

Připomínky veřejné ochránkyně práv

k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti,
ve znění pozdějších předpisů

KONKRÉTNÍ PŘIPOMÍNKY

1) K čl. I, body 3 (§ 39 odst. 2), 4 (§ 42 odst. 2), 5 (§ 44 odst. 3), 7 (§ 46)

S navrhovaným textem souhlasím, navrhuji však změnit formulaci: „k výši příjmu nebo odměny se přitom nepřihlíží“ ve smyslu níže uvedeného odůvodnění, případně zpracovat do textu návrhu zákona jinak.

Odůvodnění:

Předkladatel navrhuje legislativní zpřesnění (viz též Důvodová zpráva, str. 9 a násl.), že v případě vzniku nároku na podporu v nezaměstnanosti a obdobně též v souvislosti se započítáváním podpůrní doby bude nově rozhodný nikoli výkon činnosti, která je nekolidujícím zaměstnáním podle § 25 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, **nýbrž již samotná existence právního vztahu** sjednaného za účelem výkonu některé z činností uvedených v cit. ustanovení. Současně se pro kategorii uchazečů o zaměstnání uvedených v ustanovení § 25 odst. 1 písm. c) až f) a s) doplňuje úprava do nového ustanovení § 39 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti; nadále u těchto uchazečů o zaměstnání nebude umožněn souběh příjmu z jejich výdělečné činnosti a podpory v nezaměstnanosti. Předkládaný text novely zákona se v tomto bodě jeví jako nejasný a umožňující dvojí výklad. V této souvislosti rovněž obecně poukazuji na nebezpečnost posuzování toliko formálních znaků a nikoli zkoumání faktického stavu, v důsledku čehož může dojít k nezamýšlenému poškození určité skupiny osob.

Souhlasím se sjednocením postupu při poskytování podpory v nezaměstnanosti u uchazečů o zaměstnání v postavení osob uvedených v ustanovení § 25 odst. 1 písm. c) až f) a s) zákona o zaměstnanosti s uchazeči o zaměstnání vykonávajícími kolidující zaměstnání v pracovním poměru.

Jsem však přesvědčena, že za období, kdy člen družstva či jednatel nepobírá z titulu své funkce žádný příjem či odměnu (výše příjmu či odměny je 0,- Kč), by jeho nárok na vyplacení podpory v nezaměstnanosti měl zůstat zachován. Při řešení podnětů občanů se setkávám se situacemi, kdy se uchazeči o zaměstnání po období několika měsíců či let nemohou vzdát funkce člena družstva či jednatele obchodní společnosti, ačkoli vynaložili maximální úsilí, aby se tak stalo. Často k těmto situacím dochází například z důvodu nečinnosti jiného orgánu právnické osoby (např. valné hromady), jejíž součinnost je pro odstoupení z funkce jednatele nezbytná. Považuji za nepřijatelné, aby těmto osobám, toliko **formálně** vedeným v příslušných rejstřících, pokud prokáží, že nepobírají žádný příjem, bylo odepřeno vyplacení podpory v nezaměstnanosti.

PŘIPOMÍNKY NAD RÁMEC NAVRHOVANÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY:

2) V § 25 odst. 1 písm. b) se za slova „která se pro účely důchodového pojištění podle zvláštního právního předpisu považuje za osobu samostatně výdělečně činnou“ vkládají slova „s výjimkou provozovatelů malých výroben elektřiny.“

3) V § 25 odst. 1 se za písmeno s) vkládá nové písmeno t), které zní:

„provozovatelem malé výroby elektřiny, který je za výkon této činnosti odměňován a jehož měsíční nebo průměrný měsíční příjem z této činnosti přesáhne polovinu minimální mzdy.“

4) V § 44 odst. 3 se slova „, na jehož základě vykonává některou“ nahrazují slovy „sjednaného za účelem výkonu některé“ a za slova „§ 25 odst. 3“ se vkládají slova „, po dobu, po kterou je v postavení některé z osob uvedených v § 25 odst. 1 písm. c) až f), s) a t).“

5) V § 46 se za písmeno b) vkládá nové písmeno c), které zní:

„c) po níž je uchazeč o zaměstnání v postavení některé z osob uvedených v § 25 odst. 1 písm. c) až f), s) a t), a z tohoto důvodu mu nebyla vyplácena podpora v nezaměstnanosti,“.

