

Veřejný ochránce práv
JUDr. Pavel Varvařovský

V Brně dne 22. března 2013
Sp. zn.: 4/2013/SZD/MP

Vaše sp.zn.: Pl. ÚS 9/13

Ústavní soud
Joštova 8
660 83 Brno

Navrhovatel: Skupina 51 senátorů, jejímž jménem jedná senátor Milan Štěch

Další účastníci: Parlament České republiky - Poslanecká sněmovna a Senát
Vláda České republiky, veřejný ochránce práv

Věc: N á v r h na zrušení částí právních předpisů v souvislosti s tzv.
sKartou

V y r o z u m ě n í

vedlejšího účastníka řízení k výše uvedenému návrhu

Přílohy 1 - 8

Systemem datových schránek

I.

Vyrozuměním ze dne 22. února 2013 jsem Ústavnímu soudu v zákonem stanovené desetidenní lhůtě sdělil, že ve věci návrhu na zrušení částí právních předpisů v souvislosti s tzv. sKartou, vstupuji dle ustanovení § 69 odst. 3 zákona č. 182/1992 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, do předmětného řízení jako vedlejší účastník

II.

V obecné rovině sděluji, že své výhrady ke kartě sociálních systémů (dále též „sKarta“) jsem podrobně shrnul ve svém stanovisku z května 2012. Následně jsem o nich v červenci 2012 informoval Poslaneckou sněmovnu v rámci své zprávy o činnosti za 2. čtvrtletí 2012. V srpnu téhož roku jsem o svých výhradách vůči sKartě informoval rovněž veřejnost tiskovou zprávou „*Ochránce upozorňuje na protiprávní aspekty tzv. karty sociálních systémů (sKarty)*“. Zmiňované (stěžejní) materiály příkládám ke svému vyjádření jako přílohy (a bude na ně taktéž na příslušných místech odkázáno). Z tohoto důvodu se proto ve svém vyjádření zaměřím toliko na konkrétní body předkládaného návrhu, neboť s argumentací navrhovatele se v zásadě ztotožňuji.

III.

K části II. A. Karta jako výlučný a povinný prostředek výplaty nepojistných sociálních dávek (k bodům 10.-12., 19.-20.)

Souhlasím se závěrem navrhovatele, že právní úprava způsobu výplaty nepojistných sociálních dávek a podpory v nezaměstnanosti „prostřednictvím karty sociálních systémů“ nenaplnuje požadavek určitosti a předvídatelnosti, který na tvorbu právních předpisů klade ústavní pořádek. Oprávněná osoba (příjemce dávky) se řadu podmínek tohoto způsobu výplaty (*de facto* jde ovšem o podmínky výkonu veřejné moci) dozvídá teprve ze smlouvy mezi Ministerstvem práce a sociálních věcí a Českou spořitelnou, a. s., *o zajištění administrace výplaty nepojistných dávek a dávek z oblasti státní politiky zaměstnanosti a provozování karty sociálních systémů* (dále také jen „Smlouva“). Předmětnou smlouvou stát přenesl veřejnoprávní agendu výplaty nepojistných sociálních dávek a dávek v nezaměstnanosti na právnickou osobu soukromého práva, aniž by k tomu byl zákonem zmocněn (k tomu viz blíže vyjádření k části II. B. návrhu).

V některých záležitostech tak dochází k regulaci veřejnoprávního vztahu mezi státem a oprávněnou osobou, který není jednoznačně, tj. určitě a předvídatelně regulován předpisy veřejného práva, soukromoprávní smlouvou. Takový stav je v rozporu s ústavním pořádkem, konkrétně zásadou legality výkonu státní moci (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).

V podrobnostech odkazuji na část „A“ *Stanoviska veřejného ochránce práv k právní úpravě karty sociálních systémů* ze dne 22. května 2012 (dále také jen „Stanovisko“).

Důkaz:

Příloha č. 1 – Stanovisko¹

¹ Dostupné též na:

http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/socialni_zabezpeceni/Socialni_pomoc/pomoc_v_hmotne_nouzi/SZD-5-2012-sKarta.pdf

Mezery v právu, které vznikly značně kusou právní úpravou výplat nepojistných sociálních dávek, nelze vyplnit aplikací Smlouvy. Ve vztahu mezi oprávněnou osobou a státem platí tradiční římskoprávní zásada: „*ius publicum privatorum pactis mutari non potest*“.

