

ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS IN A DEMOCRATIC STATE

Igor Palúš¹

Abstract

The paper analyzes the position of economic, social and cultural rights as part of the institution of fundamental rights and freedoms in a democratic state, including their connection to the economic power of the state, its economic and social policy. The author characterizes economic, social and cultural rights on a general level based on their legal regulation in international documents on human and civil rights, points out the specifics of the constitutional enshrining of this group of rights, pays special attention to their availability in accordance with the provisions of the Constitution of the Slovak Republic. In the end, he formulates the possibilities of developing the second generation of human rights at the constitutional and socio-political level.

Keywords

Constitution, Welfare State, Economic, Social and Cultural Rights, Guarantees of Rights

I. Úvod

Ústavná úprava základných práv a slobôd v demokratickom štáte obsahuje východiskové hodnotové kritériá stanovujúce úlohu štátu a vzťah medzi jednotlivcom a štátom, ako aj rozhodujúce smernice pre uskutočňovanie slobody, rovnosti a spravodlivosti. V tomto zmysle ústavné zakotvenie základných práv a slobôd vymedzuje jednak autonómne priestory jednotlivca chránené pred zásahmi štátu (liberálny štát), jednak možnosti jednotlivca podieľať sa na správe verejných vecí (demokratický štát), ako aj úlohy štátu poskytovať jednotlivcovi určité plnenia (sociálny štát). Aj preto sa funkčnému štátu dnešnej doby zvykne hovoriť, že je „štát základných práv“. V tomto chápaní je vyjadrený zmysel štátu, ktorého úlohou má byť uľahčenie a nie komplikovanie fungovania jednotlivcov v spoločnosti, vrátane ich spolužitia. Významným prvkom, prostredníctvom ktorého štát naznačenú úlohu plní je inštitút základných práv a slobôd.

Ústavná úprava základných práv a slobôd vyjadruje a rešpektuje ich prirodzenoprávne poňatie majúce na zreteli ich zdroj (v ústavách demokratických štátov spravidla vyjadrený formulkou „ľudia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach“), avšak do popredia posúva hlavne ich ponímanie jako verejných subjektívnych práv vychádzajúc z ich pozitivistického poňatia, ktoré vymedzuje vzťah medzi jednotlivcom a štátom (verejnou mocou). Ide o špecifický vzťah, kde oprávneniam jednotlivca vyplývajúcim mu z obsahu základných práv a slobôd zodpovedajú určité povinnosti zo strany štátu a jeho orgánov, poprípade iných subjektov poverených výkonom verejnej moci. Inak povedané, aby mohli mať základné práva a slobody charakter subjektívnych práv, aby ich bolo možné vymôcť voči štátu (verejnej moci), musia byť v ústave pozitívne zakotvené (vymedzené). Tým je určená aj ich právna povaha, ktorú odvádzajú od svojho ústavného zakotvenia.

V naznačenom rámci ponímania základných práv a slobôd budú v ďalšej časti príspevku predmetom nášho záujmu hospodárske, sociálne a kultúrne práva (nazývame ich aj právami druhej generácie), ktoré sú na jednej strane súčasťou inštitútu základných práv a slobôd, ale zároveň sa líšia od osobných a politických práv (poznáme ich aj pod označením práva prvej generácie) svojím ústavným zakotvením a následným procesom realizácie, čo je spôsobené výrazným prepojením tejto skupiny

¹ Ústav verejnej správy a sociálnej politiky, Fakulta verejných politík v Opavě, Slezská univerzita v Opavě. E-mail: igor.palus@fvp.slu.cz.

práv na ekonomickú silu a stabilitu štátu, keďže uplatňovanie hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv si nevyhnutne vyžaduje štátnu podporu. Jednoducho povedané „štát na ne musí mať“.

Cieľom nášho príspevku je analyzovať právnu povahu hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv, objasniť ich pozíciu v systéme základných práv a slobôd, vrátane ich dostupnosti a uskutočňovania, ako aj naznačiť možnosti ich ďalšieho rozvíjania v kontexte hospodárskej a sociálnej politiky demokratického štátu. Naše úvahy sa budú pohybovať vo všeobecnej právnej rovine, avšak z hľadiska ústavného zakotvenia a predpokladov realizácie tejto skupiny práv budeme vychádzať z ustanovení Ústavy Slovenskej republiky (ďalej Ústava SR alebo ústava) a judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej Ústavný súd SR alebo ústavný súd).

Ešte pred rozvinutím našich úvah považujeme za potrebné uviesť, ktoré konkrétne práva sú súčasťou hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv. Klasickým hospodárskym právom je sloboda podnikania, s určitou dávkou vedeckej nepresnosti aj právo na slobodnú voľbu povolania, právo na prácu a právo na štrajk. Ku kultúrnym právam patrí právo na vzdelanie, sloboda vedeckého bádania a umenia, právo na výsledky tvorivej činnosti a právo prístupu ku kultúrnemu dedičstvu. Najširšia je skupina sociálnych práv – právo na ochranu zdravia, ochrana žien, mladistvých a zdravotne postihnutých osôb, právo na hmotné zabezpečenie v starobe, pri nespôsobilosti na prácu a strate živiteľa, právo na pomoc v hmotnej núdzi, ochrana manželstva, tehotných žien a rodiny.

