

# Stanovisko

## veřejného ochránce práv k právní úpravě karty sociálních systémů

### A) Obecně

Karta sociálních systémů (dále také jen „karta“) je novým institutem ve sjednoceném systému výplaty nepojistných sociálních dávek. Podle zákona č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „zákon o Úřadu práce ČR“), náleží v rámci Jednotného informačního systému práce a sociálních věcí oprávněným osobám a příjemcům dávek vedeným v tomto systému karta. Vydání karty zabezpečuje krajská pobočka Úřadu práce ČR. Karta je veřejnou listinou. Základním a povinným účelem karty je identifikace oprávněných osob a příjemců dávek pro účely informačních systémů o nepojistných sociálních dávkách. Dále může mít karta funkce:

- elektronicky čitelného identifikačního dokladu ve vztahu k Jednotnému informačnímu systému práce a sociálních věcí (JIS PSV),
- průkazu osoby se zdravotním postižením podle zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů,<sup>1</sup>
- platební.

Karta plní ještě další funkci, a to nástroje výplaty nepojistných sociálních dávek. Tato funkce vyplývá z jednotlivých ustanovení právních předpisů, které upravují výplatu nepojistných sociálních dávek.<sup>2</sup> Podle citovaných ustanovení se dávky vyplácejí v české měně prostřednictvím karty sociálních systémů, a to převodem na platební účet určený žadatelem, v hotovosti, využitím platební funkce karty. U dávek pomoci v hmotné nouzi k těmto způsobům výplaty ještě přistupují další. Tato ustanovení jsou sice účinná od 1. 1. 2012, fakticky však dosud nebyla aplikována, neboť přechodná ustanovení zákona č. 366/2011 Sb. stanoví shodně pro všechny nepojistné sociální dávky, že do dne vydání karty sociálních systémů se dávky vyplácejí podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2011.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> ustanovení § 35 odst. 1 zákona č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, v této souvislosti stanoví, že osobám, kterým byl přiznán příspěvek na péči, příspěvek na mobilitu či příspěvek na pomůcku vydává krajská pobočka kartu sociálních systémů, která současně v zákonem stanovených případech slouží jako průkaz osoby s těžkým zdravotním postižením (průkaz TP), nebo průkaz osoby se zvlášť těžkým zdravotním postižením (průkaz ZTP), anebo průkaz osoby se zvlášť těžkým zdravotním postižením s potřebou průvodce (průkaz ZTP/P); tento průkaz 1 náleží též osobě starší 1 roku, která z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopna zvládat základní životní potřeby v oblasti mobility nebo orientace, nebo je uznána závislou na pomoci jiné osoby podle zákona o sociálních službách.

<sup>2</sup> pro dávky pomoci v hmotné nouzi jde o ustanovení § 43 odst. 4 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, pro dávky státní sociální podpory jde o ustanovení § 58 odst. 3 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, pro příspěvek na péči jde o ustanovení § 18 odst. 3 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, pro dávky osobám se zdravotním postižením jde o ustanovení § 19 odst. 3 zákona č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením

<sup>3</sup> pro dávky osobám se zdravotním postižením stanoví § 38 odst. 15 zákona č. 329/2011 Sb.: „Do dne vydání karty sociálních systémů pro účely výplaty dávek se příspěvek na mobilitu a příspěvek na zvláštní pomůcku vyplácejí převodem na platební účet určený příjemcem dávky, nebo poštovní poukázkou, anebo v hotovosti.“

Nová právní úprava stanoví, že od blíže neurčeného okamžiku<sup>4</sup> dosavadní způsob výplaty dávek zaniká a výplata dávek bude možná pouze prostřednictvím karty. **Bez držení platné karty nebude moci příjemce dávky realizovat své subjektivní veřejné právo na konkrétní sociální pomoc v podobě nepojistné sociální dávky**, neboť dnem vydání karty sociálních systémů dosavadní způsoby výplaty dávky zanikají.

