

Veřejný ochránce práv
JUDr. Pavel Varvařovský

V Brně dne 7. září 2012
Sp. zn.: 16/2012/SZD/DS

Vaše sp. zn.: Pl. ÚS 1/12

Vážený pane předsedo,

dne 6. září 2012 jsem od Vás obdržel přípis, v němž mě žádáte o vyjádření názoru k části poslaneckého návrhu na zrušení řady zákonů, a to konkrétně k té části, která se zabývá institutem „veřejné služby“ jakožto podmínky nároku na podporu v nezaměstnanosti.

Své stanovisko k předmětné problematice zasílám v příloze k tomuto dopisu.

S pozdravem

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 Ústavního soudu
Ústavní soud ČR
Joštova 8
660 83 Brno

Stanovisko veřejného ochránce práv

podle ustanovení § 48 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

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“ upravujícími
výkon veřejné služby jako podmínku nároku na podporu v nezaměstnanosti

Předmětnou část návrhu skupiny poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR podporuji, a to z následujících důvodů:

Stručné právní hodnocení

Dle ustanovení § 18a zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, se veřejnou službou rozumí pomoc obcím nebo dalším subjektům, zejména v oblastech zlepšování životního prostředí, udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, pomoci v oblasti kulturního a sportovního rozvoje a sociální péče. Veřejná služba je vykonávána osobami v hmotné nouzi a osobami vedenými v evidenci uchazečů o zaměstnání, přičemž podle napadané právní úpravy za její výkon nenáleží odměna. Při odmítnutí výkonu veřejné služby je ovšem uchazeč o zaměstnání vyřazen z evidence. V důsledku toho přestává být plátcem jeho pojistného na zdravotním pojištění stát a není považován ani za osobu v hmotné nouzi.

Podle tiskové zprávy Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 13. 12. 2011 by měla být veřejná služba zpočátku nabízena osobám, které se nachází v hmotné nouzi a zároveň jsou vedeny v evidenci uchazečů o zaměstnání déle než jeden rok. Následně měl úřad práce nabízet veřejnou službu i uchazečům o zaměstnání, kteří nejsou v hmotné nouzi a jsou evidováni déle než jeden rok. Současně má být nabízena osobám, které byly za poslední tři roky vedeny v evidenci uchazečů o zaměstnání v součtu celkem déle než jeden rok. To tedy znamená, že se **může jednat i o osoby, které nepobírají ani podporu v nezaměstnanosti ani dávky, stát za ně „pouze“ hradí zdravotní pojištění.** Nutno poznamenat, že uchazeč o zaměstnání, aby mohl být v evidenci, musí plnit řadu jiných povinností (dostavovat se pravidelně ve stanoveném termínu na úřad práce, hledat si aktivně zaměstnání, účastnit se výběrového řízení, dostane-li na konkrétní pozici doporučenku od úřadu práce, naplňovat individuální akční plán apod.). Jedná-li se o skupinu osob s „nezaměstnaností déle než jeden rok v období posledních tří let“, je mezi nimi řada uchazečů, kterým má být věnována naopak zvýšená péče pro jejich zdravotní stav, věk, péči o dítě nebo jiný vážný důvod (osoby 55+, zdravotně postižení, osoby po rodičovské dovolené /zejména ženy/). Ze samotné délky evidence přitom nelze bez dalšího usuzovat na hrozbu ztráty pracovních návyků. Napadená právní úprava však umožňuje nabídnutí veřejné služby již po dvou měsících evidence bez dalšího

a v případě nepřijetí sankční vyřazení uchazeče. V případě takto krátké evidence tak veřejná služba může být nabídnuta komukoliv, kdo poprvé v životě očekává pomoc státu při ztrátě zaměstnání (zejména v době hospodářské krize), navíc po dlouhodobém placení sociálního pojištění. Samotná právní úprava (ostatně, jak dokládají opakovaně měněné metodické pokyny /viz výše/) umožňuje, aby stát vůči jednotlivci postupoval nepředvídatelně, navíc bez rozumného opodstatnění další podmínky pro přístup k sociální pomoci poskytované na základě sociálního pojištění.