II. Všeobecná charakteristika

Idea hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv začala silne rezonovať ako výsledok sociálneho vývoja po veľkých zmenách v nazeraní na spoločnosť a štát, ktoré priniesla so sebou druhá svetová vojna. Faktom však zostáva, že niektoré práva z tejto skupiny boli obsiahnuté v ústavách oveľa skôr, napr. vo francúzskej ústave z roku 1793, sovietskych ústavách z roku 1918 a hlavne z roku 1936, v nemeckej „weimarskej“ ústave z roku 1919 a pod.

Po druhej svetovej vojne sa tieto práva stali súčasťou medzinárodných dokumentov a zmlúv o ľudských právach, ktoré vyjadrovali oveľa širšiu a všestrannejšiu úlohu štátu vo vzťahu k svojim občanom, resp. jednotlivcom. Menovať v tejto súvislosti treba hlavne Všeobecnú deklaráciu ľudských práv z roku 1948, Európsku sociálnu chartu z roku 1961, Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach z roku 1966, ale aj Chartu základných práv Európskej únie. Ideovým zdôvodnením obsahu týchto dokumentov je idea prirodzených práv a odkaz na spoločné európske hodnoty.

Medzinárodných dokumentov dotýkajúcich sa hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv, ktoré sa premietajú do vnútroštátneho zákonodarstva európskych štátov, medzi nimi aj zákonodarstva Českej republiky a Slovenskej republiky, je však podstatne viac, patria k nim napr. Dohovor o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien, Dohovor o právach dieťaťa, Dohovor o odstránení nútenej práce, Dohovor o slobode združovania a ochrane práva sa organizovať, Dohovor o platenom študijnom voľne a celý rad ďalších. Obsah týchto dokumentov sa premieta do ústav demokratických štátov, ktoré spomínané dokumenty podpísali a ratifikovali, ale aj do ich vnútroštátneho zákonodarstva, najmä v oblasti pracovného práva, práva sociálneho zabezpečenia, ako aj ďalších právnych odvetví verejného a súkromného práva.

Hospodárske, sociálne a kultúrne práva postupne našli ústavné vyjadrenie vo väčšine demokratických štátov, stali sa súčasťou novodobej ústavnosti, aj keď spôsoby a formy ich ústavného zakotvenia v jednotlivých štátoch sa vzájomne líšili (Palúš, I., 1999, s. 48-49). Spoločné však mali to, že táto skupina základných práv sa úzko spájala s fenoménom sociálneho štátu, ktorý sa v európskom konštitucionalizme objavil koncom 40-tych rokov minulého storočia a postupne našiel svoje vyjadrenie v ústavách viacerých štátov. Toto konštatovanie však neznamená, že štáty, ktorých ústavy výslovne nezakotvujú sociálny štát, resp. jeho prvky, nevenujú hospodárskym, sociálnym a kultúrnym právam dostatočnú pozornosť (viď Ústavu Českej republiky alebo Ústavu Slovenskej republiky).

Je pravdou, že pojem sociálneho štátu, rovnako ako princíp sociálnej štátnosti (obsiahnutý napr. v Ústave Spolkovej republiky Nemecko), sú obsahovo veľmi široké pojmy, ktorých kontúry nie sú celkom zreteľné a už vôbec nie jednoznačné. Potvrzuje to aj obsahová orientácia ústav, ktoré tieto pojmy určitým spôsobom definujú, či aspoň určujú prvky a hranice ich obsahu. Spektrum obsahového poňatia sociálneho štátu sa následne pohybuje od jeho vnímania ako prostriedku k mierneniu potenciálnych sociálnych konfliktov, cez nástroj uskutočňovania sociálnej spravodlivosti, až po požiadavku presadzovania demokratického princípu do hospodárskeho a sociálneho života a následné uskutočňovanie socializačných procesov. Súhrnne povedané z princípu sociálneho štátu vyplýva pre zákonodarcu povinnosť chovať sa sociálne, avšak spôsoby akými to má zákonodarca dosiahnuť zostávajú jeho záležitosťou. Dôležité však je, aby sociálny princíp ako výraz štátneho záväzku akceptovali vo svojom konaní aj orgány exekutívy a súdy (Klokočka, V., 1996, s. 97.).

Z naznačeného obsahového ponímania sociálneho štátu je treba odvádzať pozíciu hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv v systéme základných práva slobôd, ktoré majú slúžiť rozvoju človeka, rozvíjaniu jeho osobnosti. Medzi osobnými a politickými právami na strane jednej a hospodárskymi, sociálnymi a kultúrnymi právami na strane druhej, existuje určité napätie a to v súvislosti s polarizáciou východiskových princípov slobody a sociálnej bezpečnosti (Barancová, H., 1995, s.14). Táto polarita však existuje bez ohľadu na pozitívne zakotvenie obidvoch skupín základných práv v rovine ústavnej či zákonnej. Pri hľadaní optimálnych východísk ústavného zakotvenia hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv a ich rozvoja nikdy nejde o alternatívu slobody a bezpečnosti, ale vždy o otázku miery slobody a miery bezpečnosti. Aj v tomto prípade totiž platí princíp vzájomnej korelácie a jej pôsobenia – absolútna sloboda ohrozuje bezpečnosť a naopak absolútna bezpečnosť ohrozuje slobodu (Saladin, P., 1970, s. 3-4).

