

SBORNÍK STANOVISEK VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

28

Nezaměstnaní a úřad práce



ombudsman
veřejný ochránce práv

SBORNÍK STANOVISEK
VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV **28**

NEZAMĚSTNANÍ A ÚŘAD PRÁCE

SBORNÍK STANOVISEK
VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV **28**

Nezaměstnaní a úřad práce



ombudsman
veřejný ochránce práv

Sborník stanovisek veřejného ochránce práv

NEZAMĚSTNANÍ A ÚŘAD PRÁCE

Autorský kolektiv: JUDr. Stanislav Křeček, Mgr. Eva Czajkowski, Mgr. Jana Lazarová,
Mgr. Zuzana Kučerová, Mgr. Petra Šuplerová, Mgr. Milena Zmeškalová

Sborník stanovisek veřejného ochránce práv vydává Kancelář veřejného ochránce práv k zajištění
zákonné povinnosti veřejného ochránce práv soustavně seznamovat veřejnost se svou činností
a s poznatky, které z ní vyplynuly.

Právní stav publikace je k 31. 12. 2024.

© Kancelář veřejného ochránce práv, 2025

Adresa: Kancelář veřejného ochránce práv, Údolní 39, 602 00 Brno

Tel. 542 542 888

Fax: 542 542 112

E-mail: podatelna@ochrance.cz www.ocahrance.cz

Vydala Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer ČR,
se sídlem U nákladového nádraží 10, 130 00 Praha 3.

Tisk Serifa

Sazba Cadis, 184 stran

Odpovědná redaktorka Marie Novotná

Tel. 246 000 444, 603 826 881

ISBN 978-80-7631-155-8 (brož., Kancelář veřejného ochránce práv)

ISBN 978-80-286-0159-1 (brož., Wolters Kluwer ČR)

ISBN 978-80-286-0160-7 (pdf., Wolters Kluwer ČR)

ISBN 978-80-7631-154-1 (pdf., Kancelář veřejného ochránce práv)

OBSAH

I. Úvod	9
II. Státní politika zaměstnanosti	10
III. Zprostředkování zaměstnání úřadem práce	11
1. Evidence uchazečů o zaměstnání (evidence)	11
1.1 Poučovací povinnost před zařazením do evidence úřadu práce	12
2. Zařazení do evidence úřadu práce	13
3. Průběh evidence na úřadu práce	14
3.1 Zprostředkování vhodného zaměstnání	14
3.2 Zvýšená péče o uchazeče o zaměstnání	16
3.2.1 Individuální akční plán (IAP)	16
IV. Podpora v nezaměstnanosti	18
1. Zákonné podmínky pro přiznání podpory	18
1.1 Podání žádosti	18
1.2 Získání doby pojištění zaměstnáním nebo jinou výdělečnou činností	19
1.2.1 Doba pojištění a doba trvání zaměstnání	19
1.2.2 Zhodnocení doby pojištění, když zaměstnavatel nehradil za zaměstnance pojistné	19
1.2.3 Role uchazeče a úřadu práce při zajišťování podkladů pro rozhodnutí o podpoře	20
1.2.4 Chybějící podklady pro posouzení nároku na podporu	21
1.2.5 Objasnění rozdílů v dokumentech pro účely výpočtu podpory	21
1.3 Náhradní doba zaměstnání	22
1.3.1 Dočasná pracovní neschopnost (karanténa) jako náhradní doba zaměstnání	22
2. Uchazeči, kteří nemají nárok na podporu	23
2.1 Skončení pracovního poměru z důvodu porušení povinnosti zaměstnancem	23
2.2 Zaměstnání při evidenci na úřadu práce	24
2.3 Výsluhový příspěvek	24
3. Forma rozhodnutí o přiznání podpory	24
4. Výše podpory	25
4.1 Snížená podpora v případě skončení zaměstnání bez tzv. vážných důvodů	26

4.2 Podpora vypočtená z průměrné mzdy v národním hospodářství	28
4.3 Výše podpory po ukončení rodičovské dovolené	29
5. Zastavení výplaty podpory.	30
6. Dodatečné přiznání podpory, povinnost vrátit neprávem poskytnutou podporu.	31
6.1 Důvody pro vrácení podpory, které vznikly v důsledku porušení povinnosti uchazeče	31
6.2 Důvody pro vrácení podpory nezávislé na jednání uchazeče	31
7. Kontrola výpočtu průměrného výdělku pro účely stanovení výše podpory.	32
8. Podpora v nezaměstnanosti podle nařízení Evropské unie	33
 V. Aktivní politika zaměstnanosti	35
1. Vysvětlení pojmu	35
2. Procesní specifiká	36
2.1 Zásada proporcionality	39
3. Rekvalifikace	40
4. Společensky účelné pracovní místo.	43
5. Příspěvek na podporu regionální mobility	44
6. Podpora zaměstnávání osob s postižením na trhu práce	45
6.1 Osoba zdravotně znevýhodněná a osoba se zdravotním postižením	45
6.2 Nástroje určené k podpoře osob s postižením k uplatnění na trhu práce.	46
7. Příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením	47
 VI. Ukončení evidence a vyřazení z evidence	50
1. Ukončení vedení v evidenci	50
2. Nesankční vyřazení z evidence	50
3. Sankční vyřazení z evidence úřadu práce	51
3.1 Povinnost dostavit se na úřad práce ve stanoveném termínu	56
3.1.1 Co je stanovený termín?	56
3.1.2 Omyl uchazeče ve stanoveném termínu.	59
3.2 Oznamovací povinnost	62
3.2.1 Oznamovací povinnost o výkonu tzv. nekolidujícího zaměstnání	62
3.2.2 Oznamovací povinnost o dočasné neschopnosti uchazeče	63
4. Povinnost dodržovat režim dočasné neschopnosti	66
5. Povinnosti související se zprostředkovaným zaměstnáním	68
5.1 Odmítnutí vhodného zaměstnání	68
5.2 Zmaření zprostředkování zaměstnání či nástupu do něj jiným jednáním.	69

5.3 Povinnosti související s individuálním akčním plánem (IAP)	72
5.4 Důsledky vyřazení z evidence	73
5.5 Možnosti obrany proti vyřazení z evidence	74
VII. Ochrana zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele	76
1. Právní úprava a vymezení pojmu	76
2. Postup úřadu práce při uspokojení dlužných mzdových nároků zaměstnanců	78
VIII. Vybraná stanoviska ochránce	81
Rejstřík	175

I.

Úvod

Změny, které přinesl rok 1989, se promítly do všech oblastí života. A přirozeně zasáhly i oblast pracovního práva. Od 1. ledna 1991 začal platit zákon o zaměstnanosti,¹ který v oblasti zaměstnanosti (na pracovním trhu) ponechal i v novém tržním hospodářství prostor pro aktivní roli státu. Zavedl soustavu úřadů práce (tehdy tzv. územních orgánů práce), kterým svěřil zprostředkování zaměstnání a péči o nezaměstnané.

