

Vážený pane prezidente,
vážený pane předsedo Poslanecké sněmovny,
vážené dámy a pánové,

pozvání pana prezidenta Kubka k účasti na této konferenci jsem přijal s potěšením, ačkoliv nemohu skrýt jisté rozpaky. Jistě by se dalo očekávat, že na toto fórum přinesu něco aktuálních a povzbuzujících informací pro lékaře a jejich stavovskou organizaci, něco pozitivního ze zákulisí naší justiční kuchyně.

To ale učinit nemohu a nesmím.

Rozhodně to není proto, že bych si lékařského povolání nevážil. Právě naopak. Jak ve svém vystoupení zmínil i pan prezident Kubek, povolání lékaře je stabilně a dlouhodobě nejváženějším a nejprestižnějším ze všech. S tím nemohu než souhlasit. Mezi mými nejbližšími příbuznými je několik lékařů, a i díky nim mám o peripetích spojených s profesí lékaře informace „z první ruky“.

Ústavní soud, v jehož čele stojím, však nemůže projevovat sympatie ani podporu žádnému subjektu. Právě absolutní nestrannost je podmínkou jeho nezávislosti, důvěryhodnosti a smysluplné činnosti. Velmi dobře vím o přepracovanosti lékařů, nekonečných službách, pohotovostech, vím o zápasech s pojišťovnami a vím o otázkách spojených s odměňováním ve zdravotnictví. Nemohu se k tomu ale vyjadřovat, neboť mi tyto záležitosti pokaždé skončí na pracovním stole a já o nich musím se svými kolegy rozhodovat.

Když jsem se díval do statistik, našel jsem hlavní předmětové heslo „lékař“ u téměř pěti desítek rozhodnutí Ústavního soudu. Při takovém množství judikatury by se mohlo zdát, že otázka právního postavení českého lékaře již není „*terra incognita*“, ale strukturovaným systémem. Situace je – bohužel – složitější.

Formálně neexistuje nic jako „lékařské právo“ a nemáme žádný „medicínský kodex“. Všechno, co máme v ruce, je pestrá směsice norem z nejrůznějších právních oborů, s nejrůznější právní silou a – což je největším problémem – se zcela roztržitým výkladem. Lékaři jsou zaměstnáváni podle pracovního práva, pacienti je žalují podle práva občanského, lékařská zařízení jsou nezřídkou obchodními korporacemi, za zanedbání povinností může být lékař stíhán dle trestních předpisů a vztahy k Ministerstvu zdravotnictví upravuje správní právo.

Aby to bylo ještě složitější, nad zákonem stojí ústavní regulace v podobě Ústavy a především Listiny základních práv a svobod. Vždyť co se z pohledu právního týká lékařské činnosti více, než právo na život (čl. 6), právo na nedotknutelnost osoby (čl. 7), lidskou důstojnost (čl. 10) nebo právo na ochranu zdraví (čl. 31)? Když občan (lhostejno zda lékař či pacient) není spokojen se správním či soudním rozhodnutím, když se jim zdá právo či jeho aplikace nespravedlivými, obrátí se na Ústavní soud.

Čekají, že to bude Ústavní soud, kdo situaci autoritativně posoudí a zvolí vždy to jediné správné řešení, které bude vyhovovat všem; že jaksi „narovná“ zakroucené právo a zasadí je do správného a akceptovatelného vzorce. To ale Ústavnímu soudu nepřísluší a ani to neumí.

Řízení před Ústavním soudem by bylo velmi jednoduché, pokud by vždy existoval konflikt mezi základním právem nebo chráněnou ústavní hodnotou na straně jedné, a zjevným zásahem na straně druhé. Život je však takový, že Ústavní soud nejčastěji stojí před konfliktem dvou základních práv, dvou základních ústavou chráněných hodnot. Nerozhoduje o tom, zda stojí právo proti bezpráví, ale o tom, které ze dvou konkurujících si práv nakonec, třeba jen těsně, převáží. Co je víc – právo na svobodu projevu novináře, anebo právo na soukromí známé osobnosti? Na to nelze odpovědět jednoduše a už vůbec ne ke spokojenosti všech.

Soudci mají s lékaři mnoho společného. Jejich práce je stresující, ostře sledovaná a založená na přijímání správných rozhodnutí. V prvním případě jde o zdraví, ve druhém o lidské osudy. Musím ovšem poctivě přiznat, že zatím co soudce má na své rozhodování čas a může se spoléhat na další a další opravné instance, až se někdy spravedlnost hledá až u mezinárodních soudů, lékař se často musí rozhodovat okamžitě a neodvolatelně.

Stejně jako moderní medicína umí lékaři pomoci s diagnózou, i ústavní soudy si vyvinuly pomůcky, jimiž mohou hodnotit konflikt mezi ústavně chráněnými hodnotami a jejich významem. Velmi výstižně to popsal německý profesor Robert Alexy, který řekl:

„Čím větší váhu má základní právo, k jehož omezení má dojít, a čím vyšší je pravděpodobnost, že k jeho omezení dojde, tím vyšší musí být význam, potřeba a pravděpodobnost dosažení přínosu pro společnost, který je posuzovaným omezením sledován“.

