

Veřejný ochránce práv
JUDr. Pavel Varvařovský

V Brně dne 13. listopadu 2012
Sp. zn.: 16/2012/SZD/DS

Vážený pane předsedo,

dovolte mi, abych ve stručnosti **doplnil své stanovisko** k části návrhu skupiny poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR na zrušení ustanovení § 30 odst. 2 písm. d) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 367/2011 Sb., a ustanovení § 18a odst. 1 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění zákona č. 366/2011 Sb., ve slovech „a osobami vedenými v evidenci uchazečů o zaměstnání“ upravujících **výkon veřejné služby** jako podmínku nároku na podporu v nezaměstnanosti.

Pro doplnění svého stanoviska jsem se rozhodl zejména z toho důvodu, že považuji za nezbytné Ústavní soud ČR požádat, aby v probíhajícím řízení vyhodnotil napadenou právní úpravu i z hlediska jejího souladu s čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

K tomu, aby státní moc byla vykonávána v souladu s ústavním pořádkem České republiky, zejména s čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, je třeba, aby státní orgán měl zákonem jasně vymezenou působnost a pravomoc. Působnost státního orgánu určuje okruh úkolů, které je určitý státní orgán oprávněn a povinen realizovat. Jinak řečeno, jedná se o vymezení toho, co orgán smí, má nebo je povinen činit.¹ Naproti tomu pravomoc spočívá v oprávnění příslušného orgánu vykonávat státní moc v oblasti své působnosti zákonem stanovenými právními prostředky, např. vydáváním normativních nebo individuálních právních či správních aktů.²

Realizaci veřejné služby v České republice upravují pouze výše uvedená ustanovení § 30 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti a ustanovení § 18a zákona o pomoci v hmotné nouzi. Zmíněná ustanovení neobsahují bližší podmínky pro postup Úřadu práce ČR při provádění veřejné služby (např. nejsou jasně daná pravidla komu, za jakých podmínek a jaká práce má být nabídnuta, není z nich patrná maximální možná délka výkonu veřejné služby atd.). De facto volná úvaha Úřadu práce ČR o zmíněných skutečnostech může vést k zásahům do práv adresátů veřejné správy, přičemž těchto zásahů a dotčených práv může být poměrně široké spektrum.

Materiální pojetí právního státu, k němuž se hlásí i Česká republika, vyžaduje, aby působnost a pravomoc orgánů veřejné moci byly zákonem přesně stanoveny tak, aby výkon veřejné moci byl srozumitelný a předvídatelný pro adresáty veřejné moci, tj. aby byla zachována jejich právní jistota a legitimní očekávání, že v určité situaci bude státní orgán postupovat určitým, předem daným a transparentním způsobem. Meze výkonu veřejné moci pak rovněž musí zajistit prostor pro rozvoj a seberealizaci osob, které na rozdíl od veřejné moci mají právo činit vše, co není zákonem

¹ Weyr, F. Teorie práva, Brno-Praha: Orbis, 1936, str. 119

² obdobně viz Hedrych D. a kol. Právní slovník, Praha C.H. Beck, 3. vydání, 2009

zakázáno, a nesmí být nuceny činit nic, co zákon neukládá (čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod).³

Vymezení působnosti Úřadu práce ČR při rozhodování o veřejné službě však takové mantinely pro výkon veřejné moci neobsahuje. Postup úřadu práce se tak pro klienty veřejné správy stává nejen nepředvídatelným, ale logicky může nést i znaky libovůle.

V této souvislosti považuji za nutné zmínit nálezn Ústavního soudu ČR sp. zn.: IV. ÚS 150/01, který jasně konstatoval, že státní orgán může jednat pouze v mezích své kompetence a pravomoci, které musí být jasně vymezeny v zákoně a které je nezbytné rozlišovat. Každá osoba má v právním státě právo být chráněna před zákonem nevázanou, a proto nepředvídatelnou a nevypočitatelnou státní mocí.⁴ Parlament ČR je povinen při přijímání zákonů respektovat ústavní pořádek České republiky a mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal souhlas a jimiž je Česká republika vázána. Jedná se o jedno z pravidel vymezujících jeho působnost. Pokud při přijímání zákona nerespektuje ústavní pořádek a umožní tím, že dotčená norma bude porušovat práva jejích adresátů, lze mít za to, že při přijetí této normy jednal ultra vires a tato norma je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

Nedostatečné vymezení působnosti Úřadu práce ČR pak nelze zhojit ani vydáním prováděcího právního předpisu – nařízení vlády, protože tento podzákonný právní předpis může být dle čl. 78 Ústavy ČR vydán toliko secundum et intra legem, nikoliv praeter legem, tj. nemůže nahrazovat chybějící zákonnou právní úpravu (obdobně viz nálezn PI ÚS 45/2000).