Role úřadů práce a škála jejich kompetencí se pak během uplynulých 20 let dále proměňovaly. Přispěly k tomu bezpochyby další společenské změny a výzvy pracovního trhu a na ně reagující nový zákon o zaměstnanosti účinný od roku 2004.

Jak se úřadům práce daří naplňovat účel zákona o zaměstnanosti a podporovat nezaměstnané v jejich návratu na trh práce? To jsme se rozhodli shrnout do sborníku stanovisek veřejného ochránce práv, který právě držíte v ruce. Připojili jsme i kapitolu, která se věnuje pomoci úřadu práce zaměstnancům, jejichž zaměstnavatel se ocitl v platební neschopnosti.

Věříme, že v této publikaci najeznete užitečné tipy do praxe. A že sborník se vám stane návodem, jak si poradit se situacemi a právními otázkami, které danou problematiku provázejí. Přejeme příjemné čtení.

V Brně prosinec 2024

autorský kolektiv

¹ Zákon č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti.

II.

Státní politika zaměstnanosti

Stát realizuje prostřednictvím svých orgánů a institucí nejrůznější úkoly ve všech oblastech života. Sociální stát pak klade důraz především na řešení sociálních otázek, mezi nimi i v oblasti zaměstnanosti.

Státní politika zaměstnanosti cílí na dosažení pokud možno co nejvyšší zaměstnanosti a prevenci nezaměstnanosti. Její součástí je i ochrana zaměstnanců, jejichž zaměstnavatel není schopen splácat své závazky a dluží jim mzdu.²

V České republice státní politiku zaměstnanosti zabezpečuje Ministerstvo práce a sociálních věcí (ministerstvo) a Úřad práce České republiky prostřednictvím krajských poboček a kontaktních pracovišť (úřad práce).

² O tom pojednává závěrečná kapitola této publikace.

III.

Zprostředkování zaměstnání úřadem práce

1. EVIDENCE UCHAZEČŮ O ZAMĚSTNÁNÍ (EVIDENCE)

Každý, kdo přijde o práci, se může svobodně rozhodnout, jakým způsobem bude hledat nové zaměstnání. Zda sám (např. přes inzeráty v denním tisku, na internetu, za pomocí rodiny či přátel a známých atd.), nebo o pomoc a podporu při zprostředkování zaměstnání požádá stát prostřednictvím úřadu práce.

Systém evidence uchazečů o zaměstnání upravuje zákon o zaměstnanosti.³ Evidence vede úřad práce. Je založena na principu dobrovolnosti.

Je velmi málo známé, že úřad práce může zprostředkovat nové zaměstnání i těm, kdo jej sice mají, ale zvažují jeho změnu. Tito zájemci o novou pracovní příležitost nadále vykonávají svá zaměstnání nebo podnikatelskou činnost, ale současně mohou požádat úřad práce o zařazení do **evidence zájemců o zaměstnání**.⁴ Úřad práce vede evidenci zájemců o zaměstnání odděleně od evidence uchazečů o zaměstnání.

Základní rozdíl mezi oběma evidencemi je v tom, že vztah úřadu práce a zájemce o zaměstnání není natolik intenzivní jako s uchazečem o zaměstnání. Zájemci mají méně povinností vůči úřadu práce, ale tím pádem i slabší práva. Zájemci mohou žádat o poradenství, o rekvalifikaci atd., ale za stávající právní úpravy jim nevznikne právo na podporu v nezaměstnanosti.

Dále se budeme věnovat evidenci uchazečů o zaměstnání. O zařazení do evidence může (ale nemusí) požádat kdokoli, kdo splní předem stanovené podmínky. Uchazeč vedený v evidenci může v době, kdy hledá zaměstnání, čerpat určité **výhody**. Například pobírat podporu v nezaměstnanosti, absolvovat rekvalifikaci, získat některý z příspěvků aktivní politiky zaměstnanosti. Navíc za něj stát hradí pojistné na zdravotní pojištění⁵ a je za určitých podmínek důchodově pojištěn.⁶

Pokud zvolí výše zmíněnou cestu (tj. požádá o zařazení a vedení v evidenci), může využívat výhod, ale musí plnit také povinnosti s tím spojené. A těch je celá řada.⁷ I Nejvyšší správní soud (NSS) uvedl, že si je vědom toho, že uchazeči, kteří

³ Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

⁴ Ustanovení § 22 zákona o zaměstnanosti.

⁵ Ustanovení § 7 odst. 1 písm. e) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění.

⁶ Dle § 5 odst. 2 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, jsou důchodově pojištěni uchazeči o zaměstnání po dobu, po kterou jim náleží podpora v nezaměstnanosti nebo při rekvalifikaci. A to i po dobu, po kterou se podpora neposkytuje z důvodu, že uchazeč přísluší odstupné, odbytné nebo odchodné.

Vedle toho je důchodově pojištěn uchazeč i po dobu, po kterou mu podpora nenáleží – nejvíše však 3 roky, z toho pouze 1 rok před dosažením věku 55 let.

⁷ Např. rozsudky NSS ze dne 7. 4. 2011, č. j. 3 Ads 33/2011-90, ze dne 7. 3. 2013, č. j. 4 Ads 137/2012-23, a ze dne 8. 2. 2012, č. j. 3 Ads 182/2011-93.

jsou vedeni na úřadu práce, se nacházejí v těživé sociální, finanční a psychické situaci, ale z tohoto samotného faktu nelze dospět k závěru, že takové osoby nemusejí dodržovat příslušné zákonné povinnosti (o nichž byly nadto předtím rádně poučeny).⁸ Pomoc, kterou úřady práce poskytují uchazečům, vyžaduje na druhou stranu od uchazečů také plnění povinností a spolupráci.⁹

Uchazeč musí poskytovat úřadu práce potřebnou **součinnost** při zprostředkování zaměstnání. Musí se např. dostavit na úřad práce ve stanoveném termínu, projednat ve stanovené lhůtě doporučené zaměstnání, nastoupit do zprostředkování zaměstnání, nastoupit na dohodnutou rekvalifikaci, musí plnit aktivity stanovené v tzv. individuálním akčním plánu či jinak spolupracovat s úřadem práce. Uchazeč musí oznamovat úřadu práce všechny důležité skutečnosti a změny, které by mohly mít vliv na jeho vedení v evidenci. Neplnění těchto povinností brání naplnění účelu samotné evidence, tedy zprostředkovat uchazeče vhodné zaměstnání co nejdříve, a je zákonným důvodem pro výrazení uchazeče z evidence.

Uchazeči často namítají, že o svých povinnostech nevěděli. Neuvědomují si, že při první kontaktní schůzce na úřadu práce s největší pravděpodobností obdrželi dokument *Základní poučení uchazeče o zaměstnání* (poučení) a podepsali, že se s ním seznámili. Stává se také, že nevěnují obsáhlému textu poučení dostačnou pozornost, a přestože ho od úřadu práce dostanou s sebou, v budoucnu se k němu již nevracejí. Úřad práce ale má tímto postaveno najisto, že uchazeče o zaměstnání s jeho povinnostmi prokazatelně seznámil. Převzetí poučení a podpis pak lze jen těžko zpochybnit.