Kazuistiky

V návaznosti na změnu výše uvedeného ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi a ustanovení § 30 odst. 2 písm. d) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (ve znění účinném ke dni 1. 1. 2012), týkající se výkonu veřejné služby jsem obdržel **několik desítek stížností** na danou problematiku. Z případů osob, které se na mě ohledně výkonu veřejné služby obrátily, vše nasvědčuje tomu, že tato by mohla jednak porušovat Listinou garantované právo na spravedlivou odměnu za práci, přiměřené hmotné zabezpečení, či dokonce zákaz nucené práce. Na této skutečnosti nemůže nic změnit ani deklarovaný účel veřejné služby (*„jedna z možností zachování, popř. rozvíjení pracovních schopností a dovedností osob, které dlouhodobě nemají trvalé zaměstnání a mají objektivní či subjektivní problémy s nalezením odpovídajícího zaměstnání“*), který navíc není v praxi reálně naplněn.

Společným jmenovatelem stížností osob, které se na mě obrací, je nesouhlas s novým konceptem veřejné služby jako takové, a to zejména pro její bezplatný výkon. Stěžovatelé často uvádí, že aktuálně nepobírají ani nepobírali žádné sociální dávky a výkon veřejné služby je pro ně navíc finančně zatěžující, jelikož si musí hradit např. jízdné do místa výkonu práce. Z podnětů mi doručených navíc vše nasvědčuje tomu, že veřejnou službu jsou povinny vykonávat osoby, kterým by měla být při zprostředkování zaměstnání věnována zvýšená péče pro jejich zdravotní stav, věk, péči o dítě nebo jiný vážný důvod. Za takovou zvýšenou péči nelze považovat veřejnou službu, zejména pojatou tak, jak o tom svědčí níže popsání případy. Rovněž je nezbytné zmínit, že uchazeči se často cítí zasaženi na své lidské důstojnosti, pokud mají vykonávat např. úklidové práce, a to i přesto, že by svým vzděláním mohli přispět ke kvalifikovanější práci.

Z četné kazuistiky si dovoluji vybrat sedm případů, které považuji za **reprezentativní** a které dle mého názoru vhodně ilustrují současný stav:

1. Pan M. S. ve své stížnosti uvádí, že nesouhlasí s tím, aby byl uchazeč o zaměstnání povinen odpracovat měsíčně 80 hodin zadarmo jen proto, aby „měl nárok na dávky či podporu v nezaměstnanosti“. Připodobňuje tento systém k alternativním trestům, přičemž rozsah práce považuje za neúměrný. Současně upozorňuje na absurdity praxe výkonu veřejné služby, kterých si ve svém okolí všimnul a ilustruje to na dvou případech. V jednom viděl, jak 20 žen zametá padesátimetrové parkoviště a ve druhém 15 mužů řezalo celé dopoledne malý stromček mezi paneláky. Dle jeho slov znamená výkon veřejné služby potulování se s partou lidí po městě v oranžových vestách a výkon nepotřebných činností.

