

Pojetí sociálního práva, jeho předmět, systém a nástroje

§ 1 Pojem a předmět sociálního práva

Jak bylo již v úvodu napsáno, navrhované pojetí sociálního práva vychází z beveridgeovského pojetí sociálních povinností státu vůči svým občanům.¹⁵ Sociální stát evropského typu musí vyvinout úsilí ve prospěch svých občanů v boji proti jejich nevzdělanosti, nemoci, nezaměstnanosti, nouzi a zanedbanosti. K tomu se zavázal ratifikací světových a evropských úmluv v rámci OSN, MOP, WHO, UNESCO, Rady Evropy (RE) a přijetím práva Evropské unie (EU).¹⁶ To vše se týká i ČR, která je sociálním státem evropského typu. Přijala na sebe povinnost organizovat veřejnou solidaritu ve prospěch svých nevzdělaných, nemocných, nezaměstnaných a sociálně potřebných občanů a chránit je proti nežádoucímu jednání sociálně zanedbaných občanů. Sociální právo tedy vnímáme jako odvětví veřejného práva, upravující veřejné intervence do soukromoprávních vztahů v zájmu sociální ochrany občanů.

Výklad se bude týkat veřejnoprávního rámce, v němž se budou v praxi sociální a další pracovníci pohybovat, nikoli soukromého práva. Pracovní smlouva mezi soukromými subjekty je smlouva závazkového práva, má být tedy upravena občanským zákoníkem. To, že je dnes v bývalých komunistických zemích upravena zákoníkem práce, mimo občanský zákoník, je produktem uspořádání předchozího totalitního státu, který byl vlastníkem všech výrobních prostředků a všichni občané byli více či méně jeho zaměstnanci; proto potřeboval jakýsi celospolečenský pracovní řád a zákoník práce tuto funkci plnil. Komunistický stát pracovní smlouvu deklasoval jen

¹⁵ BEVERIDGE, W. *Pillars of Security*. Londýn: Allan and Unwin, 1943.

¹⁶ Všechny mezinárodní úmluvy, které ČR ratifikovala, jsou publikované v úředních sbírkách (Sb. m. s. a Sb.). Úmluvy o lidských právech jsou dostupné na www.mpsv.cz.

na „spouštěcí mechanismus“ pracovního poměru. Je načase pracovní smlouvě vrátit její význam tím, že se zařadí mezi ostatní občanskoprávní smlouvy.

Předmětem sociálního práva je veřejná sociální ochrana obyvatelstva. Vychází z pojmu sociální ochrana, který má dvě významové hladiny. V širším významu¹⁷ zahrnuje všechny ostatní pojmy, jako jsou sociální péče (v užším i širším, původním významu), pracovněprávní ochrana zdraví a bezpečnosti při práci, sociální zabezpečení včetně sociálního pojištění, sociální služby, ochrana sociálního prostředí (sociální ekologie a průmyslová hygiena), zdravotní a sociální prevence a sociálně-zdravotní rehabilitace. Je jím označován soubor všech veřejnoprávních nástrojů, kterými se zabezpečují záměry sociální ochrany, tak jak jsou definovány v paktech OSN upravujících lidská, osobní a sociální práva, v Evropské sociální chartě a Listině základních práv EU. Označuje systematické úsilí státu jako veřejnoprávního subjektu o zabezpečení povinné sociální solidarity, zejména o (i) sociální začlenění svých občanů a jejich ochranu při výdělečné činnosti, (ii) dostupnost veřejných dávek a služeb a (iii) řešení obtížných životních situací občanů, které vedou k ekonomické nebo sociální nouzi, jejich vyloučenosti ze standardních sociálních procesů a které občané nejsou schopni řešit vlastními silami nebo silami své rodiny či sousedskou výpomocí. Tímto úsilím stát zajišťuje nezadatelná občanská práva na práci a spravedlivou odměnu za ni, na důstojné pracovní podmínky, na rodinu a výchovu svých dětí, na svobodný a důstojný život a na důstojné životní minimum.