Odôvodnenosť ústavného zakotvenia ľudských práv druhej generácie vyplýva aj zo skutočnosti, že základnou úlohou štátu je starať sa o vytvorenie sociálnych predpokladov individuálnej slobody. Práve táto skupina práv vytvára materiálny základ pre realizáciu osobných a hlavne politických práv a slobôd. Akokoľvek bude perfektná ústavnoprávna úprava osobných a politických práv, bez materiálnych predpokladov, sociálnych a životných istôt, primeranej kultúrnej úrovne – zostáva viac či menej, ale určite, na papieri. Ak sa človek musí obávať o svoju fyzickú existenciu, či bojovať o základné životné podmienky, politické práva strácajú pre neho reálny význam a zmysel. Hospodárske, sociálne a kultúrne práva vo vzťahu k princípom slobody majú za cieľ zabezpečiť súlad medzi právnou a faktickou slobodou, pretože iba prostredníctvom realizácie týchto práv môže jednotlivec slobodu aj reálne uplatniť.

Rozmach ľudských práv druhej generácie je spojený s obdobím rozvinutého kapitalizmu 20. storočia a zároveň existenciou socialistických štátov, ktoré sa prezentovali ako štáty s porozumením pre ochranu sociálne slabších vrstiev, pričom analyzovanú skupinu práv zvyčajne odhadovali na úkor osobných a najmä politických práv. Faktom však je, že socialistický štát ako vlastník výrobných prostriedkov dokázal hospodárske, sociálne a kultúrne práva materiálne zabezpečiť a následne z tejto pozície politicky profitoval.

Po páde komunistických režimov vo východnej Európe sa nie náhodou vo vede ústavného práva rozprúdila diskusia, či majú tieto štáty vo svojich ústavách hospodárske, sociálne a kultúrne práva zaručiť, keďže sa ich ekonomicko-hospodárska základňa zásadne zmenila (Schwartz, H., 1995, s. 1233-1244). Pravdou je, že štáty tzv. východného bloku ani dnes (aj keď v tomto smere medzi nimi existujú značné rozdiely) nedosahujú úroveň vyspelého kapitalizmu a dostupnosť ľudských práv druhej generácie je miestami relatívna.

Aj keď hospodárske, sociálne a kultúrne práva našli svoje vyjadrenie vo významných medzinárodných dokumentoch, ako aj v ústavách mnohých štátov, ich pozícia v právnej teórii nie je zďaleka taká jednoznačná. Názory na ich právnu povahu, miesto v systéme základných práva a slobôd, ústavno-právne zakotvenie, či reálnosť, resp. dostupnosť ich praktického uskutočňovania, sa v horizonte času osobitne v posledných dekádach 20. storočia, zjavne rôznia. Názorové spektrum

bolo pritom veľmi široké a siahalo od zásadnej kritiky týchto práv (Cranston, D., 1973, s. 65 a nasl.), cez kompromisné stanoviská (Brunner, G., 1971, s. 404 a nasl.; Owen, D., 1978, s. 108), až po reformne orientovaných autorov, ktorí koncepciu tejto skupiny práv uznávajú (Lange, K, 1985, s. 25 a nasl.; Blahož, J., 1998, s. 604 a nasl.).

Možno konštatovať, že v posledných rokoch prevládajú v kontinentálnej Európe stanoviská priznávajúce hospodárskym, sociálnym a kultúrnym právam subjektívno-právny charakter, vrátane ich nárokovej časti, hoci pochybnosti o reálnosti uplatnenia ich nároku celkom nevymizli a svojím spôsobom majú aj dnes opodstatnenie (týka sa to napr. práva na prácu). Za najvšeobecnejšie vymedzenie hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv možno považovať vymedzenie, podľa ktorého tieto práva sú právami jednotlivca (občana) na plnenie zo strany štátu smerujúce k zabezpečeniu jeho materiálnych a duchovných potrieb.

Nazdávame sa, že problém hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv má nielen dimenziu právnu (hoci tú hlavne), ale aj spoločensko-politickú, preto otázka, či majú byť zakotvené v ústave súčasného demokratického štátu, nemá iba teoreticko-právny, ale aj právno-politický význam. Inak povedané, okrem všeobecne akceptovaných názorov viažucich sa k tejto skupine práv, ich ústavné zakotvenie musí nutne zohľadňovať typ právnej kultúry, ale tiež historicko-politické súvislosti charakterizujúce ten ktorý štát premietajúce sa do jeho spoločensko-politickej reality.