Dlouhodobě usilujeme o to, aby se úřady práce neuchylovaly k pouhému předání obsáhlého poučení v tištěné a nesrozumitelné podobě. Chceme, aby výslově zdůrazňovaly uchazečům, že pokud chtějí být v evidenci, mají povinnosti, jaké povinnosti to jsou a co nastane, když je nesplní.

1.1 Poučovací povinnost před zařazením do evidence úřadu práce

Často se na nás obracejí lidé s problémem, který vznikl jejich nedostatečnou informovaností anebo v důsledku „chybně“ podané informace ze strany úřadu práce ještě před zařazením do evidence. Například se telefonicky nebo i osobně dotazují úřadu práce, kdy se musí nejpozději zaevidovat na úřadě práce, aby jejich evidence správně navázala na předchozí zaměstnání. Množí se také případy nesrovonalostí kolem zařazení do evidence a výše podpory v nezaměstnanosti po ukončení rodicovské dovolené.

Bohužel tito lidé zpravidla nemají žádný dokument, ze kterého by bylo možné zjistit a prokázat obsah jejich hovoru s úřadem práce. Proto dlouhodobě usilujeme o to, aby pracovníci úřadů práce sepisovali záznam či protokol o osobním jednání s klientem i před samotným podáním žádosti o zařazení do evidence a podporu, přestože to přímo ze zákona nevyplývá.¹⁰ Pokud by totiž byl o rozhovoru pořízen

⁸ Rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2015, č. j. 4 Ads 222/2014-46.

⁹ Rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2012, č. j. 4 Ads 150/2011-164.

¹⁰ Povinnost správního orgánu sepisovat písemný protokol o jednání se uplatní především v rámci probíhajícího správního řízení (§ 18 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). Před zařazením do evidence však úřad práce žádné řízení nevede a jeho kontakt s potenciálním uchazečem je neformální.

písemný záznam anebo existoval jiný důkaz o obsahu poskytnutého poradenství, z něhož by bylo možné prokázat nesprávné poučení, resp. nesprávný úřední postup, mohl by uchazeč po státu požadovat náhradu škody či nemateriální újmy.¹¹

Doposud jsme však nebyli úspěšní.

2. ZAŘAZENÍ DO EVIDENCE ÚŘADU PRÁCE

Podle zákona o zaměstnanosti je uchazečem o zaměstnání fyzická osoba, která **požádá** o zprostředkování vhodného zaměstnání krajskou pobočku úřadu práce, v jejímž územním obvodu má bydliště, a při splnění zákonem stanovených podmínek¹² je zařazena do evidence úřadu práce.

O zařazení úřad práce nevydává formální správní rozhodnutí a provede ho nejdříve od data podání žádosti, nikoliv zpětně. Jedinou výjimkou je, když uchazeč požádá o zařazení do 3 pracovních dnů od skončení posledního zaměstnání či samostatné výdělečné činnosti. V takovém případě ho úřad práce zařadí do evidence ode dne následujícího po skončení vykonávané činnosti.

Pokud žadateli brání v evidenci zákonné překážka, úřad práce vydá rozhodnutí o nezařazení, proti kterému je možné podat odvolání.

Zákon o zaměstnanosti vyjmenovává v § 25 všechny skupiny činností, které jsou překážkou zařazení do evidence úřadu práce (pokud nejsou dány výjimky). Jestliže fyzická osoba takovou činnost vykonává, nebude do evidence zařazena. Jednou z neslučitelných činností s evidencí je např. výkon funkce likvidátora podle zvláštního právního předpisu, a to v době, kdy tuto činnost vykonává.¹³

Na první pohled jasné vymezení § 25 může přesto činit v praxi úřadům práce potíže jako v případě, kterým jsme se zabývali. Soudem jmenovaný likvidátor požadal úřad práce o zprostředkování zaměstnání a o podporu v nezaměstnanosti. Přitom úřad práce informoval, že podal soudu žádost o zproštění funkce likvidátora kvůli svému špatnému zdravotnímu stavu. Úřad práce řízení přerušil do doby rozhodnutí soudu o zproštění funkce likvidátora.

Zákon o zaměstnanosti váže zákaz evidence na skutečnost, že **likvidátor činnost fakticky vykonává**, a ne na to, že je jako likvidátor zapsaný v obchodním rejstříku. Úřad práce tak nemůže pouze čekat, až soud rozhodne o zproštění funkce likvidátora, ale musí sám aktivně zjišťovat, zda žadatel funkci fakticky vykonává. Pokud jí nevykonává, může být zařazen do evidence. Úřad práce přijal naší právní argumentaci a stěžovatele zařadil zpětně do evidence.¹⁴

Novela zákona o zaměstnanosti¹⁵ přijatá ve složité „covidové“ době přinesla uchazečům komfortnější způsob komunikace s úřadem práce.¹⁶ V ustanovení, které

¹¹ Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).

¹² Podle § 25 zákona o zaměstnanosti.

¹³ Ustanovení § 25 odst. 1 písm. o) zákona o zaměstnanosti.

¹⁴ Zpráva o šetření ochránce ze dne 27. 5. 2021 sp. zn. 116/2021/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/9216>

¹⁵ Zákon č. 161/2020 Sb., o některých úpravách v oblasti zaměstnanosti v souvislosti s mimorádnými opatřeními při epidemii a o změně zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

¹⁶ S účinností od 14. 4. 2020.

se týká podání žádosti o zprostředkování zaměstnání, vypustila slovo „osobně“, čímž změnila dosavadní striktní požadavek podávat žádost pouze osobně na možnost využití i dalších komunikačních cest.

Nově tak lze požádat o zařazení do evidence **i elektronickou cestou nebo poštou**.¹⁷ Nečekané omezení činnosti úřadů práce z důvodu zamezení šíření covidu-19 tak jen urychlilo tuto dlouhodobě plánovanou změnu. Po více než 20 letech fungování úřadů práce lidé mohou požádat o zprostředkování zaměstnání elektronickou cestou (prostřednictvím Identity občana, datové schránky nebo e-mailu se zaručeným elektronickým podpisem). Žádost mohou poslat také poštu nebo ji odevzdat na podatelně kteréhokoli úřadu práce v místě obvyklého pobytu, bez ohledu na trvalé bydliště.

Možnost využít i jiný způsob podání žádosti než osobně klade nároky na zprostředkovatele úřadu práce, aby při dalších schůzkách zjistili od uchazeče v maximální míře skutečnosti nezbytné pro posouzení skutkových okolností a vydání rozhodnutí.