V užším pojetí¹⁸ sociální ochrana zahrnuje dostupnost kvalitní zdravotní péče, obligatorní systémy sociálního pojištění (zdravotní, úrazové, nemocenské a důchodové) a státního zaopatření (státní sociální podpora a zabezpečení pro státní zaměstnance) a fakultativní systémy sociální péče (podpora v hmotné nouzi a sociální služby).

Sociální právo vychází ze širšího pojetí sociální ochrany a upravuje všechny důležité podmínky vzdělání, zdraví, práce a života občanů regulací (i) pracovních a životních podmínek, tj. veřejnoprávní intervencí do soukromoprávních vztahů, (ii) sociálních souvislostí poskytování zdravotních služeb a vzdělávání, (iii) hmotného zabezpečení soustavou sociálních dávek a (iv) služeb zajišťujících důstojné sociální podmínky života člověka.

Sociální právo reguluje především veřejné transfery ve prospěch sociálně potřebných občanů a tak realizuje povinnou solidaritu, definovanou ústavními

¹⁷ TOMESŠ, I. *Obory sociální politiky*. Praha: Portál, 2012, s. 365.

¹⁸ TRÖSTER, P. a kol. *Právo sociálního zabezpečení*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013.

právy občanů na zdraví, vzdělání, práci, sociální zabezpečení a sociální péči včetně sociálních služeb. Má tedy výrazné ekonomické souvislosti.¹⁹ Podle některých autorů je i zdrojem ekonomického růstu, mimo jiné tím, že tlumí zdroje sociálního napětí.²⁰

§ 2 Vývoj, který vedl ke vzniku sociálního práva

K pochopení předmětu sociálního práva jej musíme vnímat v historickém kontextu, protože toto odvětví práva se vyvíjelo v konkrétním sociálním čase, v konkrétním sociálním prostoru a ve své historii prošlo řadou metamorfóz.

Soudobé sociální právo historicky navazuje na snahu antických společností veřejnou intervencí zabránit dlužnímu otroctví (např. Perikles),²¹ na chudinské právo, které již ve středověku veřejnou intervencí upravovalo chudinskou péči, a od první světové války přerostlo v komplexnější sociální péči (anglicky *social welfare*), o jejíž povaze jako veřejné intervence nemůže být pochybnost. Středověké chudinské právo nahradilo církevní filantropii²², v Evropě ideologicky zdůvodněnou křesťanským učením o lásce k bližnímu, když velké zhoubné epidemie a náboženské války v 15. až 17. století vyprovokovaly bídu takového rozsahu, že se pouhou křesťanskou filantropií nedala zvládnout.

Stabilita společnosti byla ohrožena masivní pauperizací. Svobodná města, ve snaze ochránit majetek občanů, začala regulovat žebrání a opírala se přitom o Patent o tulácích a žebrácích (1661)²³. Později, spolu se šlechtou, organizovala azylová zařízení (chudobince, špitály pro chudé zdravotně postižené, starobince, sirotčince atd.) a služby pro chudé (vyvažování, veřejné lázně, bazální zdravotní péče, ratejny atp.). Po zrušení nevolnictví (1781) a následné migraci bývalých poddaných, zchudlých „osvobozených“ tuláků do měst převzal na sebe tuto péči

¹⁹ BARR, N. *The Economics of the Social Welfare State*. London: Weidenfeld and Nicolas, 1990.

²⁰ SCITOVSKY, T. *Welfare and Growth*. Londýn: Allen and Unwin, 1964.

²¹ TOMEŠ I. *Úvod do teorie a metodologii sociální politiky*, Praha: Portál, 2010.

²² Ideovým jádrem evropské koncepce sociální ochrany je křesťanský etický kodex vycházející z Mojžíšova Desatera.

