

K povaze a důsledkům smlouvy uzavřené mezi ČR – Ministerstvem práce a sociálních věcí a Českou spořitelnou, a. s. o provozování karty sociálních systémů¹

1. Podle § 4a odst. 1 zákona č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, je Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“) správcem Jednotného informačního systému práce a sociálních věcí (dále jen „JISPSV“), jehož součástí jsou veškeré údaje z informačních systémů o dávkách státní sociální podpory, pomoci v hmotné nouzi, o příspěvku na péči, o dávkách pro osoby se zdravotním postižením a v oblasti státní politiky zaměstnanosti. Podle věty druhé uvedeného ustanovení **může MPSV jako správce JISPSV pověřit správou evidence údajů o výplatách uvedených dávek (pouze) Českou správu sociálního zabezpečení („dále jen ČSSZ“).**

Zřídit oprávnění k přístupu k údajům JISPSV může MPSV pouze zaměstnancům úřadů veřejné správy, které jsou uvedeny v § 4a odst. 2 až 4 zákona č. 73/2011 Sb.

2. Ustanovení § 4b odst. 1 zákona č. 73/2011 Sb. stanoví, že v rámci JISPSV „**náleží**“ oprávněným osobám a příjemcům dávek vedeným v tomto systému **karta sociálních systémů** (dále jen „karta“), že krajská pobočka, resp. pobočka pro hlavní město Prahu Úřadu práce ČR (dále jen „krajská pobočka“) místně příslušná podle místa bydliště osoby „zabezpečí vydání karty“ a že v odůvodněných případech může krajská pobočka vydat kartu i jiným osobám.

Podle § 4b odst. 2 zákona č. 73/2011 Sb. **je karta veřejnou listinou.**

Podle § 4b odst. 3 věty první zákona č. 73/2011 Sb. slouží karta **k identifikaci osob** uvedených v § 4b odst. 1 cit. zák. pro účely informačních systémů o dávkách státní sociální podpory, pomoci v hmotné nouzi, o příspěvku na péči, o dávkách pro osoby se zdravotním postižením a v oblasti státní politiky zaměstnanosti.

Podle § 4b odst. 3 věty druhé zákona č. 73/2011 Sb. **může mít karta dále funkce:**

- a) elektronicky čitelného identifikačního dokladu ve vztahu k JISPSV,
- b) průkazu osoby se zdravotním postižením podle zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů,
- c) platební.

Ztrátu, odcizení, poškození nebo zničení karty, jakož i změnu údajů uvedených v kartě je držitel karty povinen bez zbytečného odkladu ohlásit příslušné krajské pobočce.

Zákon č. 73/2011 Sb. ani jiný zákon nestanoví, že kartu vydává a provozuje banka.

3. MPSV je podle § 4b odst. 9 zákona č. 73/2011 Sb. zmocněno stanovit **vyhláškou** pouze vzor, další náležitosti a provedení karty sociálních systémů a vzor, další náležitosti a provedení potvrzení o ztrátě, odcizení, poškození nebo zničení karty a „podrobnosti související s vydáváním karty“.

Vyhláška MPSV č. 424/2011 Sb., o vzoru, náležitostech a provedení karty sociálních systémů, vzoru, náležitostech a provedení potvrzení o ztrátě, odcizení, poškození nebo zničení karty sociálních systémů a vzoru Standardizovaného záznamu sociálního pracovníka, ve znění vyhlášky č. 203/2012 Sb., nestanoví, že kartu vydává a provozuje banka.

¹ Toto stanovisko je psáno pouze na základě veřejně dostupných informací o obsahu smlouvy mezi ČR - MPSV a Českou spořitelnou, a. s., aniž by měl jeho autor k dispozici její text.

Skutečnost, že karta je vydávána, resp. provozována bankou, není tedy stanovena žádnou právní normou a lze na ni usuzovat pouze nepřímo prostřednictvím vyobrazení vzoru karty v přílohách k vyhlášce, kde je uvedeno, že na přední straně karty je mj. „LOGO BANKY“.