Již při projednávání návrhu zákona o sjednocení výplaty nepojistných sociálních dávek jsem kritizoval, že změna způsobu výplaty dávek, k níž dojde v souvislosti se zavedením institutu sociální karty, není v zákoně upravena jednoznačným a předvídatelným způsobem. Příjemci dávky totiž není ze zákona seznatelný okamžik, kdy ke změně způsobu výplaty dávek v jeho případě dojde. Rovněž není ze zákona seznatelné, jakým způsobem se prostřednictvím karty sociálních systémů k nepojistným sociálním dávkám dostane. Skutečnost, že výplatou v hotovosti se rozumí výplata prostřednictvím bankomatu, se většina příjemců dozvídá teprve v době, kdy jsou zveřejňovány podmínky smlouvy o zajištění výplaty dávek a provozování systému karty sociálních systémů mezi Ministerstvem práce a sociálních věcí a Českou spořitelnou, a. s. Podmínky výběru (např. zpoplatnění v případě opakovaného výběru, či výběru z jiného bankomatu) se příjemce dávky dozvídá až se zveřejněním ceníku „nadstandardních služeb“ České spořitelny, a. s., tedy nikoliv jednoznačným a předvídatelným způsobem z právního předpisu, ačkoliv jde o dávku, kterou vyplácí orgán veřejné moci.<sup>5</sup>

## **B) Úprava některých otázek prováděcím právním předpisem**

Zákonodárce se v ustanovení § 4b odst. 7 zákona o Úřadu práce rozhodl zmocnit ministerstvo, jakožto příslušný orgán moci výkonné, k úpravě některých záležitostí v souvislosti s kartou sociálních systémů prováděcím předpisem.<sup>6</sup> Předpoklady pro zákonnost a ústavnost prováděcí vyhlášky jsem se zabýval z hledisek, která k tvorbě podzákoných předpisů vytýčil Ústavní soud ve své konstantní judikatuře:

- zda byl právní předpis vydán oprávněným subjektem,
- zda právní předpis nezasahuje do věcí vyhrazených zákonu,
- zda je zřejmá vůle zákonodárce otevřít prostor pro úpravu nad zákonný standard.

---

<sup>4</sup> podle informací Ministerstva práce a sociálních věcí mají být karty vydávány příjemců dávek postupně od června tohoto roku

<sup>5</sup> srov. ustanovení čl. I. bodu 76. zákona č. 306/2008 Sb., kterým bylo zavedeno zpoplatnění vyplácení důchodu prostřednictvím držitele poštovní licence, avšak pouze pro nároky na důchody vzniklé po nabytí účinnosti tohoto zákona.

<sup>6</sup> Jedná se o úpravu:

- vzoru, náležitostí a provedení karty sociálních systémů,
- vzoru, náležitostí a provedení potvrzení o ztrátě, odcizení, poškození nebo zničení karty sociálních systémů,
- podrobnosti související s vydáním karty sociálních systémů.

Z tohoto pohledu je třeba nahlížet nejen na samotnou prováděcí vyhlášku, ale i na zmocňovací ustanovení § 4b odst. 7 zákona o Úřadu práce ČR. Pokud by samotné zmocňovací ustanovení zákona nebylo souladné s ústavním pořádkem (např. by vyhrazovalo prováděcímu předpisu úpravu otázek, které musejí být upraveny zákonem), byla by v rozporu s ústavním pořádkem i prováděcí vyhláška vydána na jeho základě.

Po formální stránce je Ministerstvo práce a sociálních věcí k vydání podzákonného právního předpisu oprávněno, zároveň je však třeba zabývat se materiálními předpoklady existence prováděcí vyhlášky, tj. zda nezasahuje do věcí vyhrazených zákonu. Výhrada zákona platí obecně zejména pro stanovení podmínek a mezí pro výkon veřejné moci (čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod):

- pravomoc orgánu veřejné moci,
- hmotněprávní podmínky pro vznik, změnu či zánik práva nebo povinnosti,
- podmínky pro omezení základního práva.