III. Špecifická ústavného zakotvenia

Ak chceme charakterizovať špecifická ústavného zakotvenia hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv, musíme ich porovnať v tomto zmysle s právami osobnými a politickými. Odlíšnosti možno sledovať predovšetkým v obsahovom vymedzení obidvoch skupín práv, v spôsobe ich ústavného zakotvenia, v subjekte a hlavne v predpokladoch realizácie a ich následnej dostupnosti.

Osobné práva a slobody predstavujú skupinu práv, ktoré charakterizujú človeka ako ľudskú bytosť, chránia základné ľudské hodnoty akými sú život, osobná sloboda, dôstojnosť, vlastníctvo, vierovyznanie, t.j. ľudia sa s týmito právami rodia, štát im tieto práva nemôže vziať, ani dať, štát má tieto práva ústavne zakotviť a chrániť. Osobné práva a slobody sa od svojho vzniku formovali ako sféra, do ktorej štát nemá zasahovať, resp. ak tak robí, musí rešpektovať právo, aj preto túto skupinu práv a slobôd nazývame status negativus.

Politické práva podmieňujú život človeka v občianskej spoločnosti. Ich obsah je stanovený určením cieľa, ktorému majú slúžiť, resp. v duchu ktorého sa majú realizovať. Predstavujú prostriedok pre aktívnu účasť občana (jednotlivca) na správe vecí celospoločenského i miestneho významu, a to nielen v podobe volebného práva, či výkonu verejnej funkcie, ale aj v podobe využívania slobody prejavu, zhromažďovania, združovania, petičného práva apod. Vzhľadom na uvedené okolnosti im hovoríme aj status activus.

Hospodárske, sociálne a kultúrne práva úzko súvisia so sociálnou funkciou štátu, napomáhajú zabezpečiť materiálny a duchovný rozvoj jednotlivca, pričom niektoré z nich podmieňujú fyzickú existenciu človeka (napr. právo prácu, právo na pomoc v hmotnej núdzi a pod.). Uskutočňovanie väčšiny týchto práv si vyžaduje zo strany štátu určité pozitívne plnenia, v dôsledku čoho ich označujeme ako status positivus.

Pri zakotvení osobných a politických práv ústavy predstavujú určité legislatívne maximum zodpovedajúce vôli ústavodarcu, takže budúca možná zákonná úprava nepôjde nad rámec ústavného zakotvenia, toto môže len, v prípadoch stanovených ústavou, obmedzovať. Príkladmo, ak Ústava SR v čl. 28 ods. 1 hovorí: „Právo pokojne sa zhromažďovať sa zaručuje“, predstavuje táto formulácia strop právnej úpravy, ktorú môže zákonná úprava len obmedziť v prípadoch určených samotnou ústavou pri rešpektovaní obsahu čl. 13 ods. 2 až 4 ústavy stanovujúcich možnosti obmedzenia základných práv a slobôd.

Obsah hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv je v ústavách upravený všeobecnejšie a má vo väčšine prípadov charakter deklarácie, predstavuje určitý smer politiky štátu. V legislatívnej praxi to znamená, že budúca zákonná úprava, na ktorú ústavy formou blanketových noriem takmer vždy odkazujú, sa môže pohybovať v ústavou deklarovanom obsahu týchto práv, ktorého naplnenie závisí od ekonomických a hospodárskych možností daného štátu, ale aj od rozhodovania orgánov štátu (vláda, parlament, ústavný súd). V tejto súvislosti chceme poznamenať, že obsah čl. 51 ods. 1 Ústavy SR (pozri ďalej) nemožno vnímať ako duplicitu vo vzťahu k formulácii „podrobnosti upraví zákon“, ktorá sa viaže k ústavnému zakotveniu väčšiny hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv (Orosz, L. a kol., 2009, s. 170).

Z uvedených súvislostí vyplýva aj ďalší rozdiel medzi spomínanými skupinami základných práv a slobôd zohľadňujúci fakt, v zmysle ktorého je ústava ako základný zákon štátu, norma všeobecná (abstraktná). Osobné práva a slobody sa do života uvádzajú spravidla priamo z ústavy (ex constitutione), pri politických právach toto pravidlo platí len v obmedzenej miere, avšak zákony, prostredníctvom ktorých sa tieto práva realizujú, musia rešpektovať v ústave zakotvené legislatívne maximum daného práva a ich obsah je vymáhateľný voči štátu.

V inej pozícii sa nachádzajú práva druhej generácie. Na svoju realizáciu potrebujú v prevažnej miere konkretizáciu inými zákonmi, ktoré následne upravujú ďalšie základné otázky, ako napr. kto má plniť, koľko, ako, za akých okolností a pod. Nárok na plnenie tak ako vyplýva z ústavného zakotvenia hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv, zásadne nie je priamo realizovateľný (uplatniteľný). Je potrebná jeho konkretizácia, ktorá právo na aktívne správanie sa garantuje. Z pohľadu tohto kritéria (spôsobu realizácie) sa niekedy označujú v literatúre osobné a politické práva ako absolútne základné práva (aj keď pri politických právach a slobodách to celkom nesúhlasí), a hospodárske, sociálne a kultúrne práva ako relatívne základné práva (Tomandl, T., 1971, s. 337-339).