Nad rámec výše uvedeného bych rád doplnil, že v průběhu měsíce října jsem zaznamenal prudký nárůst stížností na veřejnou službu, a to opět v řádu desítek. Dovoluji si pro ilustraci vybrat následující případy:

1. Ing. L.N., 56 let, je v evidenci uchazečů o zaměstnání 11 měsíců, v minulosti působil jako konstruktér, následně jako pracovník na vysoké škole, dlouhodobě také jako policejní a soudní znalec. Za dobu 11 měsíců, kdy je bez zaměstnání, oslovil již 639 potenciálních zaměstnavatelů, sestavil na pobočce úřadu práce individuální akční plán. Plán ovšem nebyl dle jeho slov nijak vyhodnocován či aktualizován, nebylo ani vyhověno jeho požadavku na zařazení do rekvalifikačního kurzu. Ing. L.N. byl pod pohrůžkou vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání donucen podepsat smlouvu o výkonu veřejné služby, byť s tímto nástrojem nesouhlasí, vnímá jej s ohledem na svůj věk diskriminačně a rovněž upozorňuje, že se stará o plně invalidní manželku. Veřejnou službu má vykonávat pro město a jedná se o úklid a údržbu veřejných prostor a pomocné úklidové práce v domovech pro seniory. *Nepobírá podporu v nezaměstnanosti ani dávky pomoci v hmotné nouzi.*
2. Paní J.J. je 55 let, pracovala jako programátorka, následně analytička. Žila a pracovala v Praze, ale po úrazu, který utrpěla, se odstěhovala do hor, aby měla klid, který potřebovala s ohledem na svůj zdravotní stav. Práce se jí v místě současného bydliště obtížně nachází, navíc trpí zdravotními problémy (bolestmi kloubů), i přesto byla nucena tři měsíce vykonávat veřejnou službu. Reálně tak nosila vědra s kamením, vykopávala odvodňovací kanály, při dešti

³ Obdobně viz nálezn PL ÚS 24/10

⁴ Wagnerová, E. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář, Wolters Kluwer ČR, a.s. 2012, str. 87

hrabala mokrou posekanou travu apod. Práce se nebojí, ovšem v těchto aktivitách nevidí smysl, ráda by vykonávala smysluplné práce, nikoli byla za svoji stávající situaci takto trestána. *Nepobírá podporu v nezaměstnanosti, byla jí přiznána dávka pomoci v hmotné nouzi.*

3. Pan A.V. se přestěhoval za svoji matkou, 81 let, která trpí středně těžkou formou Alzheimerovy choroby, přičemž z vážných osobních důvodů jí nechce prohlašovat za osobu závislou. Místo reálné pomoci matce je posílán na veřejnou službu. *Nepobírá podporu v nezaměstnanosti ani dávky pomoci v hmotné nouzi.*
4. Pan J.P. byl vyřazen z evidence uchazečů o zaměstnání, jelikož odmítl výkon veřejné služby. Byť se jednalo o pozici „asistent“ v jedné charitativní organizaci a stěžovatel ji osobně považuje za velmi „bohulibou“, odmítl ji vykonávat zadarmo. I když bylo místo výkonu práce ve stejné městské části jako jeho bydliště, jedná se o vzdálenost 8 km, kterou s ohledem na svůj zdravotní stav (je těžký diabetik) není schopen denně dvakrát ujít a na městskou hromadnou dopravu nemá dostatek prostředků, jelikož nepobírá žádné sociální dávky. *Nepobírá podporu v nezaměstnanosti ani dávky pomoci v hmotné nouzi.*
5. Se stížností se na mě obrátila i slečna P.M., 21 let. Již dva roky je evidovaná se svou matkou na úřadu práce. Nedaří se jí sehnat zaměstnání, v minulosti pracovala např. jako pokojská či sázela stromky. Nyní ovšem se má s matkou starat o nemocného otce, kterého za pár dnů propustí z nemocnice, ale obě dvě jsou posílány na veřejnou službu, což navíc velmi citelně zatíží rodinný rozpočet. Ani slečna P.M., ani její matka, *nepobírá podporu v nezaměstnanosti ani dávky pomoci v hmotné nouzi.*
6. Paní V.Ř. je 50 let, je matkou pěti dětí, z toho dvou nezletilých (9 a 13 let). V evidenci úřadu práce je od roku 2009. S ohledem na povolání manžela (pracuje na směny) a nezletilým dětem je stále bez práce. Absolvovala sice dva rekvalifikační kurzy, ale práci nemá. Nepobírá žádné sociální dávky, ale je povinna jít na veřejnou službu, byť měla dcera o prázdninách úraz a potřebuje pomoc matky. *Nepobírá podporu v nezaměstnanosti ani dávky pomoci v hmotné nouzi.*

JUDr. Pavel V a r v a ř o v s k ý v. r.
(dopis je opatřen elektronickým podpisem)

Vážený pan
JUDr. Pavel Rychetský
předseda
Ústavní soud ČR
Joštova 8
660 83 Brno

Údolní 39
602 00 Brno
tel: (+420) 542 542 888, fax: (+420) 542 542 112