3. PRŮBĚH EVIDENCE NA ÚŘADU PRÁCE

3.1 Zprostředkování vhodného zaměstnání

Každý uchazeč má právo na zprostředkování tzv. vhodného zaměstnání. Vhodným zaměstnáním¹⁸ se rozumí takové zaměstnání, které splňuje tyto požadavky:

- Zakládá povinnost odvádět pojistné na důchodové pojištění.
- Délka pracovní doby činí nejméně 80 % stanovené týdenní pracovní doby (pro uchazeče o zaměstnání, který je veden v evidenci po dobu delší než 1 rok, je vhodným zaměstnáním i takové zaměstnání, jehož délka pracovní doby činí nejméně 50 % stanovené týdenní pracovní doby).
- Je sjednáno na dobu neurčitou nebo na dobu určitou delší než 3 měsíce.

Dále by mělo odpovídat **zdravotní způsobilosti** uchazeče, a pokud možno **kvalifikaci, schopnostem**, dosavadní délce doby zaměstnání, možnosti ubytování a dopravní dosažitelnosti.

Uchazeč musí úřadu práce sdělit údaje o svých zdravotních omezeních, aby mu úřad mohl vyhledávat vhodné pracovní nabídky, zajistit vhodnou rekvalifikaci atd. Uchazeč má povinnost úřadu práce informovat o zdravotních omezeních v **rozsahu potřebném** pro vyhledání vhodného zaměstnání. Pokud uchazeč uplatňuje pracovní omezení ze zdravotních důvodů, musí je doložit lékařským posudkem praktického lékaře.¹⁹ Pokud má o pracovních omezeních uchazeče pochybnosti úřad práce, může ho sám vyzvat, aby se podrobil vyšetření u smluvního lékaře úřadu práce.²⁰

Z uvedeného tedy vyplývá, že **zdravotní stav uchazeče a z něj eventuálně vyplývající zdravotní omezení patří mezi základní kritéria, která úřad práce musí zohlednit při zprostředkování zaměstnání, a to vždy a v každé situaci**.

Naopak zohlednění dosažené kvalifikace uchazeče není absolutní. Úřad práce by měl při zprostředkování zaměstnání přihlížet ke kvalifikaci a schopnostem

¹⁷ Ustanovení § 24 zákona o zaměstnanosti.

¹⁸ Ustanovení § 20 odst. 1 zákona o zaměstnanosti.

¹⁹ Ustanovení § 21 odst. 1 zákona o zaměstnanosti.

²⁰ Ustanovení § 21 odst. 2 písm. a) zákona o zaměstnanosti.

uchazeče, ale tato povinnost není vymezena bezpodmínečně. Zákon používá výraz „pokud možno“. V případě dlouhodobé evidence uchazeče a předchozího neúspěšného zprostředkování zaměstnání může úřad práce nabízet uchazeči širší paletu pracovních míst v souladu s potřebami trhu práce a sládovat tak nabídku pracovních sil a poptávku po nich. Vždy by však měl posuzovat vhodnost zprostředkovávaného zaměstnání ve vztahu ke konkrétnímu uchazeče a jeho aktuální situaci.

Na druhou stranu platí, že od kritéria dosažené kvalifikace se nelze odchýlit v případě, kdy zprostředkované zaměstnání předpokládalo dosažené vzdělání v určitém oboru. V minulosti jsme se zabývali případem²¹ uchazečky o zaměstnání se zdravotním postižením, které úřad práce zprostředkoval zaměstnání na pozici advokátního koncipienta, pro jehož výkon se předpokládá vysokoškolské vzdělání právnického směru. Uchazečka však získala vysokoškolské vzdělání ve studijních oborech sociálně-právní činnosti a sociální práce. Dospěli jsme k závěru, že zprostředkované zaměstnání na pozici advokátního koncipienta nebylo možné považovat za zaměstnání vhodné, tj. odpovídající kritériím uvedeným v § 20 zákona o zaměstnanosti.

Úřad práce není vázán osobními preferencemi uchazeče, jako jsou např. výše mzdy nebo rozvrh pracovní doby. Výše mzdy není ukazatelem, dle kterého se posuzuje vhodnost zaměstnání.²² Podle Nejvyššího správního soudu²³ **není úřad práce povinen zprostředkovat uchazeče takové zaměstnání, které by mu plně vyhovovalo.** Postačí, že dané zaměstnání je vhodným zaměstnáním.²⁴

Po úřadu práce nelze požadovat, aby za situace, kdy se na trhu práce vyskytuje vhodné zaměstnání, toto uchazeče nezprostředkoval. NSS je např. přesvědčen, že uchazeč nemůže spravedlivě očekávat, že úřad práce bude čekat na možnost zprostředkovat mu zaměstnání pouze v dopravně lépe dostupném místě, pokud se na trhu práce vyskytne zaměstnání ve vzdálenější obci.²⁵ I zaměstnání, jehož dopravní dosažitelnost není ideální, může být při zohlednění konkrétních okolností považováno za vhodné. Ani riziko zpoždění a zmeškání spoje nečiní nabízené zaměstnání dopravně nedosažitelným. Pokud je k dispozici pouze jedna alternativa dopravního spojení, nečiní tato skutečnost sama o sobě zaměstnání nevhodným pro dopravní nedosažitelnost.

3.2 Zvýšená péče o uchazeče o zaměstnání

Jak už bylo řečeno, smyslem evidence na úřadu práce je zprostředkovat uchazeče vhodné zaměstnání co nejdříve. Za tím účelem by měl úřad práce s uchazečem spolupracovat a poskytovat mu přiměřené poradenství v oblasti pracovních

²¹ Zpráva o šetření ochránce ze dne 27. 9. 2020, sp. zn. 5099/2017/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6736>

²² Předpokladem je, že nabízená mzda dosahuje minimální výše dle nařízení vlády č. 567/2006 Sb., o minimální mzdě, o nejnižších úrovních zaručené mzdy, o vymezení ztíženého pracovního prostředí a o výši příplatku ke mzdě za práci ve ztíženém pracovním prostředí.

²³ Rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, č. j. 3 Ads 33/2011-90.

²⁴ Shodně také rozsudek NSS ze dne 12. 11. 2020, č. j. 7 Ads 288/2019-55.

²⁵ Rozsudek NSS ze dne 6. 3. 2019, č. j. 7 Ads 10/2018-18.

příležitostí.²⁶ Při zprostředkování zaměstnání je úřad práce povinen věnovat zvýšenou péči těm uchazečům o zaměstnání, jejichž pozice na trhu práce je složitější, např. z důvodu jejich věku, zdravotního stavu nebo péče o dítě.²⁷

Požadavek na zvýšenou péči „potřebným“ uchazečům naplnil úřad práce jednoznačně v případě stěžovatelky,²⁸ která po absolvování střední školy nebyla úspěšná v hledání zaměstnání ve svém oboru a požádala o zařazení do evidence úřadu práce. Ten stěžovatelce během dvou měsíců umožnil absolvovat **rekvalifikační kurz**, který si sama zvolila (tzv. zvolená rekvalifikace).²⁹ A po jeho absolvování se rozhodla, že začne podnikat. Vzhledem k mladému věku a nulovým zkušenostem s podnikáním ji úřad práce od počátku směroval také do **poradenského programu** zaměřeného na zahájení podnikání, a to opakovaně – účast v poradenském programu jí nabídl několikrát v rozmezí 2 měsíců. A konečně, po absolvování zvolené rekvalifikace úřad práce stěžovatelce poskytl **příspěvek na zahájení podnikání**. Vyhodnotil totiž, že její podnikatelský záměr naplňuje jeho požadavky a představy. Postup úřadu práce v tomto případě vnímáme jako snahu co nejpříležitěji řešit situaci mladé nezkušené žadatelky, aby měla před zahájením podnikání dostatečné informace a mohla bez větších problémů zahájit podnikatelskou činnost, zkrátka aby byla připravena. Právě to je projevem zvýšené péče o mladého uchazeče o zaměstnání.