4. Výchozím problémem je již otázka samotného oprávnění MPSV smlouvu s ČS o vydávání a provozování karty vůbec uzavřít. Podle čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 2 odst. 3 Ústavy **lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví**. Žádný zákon nedovoluje, aby se MPSV a Úřad práce ČR (který je rovněž správním úřadem s celostátní působností – viz § 1 odst. 1 zákona č. 73/2011 Sb.) své působnosti na úseku výplaty sociálních dávek, stanovené v souladu příslušnými zákony, mohly na základě soukromoprávní smlouvy být i jen zčásti vzdát tím, že její výkon svěří bance.

Uzavření smlouvy mezi Českou republikou – MPSV a Českou spořitelnou, a. s. (dále též jen „ČS“), ohledně vydávání a provozování karty sociálních systémů (dále jen „karta“) Českou spořitelnou, a. s. nemá **žádný zákonný základ**.

Žádný zákon ani jiný právní předpis nestanoví, resp. **nedovoluje**:

- 1) **aby vydávání a provozování karty**, jejímž prostřednictvím jsou vypláceny dávky státní sociální podpory a jiné druhy sociálních dávek poskytovaných státem, **mohlo MPSV svěřit soukromému subjektu, a**
- 2) **aby údaje obsažené v JISPSV mohly být spravovány někým jiným než ČSSZ a aby se s nimi mohly seznamovat jiné osoby než zaměstnanci úřadů veřejné správy, které jsou uvedeny v § 4a odst. 2 až 4 zákona č. 73/2011 Sb.**

5. Pochybná je rovněž současná praxe rozesílání osobních identifikačních čísel (tzv. PIN kód) ke kartám příjemcům dávek. Tyto kódy nerozesílá ani Úřad práce ČR, ani ČSSZ, a dokonce ani ČS, ale na základě smlouvy s ČS až další soukromoprávní subjekt – společnost IT Solutions CZ, s. r. o., již byly bez souhlasu příjemců dávek, kterým má být vystavena karta, svěřeny jejich adresy (patrně Českou spořitelnou, a. s.). O tom, že tato společnost zpracovává osobní údaje příjemců dávek bez jejich souhlasu svědčí skutečnost, že PIN kódy rozesílá na adresy příjemců dávek ještě předtím než byl vůbec dotyčný příjemce dávky vyzván krajskou pobočkou Úřadu práce ČR k převzetí karty. PIN kódy jsou navíc touto společností rozesílány „obyčejnou“ zásilkou, nikoli doporučeně.

6. Smlouva mezi MPSV a ČS o vydávání a provozování karty, uzavřená na základě obchodní veřejné soutěže vyhlášené MPSV, je nepochybně **smlouvou soukromoprávní**. Nenaplňuje znaky veřejnoprávní smlouvy, které jsou uvedeny v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád. Veřejnoprávní smlouva je totiž právní úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva (§ 159 odst. 1 správního řádu).

Veřejnoprávní smlouvy mohou za účelem plnění svých úkolů vzájemně uzavírat pouze stát, veřejnoprávní korporace, jiné právnické osoby zřízené zákonem a právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají zákonem nebo na základě zákona svěřenou působnost v oblasti veřejné správy. Žádný zákon nesvěřil ČS výkon působnosti v oblasti veřejné správy na úseku výplaty sociálních dávek a ani žádný zákon neumožňuje, aby se tak stalo na jeho základě.

Soukromoprávní smlouva mezi MPSV a ČS týkající se karty tedy **nemůže mít žádné veřejnoprávní účinky na osoby, které nejsou jejími účastníky**, tj. zejména na příjemce sociálních dávek vyplácených kartou. Nemůže zejména těmto osobám zakládat povinnosti, neboť podle čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod („Listina“) **lze povinnosti ukládat toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod**.

7. Z uvedeného vyplývá, že smlouva uzavřená MPSV s ČS byla ze strany MPSV coby státního orgánu (organizační složky státu) uzavřena ve **zjevném rozporu s ústavními normami vymezujícími činnost státních orgánů, jakož i v rozporu s několika zákony**, zejména s tzv. kompetenčním zákonem č. 2/1969 Sb., vymezujícím působnost MPSV, dále se zákonem č. 73/2011 Sb., upravujícím působnost Úřadu práce ČR a samotný institut karty, jakož i s příslušnými zákony upravujícími způsob výplaty jednotlivých sociálních dávek.