Ministerstvo práce a sociálních věcí se v důsledku uzavření Smlouvy s držitelem bankovní licence ocitá v určitém dichotomickém postavení. Na straně jedné vystupuje jako příslušná organizační složka státu, která prostřednictvím podřízeného správního úřadu (Úřad práce České republiky) poskytuje plnění z veřejnoprávního vztahu na základě předpisů o nepojistných sociálních dávkách a dávkách v nezaměstnanosti, na straně druhé je stranou Smlouvy. V některých případech může ministerstvo plněním v souladu se zákonem na základě veřejnoprávního vztahu zároveň porušit Smlouvu. Jako příklad lze uvést situaci, kdy Úřad práce na základě svého správního uvážení bude ve větší míře (např. jako nástroj sociální práce v sociálně vyloučené lokalitě) využívat způsob výplaty dávek pomoci v hmotné nouzi v poukázkách na výplatu zboží (ustanovení § 43 odst. 4 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů). Tímto způsobem zřejmě zajistí nejvhodnější způsob výplaty dávek podle veřejnoprávních předpisů, zároveň se však vystavuje riziku, že bude sankčně odpovídat ze Smlouvy, neboť v ustanovení 12. 1. 7. se uvádí, že: „...ČS při uzavírání této Smlouvy vycházela v dobré víře z Ministerstvem poskytnutých informací, že prostřednictvím Systému administrace dávek má být prováděna výplata alespoň 98% objemu všech Dávek vyplácených v České republice s výjimkou Dávek vyplácených v souvislosti s živelnými pohromami“.

V postavení, ve kterém se Ministerstvo práce a sociálních věcí v důsledku uzavření Smlouvy ocitlo, nelze legitimně očekávat, že by v případě konfliktu veřejného práva a Smlouvy zcela opominulo ustanovení Smlouvy a postupovalo výhradně podle předpisů veřejného práva. V takovéto situaci je použití ústavně-konformního výkladu fakticky apriori vyloučeno.

Z těchto důvodů se ztotožňuji s navrhovatelem v závěru, že jediným řešením, jež zajistí soulad právní úpravy výplaty dávek s ústavním pořádkem, je derogace ustanovení, která upravují výplatu nepojistných sociálních dávek a dávek v nezaměstnanosti. V takovém případě ztratí Smlouva svůj právní základ a Ministerstvo práce a sociálních věcí bude muset předložit novou právní úpravu, která bude v souladu s ústavním pořádkem

Pro úplnost ještě doplňuji, že v otázce povinného převzetí sKarty, si dovoluji odkázat na svoji Souhrnnou zprávu o činnosti za rok 2012, která bude dostupná na webových stránkách www.ochrance.cz do konce března 2013.

K části II. B. Absence zákonné působnosti orgánů veřejné moci zabezpečit vydání karty bankou (k bodům 22.-25.)

Podle obecné teorie správního práva² může být subjektem veřejné správy buď přímo stát, nebo může výkon veřejné moci delegovat na veřejnoprávní korporaci, veřejný ústav (veřejný podnik) či právnickou nebo fyzickou osobu soukromého práva. Má-li určitý úkol v rámci výkonu veřejné správy zajišťovat osoba soukromého práva, musí jí být výkon veřejné moci svěřen zákonem. Tedy zákon musí stanovit její působnost a pravomoc.

² Viz např. *Hendrych, D. a kol.* Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 92.

Pokud se zákonodárce rozhodne zajišťovat část úkolů při výplatě nepojistných sociálních dávek a dávek v nezaměstnanosti prostřednictvím právnické osoby soukromého práva (zde držitele bankovní licence), musí tak učinit politickým rozhodnutím moci zákonodárné, nikoliv uzavřením smlouvy orgánem moci výkonné. Předmětem smlouvy podle soukromoprávních předpisů mohou být jen vztahy, ve kterých jedná stát jako vlastník, tj. v rovném postavení. Úkoly, které stát zajišťuje ve vrchnostenském postavení (tedy při výkonu veřejné moci) nemohou být předmětem soukromoprávních ujednání (mohou být předmětem subordinační veřejnoprávní smlouvy dle ustanovení § 161 správního řádu, avšak i zde se předpokládá zmocnění ve zvláštním zákoně).