V jiném případě³⁰ věnoval úřad práce zvýšenou péči uchazeči o zaměstnání tím, že mu během sedmiměsíční evidence nabídl 4x pracovní místo na pozici řidiče (podle jeho dosaženého vzdělání).

3.2.1 Individuální akční plán (IAP)

Prostředkem k realizaci zvýšené péče může být také **individuální akční plán** (IAP).³¹ Uchazeč může sám požádat úřad práce o jeho vypracování kdykoli v průběhu evidence. V minulých letech byl úřad práce povinen IAP vypracovat vždy, když byl uchazeč v evidenci nepřetržitě déle než 5 měsíců. Novela zákona o zaměstnanosti s účinností od 1. 7. 2025 rozlišuje dvě skupiny uchazečů se specifickými potřebami, které se zařazují do prvního nebo do druhého stupně profilace osob na trhu práce. Tomu odpovídá odlišná doba nepřetržité evidence, po jejímž uplynutí musí úřad práce uchazeči vypracovat IAP (3, 5 měsíců u osob se specifickými potřebami a 12 měsíců u všech ostatních uchazečů). Obsahem IAP má být zejména stanovení postupu a časového harmonogramu plnění jednotlivých opatření, která mají vést ke zvýšení možnosti uchazeče uplatnit se na trhu práce. Prakticky to znamená shrnout v IAP konkrétní činnosti, které bude uchazeč plnit, opatření, která naopak

²⁶ Podle § 15 zákona o zaměstnanosti se poradenství zaměřuje „na posouzení osobnostních předpokladů, schopností a dovedností a na doporučení zaměstnání, přípravy na budoucí povolání, volby povolání a rekvalifikace“.

²⁷ Dle § 33 odst. 1 zákona o zaměstnanosti.

²⁸ Zpráva o šetření ochránce ze dne 6. 6. 2023, sp. zn. 12279/2022/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezena/Edit/13218>

²⁹ Podrobněji k pojmu zvolená rekvalifikace v kapitole V.3 – Rekvalifikace.

³⁰ Zpráva o šetření ochránce ze dne 17. 12. 2018, sp. zn. 6347/2017/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezena/Edit/13216>

³¹ Dle § 33b zákona o zaměstnanosti.

bude realizovat úřad práce, a jejich časový harmonogram. V IAP se tedy např. může objevit rekvalifikace, zařazení do odpovídajícího vzdělávacího kurzu apod. Jednou z těchto aktivit může být také posílení schopnosti nezaměstnaného ucházet se o zaměstnání.

Zabývali jsme se podnětem uchazeče,³² který nesouhlasil s tím, že mu úřad práce v rámci aktualizace IAP stanovil povinnost doložit do následující schůzky, že se ucházel o zaměstnání u deseti zaměstnavatelů. Dle stěžovatele se jednalo o téměř nesplnitelný úkol v krátkém čase. Navíc se opakovaně setkal s tím, že mu zaměstnavatelé odmítli potvrdit, že se u nich ucházel o práci. Uchazeč neměl řidičské oprávnění, proto se spolehl na pomoc kamaráda, který ho vozil za jednotlivými zaměstnavateli svým autem. Šetřením jsme zjistili, že v daném případě nebylo možné prokázat, že úřad práce stěžovateli uložil v IAP povinnost kontaktovat zaměstnavatele pouze osobně a nevyužít jiný způsob ucházení se o práci (např. e-mailem). Úřad práce svůj požadavek v IAP formuloval jako povinnost „*prokazatelně oslovit*“. Z formulace nelze jednoznačně vyvodit, že bylo nutné se k zaměstnavateli dostavit osobně.

Zabývali jsme se proto také tím, zda lze stanovenou povinnost kontaktovat deset zaměstnavatelů v časovém úseku 49 dnů (jakýmkoli způsobem) považovat za přiměřenou. Zejména s ohledem na možnosti stěžovatele a jeho aktuální situaci. Dospěli jsme k závěru, že ano. A to i v případě jiného uchazeče o zaměstnání, který např. nevlastní počítač, chytrý telefon nebo nemá internetové připojení. Vzali jsme v úvahu, že tyto služby většinou bezplatně poskytují např. veřejné knihovny. Kromě toho mohou nezaměstnaní využít bezplatné hotspots, které často provozují jednotlivé obce (nebo městské části).

Dále platí, že IAP by měl být vždy co **nejkonkrétnější**, aby mohl plnit účel, ke kterému slouží. Mnoha šetřeními jsme však zjistili opak. Jako např. při řešení situace stěžovatelky, která se na nás obrátila z důvodu zamítnutí žádosti o rekvalifikaci.³³ Její IAP sestavený úřadem práce neměl žádný „akční“ potenciál. Chyběly v něm jak konkrétní aktivity zvyšující šanci uchazečky uspět na trhu práce, tak jejich časové rozvržení.

Za konkrétní opatření ke zvýšení šance na trhu práce odmítáme považovat zákonou povinnost dostavovat se na úřad práce ve stanovených termínech. Také opatření „zařazení do rekvalifikačního kurzu“ či „nabídka rekvalifikace“ vyzněla v IAP spíše proklamativně, než aby směřovala k faktické podpoře uchazečky. Navíc, ačkoli byla v IAP opakovaná zmínka o rekvalifikaci, ve skutečnosti úřad práce schválil stěžovatelce během evidence pouze jednu žádost. IAP formulovaný velmi obecně není nástrojem zvýšené péče, kterou by úřad práce měl věnovat uchazečům evidovaným na úřadě práce delší dobu.

³² Zpráva o šetření ochránce ze dne 30. 10. 2024, sp. zn. 7014/2023/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/13378>

³³ Zpráva o šetření ochránce ze dne 31. 7. 2018, sp. zn. 5099/2017/VOP, dostupná z: <kvopap:81/KVOPeSoSearch/Nalezene/Edit/48455>

IV.

Podpora v nezaměstnanosti

Podpora v nezaměstnanosti (podpora) slouží jako finanční zajištění k překlenutí období, po které si uchazeč hledá ve spolupráci s úřadem práce nové pracovní uplatnění. Podmínky přiznání podpory a způsoby jejího výpočtu jsou upraveny v § 39 až 57 zákona o zaměstnanosti.