Touto pomůckou se pro Ústavní soudy stal test proporcionality. Vznikl v Německu v padesátých letech, a prostřednictvím judikatury tamního ústavního soudu se začal lavinovitě šířit Evropou a světem. Nové ústavy nových států se totiž oprostily od pozitivistického (a proto hierarchického) pojetí ústavy coby množiny nejvyšších normativních pravidel, a základní práva v nich byla definována spíše jako principy než tradiční pravidla. To samozřejmě přinášelo řadu otázek ohledně správné interpretace a nutnosti vyvažovat jednotlivá práva a principy se stala nezbytností. Spolkový ústavní soud tak před více než šedesáti lety uvedl:

„...účelem základního práva je ochrana svobody jednotlivce, zatímco účelem regulace by mělo být zajištění dostatečné ochrany společenských zájmů (...) Pokud mají být maximalizovány oba tyto zájmy, může řešení spočívat pouze v provedení pečlivého vyvažování obou proti sobě a pravděpodobně též v kolizi stojících zájmů.“

Náš Ústavní soud poprvé aplikoval test proporcionality v roce 1994 ve věci Anonymní svědek¹. V tomto nálezu zavedl standardní třístupňový test proporcionality a inspiroval se přitom judikaturou německého Spolkového ústavního soudu. Prvním krokem je tedy posuzování omezení základního práva z **hlediska vhodnosti**, tedy poměrování použitého normativního prostředku z pohledu naplnění sledovaného účelu. Není-li zvolený normativní prostředek způsobilý dosáhnout sledovaného účelu, jde ze strany zákonodárce o projev svévole, což je v demokratickém právním státě nepřijatelné.

¹ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/94 ze dne 12. října 1994

Druhým krokem při testování proporcionality je posouzení napadené úpravy **z hlediska její potřeby**. Lze-li zákonodárcem sledovaného účelu dosáhnout alternativními prostředky, je ústavně konformní ten, který chráněnou hodnotu omezuje nejméně.

Naposledy se pak **proporcionalita zkoumá v nejužším slova smyslu**, kdy soud porovnává a váží kolidující základní práva, respektive jejich kolize s veřejnými statky.

U sociálních práv, kam přirozeně spadá i právo na lékařskou péči, si však s testem proporcionality nelze bez dalšího vystačit. Samotná povaha sociálních práv totiž vylučuje, aby byl použit „přísný“ test proporcionality. Aplikace testu proporcionality výrazně omezuje uvážení zákonodárce při regulaci přezkoumávané oblasti společenských vztahů, ale zatímco u tradičních základních práv je nastaven ústavní příkaz k respektu a nezasahování, jsou sociální práva závislá na impulzech a aktivní podpoře ze strany státu.

Rozvoj, preference či ekonomická dynamika některých sociálních práv však není úkolem ústavních soudů, ale moci zákonodárné a výkonné. Posuzování otázek účelnosti, vhodnosti a sociální spravedlnosti právní regulace sociálních práv je v pravomoci zákonodárce, do jehož činnosti Ústavní soud - kromě případů zjištěné neústavnosti - zasahovat nemůže. Jedná se totiž o otázky v podstatě politické, kam primárně spadá i celá oblast tzv. sociálních práv. Testem proporcionality by se zde Ústavní soud dostal na tenký led soupeření o nejlepší model ústavně-sociálního projektování, a to mu rozhodně nepřísluší.

Test proporcionality tak byl nahrazen testem **racionality**, přičemž poprvé byl definován nálezem sp. zn. Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. května 2008. Jak si jistě dobře pamatujete, v roce 2007 prosadila vláda Mirka Topolánka zákon o stabilizaci veřejných rozpočtů. Součástí tohoto zákona byla mj. změna zákonů v oblasti veřejného zdravotního pojištění a přístupu k lékařské péči. Ačkoliv jsem s výsledným nálezem Ústavního soudu v této věci nesouhlasil a uplatnil k němu odlišné stanovisko, nemění to nic na tom, že zde použitý test racionality je použitelný a používán. V čem tedy test racionality spočívá?

Skládá se z následujících 4 kroků:

- 1) Nejprve vymezuje smysl a podstatu konkrétního sociálního práva, tedy jeho esenciální obsah.
- 2) Dále obsahuje zhodnocení, zda se posuzovaný zákon nedotýká samotné existence sociálního práva nebo jeho skutečné realizace (tedy esenciálního obsahu). V kladném případě Ústavní soud pokračuje a posoudí,
- 3) zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl; tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv, aby nakonec Ústavní soud uvážil otázku
- 4) zda je použitý zákonný prostředek ve vztahu k dosažení vytčeného sociálního cíle skutečně rozumný (racionální).

Tento náhled do metod rozhodovací činnosti Ústavního soudu jsem neuvedl samoúčelně. Chtěl jsem totiž demonstrovat, že v oblasti sociálních práv, kam spadá i státní garance poskytování lékařské péče, nemůže Ústavní soud suplovat úlohu jiné složky státu. Ústavní soud nemůže měnit sociální systém, zvýhodňovat znevýhodněné ani přepisovat rozpočtové tabulky. Ústavní soud nevybírání nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší řešení, ale garantuje pouze ústavnost toho řešení, pro které se rozhodla moc zákonodárná s mocí výkonnou.

Garantuje ji bez ohledu na strany řízení, bez ohledu na ekonomické zájmy a bez ohledu na veřejné mínění. Tak, jako vede lékař zápas o zdraví svého pacienta, vede Ústavní soud nekonečný zápas o ústavnost a ochranu lidských práv. Přeji nám všem, abychom byli ve svých zápasech úspěšní, i když mne realita spíše nutí k opakování věty, kterou vložil Shakespeare do úst umírajícího Merkutia: „Ta rána není ani hluboká jako studně ani široká jako vrata. Ale stačí!“

Děkuji za pozornost!