Ustanovení veřejnoprávních předpisů o nepojistných sociálních dávkách a dávkách v nezaměstnanosti jednoznačně stanoví, že dávky vyplácí krajská pobočka Úřadu práce:

- pro dávky pomoci v hmotné nouzi ustanovení § 61 odst. 1 písm. a) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů,
- pro dávky státní sociální podpory ustanovení § 58 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů,
- pro příspěvek na péči § 18 odst. 2 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů,
- pro dávky osoby se zdravotním postižením § 19 odst. 5 a ustanovení § 28 odst. 3 zákona č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, ve znění pozdějších předpisů (zde není působnost Úřadu práce k vyplácení dávek explicitně uvedena, ale lze ji dovodit ze systematického výkladu zákona),
- pro dávky v nezaměstnanosti ustanovení § 8a odst. 1 písm. h) a ustanovení § 44b odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů,
- pro dávky pěstounské péče ustanovení § 47t odst. 3 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

Jiný subjekt než Úřad práce ČR v uvedených právních předpisech zmocněn k výplatě dávek není, rovněž není upraveno zákonné zmocnění k uzavření subordinační veřejnoprávní smlouvy.

Z uvedeného je zřejmé, že vyplácení nepojistných sociálních dávek a dávek v nezaměstnanosti Českou spořitelnou, a. s., na základě soukromoprávní smlouvy, je jednáním *ultra vires*. Jinými slovy, jde o výkon delegované působnosti a pravomoci státu subjektem, který pro něj nemá oporu v zákoně.

K části II. C. Karta jako průkaz osoby se zdravotním postižením (k bodům 28.-34.)

K otázce nevhodnosti, resp. možné protiústavnosti sdružení osobních údajů, které mají odlišný účel (zejména sdružení údajů sloužících k platební funkci karty a k funkci průkazu osoby se zdravotním postižením) jsem se vyjádřil v části „C“ Stanoviska, na něž v podrobnostech odkazuji.

Důkaz:**Příloha č. 1 – Stanovisko**

Výše uvedený názor jsem se snažil aktivně prosadit při opakovaných jednáních s Ministerstvem práce a sociálních věcí v průběhu roku 2012. Jednání jsou shrnuta v Infomaci o mé činnosti pro Poslaneckou sněmovnu za II. čtvrtletí roku 2012 (část C.3), která je přílohou tohoto vyjádření společně s kopiemi korespondence s předsedou Úřadu pro ochranu osobních údajů, kterou jsem v této záležitosti vedl.

Důkaz:

Příloha č. 2 – *Informace o činnosti podávaná veřejným ochráncem práv dle ustanovení § 24 odst. 1 písm. a) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů za II. čtvrtletí roku 2012³*

Příloha č. 3 – *Dopis veřejného ochránce práv předsedovi Úřadu pro ochranu osobních údajů ze dne 22. května 2012, sp. zn.: 5/2012/SZD/JH*

Příloha č. 4 – *Vyjádření předsedy Úřadu pro ochranu osobních údajů ze dne 4. června 2012, sp. zn.: KNS-4482/12-3/NON*

Pro informaci Ústavnímu soudu předkládám v příloze rovněž koncept pozměňovacího návrhu k sněmovnímu tisku č. 594, který byl ministerstvu předkládán při posledním jednání s I. náměstkem ministra dne 6. června 2012. Předložení uvedeného návrhu do legislativního procesu v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR bylo I. náměstkem ministra jak při osobním jednání, tak následně písemně odmítnuto.