²³ Navazoval na ustanovení policejního řádu Ferdinanda I. (1554), který zavedl Domovské právo (viz TOMEŠ, I. *Úvod do teorie a metodologii sociální politiky*. Praha: Portál, 2010, s. 71.).

stát. Vznikaly systémy pomoci chudým²⁴, které se pozvolna vyvinuly v soudobé systémy sociální pomoci.

Sociální právo ve formátu městského chudinského práva upravovalo soustavu převážně komunálních opatření na pomoc chudým, a to nejprve obecními (otcové chudých, domovské právo atp.) a v době, kdy svobodný trh rozkládal naturální prostředí feudalismu, zejména po zrušení poddanství a roboty (1848), i státními právními zásahy. Nejprve chudinské právo a později správní právo (1868)²⁵ upravovalo pravidla pro veřejnoprávní administrativu organizující a poskytující chudinskou pomoc.

Právní úprava byla výrazně veřejnoprávní a plnila dvě funkce:

- (i) mocenskou, zejména regulativní, kontrolní a policejní; regulovala práva a povinnosti veřejné správy, která dozírala nad dodržováním právních předpisů chudinou, a
- (ii) služební; chudým se z veřejných prostředků poskytovaly služby (jídlo, přístřeší, osobní hygiena), azyl a finanční podpory, tedy upravovala rozdělování z veřejných rozpočtů.

V první fázi svého vývoje sociální právo regulovalo jen veřejnou chudinskou péči. To byl formát zprvu dobrovolné, později povinné univerzální solidarity, financované z veřejných rozpočtů.

Vedle chudinského práva vznikaly vzájemnostní pokladny jako druhá vývojová trajektorie. S rozvojem tržních vztahů, řemesel a obchodu byly sociálně ohroženy i rodiny řemeslníků a obchodníků, kteří ztratili zemědělské zázemí; ztrátou pracovní schopnosti a ztrátou živitele byly tyto rodiny ohroženy na životě. Řemeslnické cechy a obchodnické hanzy proto tvořily vzájemnostní pokladny. Podle vzorů cechů začali takové pokladny tvořit i tovaryši (zaměstnanci cechovních mistrů) a učňové a v 19. století i tovární dělníci.

První pokus o vzájemnost byl realizován mezi horníky ve 14. století (*Ius regale montanorum*, rozuměj právo horního regálu, 1300). Byl to „regál“, tj. výsadní právo panovníka přinášející mu majetkový prospěch, který obsahoval první (ještě velmi primitivní) předpisy o vzájemnosti v případě smrti horníka (péče o pozůstalé) a bezpečnostní předpisy. Do bratrských pokladen přispívali i majitelé dolů.

²⁴ Nařízení pro Království české z 19. srpna 1785 podle dvorského dekretu ze dne 26. listopadu 1784, jímž byla tato povinnost uložena vrchnosti a od roku 1854 obcím.

²⁵ RÁKOSNÍK, J., TOMESŠ, I., a kol. *Sociální stát v Československu*. Praha: Auditorium, 2013.

Tato vzájemnost byla soukromoprávní povahy²⁶.

Všeobecný občanský zákoník obecně upravoval vztahy mezi soukromými fyzickými a právnickými osobami v oblasti majetkové, rodinné a závazkové. Mezi závazkovými vztahy byla obecně upravena i služební (rozuměj pracovní) smlouva (§ 1151–1171). Vztahy služební (pracovní) mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem byly výlučně soukromoprávní a první výraznější veřejnoprávní zásahy do soukromých vztahů přicházely až v polovině 19. a začátkem 20. století (horní zákon, živnostenský zákon, tři novely občanského zákona). Intervence do soukromého práva měly povahu veřejnoprávní intervence a zprvu regulovaly bezpečnost a ochranu při práci a později pracovní dobu a dovolenou. Veřejnoprávně se postupně regulovaly i některé typy občanskoprávních služebních (pracovních) smluv, jako např. učební smlouva, domácí práce, domovníci, tedy odvětví, ve kterých byli lidé nejvíce vykořisťováni svými zaměstnavateli a vyžadovali ochranu státu.