Rozdiely možno pozorovať aj v subjekte základných práv a slobôd. Humanizácia a internacionalizácia daného inštitútu viedla k tomu, že väčšina v ústave demokratického štátu zakotvených práv a slobôd sa vzťahuje na človeka (ľudskú bytosť), t. j. na fyzické osoby. Ústavných práv, ktorých subjektom je občan štátu je podstatne menej, pričom dôvody tohoto stavu sa v závislosti od jednotlivých skupín základných práv a slobôd odlišujú.

Skupina osobných práv a slobôd sa z hľadiska subjektu takmer absolútne viaže na fyzické osoby, výnimkou je len právo občana vrátiť sa na územie svojho materského štátu a povinnosť občana brániť svoju vlasť. V rámci politických práv a slobôd majú štátnoobčiansky charakter tie, ktoré súvisia a výkonom štátnej moci – právo občanov zakladať politické strany a združovať sa v nich, volebné právo pri voľbách do národných parlamentov, právo hlasovať v celoštátnom referende a právo občanov na odpor.

V odlišnej situácii sú hospodárske, sociálne a kultúrne práva, ich determinovanosť ekonomickými a hospodárskymi možnosťami štátu má dopad aj na ich subjekt. Štátnoobčiansky charakter majú tie z nich, ktoré sú výrazne a opakovanne závislé od ekonomickej (finančnej) podpory štátu, a to buď nepriamo (právo na prácu) alebo priamo (napr. právo na primerané zabezpečenie v starobe a pri nespôsobilosti na prácu, ako aj pri strate živiteľa a bezplatné právo na vzdelanie).

IV. Dostupnosť hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv (čl. 51 ods. 1 Ústavy SR)

Reálna dostupnosť osobných a politických práv na strane jednej a hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv na strane druhej, vyznieva ako najmarkantnejší rozdiel medzi nimi prejavujúci sa v spôsobe ich ústavného zakotvenia a z neho vyplývajúcich predpokladov realizácie. Tento fakt vyplýva z toho, že kým prvá skupina práv zabezpečuje slobodu, druhá skupina garantuje sociálnu bezpečnosť (Barancová, H., 1995, s. 15). V súlade s tým osobné a politické práva majú individualistickú štruktúru a ich zabezpečenie je stav, zabezpečenie hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv je proces, keďže ich úspešná realizácia je do značnej miery determinovaná

ekonomickou silou štátu, t.j. tieto práva majú štruktúru závislú od úspešne fungujúceho trhového hospodárstva. V nadväznosti na to podliehajú možným zmenám formou konkrétnej zákonnej úpravy, čím sa nemení ich ústavná podstata, ale mení sa ich reálne plnenie (napr. výška minimálnej mzdy, podmienky zdravotného poistenia, výška finančného príspevku na deti, pomoc štátu pri štúdiu a pod.).

Obsah práv osobných a politických je v ústave vymedzený pozitívne a z dôvodov a za podmienok stanovených ústavou je možné ho obmedziť. Práva hospodárske, sociálne a kultúrne, pokiaľ ide o obsah, sú na základe odkazu ústavy vymedzené zákonom. Deje sa tak na základe čl. 51 ods. 1 Ústavy SR, ktorý hovorí: „Domáhať sa práv uvedených v čl. 35, 36, 37 ods. 4, čl. 38 až 42 a čl. 44 až 46 tejto ústavy sa možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú“. Režim uvedený v tomto článku ústavy sa vlastne vzťahuje na všetky hospodárske, sociálne a kultúrne práva, okrem slobody vedeckého bádania a umenia a slobody odborového združovania.

Ide o ustanovenie, ktoré bolo prevzaté z čl. 41 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd, ktorú schválilo Federálne zhromaždenie ČSFR v roku 1991 (úst. zák. č. 23/1991 Zb., ktorým sa vyhlasuje Listina základných práv a slobôd ako ústavný zákon Federálneho zhromaždenia ČSFR). Článok 41 ods. 1 Listiny vyjadroval prianie českých poslancov Federálneho zhromaždenia a Českej národnej rady (pôvodný návrh Slovenskej národnej rady na vydanie Listiny takéto ustanovenie neobsahoval), aby sa vymožitelnosť niektorých hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv obmedzila takýmto spôsobom, keďže tieto práva, na rozdiel od osobných a politických práv obsiahnutých v Listine nemajú absolútny charakter, sú relatívne v tom zmysle, že ich rozvoj závisí od stavu národného hospodárstva a jeho hmotných výsledkov (Drgonec, J., 2018, s. 1012-1013).