Podle § 39 občanského zákoníku (zákon č. 40/1964 Sb.) **je neplatný právní úkon, který svým obsahem nebo účelem odporuje zákonu nebo jej obchází**. Jde o absolutní neplatnost, působící již od počátku (ex tunc).

Absolutní neplatnosti právního úkonu se může dovolat nejen osoba zúčastněná na právním jednání (tj. v tomto případě účastník smlouvy), ale případně i třetí osoba, pokud na tom má právní zájem. Právní zájem má tato třetí osoba tehdy, pokud její hmotněprávní postavení může být ovlivněno neplatností právního jednání. Takový právní zájem na dovolání se neplatnosti právního úkonu by mohl mít typicky příjemce sociálních dávek. Pokud by jeho právní zájem na prohlášení neplatnosti právního úkonu (smlouvy mezi MPSV a ČS) byl **naléhavý**, mohl by se domáhat prohlášení jeho neplatnosti **tzv. určovací žalobou** u obecného soudu, tj. žalobou o určení, zda tu právní vztah je či není (§ 80 písm. c/ občanského soudního řádu). Naléhavost právního zájmu na určení neplatnosti smlouvy mezi MPSV a ČS by mohl zejména prokázat takový příjemce sociálních dávek, kterému výplata dávek prostřednictvím karty způsobuje objektivně problémy (např. osoba zdravotně postižená – nepohyblivá, slepá, se vzdáleným bydlištěm od kontaktního místa krajské pobočky Úřadu práce ČR, od bankomatu aj.). Nelze ale vyloučit ani prokázání naléhavosti právního zájmu jiným příjemcem (osobou) – např. v důsledku toho, že se bude cítit vystavením karty dotčena ve své lidské důstojnosti, v právu na ochranu soukromého a rodinného života a osobních údajů atd.

8. Vyloučit nelze ani **trestní odpovědnost jednotlivých fyzických osob podílejících se na uzavření smlouvy mezi MPSV a ČS**. V úvahu připadá zejména spáchání trestných činů:

1) **zneužití pravomoci úřední osoby** (podle § 329 odst. 1 písm. a/ a nebo b/ trestního zákoníku), kterého se dopustí úřední osoba, která v úmyslu způsobit jinému škodu nebo jinou závažnou újmu anebo opatřit sobě nebo jinému neoprávněný prospěch vykonává svou pravomoc způsobem odporujícím právnímu předpisu nebo překročí svou pravomoc;

- zvláštní otázkou je zde i existence dostatečného zmocnění k uzavření smlouvy jménem MPSV (smlouvu údajně uzavíral nyní trestně stíhaný náměstek Šiška, nikoli ministr Drábek);

2) **neoprávněného nakládání s osobními údaji**, a to

a) podle § 180 odst. 1 trestního zákoníku, kterého se dopustí ten, kdo, byť i z nedbalosti, neoprávněně zveřejní, sdělí, zpřístupní, jinak zpracovává nebo si přisvojí osobní údaje, které byly o jiném shromážděné v souvislosti s výkonem veřejné moci, a způsobí tím vážnou újmu na právech nebo oprávněných zájmech osoby, jíž se osobní údaje týkají,

- trestní odpovědnost zde přichází v úvahu v souvislosti s poskytnutím osobních údajů o příjemcích dávek shromážděných v JISPSV České spořitelně, a. s. popř. dalším osobám (např. společnosti IT Solutions CZ, s. r. o.)

b) podle § 180 odst. 2 trestního zákoníku, kterého se dopustí ten, kdo, byť i z nedbalosti, poruší státem uloženou nebo uznanou povinnost mlčenlivosti tím, že neoprávněně zveřejní, sdělí nebo zpřístupní třetí osobě osobní údaje získané v souvislosti s výkonem svého povolání, zaměstnání nebo funkce, a způsobí tím vážnou újmu na právech nebo oprávněných zájmech osoby, jíž se osobní údaje týkají,