Jelikož s kartou je spojena řada oprávnění, ale i povinností, jakož i jisté omezení práva na informační sebeurčení zaručeného v čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, je dle mého názoru zcela nezbytné, aby její náležitosti, jakož i podrobnosti spojené s jejím vydáním, byly upraveny formou zákona. Svě přesvědčení opírám o následující skutečnosti.

### 1. Karta jakožto veřejná listina

Jak již bylo řečeno v úvodu, karta je veřejnou listinou. Veřejná listina je definována procesními předpisy jako listina vydaná soudy České republiky nebo jinými státními orgány (v případě správního řízení pak i orgány územních samosprávných celků) v mezích jejich pravomoci, nebo jako listina, jež je zvláštními právními předpisy prohlášena za veřejnou. Není pochyb o tom, že i veřejná listina podle zvláštních právních předpisů musí být vydána v mezích pravomoci orgánu veřejné moci.

Z důvodu právní jistoty osoby, která je držitelem karty, je odůvodněné, aby náležitosti této veřejné listiny byly stanoveny přímo v zákoně. Uvedené platí obzvláště v případech, kdy karta plní funkci průkazu osoby se zdravotním postižením, tedy osobního dokladu, jímž se osoba se zdravotním postižením prokazuje pro účely čerpání výhod (např. bezplatná doprava, vyhrazené parkovací místo apod.).

Držení průkazu osoby se zdravotním postižením je totiž spojeno nejen s uplatňováním práv osoby se zdravotním postižením, ale i s plněním jejích povinností.<sup>7</sup> Podle čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod lze povinnosti ukládat toliko na základě zákona a v jeho mezích. Má-li osoba se zdravotním postižením splnit povinnosti spojené s držením průkazu osoby se zdravotním

---

<sup>7</sup> Jako příklad lze zmínit ustanovení § 67 odst. 4 věty druhé zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, které upravuje povinnosti držitele parkovacího průkazu pro osoby se zdravotním postižením: „Přepřavovaná osoba je povinna prokázat na výzvu policisty nebo strážníka obecní policie, že je držitelem průkazu ZTP nebo ZTP/P podle jiného právního předpisu, který ji opravňuje k užívání vozidla označeného parkovacím průkazem pro osoby se zdravotním postižením“.

postižením, případně též nést negativní důsledky spojené s jejich nesplněním v podobě sankce, nelze přijmout stav, kdy náležitosti osobního dokladu, jenž má být předložen, jsou stanoveny pouze v prováděcím právním předpisu. U naprosté většiny osobních dokladů jsou jejich náležitosti stanoveny přímo v zákoně,<sup>8</sup> obdobně jako tomu bylo u průkazu mimořádných výhod s účinností do 31. 12. 2011 (§ 86 odst. 3 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů).

## 2. Zpracování (citlivých) osobních údajů v souvislosti s vydáním karty

V souvislosti s vydáním a provozováním karty sociálních systémů musí nezbytně dojít ke zjištění a následnému zpracování osobních údajů příjemce dávky. V případech, kdy karta zároveň plní funkci průkazu osoby se zdravotním postižením, jde nadto o citlivé údaje (fotografie, údaj o zdravotním postižení atd.).

Podle článku 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod má každý právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě. Toto právo je nedílnou součástí práva na soukromí (čl. 10 odst. 2 Listiny). Ústavní soud ve své dosavadní judikatuře považoval „právo na informační sebeurčení“ za součást práva na soukromí, které je zaručeno čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod<sup>9</sup>(dále také jen „Úmluva“). Platí tedy, že orgány veřejné moci mohou výkon tohoto práva omezit zákonem pouze tehdy, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky, nebo ochrany práv a svobod jiných.

