li tyto být vedeny zodpovědně a s respektem k budoucím generacím. Sociální systémy navíc potřebují poměrně rychlé odpovědi s dlouhodobou vizí, nemají-li upadnout do krize a rozkolísat tak stabilitu a soudržnost evropských společností.

Lze předpokládat, že sociální právo bude muset v brzké budoucnosti reagovat na výše uvedené otázky např. posílením ochrany před diskriminací, doprovázené ale jasnou definicí toho, co už je třeba za diskriminaci, zejména na pracovním trhu a event. i v sociálním zabezpečení, považovat.

Rovněž bude přicházet v úvahu potřeba změnit koncepci důchodových systémů tak, aby tyto dokázaly v našich zemích přijmout příspěvky do nich ze strany nově přichozích a zároveň definovaly spravedlivou náhradu takových příspěvků v případě návratu do země původu. Pro mnoho evropských států, ČR nevyjímaje, by to mělo znamenat zintenzivnit vyjednávání o bilaterálních smlouvách s více státy mimo EU (Štefko, 2016).

Velkou výzvou a zároveň příležitostí v souvislosti s migrací se jeví vztah občanů třetích zemí k systémům sociálních služeb, především v oblasti dlouhodobé péče. V této souvislosti lze přivítat úsilí Mezinárodní organizace práce k zabezpečení sociálních práv domáckých zaměstnanců, kteří se často rekrutují z řad občanů třetích států a zároveň nezřídka pracují v šedé, či dokonce černé ekonomice (Novitz a Syrpis, 2015; Blackett, 2018).

⁴ Do této otázky nevnesla zcela jasno judikatura SDEU ve věcech C-188/15 Bougnaoui a C-157/15 Achbita.



Další důležitou výzvou je **sociální vyloučení**, jež může vzrůst i v souvislosti s migrací, pokud se nezdaří a bude selhávat integrace. V ČR jsou sociálním vyloučením ohroženi a často i postiženi především Romové. Poměrně vysoké procento Romů žije v chudobě, dlouhodobé nezaměstnanosti a často i bez základního vzdělání, podmínky bydlení takto vyloučených rodin (včetně dětí) jsou dlouhodobě nevyhovující.⁵

Nedávné změny úpravy sociální pomoci ukazují, kam až může vést krok, ve kterém povinná solidarita vymizí (srov. kauza tzv. bezdoplatkových zón, které jsou oprávněně kritizovány především proto, že jejich zavádění zřejmě povede k prohlubování sociálního vyloučení, než řešení problémů s předraženými nájmy v ubytovnách ve vyloučených lokalitách).⁶

I v této souvislosti se objevuje několik otázek týkajících se dalšího vývoje sociálního práva:

- Jak motivovat zaměstnavatele k zaměstnávání těžko zaměstnatelných pracovníků? Jak koncipovat veřejné práce a zaměstnávání ze strany obcí, jež by v sociální integraci svých vyloučených občanů měly sehrávat stěžejní roli?
- Jak posílit sociální práci obcí a propojit ji s prací nevládních organizací s cílem sociálního začlenění vyloučených rodin?
- Jak nově koncipovat a nastavit funkční systém sociálního bydlení, který by zamezil dalšímu rozvoji a rozšiřování sociálně vyloučených lokalit? Jak sociální bydlení více individualizovat, doplnit adekvátními sociálními službami a namířit je i na další typy osob ohrožených sociálním vyloučením — např. na osoby bez domova?
- Jak koncipovat inkluzivní vzdělávání a navazující integraci na trh práce?

Odpovědi budou zřejmě opět souviset s nastavením povinné solidarity, v tomto případě pro obce a místní instituce. V této oblasti navíc povinná solidarita, vyjádřená v sociálním právu, může (a má) sehrávat stěžejní roli směřující k zachování respektu k základním sociálním právům. Opatření, která bude nutné přijmout, mohou být pro většinovou společnost (vzhledem k jejímu současnému naladění) nepopulární, přesto jsou nutná pro zachování soudržnosti společnosti jako celku. Spíše, než nad dávkami, je nicméně třeba se zamyslet nad terénními sociálními službami a jejich dostatečným financováním, nad koncepcí sociální práce ve vyloučených lokalitách, a v neposlední řadě i nad smysluplnou koncepcí sociálního bydlení.

Jednou z dalších velkých otázek, jež se rovněž bytostně dotýkají ČR a koncepce sociálního práva v naší zemi, je **stárnutí populace**.

Otázek je tu rovněž několik:

- Penzijní systémy a jejich udržitelná koncepce — potřebujeme více pilířů, pokud ano, tak jakých a v jakém poměru? Které budou povinné a které dobrovolné?
- Zdravotní péče a její koncepce zohledňující specifické potřeby seniorů, propojení zdravotních a sociálních služeb již v lůžkových zdravotnických zařízeních tak,

5 Srov. Vláda ČR Zpráva o stavu romské menšiny za rok 2017, dostupné na <https://www.vlada.cz/cz/ppov/zalezitosti-romske-komunity/dokumenty/zprava-o-stavu-romske-mensiny-za-rok-2017-168061/>

6 Dosud nerozhodnutá věc Pl. ÚS 40/17.



aby již při poskytování zdravotních služeb probíhala pohybová i mentální aktivizace a rehabilitace pacienta, orientovaná na soběstačnost a samostatné zvládání základních životních úkonů.

