



Veřejný ochránce práv

OMBUDSMAN

Zpráva dle ustanovení § 24 odst. 1 písm. b)

zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o veřejném ochránci práv“)

o jednotlivých věcech, v nichž nebylo dosaženo dostatečných opatření k nápravě ani postupem podle § 20

V této zprávě informuji Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky o případech, kde se mi nepodařilo dosáhnout dostatečného zjednání nápravy ani cestou vyrozumění nadřízeného úřadu či vlády nebo informováním veřejnosti o zjištěních ze šetření.

Pochybení České správy sociálního zabezpečení při posouzení nároku na invalidní důchod s ohledem na stanovení data vzniku invalidity

Stěžovatel žádal Českou správu sociálního zabezpečení (dále jen „ČSSZ“) opakovaně o invalidní důchod. Jeho žádosti byly zamítnuty z důvodu nesplnění potřebné doby důchodového pojištění, tedy doby pěti let pojištění v posledních deseti letech před vznikem invalidity. ČSSZ tak učinila i v případě rozhodnutí ze dne 10. 8. 2011, přestože žadatel splňoval od 1. 1. 2010 nově zavedenou alternativní podmínku doby pojištění pro pojištěnce starší 38 let, tedy prokázání deseti let doby pojištění v posledních dvaceti letech před vznikem invalidity.

Dle ČSSZ doba pojištění žadatele dostačující nebyla, neboť jako datum vzniku jeho invalidity neuznala 12. 3. 1998, od kterého byl uznán plně invalidním, ale s ohledem na přechodnou změnu jeho invalidity na částečnou (v období od 23. 9. 2004 do 13. 1. 2008) až datum 14. 1. 2008, od něhož byl znovu uznán plně invalidním. Úřad se odvolával na ustanovení čl. II odst. 1 zákona č. 306/2008 Sb., kterým se měnil zákon o důchodovém pojištění, podle něhož se o nárocích na důchody, které vznikly před 1. lednem 2010 a o nichž nebylo do tohoto dne pravomocně rozhodnuto, a o přiznání, odnětí nebo změně výše těchto důchodů za dobu před tímto dnem, i když o nich již bylo pravomocně rozhodnuto, rozhodne podle právních předpisů účinných před tímto dnem. Proto při posuzování nároku na přiznání invalidního důchodu, včetně vzniku či zániku (plné, částečné) invalidity, postupovala podle úpravy účinné do 31. 12. 2009. Ustanovení § 38 a § 43 zákona č. 155/1995 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2009, rozlišovalo, na rozdíl od současné úpravy, invaliditu částečnou a plnou, zakládající odlišné nároky na přiznání invalidního důchodu. ČSSZ proto uvedla, že plná invalidita u stěžovatele zanikla dne 22. 9. 2004 v důsledku vzniku částečné invalidity. A jelikož dne 13. 1. 2008 došlo

k zániku invalidity částečné a dne následujícího ke vzniku invalidity plné, která nadále trvá, je dle ČSSZ nutné považovat za datum vzniku stávající invalidity 14. 1. 2008.

Po zhodnocení případu jsem dospěl k závěru, že ČSSZ pochybila. I když se v daném případě zjišťuje splnění podmínky potřebné doby pojištění ke dni vzniku invalidity, nárok na důchod vznikne až dnem 1. 1. 2010, neboť až od tohoto data je účinná právní úprava zavádějící alternativní podmínku. Orgány sociálního zabezpečení se však spokojily pouze s částečným zohledněním nové právní úpravy. Na rozdíl od ČSSZ jsem přesvědčen o tom, že by při rozhodování o invalidním důchodu měla od data 1. 1. 2010 aplikovat nejen ustanovení § 40 odst. 2 věty druhé zákona o důchodovém pojištění ve znění platném od 1. 1. 2010, ale rovněž ustanovení § 39 a § 41 odst. 2 citovaného zákona, ve znění platném od 1. 1. 2010, která zavádějí pouze jednu invaliditu s třemi stupni odlišujícími se svým vlivem na procentní pokles pracovní schopnosti. Pro posouzení nároku stěžovatele na invalidní důchod od 1. 1. 2010 je tak dle mého názoru rozhodné, kdy jeho invalidita vznikla a zda trvala ke dni 1. 1. 2010, nikoliv to, zda se v průběhu jejího trvání měnila. Invalidita jakožto dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav, způsobující pokles pracovní schopnosti, (schopnosti soustavné výdělečné činnosti) trvala u žadatele od 12. 3. 1998 nepřetržitě až do dne 1. 1. 2010, respektive trvá dosud. Pouze po určité období jeho zdravotní stav přechodně způsoboval její nižší procentní pokles, což by na posouzení jeho nároku nemělo mít vliv.