Do tohoto procesu vstoupilo veřejné právo v 19. století v Německu zavedením sociálního pojištění, tedy formou povinné vzájemnosti.²⁷ S Bismarckovými sociálními reformami se koncept sociálního práva podstatně rozšířil o sociální pojištění. S rozvojem industriální společnosti Bismarck, a po něm i rakouský ministerský předseda Taaffe, zavedli do sociálního práva nový princip – princip povinné skupinové solidarity, tj. povinnou vzájemnost, kterou organizoval stát formou sociálního pojištění zprvu pro dělníky, později i pro soukromé úředníky a nakonec pro všechny zaměstnance.²⁸ Sociální právo nově regulovalo i sociální bezpečnost. Pojetí sociální bezpečnosti, co do obsahu a rozsahu, bylo a dodnes je ambivalentní a v průběhu dějin se vyvíjelo.

Slova *sociální bezpečnost* poprvé v dějinách použil generál S. J. A. Bolívar y Ponte. Při svých reformních snahách v Mexiku (1826) označoval slovy *seguridad social* cíle své sociální politiky. Sliboval *seguridad social*, tedy sociální bezpečnost, pro všechny občany ve smyslu zavedení státní sociální péče. Tohoto pojmu použil obdobně,

²⁶ Základem středověké soukromoprávní regulace byly (i) městské právo (Koldín, 1579), (ii) živnostenský zákon (1854) a (iii) Všeobecný občanský zákoník (1811). Živnostenský zákon upravoval vztahy mezi živnostníkem a jeho zaměstnanci.

²⁷ PESCHKE, P. *Geschichte der deutschen Sozialversicherung*. Berlín: Tribune, 1962.

²⁸ MILLER, S. M., REISSMAN, F. *Social Class and Social Policy*. New York: Basic Books Inc., 1968.

jako bychom dnes použili pojmu veřejně organizovaná záchranná sociální síť nebo sociální pomoc.²⁹

Po první světové válce sociální právo ČSR upravovalo sociální péči a některá odvětví sociálního pojištění. Koncem 19. a počátkem 20. století se jako sociální označovala povinnost některých kategorií občanů povinně se solidarizovat (sociálně pojistit) a systematická péče státu a obcí o „sociálně slabší“ občany, hrazená z veřejných rozpočtů. V roce 1918 vzniklo i ministerstvo sociální péče (dnes Ministerstvo práce a sociálních věcí, MPSV). Přijaly se i první veřejné intervence do pracovních poměrů, např. úprava pracovní doby (1918).

Za druhé světové války pojem sociální péče (anglicky *social welfare*) s novou koncepcí sociálních rolí státu získal nový, širší obsah. Použil se k označení povinné univerzální solidarity mezi občany a širší náplně sociálního státu (Beveridge, 1942). Vznikl koncept národního pojištění se sociální podporou jako záchrannou sociální sítí a se sociálními službami. V této podobě byla sociální bezpečnost – jako právo občana na podporu státu – definována ve Všeobecné chartě lidských práv OSN (1948), která byla sice jen politickým dokumentem, ale ovlivnila další vývoj. Obsah práva na sociální bezpečnost byl podrobně definován v mezinárodní úmluvě MOP č. 102/1952, o sociální bezpečnosti (minimální standardy), do češtiny nepřesně přeloženo jako minimální normy sociálního zabezpečení³⁰. RE tyto povinnosti podrobně definovala v Evropském zákoníku sociální bezpečnosti (1964)³¹, do češtiny nepřesně přeloženo jako Evropský zákoník sociálního zabezpečení. V dalším textu se přidržíme nepřesného překladu, protože je u nás vžitý, a místo „sociální bezpečnosti“ se přidržíme oficiálního překladu „sociální zabezpečení“.