Článok 51 ods. 1 Ústavy SR sťažuje, alebo aspoň komplikuje, prístup jednotlivca k vymožitelnosti tých základných práv, ktorých sa týka. Zákonodarca má síce postupovať v duchu ústavy, je však pravdou, že takto stanovené práva občan (jednotlivec) nemôže uplatňovať voči štátu skôr, ako Národná rada SR zákonom ustanoví podrobnosti o ochrane daného práva, čím toto nadobudne z pohľadu jednotlivca subjektívnoprávny charakter. To však neznamená, že ústava v čl. 51 ods.1 nezaručuje občanom (jednotlivcom) žiadne práva. Ústava v tomto ustanovení vymedzenie niektorých práv odkazuje na zákon, ale zároveň ním zákonodarcovi ukladá povinnosť také zákony prijať. Z toho vyplýva, že ak Ústava SR zaručuje základné práva len v rozsahu zákona, v súlade s ústavou môže byť iba taký stav, v ktorom je platný a účinný zákon predvídaný ústavou. Podmienky pre uplatnenie základného práva ustanovené zákonom môžu byť voľnejšie alebo prísnejšie, ale musia byť, v opačnom prípade by šlo o porušenie ústavy.

Názory na výklad obsahu čl. 51 ods. 1 Ústavy SR neboli, ani nie sú, v slovenskej právnej teórii rovnaké. Existujú také, ktoré ho podrobili kritike, vidiac v ňom len postulát politického sľubu, či devalváciu ľudských práv (Barány, E., 1995, s.14 a nasl.; Barány, E., 2007, s. 51-70), ale i také (a je ich viac), ktoré ho obhajovali, či obhajujú a vnímajú ako pozitívny záväzok štátu (Drgonec, J., 1997, s.57 nasl.; Palúš, I., 1999, s. 52-53; Drgonec, J., 2018, s. 112-113). Zjednocujúci prvok do tejto názorovej rôznorodosti vniesol už v polovici 90-tých rokov Ústavný súd SR, ktorý k relevancii a rozsahu viazanosti Slovenskej republiky pozitívnym záväzkom sformulovaným Európskym súdom pre ľudské práva vo vzťahu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd vyslovil názor, že „pozitívnym záväzkom v rozsahu Dohovoru sa chránia aj práva a slobody ustanovené v Ústave Slovenskej republiky. Pritom obsahom pozitívneho záväzku štátu je povinnosť podniknúť opatrenia na ochranu a realizáciu práv, ktoré v ústave priznal občanovi, nie však povinnosť dosiahnuť výsledok, ktorý občan od štátu žiada“ (II. ÚS 8/96. Nález zo 4.9.1996. ZNUÚS 1996, s. 111).

Pozitívny záväzok štátu možno vymedziť formálne i materiálne. Pri formálnom vymedzení sa kontrolou hodnotí, či štát prijal určitý ústavou predpokladaný zákon upravujúci podmienky dostupnosti ústavného práva zaručeného prostredníctvom pozitívneho záväzku. Účelom materiálneho vymedzenia pozitívneho záväzku štátu je vytvoriť podmienky skutočnej dostupnosti základného práva zaručeného prostredníctvom pozitívneho záväzku.

V naznačenom zmysle pozitívneho záväzku štátu možno diskutovať o zákonoch, ktoré parlament prijal, o tom, či takýto zákon slúži na dostupnosť jednotlivých hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv v rozsahu, aký im poskytuje ústava, prípadne o týchto veciach viesť spor pred ústavným súdom. Pred ústavným súdom môže skončiť aj spor, ak parlament príslušný zákon neprijme.

Ústavný súd SR výslovne uviedol, že pozitívny záväzok štátu majú aj orgány výkonnej moci a všeobecné súdy. Otvorenou zostáva otázka, či a do akej miery sa pozitívny záväzok štátu vzťahuje nielen na orgány štátnej moci, ale aj na orgány verejnej moci, na myslí máme hlavne orgány územnej samosprávy. V zmysle štátoprávnej teórie územná samospráva ako forma verejnej moci funguje na ochote a dobrovoľnosti štátu vzdať sa časti svojich kompetencií v prospech územných samospráv ako subjektov neštátneho charakteru. Ak pozitívny záväzok štátu v zmysle medzinárodných dokumentov o ľudských právach zaväzuje Slovenskú republiku, máme za to, že zároveň zaväzuje aj tie subjekty, ktorým umožnila účasť na výkone verejnej moci.

Ľudské práva druhej generácie sú pomerne častou agendou v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu SR, ktorý sa k nim opakovane vracal a postupne precizoval pozitívny záväzok štátu k ich napĺňaniu. Konštatoval závislosť tejto skupiny práv od ekonomických a hospodárskych možností štátu (PL. 8/2014-41. Nález z 27.5.2015, s. 20), nabádal, aby ústavná úprava týchto práv bola reálna a prakticky udržateľná, nesmerovala do podoby fiktívnych a nedosiahnuteľných garancií (PL. ÚS 11/2013. Nález z 22.10.2014, s.159), uznal, že s týmito právami môže byť spojená pozitívna diskriminácia, ak sa dotýkajú mladistvých, detí a zdravotne postihnutých osôb (PL. ÚS 10/02. Nález z 11.12.2003, s. 1625). Zdôraznil, že štát môže zabezpečovať hospodárske, sociálne a kultúrne práva len v obmedzenom rozsahu, pričom najkritickejšia je dostupnosť sociálnych práv „... zodpovednosť za realizáciu sociálnych práv spočíva jednoznačne na strane štátu. Plnenia, ktoré sú poskytované v rámci sociálnych práv pochádzajú zo štátneho rozpočtu a preto je nielen právom, ale aj povinnosťou štátu stanoviť konkrétne podmienky týchto plnení tak, aby bol schopný svoje záväzky po celú dobu ich platnosti dodržať. Uvedené skutočnosti však nesmú poprieť samotnú existenciu konkrétneho sociálneho práva, ani vylúčiť jeho realizáciu“ (PL. ÚS 12/2014-56. Nález z 10.6.2015, s. 24).