- trestní odpovědnost zde přichází v úvahu v důsledku poskytnutí osobních údajů o příjemci dávky České spořitelně, a. s., popř. dalšímu subjektu bez souhlasu příjemce dávky, při současném porušení povinnosti mlčenlivosti podle § 303 odst. 2 písm. b/ zákoníku práce, popř. podle dalších zákonů - viz např. § 64 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, podle nichž zaměstnanci České republiky jsou povinni zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, se kterými se seznámili při provádění státní sociální podpory nebo v přímé souvislosti s ním, přičemž této povinnosti mohou být zproštěni pouze tím, v jehož zájmu tuto povinnost mají, a to písemně s uvedením rozsahu a účelu. Ustanovení § 64 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře stanoví, že údaje týkající se oprávněných osob nebo příjemců dávky, státních orgánů nebo jiných fyzických nebo právnických osob, které se orgány státní sociální podpory při své činnosti dozvědí, sdělují jiným subjektům, jen stanoví-li tak zvláštní zákon nebo tento zákon; jinak mohou tyto údaje sdělit jiným subjektům jen se souhlasem oprávněné osoby nebo příjemce dávky, státního orgánu nebo jiných fyzických nebo právnických osob;

3) **poškození cizích práv** (§ 181 trestního zákoníku), kterého se dopustí ten, kdo jinému způsobí vážnou újmu na právech tím, že uvede někoho v omyl nebo využije něčího omylu. K takové vážné újmě na právech v důsledku uvedení v omyl může patrně snad dojít v důsledku neporozumění podstatě právního režimu používání karty, který se řídí zejména podrobnými podmínkami stanovenými Českou spořitelnou, a. s., k jejichž bezvýhradné akceptaci jsou příjemci dávek na krajských pobočkách Úřadu práce ČR nuceni (což mají stvrzovat svým podpisem), a sice pod pohrůzkou nevydání karty.² Tyto podmínky jsou v jejich textu označeny za „*smluvní dokument*“, zjevně však nejde o žádný v zákoně upravený smluvní typ, jakým je např. smlouva o běžném účtu podle § 708 a násl. obchodního zákoníku. Právní povaha a vynutitelnost těchto podmínek je nejasná (patrně jde o nepojmenovanou smlouvu ve smyslu § 51 občanského zákoníku).

Pokud by za uzavření smlouvy mezi MPSV a ČS nebo za její plnění byla některá osoba shledána vinou trestným činem, mohlo by to mít dopad i platnost této smlouvy samotné.

9. Pokud by byla smlouva mezi MPSV a ČS shledána neplatnou, nemohou být na jejím základě s úspěchem uplatňovány ze strany ČS žádné další nároky, s výjimkou navrácení plnění, které si její strany dosud vzájemně poskytly (dle § 457 občanského zákoníku je-li smlouva neplatná nebo byla-li zrušena, je každý z účastníků povinen vrátit druhému vše, co podle ní dostal). To se týká i investic chráněných podle příslušné mezinárodní smlouvy (v úvahu může připadat Dohoda mezi ČSFR a Rakouskou republikou o podpoře a ochraně investic vyhl. pod č. 454/1991 Sb.).

V takovém případě by tedy ani nenastal problém, obecně zmiňovaný vládou ve stanovisku k senátnímu návrhu zákona, kterým se mění zákony související se zavedením karty

² „Podmínky České spořitelny, a. s., pro vydání a používání sKarty a otevření platebního účtu“, 29. 6. 2012.

sociálních systémů (sněmovní tisk 838), spočívající v „možných sankcích za vypovězení smlouvy se společností Česká spořitelna, a. s.“.

Závěry: Platnost smlouva mezi MPSV a ČS o vydávání a provozování karty sociálních systémů může být zpochybněna:

- 1) **v obecném soudnictví určovací žalobou osoby, která má na určení neplatnosti smlouvy naléhavý právní zájem** (typicky příjemce dávky, kterému je karta nucena proti jeho vůli a při porušení jeho subjektivních práv)
- 2) **v důsledku vyvození trestní odpovědnosti za trestný čin**, pod jehož **skutkovou podstatu by bylo možno subsumovat buď samotné uzavření smlouvy** (např. v důsledku překročení pravomoci úřední osoby) **nebo její plnění.**

V Praze dne 12. 12. 2012