1. ZÁKONNÉ PODMÍNKY PRO PŘIZNÁNÍ PODPORY

Obecně platí, že nárok na podporu má uchazeč, který požádá úřad práce o poskytnutí podpory, splní podmínu předchozí doby zaměstnání (nebo potřebnou dobu pojištění splní jiným způsobem) a ke dni přiznání podpory není poživatelem starobního důchodu.³⁴

Jednotlivé zákonné podmínky pro přiznání podpory si podrobněji vysvětlíme níže.

1.1 Podání žádosti

Základním předpokladem pro přiznání podpory je **podání žádosti**. Od 1. ledna 2025 je žádost možné podat pouze online prostřednictvím Klientské zóny Jenda nebo osobně na pobočce Úřadu práce ČR. Splnění požadavku podání žádosti se může jevit jako skutečnost, která nečiní v praxi problémy. Opak je však pravdou. Ne každý nezaměstnaný ví, že pokud má zájem o přiznání podpory, musí vyplnit dvě žádosti – žádost o zprostředkování zaměstnání a žádost o přiznání podpory v nezaměstnanosti.

Zabývali jsme se případem stěžovatelky, která v důsledku nedostatečného poučení úřadem práce podala jen jednu žádost (požádala o zařazení do evidence úřadu práce, nikoli o přiznání podpory).³⁵ V době, kdy to nejvíce potřebovala, tak podporu nezískala, přestože splňovala všechny podmínky pro její přiznání. Stěžovatelka se o problému dozvěděla až s odstupem 2 měsíců. Poté podala dodatečnou žádost a úřad práce jí podporu přiznal. V mezdobí se však dostala do finančních potíží. Podpora nemůže být nikdy přiznána a vyplacena zpětně, ale pouze vždy ode dne podání žádosti.³⁶

Jistě jsou i takoví uchazeči o zaměstnání, kteří sice chtějí být v evidenci úřadu práce, ovšem nežádají o podporu, např. protože ví, že nesplňují podmínky pro její

³⁴ Podmínky nároku na podporu vyplývají z § 39 zákona o zaměstnanosti.

³⁵ Zpráva o šetření ochránce ze dne 16. 11. 2021, sp. zn. 4135/2021/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezeno/Edit/10386>

³⁶ Dle § 42 odst. 1 zákona o zaměstnanosti.

přiznání. Tvoří však menšinu. Zařazení do evidence a současně pobírání podpory jsou zpravidla hlavním cílem, který nezaměstnané do evidence na úřadu práce přivádí. Je přitom obvyklé, že obě žádosti podávají ve stejný den, při první návštěvě na úřadu práce. Úřad práce by jim proto měl při této příležitosti vždy automaticky poskytnout všechny informace a potřebné dokumenty k uplatnění jejich práv, tedy i k podání žádosti o podporu. Závěr o tom, že uchazeč nežádá o podporu, by měl učinit až po **výslovném dotazu při první kontaktní schůzce**. A to bez ohledu na to, zda se jedná o první evidenci uchazeče o zaměstnání či o evidenci opakovanou. **Pokud uchazeč výslovně sdělí, že o podporu nežádá, měl by to úřad práce vždy zaznamenat do spisu formou úředního záznamu z jednání.**

1.2 Získání doby pojištění zaměstnáním nebo jinou výdělečnou činností

Druhou podmínku pro vznik nároku na podporu představuje **získání doby pojištění**. Aby mohla být uchazeči o zaměstnání přiznána podpora, musí získat v roz- hodném období zaměstnáním nebo jinou výdělečnou činností dobu důchodového pojištění v **délce alespoň 12 měsíců**. Rozhodným obdobím pro posuzování nároku na podporu jsou poslední 2 roky před zařazením do evidence úřadu práce.³⁷

1.2.1 Doba pojištění a doba trvání zaměstnání

Pro splnění nároku na podporu je rozhodující délka trvání důchodového pojištění, nikoliv doba trvání pracovního poměru (doba, po kterou byla uzavřena pracovní smlouva). Ve většině případů jsou tyto časové úseky totožné. Účast na důchodovém pojištění vzniká dnem, kdy daná osoba do zaměstnání skutečně nastoupila. Zaměstnanci v pracovním poměru tedy **pojištění vzniká dnem, kdy začal vykonávat práci pro zaměstnavatele. Nikoli dnem, který byl sjednán v pracovní smlouvě jako den nástupu do práce**. Vznik pojištění není vázán na vznik pracovněprávního vztahu, ale na faktické započetí výkonu práce. V praxi proto může docházet k situacím, kdy se žadatel o podporu sice domnívá, že splnil podmínky nároku (splnil dobu pojištění), ale ve skutečnosti mu několik málo dnů pojištění chybí a nárok na podporu v nezaměstnanosti mu v rozporu s jeho očekáváním nevznikne.

1.2.2 Zhodnocení doby pojištění, když zaměstnavatel nehradil za zaměstnance pojistné

Podmínka, že pro splnění nároku na podporu je rozhodující délka trvání důchodového pojištění, platí i v případech, kdy žadatel sice splní dobu pojištění výkonem zaměstnání, ale zaměstnavatel za něj po dobu trvání pracovního poměru nehradí pojistné (nebo jeho část).

U zaměstnanců je dobou důchodového pojištění doba účasti na pojištění, za kterou bylo v České republice zaplaceno pojistné.³⁸ Zákon však také stanoví, že podmínka zaplacení pojistného **se považuje za splněnou i v případě, kdy pojistné**

³⁷ Podle § 41 odst. 1 zákona o zaměstnanosti.

³⁸ Podle § 11 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění.

nebylo zaplaceno jen proto, že zaměstnavatel pojistné na pojištění neodvedl, ačkoliv byl povinen toto pojistné odvést.

U těchto zaměstnanců je tedy dobou důchodového pojištění doba trvání pracovního poměru, a to bez ohledu na to, zda zaměstnavatel pojistné hradil či nikoli. Podpora jím bude náležet ve výši, jako kdyby zaměstnavatel za celou dobu pracovního poměru pojistné hradil.

1.2.3 Role uchazeče a úřadu práce při zajišťování podkladů pro rozhodnutí o podpoře

Splnění doby důchodového pojištění pro nárok na podporu **prokazuje uchazeč**.³⁹ Splnění doby pojištění může prokázat například:

- evidenčním listem důchodového pojištění,
- potvrzením o zaměstnání,
- potvrzením o výši průměrného výdělku nebo dokladem o výkonu jiné výdělečné činnosti.