Jelikož ČSSZ nepřijala opatření k nápravě svého pochybení, obrátil jsem se dne 28. května 2013 na Ministerstvo práce a sociálních věcí, jakožto na nadřízený orgán, se žádostí o poskytnutí stanoviska k postupu ČSSZ a případné zjednáání nápravy. Bývalá ministryně práce a sociálních věcí však dle svého vyjádření ze dne 27. června 2013 neshledala v postupu ČSSZ pochybení.

Protože se mi nepodařilo dosáhnout nápravy ani cestou vyrozumění nadřízeného úřadu, informuji o této skutečnosti Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky.

Pochybení Ministerstva práce a sociálních věcí a Úřadu práce České republiky, při aplikaci novely zákona o zaměstnanosti před její účinností

Stěžovatel, který se na mě obrátil, ukončil pracovní poměr dohodou (bez uvedení důvodu) ke dni 31. 12. 2010. Tuto dohodu podepsal dne 12. 11. 2010, tedy ještě v době před účinností stávajícího znění § 50 odst. 3 zákona o zaměstnanosti. O zprostředkování zaměstnání a podporu v nezaměstnanosti však požádal až dne 28. 1. 2011. Úřad práce České republiky v jeho případě aplikoval ustanovení § 50 odst. 3 ve znění účinném od 1. 1. 2011 a přiznal mu podporu v nezaměstnanosti ve snížené výši (tedy ve výši 45 % průměrného čistého výdělku). Učinil tak přesto, že v listopadu 2010 (tedy v době, kdy ještě nebyla účinná ani platná novela zákona o zaměstnanosti, stanovující sníženou sazbu podpory v nezaměstnanosti pro případy, kdy byl pracovní poměr ukončen dohodou bez vážných důvodů) si stěžovatel rozhodně nemohl být vědom toho, že pokud ukončí pracovní poměr dohodou bez uvedení důvodů, bude tento fakt mít za následek sankci v podobě snížení výše jeho podpory v nezaměstnanosti.

Po prošetření podnětu jsem dospěl k závěru, že šlo o nesprávný postup, který mělo posléze napravit Ministerstvo práce a sociálních věcí jako odvolací orgán. Bylo postupováno v rozporu s principem právní jistoty a byla porušena důvěra občanů v právo a zákaz retroaktivity (zpětné účinnosti) právních norem. Jestliže zákonodárce opomněl zakotvit přechodné ustanovení regulující aplikaci tohoto ustanovení, správní orgány měly přijmout takový výklad, aby byla zachována podstata práva žadatele na legitimní očekávání,¹ a to i přesto, že nárok na přiznání podpory formálně vznikl až ke dni podání žádosti (tedy již za účinnosti nové právní úpravy).

Ministerstvo práce a sociálních věcí, jako nadřízený orgán, chybné rozhodnutí Úřadu práce České republiky potvrdilo, přes mé upozornění a výzvu nepřistoupilo ani k přezkumnému řízení a svůj postoj odmítlo změnit. Protože se mi nepodařilo v postupu Ministerstva práce a sociálních věcí dosáhnout zjednání nápravy, a to ani poté co jsem využil sankčního oprávnění podle zákona o veřejném ochránci práv a informoval veřejnost tiskovou zprávou ze dne 30. 8. 2013 (blíže viz: <http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2013/mpsv-pouzilo-zakon-pred-jeho-ucinnosti-a-chybu-odmitlo-napravit/>), informuji o této skutečnosti Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky.

Snížení podpory v nezaměstnanosti za ukončení pracovního poměru dohodou bez vážného důvodu však přináší i další problémy. Opakovaně se setkávám s případy, kdy Úřad práce České republiky přiznává podporu v nezaměstnanosti ve snížené výši s odůvodněním, že v písemném vyhotovení dohody o skončení pracovního poměru není konkrétní vážný důvod uveden, případně že uváděný důvod není zahrnut do výčtu vyjmenovaného v zákoně o zaměstnanosti. Zákon však nestanovuje, že důvod ukončení pracovního poměru musí být v dohodě uveden, pouze je třeba, aby vážný důvod existoval a byl prokázán. Stejně tak ani výčet konkrétních vážných důvodů v zákoně není konečný, což potvrzuje i formulace „jiné vážné osobní důvody, například etické, mravní či náboženské nebo důvody hodné zvláštního zřetele“. Úřad práce České republiky tedy musí ve správním řízení spolehlivě zjistit, zda k rozvázání pracovního poměru byl nebo nebyl vážný důvod.