Důkaz:

Příloha č. 5 – *Pozměňovací návrh ke sněmovnímu tisku č. 594 na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 366/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, ve znění „komplexního pozměňovacího návrhu“ (sněmovní tisk č. 594/2)*

Příloha č. 6 – *Dopis I. náměstkyně ministra Bc. Vladimíra Šišky, MBA ze dne 27. června 2012, č. j.: 2012/47519-34)*

Jelikož opakovaná jednání s náměstkyní ministra práce a sociálních věcí nevedla k předložení právní úpravy, která by oddělila platební funkci sKarty od průkazu osoby se zdravotním postižením, rekapituloval jsem své kroky ve (výše zmiňované) zprávě o své činnosti za II. čtvrtletí roku 2012, a dal poslancům či senátorům ke zvážení, zda právní úpravu vztahující se k sKartě jako aktivně legitimované subjekty nenapadnou návrhem k Ústavnímu soudu dle ustanovení § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

Veškeré své dosavadní výhrady jsem rovněž shrnul v dopise ministrovi práce a sociálních věcí ze dne 8. srpna 2012 (a zveřejnil na webových stránkách⁴). Ministr Dr. Ing. Jaromír Drábek se k mé výzvě vyjádřil dopisem ze dne 23. srpna 2012.

³ Dostupné též na:

http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Ctvrtletky/2012_2_zprava.pdf

⁴ <http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2012/ochrance-upozornuje-na-protipravni-aspekty-tzv-karty-socialnich-systemu-skarty/>

Důkaz:

Příloha č. 7 – *Dopis ministrovi práce a sociálních věcí ze dne 8. srpna 2012*

Příloha č. 8 – *Dopis ministra práce a sociálních věcí ze dne 23. srpna 2012, č. j.: 2012/66815-42/1*

Pro úplnost dodávám, že k otázce zákonného zmocnění v ustanovení § 4b odst. 9 zákona č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, jsem se rovněž vyjádřil ve Stanovisku – části B (v tehdejší znění zákona šlo o ustanovení § 4b odst. 7). Od května 2012 však předmětná úprava doznala určitých změn, pro které musím svůj právní názor aktualizovat.

Současné zákonné zmocnění v ustanovení § 4b odst. 9 zní: „*Vzor, další náležitosti a provedení karty sociálních systémů a vzor, další náležitosti a provedení potvrzení o ztrátě, odcizení, poškození nebo zničení karty sociálních systémů a podrobnosti související s vydáváním karty sociálních systémů stanoví ministerstvo vyhláškou*“.

Ve vztahu ke vzoru a provedení karty sociálních systémů, jakož i potvrzení, které ji ve stanovených případech nahrazuje, neshledávám žádný rozpor s ústavním pořádkem. Jde o standardní zákonné zmocnění k úpravě nikoliv podstatných náležitostí veřejné listiny. Obdobný způsob regulace volí zákonodárce i u jiných identifikačních dokladů (občanský průkaz, dřívější průkazy mimořádných výhod).

Za problematické z hlediska souladu s ústavním pořádkem však považuji stanovení některých náležitostí karty sociálních systémů prováděcím právním předpisem. V současné době (tj. po nabytí účinnosti zákona č. 331/2012 Sb.) se jedná o náležitosti na zadní straně karty a osobní údaje v elektronickém čipu. Aby byla zákonná úprava ústavně konformní, měly by být veškeré náležitosti veřejné listiny stanoveny zákonem, a to jednak z důvodu právní jistoty subjektů, které kartu používají (zejména jako průkaz osoby se zdravotním postižením), jednak proto, že jde o prolomení práva na informační sebeurčení garantovaného v čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, které musí být provedeno zákonem při zachování principu proporcionality. Prováděcím předpisem nelze základní právo omezit, rovněž jim nelze upravit otázku předávání osobních údajů při výkonu veřejné moci. Takový postup by ve svém důsledku vedl ke stírání hranic mezi mocí zákonodárnou a mocí výkonnou, jež Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně odmítl.

Za ústavně konformní nepovažuji ani zákonné zmocnění ke stanovení podrobností souvisejících s vydáváním karty sociálních systémů. Kartu sociálních systémů vydává krajská pobočka Úřadu práce, jde tedy o projev výkonu veřejné moci. Podle čl. 2 odst. 3 Ústavy lze státní moc uplatňovat pouze v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Meze pro výkon státní moci tedy nelze upravovat podzákonným právním předpisem.