2. Paní A. R. je 54 let, vychovala 4 děti a od 15 let pracovala převážně v dělnických profesích. Po krachu zaměstnavatele pečovala o svou nemocnou matku trpící Alzheimerovou chorobou a s manželem se snažila podnikat. Jelikož se podnikání nezdařilo, je od roku 2009 nezaměstnaná, nepobírá žádné dávky, žije z platu manžela. Vzhledem ke svému věku marně hledala práci. V listopadu roku 2011 měla možnost nastoupit na místo pomocné zdravotní sestry a s ohledem na dopady finanční krize řešila s pracovníci úřadu práce možnost poskytnout zaměstnavateli dotace na vytvoření tohoto pracovního místa. Paní A. R. mělo být sděleno, že na předmětnou dotaci „není ještě v evidenci úřadu práce dost dlouho“. V březnu roku 2012 jí byl nabídnut výkon veřejné služby v rozsahu 20 hodin týdně na 6 měsíců.
3. Pan M. Š. byl pod pohrůžkou vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání nucen k výkonu veřejné služby, ač v současné době nepobírá žádné sociální dávky ani podporu v nezaměstnanosti a pečuje o nemocného otce (82 let), jehož zdravotní stav vyžaduje neustálý dohled.
4. Paní I. T. byla k výkonu veřejné služby přidělena od února do června 2012, jednou týdně od 8:00 do 14:00 hodin. Docházela do Mateřského centra v domněnku, že se bude věnovat dětem. Situace byla ovšem jiná. Vzhledem ke skutečnosti, že se neziskový sektor potýká s nedostatkem financí, uchazečky o zaměstnání prováděly úklidové práce (umývání oken, polic apod.) pod dohledem tzv. koordinátorky, která jako jediná pobírala mzdu. Paní I. T. má vysokoškolské vzdělání (pracovala dokonce dříve ve školství) a při výkonu veřejné služby musela snášet i různé výhrůžky. Při výkonu veřejné služby se cítila velmi ponížena, šikanována, stigmatizována. Jednání pracovníků ji uráželo. Při poslední návštěvě měla za úkol umývat WC, což odmítla. Ráda by se např. věnovala dětem, cvičila s nimi, zpívala, ale odmítala se podílet na úklidových pracích pod přísným dohledem placené pracovníce, která dle názoru paní I. T. „elegančně delegovala“ své nepopulární pracovní povinnosti na účastnice veřejné služby.
5. Pan J. K., 59 let, je v evidenci uchazečů o zaměstnání již tři roky. Předtím vždy pracoval, nikdy nepobíral ani nepobírá žádné sociální dávky. Účastní se aktivně výběrových řízení, oslovuje zaměstnavatele, hledá si nabídky práce. V evidenci plní veškeré stanovené povinnosti. Již v prosinci roku 2011 byl vyzván, aby „dobrovolně“ podepsal smlouvu o výkonu veřejné služby na 6 měsíců. Současně byl informován, že při odmítnutí bude vyřazen z evidence. Vypočítal si, že za dojíždění (cca 5 km) autobusem stoupnou jeho životní náklady o 520,- Kč měsíčně, aniž by cokoli vydělal.
6. Pan J. A. mě informoval, že v obci, kde bydlí, jsou uchazeči o zaměstnání vykonávající veřejnou službu označováni reflexní vestou, na které je napsáno „velké VS a číslo“. Má za to, že uchazeči o zaměstnání nic neprovedli, tomuto opatření nerozumí a je přesvědčen, že je tímto krokem porušována jejich lidská

důstojnost. Pan J. A. měl být informován, že pokud vestu s číslem uchazeč odmítne, bude vyřazen z evidence.¹

7. Paní Š. B. se na mě obrátila se stížností na praxi při výkonu veřejné služby. Namítala zejména, že jí nebylo zajištěno vybavení pracovními a ochrannými pomůckami. Poněkud zjednodušeně řečeno šlo v jejím případě o to, že měla za úkol vykonávat pomocné úklidové práce ve škole, ale byla v podstatě jen pomocnicí stávající paní na úklid. Stěžovatelka ovšem neměla k dispozici ani kbelík a hadr. Znamenalo to, že stávající pracovníce vždy, když to uznala za vhodné, zadala paní Š. B. své pracovní povinnosti (např. vytřít chodbu) a sama si šla odpočinout. S ohledem na nedostatek pracovních pomůcek nemohly nikdy pracovat obě dvě současně.

Závěr

Můj postoj k současné podobě veřejné služby je, jak na základě interpretace napadané právní úpravy, tak mých dosavadních poznatků vyplývajících z činnosti veřejného ochránce práv při prošetřování jednotlivých podnětů, odmítavý.

Za velmi spornou považuji zejména snahu státu namísto důsledné kontroly osob, u nichž existuje podezření na dlouhodobé vyhýbání se práci a zneužívání sociálního systému, vytvoření „preventivního“ systému, který ovšem postihne (a dle mých zkušeností již postihuje) rovněž osoby, jejichž jediným problémem na trhu práce je kupříkladu věk, či rodičovství. Dále spatřuji velký problém v porušování pojistného principu, na němž je systém podpory v nezaměstnanosti vybudován, neboť stát fakticky nutí řádně pojištěné osoby, aby si při nastalé pojistné události (ztráta zaměstnání) příslušná plnění dále „odpracovaly“.

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

¹ Výzvou na konkrétní krajskou pobočku Úřadu práce ČR se ovšem výše uvedené nepodařilo potvrdit. Dotazem u vykonavatelů veřejné služby pracujících v blízkosti pozemních komunikací bylo sděleno, že je užívána reflexní vesta, ovšem bez označení „veřejná služba“ a bez čísla. U dvou subjektů se s ohledem na letní prázdniny nepodařilo tuto skutečnost ověřit. Pro úplnost je ovšem vhodné dodat, že i na území města Brna je možné spatřit osoby vykonávající veřejnou službu s reflexní vestou a textem „veřejná služba“.

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. Právníký 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 nálezy 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 nálezy 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 nálezy 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 svojí 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 poslán 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