- Rozvoj sociálních služeb poskytovaných ve vlastním sociálním prostředí seniorů.
- Aktivizace seniorů a jejich solidarizace se společností.

I v této oblasti je zřejmé, že do koncepce sociálního práva bude promlouvat nejen stárnutí populace, ale i nárůst role nových technologií ve všech oblastech života. Povinná solidarita by se v této oblasti měla soustředit na dostatek služeb, podporu péče doma (včetně automatických či poloautomatických pomůcek a aplikací), aktivní účast seniorů na podpoře soudržnosti společnosti (od práce s dětmi, přes kurzy organizované seniory, až po účast na charitativních projektech).⁷

V neposlední řadě je třeba uvažovat o nové koncepci důchodového pojištění, aby tento systém byl schopen v budoucnu reagovat na sdílenou ekonomiku a další alternativní formy práce. (Pichrt, Boháč a Morávek, 2017).

Posledním okruhem, který jsem chtěla zmínit, je výzva související s poměrně radikální **změnou sociálních rolí** ve společnosti, a to nejen vůči ženám, ale rovněž vůči výše zmíněným seniorům, nebo naopak i mladým lidem.

Se sociálními proměnami společnosti souvisí následující otázky:

- Jak účelně podporovat sladování pracovního a soukromého života, ustoupit od pouhého ochranářství a zaměřit se na aktivní a dobrovolný podíl zaměstnavatelů na tomto procesu? Stačí nám zavedení otcovské?
- Jak napomoci tomu, aby v rámci pojmu sladování pracovního a soukromého života nebyla vnímána pouze péče o děti, ale i péče o seniory? Jak tedy podpořit pečující osoby? Stačí nám zavedení dlouhodobého ošetrového?
- Jak mají pojistné systémy zohlednit nové formy práce — nejen z hlediska teleworkingu, job sharingu apod., ale i z hlediska dobrovolné činnosti zaměstnanců, či vzájemnostních aktivit zaměstnanců směřujících k podpoře péče o děti či o seniory v pracovní době?

ZÁVĚR

Již z výše uvedených několika otázek je patrné, že „staré“ právo sociálního zabezpečení se svými tradičními instituty zřejmě není schopno reagovat na nové fenomény a výzvy, kterým evropské společnosti čelí. I v české právní úpravě nalezneme mnoho důkazů pro to, že stávající předpisy sociálního práva stěžejí reflektují novější požadavky, nebo dokonce v některých případech nahrávají nekalým praktikám.⁸

Ponechme tedy sociální právo zasazené do práva veřejného, vnímejme jej jako jeden z nejživějších oborů práva, se kterým je téměř každý občan v každodenním styku. Sociální právo zůstane nepochybně „každodenním chlebem“ sociálního pra-

⁷ Debata se v poslední době vede např. ve Spojeném Království — srov. několik článků v deníku Guardian v roce 2018.

⁸ Srov. např. stále ještě řešený případ Pl. ÚS 40/17 týkající se tzv. bezdoplatkových zón.

covníka, bude se ale spolu s jeho prací měnit, protože bude reagovat na nové výzvy kladené společností a jejími potřebami. Sociální právo může rovněž sehrát důležitou roli v udržení soudržnosti a demokracie ve společnosti (platí to minimálně o prostoru střední Evropy).

Míra účelně a smysluplně nastavené povinné solidarity projevované především v sociálním právu zřejmě zůstane ukazatelem demokratické vyspělosti a soudržnosti společnosti. Pokud český zákonodárce nezapomene na Tomešův koncept povinné solidarity, nemáme se čeho obávat.

ZDROJE

- Blackett, A. ‚Regulatory Innovation on Decent Work for Domestic Workers in the Light of International Labour Organization Convention No. 189‘ (2018) 34 *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 141–148.
- Hervey, T. *European Social Law and Policy*. London. Longman, 1998
- Chvátalová, I. a kol. *Právo sociálního zabezpečení v České republice a EU*, Plzeň. Aleš Čeněk, 2018.
- Koldinská, K. Social law — public law in an European context?. In. *The Lawyers Quarterly* Vol. 7 No. 4. 2017.
- Koldinská, K. *Sociální právo*, C. H. Beck. Praha. 2013.
- Novitz, T., Syrpis, P. ‚The Place of Domestic Work in Europe‘ (2015) 6 *European Labour Law Journal*. 104–127.
- Pichrt, J., Boháč, R., Morávek, J. (eds.) *Sdílená ekonomika — sdílený právní problém?* Wolters Kluwer. Praha 2017.
- Shaw, J. (ed.) *Social Law and Policy in an Evolving European Union*. Oxford. Hart Publishing, 2000.
- Štefko, M. České veřejné důchodové pojištění v době migrační krize, in Koldinská, K., Scheu, H. Ch., Štefko, M. (eds.) *Sociální integrace cizinců*. Auditorium, Praha 2016.
- Tomeš, I. *Povinná sociální solidarita*. Karolinum. Praha. 2018.
- Tomeš, I. *Sociální politika — teorie a mezinárodní zkušenost*. Socioklub. Praha. 2001.
- Verschueren, H. (ed.) *Residence, employment and social rights of mobile persons : on how EU Law defines where they belong*. Intersentia. Antwerpen. 2016.
- Wertenbruch, W. *Sozialvewaltungsrecht*, 1974.
- Henke, N. *Grundzüge des sozialrechts*. 1977.
- Zacher, H. F. *Grundfragen theoretischer und praktischer sozialrechtlicher Arbeit*. VSSR. 1976.