Odůvodnění k připomínkám 2-5:

Drobní výrobci elektřiny (provozovatelé střešních fotovoltaických elektráren o výkonu několika kW připojených do sítě) jsou podle ustanovení § 9 odst. 3 písm. e) zákona o důchodovém pojištění (zákon č. 155/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů) považováni za osoby samostatně výdělečně činné. Fotovoltaickou elektrárnu totiž provozují na základě licence na výrobu elektrické energie vydané Energetickým regulačním úřadem. Příjmy z výroby elektřiny (včetně zelených bonusů při vlastní spotřebě) jsou pak příjmy ze samostatné činnosti podle ustanovení § 7 odst. 1 písm. c) zákona o daních z příjmů (zákon č. 586/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Příjmy z provozování výše uvedené elektrárny obecně nemohou pokrýt životní potřeby jejího provozovatele. Provozovatel se proto dostane do neřešitelné situace v okamžiku ztráty zaměstnání: výroba elektřiny se stane jeho hlavním příjmem, je považován za osobu samostatně výdělečně činnou, a podle § 25 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti se nemůže stát uchazečem o zaměstnání a nemá nárok na podporu v nezaměstnanosti.

Drobní výrobci elektřiny navíc nemohou využít ani postupu standardního pro osoby samostatně výdělečně činné – přerušeni provozování živnosti. A dále tito provozovatelé sebemenších fotovoltaických elektráren (a to ani nezaměstnaní) nemají nárok ani na dávky pomoci v hmotné nouzi¹.

¹ Osoba se nachází v hmotné nouzi, jestliže její příjem (příjem společně posuzovaných osob) po odečtení přiměřených nákladů na bydlení nedosahuje částky živobytí. U zaměstnanců se příjem ze zaměstnání započítává do příjmu ze 70 %, zatímco u podnikatelů vykonávajících hlavní samostatnou výdělečnou činnost se započítává jejich příjem v plné výši, minimálně však částka odpovídající 50 % průměrné měsíční mzdy v národním hospodářství za předchozí rok (podle sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 10. dubna 2014, kterým se vyhláší částka odpovídající 50 % průměrné měsíční mzdy v národním hospodářství pro účely životního

Jsem přesvědčena, že není důvodné, aby se tyto osoby nacházely v nerovném postavení oproti zaměstnancům v pracovním poměru a dalším osobám uvedeným v ustanovení § 25 odst. 1 písm. c) až f) a s) zákona o zaměstnanosti. Jelikož záměrem předkladatele je sjednotit postavení jednotlivých skupin uchazečů o zaměstnání, doporučuji navrhované změny doplnit v tom smyslu, aby provozovatelům malých výroben elektřiny bylo umožněno stát se uchazeči o zaměstnání a v případě, že za provoz zařízení nepobírají žádný příjem, měli nárok na přiznání a vyplacení podpory v nezaměstnanosti.

V této souvislosti rovněž doplňuji, že úprava výše uvedené problematiky byla součástí legislativních doporučení veřejného ochránce práv, uvedených v Souhrnné zprávě o činnosti za rok 2013.

6) V § 41 odst. 3 se doplňuje nové písmeno g) které včetně poznámek pod čarou zní:

„g) trvání dočasné pracovní neschopnosti nebo nařízené karantény 5f) osoby po skončení výdělečné činnosti, která zakládala její účast na nemocenském pojištění podle zvláštního právního předpisu 5e), pokud si tato osoba nepřivodila dočasnou pracovní neschopnost úmyslně a pokud tato dočasná pracovní neschopnost nebo nařízená karanténa vznikla v době této výdělečné činnosti nebo v ochranné lhůtě podle zvláštního právního předpisu 5e), 5f) Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

5e) Zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů.“

Odůvodnění:

Ustanovení § 41 odst. 1 zákona o zaměstnanosti bylo s účinností od 1. 1. 2012 změněno tak, že rozhodným obdobím pro posuzování nároků na podporu v nezaměstnanosti a podporu při rekvalifikaci jsou poslední 2 roky před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání. Současně podle § 39 odst. 1 zákona o zaměstnanosti má nárok na podporu v nezaměstnanosti uchazeč o zaměstnání, který získal v rozhodném období zaměstnáním nebo jinou výdělečnou činností dobu důchodového pojištění² v délce alespoň 12 měsíců. Zkrácení rozhodného období tak nepříznivě dopadlo na zaměstnance, kterým vznikla dočasná pracovní neschopnost v ochranné lhůtě 7 dnů po skončení zaměstnání (zákon o nemocenském pojištění), popř. těsně před skončením pracovního poměru a trvala cca 1 rok a déle (byť jen o několik dnů). Po dobu trvání dočasné pracovní neschopnosti se fyzická osoba nemůže stát uchazečem o zaměstnání, a pokud se poté zaeviduje na úřadu práce, nevznikne jí nárok na podporu v nezaměstnanosti, jelikož vzhledem k délce trvání pracovní neschopnosti nebude splněna podmínka získání potřebné doby důchodového pojištění **zaměstnáním nebo jinou výdělečnou činností**. Z důvodu zkrácení délky rozhodného období se i přes odvádění pojištění po desítky let pro případ ztráty zaměstnání uchazeči o zaměstnání ocitají bez přiměřeného hmotného zabezpečení.

a existenčního minima a částka 50 % a 25 % průměrné měsíční mzdy v národním hospodářství pro účely státní sociální podpory, se s účinností od 1. 7. 2014 jedná o částku 12.500,- Kč).

² ve smyslu zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění

Tuto podmínku by bylo možno splnit započtením náhradní doby zaměstnání, kam ovšem uvedené případy nelze podřadit vzhledem k současnému znění ustanovení § 41 odst. 3 zákona o zaměstnanosti³.

Zákon o nemocenském pojištění počítá s poskytováním nemocenského osobám, které jsou dočasně práce neschopnými uznány bezprostředně po skončení výdělečné činnosti, popř. kterým pracovní neschopnost vznikla dříve a trvá i po skončení této činnosti. Podle zákona o důchodovém pojištění je tato doba dobou důchodového pojištění. Je tedy zjevné, že zákonodárce si byl vědom potřeby zvláštní ochrany osob v těchto situacích. Není důvodu, aby se zákon o zaměstnanosti k těmto jednotlivcům stavěl jinak.

Zákon o zaměstnanosti by neměl ponechat tyto uchazeče o zaměstnání bez prostředků (bez podpory v nezaměstnanosti). Jednalo by se o popření práva zaručeného článkem 26 Listiny základních práv a svobod (právo na přiměřené hmotné zajištění osob, které bez své viny nemohou získávat prostředky pro své životní potřeby prací), které právě zákon o zaměstnanosti realizuje. Listina základních práv a svobod jako součást ústavního pořádku přitom zaručuje vyšší standard zabezpečení těchto osob než je standard hmotné nouze. Neobstojí tedy ani formálně-právní argument odkázání těchto osob na sociální dávky.

V této souvislosti rovněž doplňuji, že úprava výše uvedené problematiky byla součástí legislativních doporučení veřejného ochránce práv, uvedených v Souhrnné zprávě o činnosti za rok 2012.

V Brně dne 30. června 2014

Mgr. Anna Š a b a t o v á, Ph.D.
veřejná ochránkyně práv

³ Za náhradní dobu zaměstnání se považuje doba

- a) přípravy osoby se zdravotním postižením k práci (§ 72),
- b) pobírání invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně,
- c) osobní péče o dítě ve věku do 4 let,
- d) osobní péče o fyzickou osobu, která se podle zvláštního právního předpisu považuje za osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni II (středně těžká závislost), ve stupni III (těžká závislost) nebo ve stupni IV (úplná závislost), pokud s uchazečem o zaměstnání trvale žije a společně uhrazují náklady na své potřeby; tyto podmínky se nevyžadují, jde-li o osobu, která se pro účely důchodového pojištění považuje za osobu blízkou,
- e) výkonu dlouhodobé dobrovolnické služby na základě smlouvy dobrovolníka s vysílající organizací, které byla udělena akreditace Ministerstvem vnitra, nebo výkonu veřejné služby na základě smlouvy o výkonu veřejné služby, pokud rozsah vykonané služby překračuje v průměru alespoň 20 hodin v kalendářním týdnu,
- f) osobní péče o fyzickou osobu mladší 10 let, která se podle zvláštního právního předpisu považuje za osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni I (lehká závislost).