Pojem **sociální bezpečnost** se užívá v celém světě, viz anglicky *social security*, německy *soziale Sicherheit*, španělsky *Seguridad social*, francouzsky *Securité sociale* atd. Pojem **sociální zabezpečení** byl u nás rozšířen v souvislosti s komunistickými reformami likvidujícími národní pojištění, a to v právních předpisech v letech 1954 až 1964, tedy v době sovětizace naší společnosti a práva (Rakosník, 2010). *Sociální zabezpečení* je pojem pravděpodobně převzatý z ruštiny.

²⁹ TOMEŠ I. *Úvod do teorie a metodologii sociální politiky*. Praha: Portál, 2010.

³⁰ ILO. *Conventions and Recommendations*. 1919–1981, Ženeva: ILO, 1981.

³¹ ČR ratifikovala v roce 2001 (č. 90/2001 Sb.) a ministerstvo název přeložilo do češtiny jako Mezinárodní zákoník sociálního zabezpečení.

S pojmem zabezpečení (*obespečenije*) se poprvé v Evropě setkáváme v roce 1919 v programu Všesvazové komunistické strany (bolševiků) pro označení všeobsahujícího systému sociálních dávek pro všechny zaměstnance, hrazených ze státních zdrojů, který však nebyl realizován pro nedostatek prostředků v době občanské války (1919–1923)³². V roce 1964 byl takto označen zákon, který upravoval důchodové zabezpečení a sociální péči pro těžce zdravotně postižené. Tím byl obsah pojmu zúžen a v této zúžené podobě se také často používá dodnes. Jeho věcný rozsah je podstatně užší, než jak je sociální bezpečnost mezinárodně definována.

Rozdíl mezi „bezpečností“ a „zabezpečením“ není jen slovní, ale odráží i rozdíly v pojetí této instituce. První označuje požadovaný stav bezpečí a druhý jen činnosti směřující k určitému stavu. Nejde tedy o nepřesnost v překladu do češtiny, ale o rozdíly v pojetích. Po druhé světové válce šlo v demokratických systémech o zajištění lidských práv státem na dohodnuté přijatelné sociální úrovni, tedy o sociální bezpečnost občanů, o sociální zajištění jejich lidských (občanských) práv, tzn. o stav, ve kterém se každý občan cítí sociálně bezpečný. Ve stejné historické době šlo v komunistických systémech o zestátnění péče o občany, o její převzetí státem jako vyjádření distributivního pojetí socialismu, skutečně tedy šlo o autokratické přidělování „blaha“ jako nástroje manipulace v rámci distributivního systému, který se v těchto státech vyvinul – tedy opravdu o sociální zabezpečení.

Podobné zmatky v české odborné literatuře vyvolalo necitlivé zacházení s pojmem sociální péče, který byl v původní hierarchii pojmů nadřazen pojmu „sociální pojištění“, protože vedle nárokových systémů zahrnoval i systémy nenárokových dávek (*social assistance*) a služeb sociální pomoci (*social services*). Z nepochopení podstaty věci byl v praxi zúžen obsah pojmu „sociální péče“, kterým se označoval v zákoně z roku 1964 jen soubor vybraných sociálních služeb a činností sociální pomoci pro určité, velmi zúžené kategorie potřebných lidí, zatímco mezinárodně se používal ve významu co nejširším, zahrnujícím všechny formy realizace práva na sociální bezpečnost/zabezpečení, tedy státní dávky i sociální a zdravotní služby a další oblasti činnosti zajišťující státní i korporativní péči o občany a osoby jim na roveň postavené (např. občany členských států EU). Podobně používala pojem sociální péče i vláda ČSR ve svých dokumentech bezprostředně po první světové válce – v podstatě až do přijetí zákona o pojištění zaměstnanců pro

³² TOMESŠ I. *Úvod do teorie a metodologii sociální politiky*. Praha: Portál, 2010.