Z hľadiska konkrétnych práv sa rozhodnutia ústavného súdu týkali najčastejšie práva na vzdelanie a práva na ochranu zdravia. Pri obidvoch právach sa Ústavný súd SR zaoberal otázkou obsahu a rozsahu bezplatného využívania týchto práv (PL. ÚS 5/93. Uznesenie z 18.5.1994. ZNUÚS 1993-1994, s. 214; PL.ÚS 38/03. Nález zo 17.5.2004. ZNUÚS 2004-1. polrok, s. 73).

Vo všetkých nami uvádzaných prípadoch judikatúra ústavného súdu smerovala k zosúladieniu ústavného zakotvenia hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv s ekonomickými a hospodárskymi možnosťami štátu v zmysle reálnej dostupnosti konkrétnych práv z tejto skupiny. Dá sa predpokladať, že konanie ústavného súdu v tomto duchu bude pokračovať.

V situáciách, keď niektorý inštitút (ustanovenie) slovenského konštitucionalizmu vnímame ako problémové zvykneme siahnuť po ústavnej praxi iných štátov Európskej únie, či aspoň štátov V4. Urobíme tak aj teraz, avšak so skromným záverom, keďže okrem, už spomínaného čl. 41 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd, ktorá je súčasťou českého ústavného poriadku, sa s ustanovením zodpovedajúcim obsahu čl. 51 ods. 1 Ústavy SR, môžeme v rámci členských štátov Európskej únie stretnúť len v Ústave Poľskej republiky. Táto v čl. 81 vymenúva práva, ktoré možno uplatňovať v medziach stanovených zákonom. Rozdiel oproti slovenskej ústave je v tom, že počet tam uvedených sociálnych práv je užší, nepatrí tam žiadne kultúrne právo, naopak vo výpočte týchto práv prevládajú tzv. nové práva, napr. ochrana spotrebiteľa, právo na bývanie, či zabezpečenie ekologickej bezpečnosti.

V. Záver

Hospodárske, sociálne a kultúrne práva považujeme za dôležitú a nezastupiteľnú súčasť právneho a faktického postavenia jednotlivca v spoločnosti, občana v štáte, a to bez ohľadu na spôsob a formu

jej ústavnoprávneho zakotvenia. Dôležité je, aby obsah týchto práv zodpovedal materiálnym, sociálnym a duchovným potrebám občanov (jednotlivcov) a bol zo strany štátu garantovaný v zmysle jeho vymožitelnosti. Takéto videnie práv druhej generácie vytvára priestor k tomu, aby štát súčasnej (ešte viac budúcej) doby vnímal slobodu jednotlivca v jej komplexnom poňatí, tj. vo sfére osobnej slobody a jej rôznom vyjadrení, v oblasti verejného života a účasti na ňom, ale tiež aj v rámci hospodárskych, sociálnych a kultúrnych vzťahov vznikajúcich medzi spoločnosťou a jednotlivcom. Naznačený komplex vzťahov má dve úrovne – ústavnoprávnu a spoločensko-politickú, z ich obsahovej podstaty vyplýva možný rozvoj a perspektívy hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv všeobecne, a v Slovenskej republike zvlášť.

Ústavnoprávnu úpravu hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv v podmienkach Slovenskej republiky považujeme za dostatočnú – napriek kritickým hlasom, ktoré sme na jej adresu v príspevku uviedli – pričom sa nazdávame, že ju možno rozvíjať na základe pôvodného textu a to v dvoch smeroch:

- využívaním možností daných ústavou,
- dobudovaním regulácie predvídanej ústavou.

Prvý smer rozvíjania ústavy vyplýva z obsahu čl. 35 až 45 Ústavy SR, tj. tých jej ustanovení, ktoré zakotvujú nami skúmanú skupinu práv. Druhý smer je v danom prípade spôsobom ich reálneho naplňovania v obsahovom horizonte čl. 51 ods. 1 ústavy, tj. včasným prijímaním zákonov, ktoré tieto práva vykonávajú, pričom by tieto zákony mali materiálne naplňať obsah jednotlivých hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv v rozsahu stanovenom ústavou. Takýto trend rozvíjania ústavy by mal svojou judikatúrou dotvárať Ústavný súd SR dbajúc o to, aby pozitívny záväzok štátu bol zákonodarcom vždy vnímaný v reálnej dostupnosti a vymožitelnosti týchto základných práv, ktoré budú zo strany štátu pokryté potrebnými hospodárskymi a ekonomickými zárukami.