Evropský soud pro lidská práva (dále také jen „ESLP“) ve svých rozhodnutích blíže vymezil požadavky na omezení práva na soukromí. Kromě posouzení, zda lze konkrétní situaci, kdy dochází k omezení tohoto práva, podřadit pod kautely vyjmenované v čl. 8 odst. 2 Úmluvy, klade judikatura ESLP i určité formální požadavky na způsob omezení práva zaručeného Úmluvou. Je třeba se vždy dotazovat, zda byl tvrzený zásah do práva na soukromí ze strany veřejné moci v souladu se zákonem, který musí být dostupný a dostatečně předvídatelný, tedy vyjádřený s velkou mírou přesnosti tak, aby jednotlivci dovolil v případě potřeby regulovat své chování [srov. rozsudky Amman proti Švýcarsku (no. 27798/95) ze dne 16. 2. 2000, Rotaru proti Rumunsku (no. 131/2000) ze dne 4. 5. 2000].

Situace, kdy právní řád České republiky upravuje rozsah osobních údajů, které budou zpracovávány v souvislosti s vydáním karty formou podzákoného právního předpisu, přičemž přímo ze zákona není seznatelné, jaké osobní údaje budou pro tento účel zpracovávány, dle mého přesvědčení výše uvedené požadavky přesnosti a předvídatelnosti vyplývající z judikatury ESLP nenaplní.

---

<sup>8</sup> srov. právní úpravu občanských průkazů v zákoně č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>9</sup> nález Ústavního soudu Pl. ÚS 24/10 ze dne 22. března 2011

### 3. Stanovení podrobností souvisejících s vydáváním karty sociálních systémů

Ustanovení § 4b odst. 7 zmocňuje Ministerstvo práce a sociálních věcí k „úpravě podrobností souvisejících s vydáním karty sociálních systémů“. Jelikož karta je veřejnou listinou, kterou vydává Úřad práce ČR v rámci výkonu veřejné moci, jedná se o stanovení podmínek pro výkon veřejné moci prováděcím právním předpisem – okamžik, ke kterému má být karta sociálních systémů vydána, je upraven teprve v ustanovení § 5 vyhlášky č. 424/2011 Sb.

Z hlediska dodržení principu legality výkonu veřejné moci, ale i z hlediska ústavních principů právní jistoty a předvídatelnosti práva, **je přitom nezbytné, aby byla pravomoc orgánu veřejné moci (k vydání veřejné listiny či k jakémukoliv jinému úkonu) stanovena výslovně zákonem.** Nemůže obstát takový model, kdy zákon sice obecně předpokládá určitou situaci (zde vydání veřejné listiny), avšak teprve prováděcí právní předpis vymezí podmínky (situace), za nichž k vydání veřejné listiny dojde. Tím by docházelo k neúměrnému zužování prostoru moci zákonodárné na úkor moci výkonné, přičemž výkon veřejné moci by ztratil jednoznačné mantinely – ty by si de facto v rámci širokého zákonného zmocnění mohla stanovovat sama exekutiva. Takový model je v demokratickém právním státě nepřípustný.

O požadavcích na soulad zákonného zmocnění s ústavním pořádkem pojednávají i Legislativní pravidla vlády v článku 49 odst. 1 písm. b): „*Jestliže zákon předpokládá vydání vyhlášky, musí zmocnění k jejímu vydání vymezit konkrétní věci, které mají být vyhláškou upraveny (nestačí pouhý odkaz na určité ustanovení právního předpisu, ani obecné zmocnění k úpravě podrobností), a rozsah, v jakém mají být upraveny*<sup>10</sup>. Legislativní pravidla vlády v uvedeném ustanovení reflektují požadavek na určitost zákonného zmocnění, který byl vyjádřen též v judikatuře Ústavního soudu.<sup>11</sup>