Prestože povinnost k doložení dokladů leží primárně na uchazeči, úřad práce, který na základě předložených dokumentů rozhoduje o jeho nároku, by měl ke každé konkrétní žádosti přistupovat individuálně. Také by měl věnovat náležitou pozornost jednotlivostem, které se v průběhu správního řízení vyskytnou, a být žadateli nápomocen k realizaci jeho práva.⁴⁰

K povinnosti předkládání podkladů a zjišťování skutkového stavu v řízení o podpoře v nezaměstnanosti se již několikrát vyjádřil také NSS. V jednom z rozsudků konstatoval, že „[...] za zjištění skutkového stavu je v souladu se zásadou materiální pravdy primárně odpovědný správní orgán vedoucí řízení o podpoře v nezaměstnanosti. Uchazeč je sice podle § 42 odst. 2 zákona o zaměstnanosti povinen doložit skutečnosti rozhodné pro přiznání a poskytování podpory v nezaměstnanosti; toto ustanovení však nelze vykládat tak, že by odpovědnost za zjištění skutkového stavu byla ze správního orgánu přenesena na uchazeče o zaměstnání...“.⁴¹

Pohled na roli žadatele i úřadu práce při opatřování podkladů v řízení o podpoře v nezaměstnanosti pak NSS podrobně rozebral v jiném rozsudku. K aplikaci § 42 odst. 2 zákona o zaměstnanosti uvedl, že „[...] správní orgán je i nadále odpovědný za zjištění skutkového stavu v řízení o podpoře v nezaměstnanosti, avšak s tím rozdílem, že není povinen opatřovat si podklady pro rozhodnutí sám, ale je oprávněn vyžadovat je od uchazeče o zaměstnání. Vzniknou-li správnímu orgánu během řízení pochybnosti, že uchazeč ve své žádosti neuvezl dostatek informací nebo je dostatečně nepodložil, je úkolem správního orgánu, aby vyzval uchazeče k dodatečnému doplnění žádosti“. Soud vysvětlil, že správní orgán může nevyhovět žádosti až v případě, když uchazeč správnímu orgánu potřebnou součinnost neposkytne (§ 50 odst. 2 věta třetí správního řádu), a správní orgán si není schopen potřebné informace obstarat sám.⁴²

³⁹ To mu ukládá § 42 odst. 2 zákona o zaměstnanosti.

⁴⁰ Zpráva o šetření ochránce ze dne 20. 8. 2019, sp. zn. 5246/2019/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezeny/Edit/8272>

⁴¹ Rozsudek NSS ze dne 27. 8. 2014, č. j. 3 Ads 91/2013-47.

⁴² Rozsudek NSS ze dne 27. 8. 2015, č. j. 2 Ads 106/2015-31.

1.2.4 Chybějící podklady pro posouzení nároku na podporu

V praxi však poměrně často dochází k tomu, že žadatel není schopen doložit doklady nezbytné pro výpočet podpory z objektivních důvodů – zaměstnavatel je nekontaktní, nachází se v insolvenci nebo již nepodniká. V takových případech je namísto, aby úřad práce využil oprávnění dle § 147b zákona o zaměstnanosti a vyžádal si potřebné informace sám. Toto ustanovení totiž ukládá státním orgánům, obcím, krajům a jejich orgánům a dalším právnickým a fyzickým osobám **sdělit úřadu práce na výzvu bezodkladně a bezplatně údaje rozhodné pro nárok na podporu v nezaměstnanosti**. Úřad práce může tímto způsobem vyžádat údaje také například od insolvenčního správce či bývalé mzdové účetní zaměstnavatele. Zejména však od orgánů sociálního zabezpečení.⁴³

Připomínáme, že posouzení délky doby důchodového pojištění je tzv. předběžnou otázkou.⁴⁴ To znamená, že vydání rozhodnutí o podpoře závisí na řešení otázky, o které musí rozhodnout jiný správní orgán než úřad práce. V takové situaci by měl úřad práce dát podnět k zahájení řízení OSSZ a současně přerušit řízení o podpoře.

Pokud má žadatel o podporu uschované alespoň výplatní pásky, OSSZ může rekonstruovat evidenční list důchodového pojištění (ELDP).⁴⁵ Pokud je však žadatel o podporu nemá a nemá ani žádné jiné podklady, není rekonstrukce ELDP možná. V takovém případě však OSSZ může přijmout čestné prohlášení 2 osob (např. kolegů) o tom, že v uvedenou dobu žadatel o podporu u daného zaměstnavatele pracoval.

1.2.5 Objasnění rozdílů v dokumentech pro účely výpočtu podpory

Obdobně, tedy s využitím oprávnění v § 147b zákona o zaměstnanosti, by měl úřad práce postupovat i v případech, kdy se v dokumentech vystavených zaměstnavatelem vyskytnou rozpory a jsou pochybnosti o skutečné délce doby pojištění. V takových případech je na úřadu práce, aby se zaměstnavatele dotázel, která doba důchodového pojištění odpovídá reálnému stavu. Pokud využití této možnosti nevede k vyjasnění rozporů mezi jednotlivými doklady, je namísto požádat o součinnost OSSZ, protože úřad práce má povinnost zjistit skutečný stav věci, o němž nebudou důvodné pochybnosti (**zásada materiální pravdy**).⁴⁶ Objasnění rozdílných či nesprávných údajů v dokumentech vystavených zaměstnavatelem nelze požadovat po uchazeče o zaměstnání.⁴⁷

⁴³ Dle § 14 odst. 3 písm. d) zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, mají orgány sociálního zabezpečení povinnost poskytovat úřadům práce údaje nezbytné k plnění úkolů v jejich působnosti.

⁴⁴ Dle § 57 písm. a) správního rádu.

⁴⁵ Podrobněji srov. *Prokazování dob pojištění*. In: KŘEČEK, S. a kol. *Důchody III.* Brno: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer ČR, a. s., 2023. Stanoviska (Kancelář veřejného ochránce práv), s. 21-22 [cit. 16-12-2024]. ISBN 978-80-7631-109-1. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/media/sbornik_uchody_iii.pdf

⁴⁶ Ustanovení § 3 správního rádu.

⁴⁷ Zpráva o šetření ochránce ze dne 5. 12. 2020, sp. zn. 4245/2019/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezeny/Edit/9658>

1.3 Náhradní doba zaměstnání

Uchazeči, kteří nezískali potřebnou dobu pojištění zaměstnáním nebo samostatnou výdělečnou činností, mohou tuto podmínu splnit i započtením tzv. **náhradní doby zaměstnání**. Za náhradní dobu zaměstnání⁴⁸ se považuje například doba:

- pobírání invalidního důchodu pro invaliditu III. stupně,
- osobní péče o dítě do 4 let nebo,
- dočasné pracovní neschopnosti po skončení pracovního poměru.

Pokud náhradní doba bezprostředně předcházela evidenci na úřadu práce, posuzuje se jako poslední zaměstnání. Podpora se pak vypočte nikoli z výše průměrného čistého výdělku, ale koeficientem z průměrné mzdy v národním hospodářství (podrobněji viz kapitolu IV.4.2 – *Podpora vypočtená z průměrné mzdy v národním hospodářství*).