Vzhledem k těmto opakujícím se problémům doporučuji, aby ti, kdo sami končí pracovní poměr výpovědí nebo dohodou se zaměstnavatelem, se snažili uvést v písemném dokumentu důvody ukončení pracovního poměru.

Pochybení Ministerstva životního prostředí a Státního fondu životního prostředí při poskytování dotací z programu Zelená úsporám

Podle zjištění mého zástupce Ministerstvo životního prostředí (dále jen „ministerstvo“) pochybilo, když na rozhodování o poskytnutí dotace z programu Zelená úsporám neaplikovalo správní řád. O námitkách odmítnutých žadatelů pak Státní fond životního prostředí rozhodoval v rozporu se zákonem a principy dobré správy, protože žadatelům posílal pouze vyrozumění o rozhodnutí ministra, bez řádného odůvodnění.

¹ Právo na legitimní očekávání se vztahuje jednak k majetkovým právům tak k určitým nárokům občana vůči státu, viz např. Ústavní soud v případě slovenských důchodů (viz např. nález sp. zn. II. ÚS 156/06 ze dne 6. března 2008)

Šetření procesu zamítání žádostí o dotace z programu Zelená úsporám, které bylo z vlastní iniciativy zahájeno v roce 2012 na základě informací od občanů a z médií, tak potvrdilo pochybení na straně ministerstva.

Proces podávání námitek proti zamítnutým žádostem o dotace nebyl upraven v žádném právním předpise ani směrnici ministerstva. Státní fond životního prostředí žadatelům zasílal pouze vyrozumění o rozhodnutí ministra, které však neobsahovalo ani samotné rozhodnutí o zamítnutí námitek, ani jeho věcné zdůvodnění. Neúspěšní žadatelé sice mohli následně sami požádat o zaslání rozhodnutí, ale o této možnosti nebyli ministerstvem ani Státním fondem životního prostředí poučeni.

Dalším zjištěným pochybením byla skutečnost, že ministerstvo při rozhodování neaplikovalo správní řád, ale použilo pro danou věc nepříslušný zákon o rozpočtových pravidlech. Příjmy Státního fondu životního prostředí, z něhož jsou prostředky na dotaci Zelená úsporám poskytovány, však netvoří součást státního rozpočtu, a proto nemůže být na proces rozhodování o těchto dotacích aplikován zákon o rozpočtových pravidlech, nýbrž správní řád. V případě aplikace správního řádu je rozhodnutí o poskytnutí či neposkytnutí dotace správním rozhodnutím, které je možné přezkoumat ve správním soudnictví.

Má bývalá zástupkyně, která se problémem dotací z Programu Zelená úsporám zabývala, vyzvala ministerstvo, aby svá pochybení napravilo a doručilo všem neúspěšným žadatelům, jejichž námítky byly zamítnuty, rozhodnutí ministra včetně odůvodnění. Součástí rozhodnutí by mělo být i poučení, že dané rozhodnutí je přezkoumatelné ve správním soudnictví, s uvedením potřebných lhůt. Ministerstvo sice uvedlo, že požadovaná opatření k nápravě jsou velmi obtížně realizovatelná, zároveň však „ombudsmanka programu Zelená úsporám“ při osobním jednání mého zástupce ujistila, že v programu Nová zelená úsporám budou procesní práva žadatelů o dotace posílena.

Rozhodnutí ministra o námitkách jsou soudně přezkoumatelná a u Městského soudu v Praze už probíhá několik soudních řízení. Není však zřejmé, zda soud v případě zjištění pochybení přikročí ke zrušení celého hromadného rozhodnutí ministra o zamítnutí námitek či pouze té části, kde bylo rozhodováno o námitkách žalobce. Neúspěšným žadatelům, kteří jsou přesvědčeni, že jejich námítky byly oprávněné, proto můj zástupce doporučuje, aby si od ministerstva vyžádali písemné znění rozhodnutí o námitkách a napadli jej správní žalobou u Městského soudu v Praze. Žalobu lze podat do dvou měsíců poté, co bylo rozhodnutí doručeno.