#### **C) Spojení funkce karty sociálních systémů a průkazu osoby se zdravotním postižením**

Podle ustanovení § 34 odst. 1 zákona č. 329/2011 Sb., o dávkách pro osoby se zdravotním postižením, ve znění pozdějších předpisů, vydává krajská pobočka Úřadu práce osobám, jimž byl přiznán příspěvek na péči, příspěvek na mobilitu nebo příspěvek na zvláštní pomůcku, kartu sociálních systémů, která současně v zákonem stanovených případech slouží jako průkaz osoby s těžkým zdravotním postižením (průkaz TP), nebo průkaz osoby se zvlášť těžkým zdravotním postižením (průkaz ZTP), anebo průkaz osoby se zvlášť těžkým zdravotním postižením s potřebou průvodce (průkaz ZTP/P).

<sup>10</sup> viz Metodická pomůcka pro přípravu právních předpisů (I. část), citováno z webových stránek [http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/dokumenty/Methodicka\\_pomucka.pdf](http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/dokumenty/Methodicka_pomucka.pdf): „Prováděcí právní předpisy nemohou upravovat právní vztahy, na které se vztahuje výhrada zákona, aniž by tyto vztahy (alespoň rámcově) upravoval zákon, a to zejména ... podmínky výkonu státní (veřejné) moci“

<sup>11</sup> srov. nálezy Ústavního soudu ČR, sp. zn. Pl. ÚS 6/07, ze dne 9. února 2010: „Při respektování dělby moci (restriktivní výklad zákonného zmocnění) a principu právní jistoty je (a má být) zmocnění pro 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 uplatnit tak např. svou vlastní právní (politickou) vůli vzhledem k Parlamentu. Takový požadavek na zákonné zmocnění, aby co nejpřesněji vymezovalo obsah, účel a rozsah úpravy, lze dovodit z principu předvídatelnosti práva založeného na [čl. 1 odst. 1 Ústavy](#).“

Zákon zde povinně spojuje dva účely sociální karty, a to účel nástroje výplaty dávek s účelem čerpání výhod spojených s držením průkazu osoby se zdravotním postižením. Důvody, pro něž se zákonodárce rozhodl spojit obě funkce v jednom dokumentu, nelze z důvodové zprávy k návrhu zákona zjistit.

Předmětnou právní úpravu je nicméně třeba poměřovat principem proporcionality z hlediska možného zásahu do práva na informační sebeurčení (čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Podle něj je každá fyzická osoba oprávněna sama určit rozsah údajů o vlastní osobě, které o sobě v sociálních vztazích poskytne. Pokud je jí uložena povinnost poskytnout informace o vlastní osobě přímo zákonem, musí tento obstat v testu proporcionality, tj.:

- k omezení práva na soukromí musí dojít z důvodu sledování legitimního cíle,
- prostředky k dosažení tohoto cíle by měly být přiměřené a nezbytné.

Ačkoliv oba výše uvedené účely karty sociálních systémů (nástroj výplaty dávek, identifikace pro čerpání výhod pro osoby se zdravotním postižením) považují samy o sobě za legitimní, domnívám se však, že sdružení údajů na kartě nesplňuje ve vztahu k oběma cílům požadavek přiměřenosti a není ani nezbytné. Zákonodárce by měl vždy z možných způsobů volit takový, který do základního práva zasahuje nejméně. Takové řešení v daném případě existuje, a to v podobě dvou samostatných dokumentů, každého pro jiný účel. Tímto způsobem lze zamezit tomu, aby osoba se zdravotním postižením např. při platbě kartou obchodníkovi musela předkládat kartu s vlastní fotografií a označením, které současně vypovídá o jejím zdravotním stavu (piktogramem či označením průkazu), tj. obsahuje její citlivé údaje. Stejně tak není nezbytné, aby v případě čerpání výhod pro osoby se zdravotním postižením (např. slevy pro držitele průkazu) předkládala poskytovateli služby kartu s čipem, který minimálně svědčí o tom, že osoba je příjemcem nepojistné sociální dávky.

V Brně dne 22. května 2012

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