Možnú novelizáciu slovenskej ústavy z hľadiska precizovania ústavného zakotvenia hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv vidíme do budúcnosti vo vzájomnom prepojení právneho a sociálneho štátu v samotnej ústave zvýraznením prvkov sociálneho štátu, ktorých obsahom by bola viazaná vláda pri tvorbe programu a Národná rada SR pri prijímaní zákonov dotýkajúcich sa nami skúmaných práv. Uvedomujeme si, že na presadenie takejto novelizácie sa ťažko bude hľadať politická vôľa, kdeže improvizácia v konaní vlády (vlád) je vždy jednoduchšia, ako dodržiavanie striktné určených ústavných pravidiel.

Aj bez naznačenej ústavnej zmeny by úsilie štátu a jeho orgánov (to už hovoríme o spoločensko-politickej úrovni problematiky) malo smerovať k stabilite hospodárskej a sociálnej politiky, do obsahu ktorej je nutné vniesť koncepcnosť akceptovanú koalíčnými a opozičnými silami parlamentu. V obsahu a cieľoch hospodárskej a sociálnej politiky sa musia premietnuť prvky odbornosti (všeobecne uznávanej, nie iba tej, ktorá podporuje aktuálnu vládu), predvídateľnosti a reálnosti stanovených úloh, ako aj ochoty politických špičiek ich plniť.

Prijímanie rôznych „sociálnych balíčkov“, ku ktorým sa vlády uchylujú, pôsobí síce pre určité skupiny občanov ústretovo, ale je to riešenie ad hoc a naviac často spájané so získavaním hlasov v nadchádzajúcich voľbách. Jednorazové riešenia „balíčkového charakteru“ nie sú šťastným krokom ani v súčasnej ťažkej hospodárskej a sociálnej situácii spôsobenej Covidom 19 a prebiehajúcou vojnou na Ukrajine. Nárast cien energií a s ním spojené priam všeobecné zdražovanie si vyžaduje systémové riešenie (takýmto by bolo napr. zvýšenie výšky životného minima, od ktorého sa odvíjajú všetky ďalšie sociálne dávky), ktoré by pomohlo najviac ohrozeným skupinám obyvateľstva a zároveň by ochránilo obsahovú podstatu ústavou garantovaných hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv. Táto skupina práv, osobitne však práva sociálne, nemôže byť predmetom politickej licitácie koalíčných a opozičných síl, ale ani vzájomného vydierania koalíčných partnerov, ktorého sme svedkami v Slovenskej republike.

Právam druhej generácie nesvedčí hospodárska recesia, ani ťažká hospodárska a sociálna situácia spôsobená neočakávanými udalosťami, ktoré sme vyššie spomenuli. Práve pre zvládnutie takýchto stavov má význam koncepcná, odborne pripravená, reálna a naprieč politickým spektrom obhájitelná hospodárska a sociálna politika, ako jeden z predpokladov realizácie a dostupnosti ústavou zaručených hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv.

Literatura

- Barancová, H. (1995). *Ústavnoprávne problémy sociálnych práv v pracovnoprávných vzťahoch*. Bratislava: Právnická fakulta UK.
- Barány, E. (1995). Uplatniteľnosť druhej a tretej generácie ľudských práv podľa Ústavy Slovenskej republiky. *Právny obzor*, 98(1), s.12-24.
- Barány, E. (2007). *Pojmy dobrého práva*. Žilina: Eurokódex.
- Blahož, J. (1998). *Úvaha o podstate ľudských a občanských práv*, *Právnik*, 137(10), s.874-894.
- Bruner, G. (1971). *Die problematik der sozialen Grundrechte*. Recht und Gesichte und Gegenwart. Tübingen.
- Cranston, D. (1967). *What are Human Rights*. London.
- Drgonec, J. (1996). Pozitívny záväzok štátu a možnosti jeho uplatnenia pri zabezpečovaní práv priznaných Ústavou Slovenskej republiky. *Bulletin slovenskej advokácie*, 2(5), 57-69.
- Drgonec, J. (2018). *Ústavné právo hmotné*. 1. vydanie. Nakladateľstvo C. H. Beck.
- Drgonec, J. (2019). *Veľké komentáre. Ústava Slovenskej republiky*. 2. vydanie. Nakladateľstvo C. H. Beck.
- Klokočka, V. (1996). *Ústavní systémy evropských států*. Praha: Linde Praha.
- Owen, D. (1978). *Human Rights*. London.
- Orosz, L. a kol. (2009). *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice: UPJŠ v Košiciach Právnická fakulta.
- Palúš, I. (1999). Ústavná koncepcia hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv. *Ústavnosť a politika.*, 1(1), s.44-56.
- Saladin, P. (1970). *Grundrechte im Wandel*. Bern.
- Schwartz, H. (1995). Do Economic and Social Rights Belong in Constitution? *The American University Journal of Interantional Law and Policy*, 9(4), s. 1233-1244.
- Tomandl, T. (1971). *Der Einbau sozialer Grundrechte in das positive Recht*. *Recht und Staat in Geshichte und Gegenwart*. Tübingen.