Protože se plošné nápravy ze strany ministerstva nepodařilo dosáhnout, a to ani poté co můj zástupce využil sankčního oprávnění podle zákona o veřejném ochránci práv a informoval veřejnost tiskovou zprávou ze dne 5. 8. 2013 (blíže viz: <http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2013/ministerstvo-zivotniho-prostredi-postupovalo-pri-zamitani-dotaci-z-programu-zelena-uspor/>), informuji o této skutečnosti Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky.

Pochybení Ministerstva spravedlnosti a Vězeňské služby České republiky při provádění plošných osobních prohlídek ve věznicích

Vzhledem k tomu, že stížností na tuto nedůstojnou praxi přibývá, osobní prohlídky vězňů jsou prováděny plošně a rutinně, aniž by existoval legitimní důvod, obrátil se můj zástupce na Vězeňskou službu České republiky a Ministerstvo spravedlnosti, jako na ústřední orgán, do jehož pravomoci výkon trestu spadá.

Osobní prohlídky obecně představují zásah do lidské důstojnosti vězněných osob. V prostředí výkonu trestu odnětí svobody je legitimní k ní přistoupit z důvodu zajištění vnitřní bezpečnosti (zabránění průniku nepovolených věcí do věznice), avšak pouze tehdy, pokud je prohlídka prováděna přiměřeně a způsobem, který maximálně šetří lidskou důstojnost. Za přiměřené přitom nelze považovat, pokud jsou odsouzení plošně nuceni při důkladné osobní prohlídce dřepovat či zvedat penis a šourek, aniž by existovalo reálné podezření odůvodňující tento postup. V rámci svého šetření jsem dříve i já upozorňoval v konkrétním případě Vězeňskou službu České republiky i Ministerstvo spravedlnosti, že jde o nepřiměřený zásah do lidské důstojnosti vězněných osob, pokud jsou takové prohlídky standardně podrobovány, aniž by existovalo jakékoli podezření, které by prohlídku odůvodňovalo. Jako opatření k nápravě jsem doporučoval, aby takto důkladné osobní prohlídky byly odsouzený podroben teprve v případě, kdy existuje důvodné podezření na pronášení nepovolené věci či látky do věznice.

Generální ředitelství Vězeňské služby České republiky se sice s tímto názorem ztotožnilo, ale opatření k nápravě nepřijalo s odůvodněním možného zhoršení bezpečnostní situace ve věznicích. Nedostatek finančních prostředků totiž nedovoluje Vězeňské službě České republiky pořídit technologie, které by umožnily provádět kontroly vězněných osob způsobem, který by nezasahoval do lidské důstojnosti, namísto stávajících osobních prohlídek.

Ačkoli Ministerstvo spravedlnosti deklarovalo, že chce usilovat o naplňování požadavků Evropských vězeňských pravidel, současně nereflektovalo judikaturu Evropského soudu pro lidská práva. Reakce ministerstva na zprávu mého zástupce byla totiž stejně rutinní, jak jsou prováděny osobní prohlídky ve věznicích. Ministerstvo spravedlnosti pouze konstatovalo, že je mu judikatura Evropského soudu pro lidská práva známa, ale že provádění prohlídek není v rozporu se zákonem. Otázku plošného provádění důkladných osobních prohlídek bez existence reálného podezření ponechalo ministerstvo bez povšimnutí. K možné změně současné praxe pouze odkázalo na to, že se resort potýká s nedostatkem finančních prostředků.

Můj zástupce, který se stížnostmi vězněných osob zabývá, plně respektuje veřejný zájem na zajištění vnitřní bezpečnosti věznic. S ohledem na jiný zájem, totiž zachování lidské důstojnosti, však musí trvat na tom, aby v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva byly důkladné osobní prohlídky ve výše popsané podobě prováděny nikoliv plošně, ale pouze u konkrétních osob v situaci reálného podezření.

Vzhledem k tomu, že se Ministerstvo spravedlnosti nevypořádalo s námitkou plošného provádění osobních prohlídek a nepřijalo vůči postupu Vězeňské služby České republiky žádná opatření k nápravě, a to ani poté co můj zástupce využil sankčního oprávnění podle zákona o veřejném ochránci práv a informoval veřejnost tiskovou zprávou ze dne 8. 8. 2013 (blíže viz: <http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2013/plosne-osobni-prohlidky-ve-veznicich-jsou-neprimerenym-zasahem-do-lidske-dustojnosti/>), informuji o této skutečnosti Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky.

V Brně dne 6. listopadu 2013

JUDr. Pavel Varvařovský
veřejný ochránce práv