Jak konstatoval Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 6/07: „...*Při respektování dělby moci (restriktivní výklad zákonného zmocnění) a principu právní jistoty je (a má být) zmocnění k vydání právního předpisu natolik přesné a konkrétní co do svého rozsahu, obsahu a účelu, že ministerstvo či jiný správní orgán nemá možnost se od zákonných limitů odchýlit a upravit tak např. svou vlastní (politickou) vůli vzdor Parlamentu.*⁵

⁵ Srov. též čl. 49 odst. 1 písm. b) Legislativních pravidel vlády.

Uvedené požadavky zákonné zmocnění v ustanovení § 4b odst. 9 nesplňuje. „Podrobnostmi souvisejícími s vydáváním karty sociálních systémů“, které upravuje prováděcí vyhláška, jsou fakticky podmínky pro výkon veřejné moci, tj. vydání karty sociálních systémů. Ustanovení § 5 odst. 1 vyhlášky č. 424/2011 upravuje okamžik, ke kterému má Úřad práce poprvé vydat kartu sociálních systémů (zvláště pro kartu pouze s platební funkcí a odlišně pro kartu s funkcí průkazu osoby se zdravotním postižením). Ustanovení § 5 odst. 2 citované vyhlášky upravuje podmínky pro vydání karty po uplynutí její platnosti.

Nad rámec ústavněprávních důvodů pro zrušení ustanovení § 4b odst. 9 uvádím, že úprava platnosti karty je velmi kusá, neupravuje otázku zpoplatnění tohoto úkonu a neřeší např. situaci, kdy dojde k odnětí průkazu osoby se zdravotním postižením (nebo změně jeho druhu), avšak oprávněná osoba má i nadále nárok na nepojistné sociální dávky. Jak bude stát v těchto situacích postupovat, zda provede výměnu karty na vlastní náklady nebo bude požadovat, aby oprávněná osoba žádala o vydání nové karty za úplat, platná právní úprava neřeší. K požadavkům jasnosti a určitosti kladených na právní předpis srov. např. Pl. ÚS 83/06.

K části II. D. Zásah do práva na ochranu soukromí a osobních údajů všech držitelů karty (k bodům 35.-42.)

Otázkou souladu předávání osobních údajů z Jednotného informačního systému práce a sociálních věcí České spořitelně, a. s., se zevrubně zabýval Úřad pro ochranu osobních údajů v rámci kontroly dodržování povinností stanovených zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů. Shodně s návrhovatelem se domnívám, že by bylo účelné, aby se Ústavní soud před vydáním nálezu seznámil se stanoviskem Úřadu pro ochranu osobních údajů k napadené zákonné úpravě a se závěry z kontroly provedené u Ministerstva práce a sociálních věcí.

IV.

Ke shora uvedenému závěrem uvádím, že mé výhrady se vztahují k platné a účinné právní úpravě, což bylo hlavním důvodem mého přistoupení do tohoto řízení. Jsem si nicméně vědom skutečnosti, že je již aktuálně zpracována novela zákona o Úřadu práce ČR (probíhá vnější připomínkové řízení), která může přinést určitý posun ve věci. Při posledních jednáních s Ministerstvem práce a sociálních věcí jsem změnu zákona cestou řádného legislativního procesu upřednostňoval, proto také v Souhrnné zprávě o mé činnosti za rok 2012 doporučuji Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR, aby v rámci projednávání novely zákona č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, schválila takovou právní úpravu, která odstraní výše popsané ústavněprávní deficit. V podrobnostech odkazuji na část Nová doporučení ochránce za rok 2012 v textu Souhrnné zprávy o mé činnosti za rok 2012, která bude do konce března 2013 publikována na mých webových stránkách. Z tohoto důvodu se proto nevyjadřuji podrobně k jednotlivým bodům petitu, nýbrž obecně podporuji a doplňuji argumentaci návrhatele ve výše uvedených bodech.

JUDr. Pavel V a r v a ř o v s k ý v. r.
veřejný ochránce práv
(vyrozumění je opatřeno elektronickým podpisem)