1.3.1 Dočasná pracovní neschopnost (karanténa) jako náhradní doba zaměstnání

Mezi náhradní doby zaměstnání patří také doba dočasné pracovní neschopnosti (karantény) po skončení výdělečné činnosti, ale nebylo tomu tak vždy. Od roku 2012, kdy došlo ke zkrácení rozhodného období z 3 let na 2 roky, se na nás začalo obracet větší množství uchazečů, kterým právě kvůli dlouhodobé pracovní neschopnosti nevznikl nárok na podporu. Zkrácení rozhodného období nepříznivě zasáhlo zejména ty uchazeče, kterým dle zákona o nemocenském pojištění⁴⁹ vznikla dočasná pracovní neschopnost v ochranné lhůtě 7 dnů po skončení zaměstnání, popř. těsně před tím, a trvala 1 rok a déle. Úřad práce jim pro účely nároku na podporu nemohl tuto dobu zohlednit; k získání podpory totiž bylo třeba splnit dobu důchodového pojištění zaměstnáním nebo jinou výdělečnou činností, a to alespoň v délce 12 měsíců v posledních 2 letech před zařazením do evidence. Pracovní neschopnost touto dobou nebyla a ani nemohla být započtena jako náhradní doba zaměstnání.

Proto jsme již v souhrnné zprávě za rok 2012⁵⁰ na problém upozornili a doporučili Poslanecké sněmovně, aby odstranila nežádoucí důsledek zkrácení rozhodného období pro posuzování nároku na podporu v nezaměstnanosti. A to buď přidáním další náhradní doby zaměstnání ve smyslu ustanovení § 41 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, či jiným vhodným způsobem (např. zavedením institutu odstraňování tvrdosti apod.). V roce 2015 se naše snaha setkala s úspěchem. Novela zákona o zaměstnanosti⁵¹ zavedla novou kategorii náhradní doby zaměstnání, a to právě dočasnou pracovní neschopnost (karanténu) po skončení výdělečné činnosti, která zakládá účast na nemocenském pojištění.⁵² Významná část uchazečů o zaměstnání po dlouhodobé nemoci tak nově dosáhla na podporu.

⁴⁸ Dle § 41 odst. 3 zákona o zaměstnanosti.

⁴⁹ Zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění.

⁵⁰ Veřejný ochránce práv. Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv 2012. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2013 [cit. 14. 11. 2024]. Dostupná z: https://www.ochrance.cz/dokument/2012/Souhrnna_zprava_VOP_2012-web.pdf

⁵¹ Zákon č. 203/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti a zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

⁵² Dle § 41 odst. 3 písm. g) zákona o zaměstnanosti (pokud si osoba nepřivodila dočasnou pracovní neschopnost úmyslně a pokud dočasná pracovní neschopnost nebo karanténa

2. UCHAZEČI, KTEŘÍ NEMAJÍ NÁROK NA PODPORU

Zákon o zaměstnanosti v § 39 odst. 2 vyjmenovává skupiny uchazečů, kteří nemají nárok na podporu, přestože splnili podmínku předchozí doby zaměstnání. Lze ho chápat jako motivační ustanovení, které má zaměstnance vést k řádnému plnění pracovních povinností a individuální odpovědnosti. Toto ustanovení je také odrazem pravidla, že pokud je uchazeč zajištěn jiným způsobem, podpora se mu poměrně sníží. Níže si vysvětlíme jednotlivé situace, ve kterých nevzniká nárok na podporu.

2.1 Skončení pracovního poměru z důvodů porušení povinnosti zaměstnancem

První skupinu tvoří uchazeči, u nichž došlo ke skončení pracovního poměru z důvodu závažného porušení povinností ze strany zaměstnance. Konkrétně se jedná o zaměstnance, se kterými byl v posledních 6 měsících ukončen pracovněprávní vztah z důvodu:

- **porušení povinností vyplývajících z právních předpisů zvlášť hrubým způsobem.**⁵³ Za zvlášť hrubé porušení povinnosti lze dle soudní judikatury považovat např. odcizení či poškození majetku zaměstnavatele nebo jiných zaměstnanců, fyzické napadení zaměstnavatele nebo jiných zaměstnanců, opilost na pracovišti nebo dlouhodobější neomluvenou absenci;
- **hrubého porušení stanoveného režimu dočasné práce neschopného pojíštěnce**, a to v době prvních 14 kalendářních dnů trvání dočasné pracovní neschopnosti. Stanovený režim dočasné práce neschopného pojíštěnce zahrnuje zejména povinnost zdržovat se v době dočasné pracovní neschopnosti v místě pobytu a dodržovat dobu a rozsah povolených vycházků podle zákona o nemoocenském pojíštění.⁵⁴

Pokud tedy uchazeč úřadu práce doloží, že jeho pracovní poměr skončil okamžitým zrušením např. z důvodu porušení povinností zvlášť hrubým způsobem, nevznikne mu nárok na podporu. Tento následek nemůže dodatečně „zhojit“ ani uzavření následné dohody se zaměstnavatelem o neplatnosti důvodu ukončení pracovního poměru. Podle závěru Nejvyššího správního soudu vysloveného v rozsudku ze dne 27. 5. 2018⁵⁵ musí být „spor o platnost okamžitého zrušení pracovního poměru předmětem řízení o žalobě podle § 72 zákoníku práce z roku 2006. Případná mimosoudní dohoda může mít relevanci teprve tehdy, pokud byla uzavřena v průběhu takového soudního řízení.“

vznikla v době výdělečné činnosti nebo v ochranné lhůtě 7 dnů po jejím skončení podle zákona o nemocenském pojíštění).

⁵³ Ustanovení § 55 odst. 1 písm. b) a § 52 písm. g) zákona č. 262/2006, Sb., zákoník práce.

⁵⁴ Ustanovení § 56 odst. 2 písm. b) zákona o nemocenském pojíštění.

⁵⁵ Převzato z rozsudku NSS ze dne 27. 5. 2015, č. j. 8 Ads 69/2014-31.

2.2 Zaměstnání při evidenci na úřadu práce

Další skupinu uchazečů bez nároku na podporu jsou osoby, které mají při evidenci úřadu práce **zaměstnání**. Uchazeč musí úřadu práce tuto skutečnost vždy oznámit (viz také kapitolu VI.3.2.1 – *Oznamovací povinnost o výkonu tzv. nekolidujícího zaměstnání*).

U přivydělku je potřeba vždy rozlišovat mezi pracovním poměrem, **dohodou o pracovní činnosti** a dohodou o provedení práce.

Osoba zaměstnaná v pracovním poměru a na dohodě o pracovní činnosti, která si za měsíc vydělá méně, než činí polovina minimální mzdy, může být vedena v evidenci úřadu práce, **nepřísluší** jí však nárok na **podporu**.

Pokud má nezaměstnaný uzavřenou **dohodu o provedení práce**, nesmí být vůbec veden v evidenci úřadu práce (viz také kapitolu VI.3.2.1 – *Oznamovací povinnost o výkonu tzv. nekolidujícího zaměstnání*).

Zabývali jsme se případem stěžovatelky, která měla uzavřenou dohodu o provedení práce. Jak jsme již naznačili výše, od 29. 7. 2017 se právě dohoda o provedení práce považuje za skutečnost bránící zařazení nebo vedení v evidenci. Vyučuje automaticky také pobírání podpory. Poté, co úřad práce zjistil, že stěžovatelka měla při vedení v evidenci uzavřenou dohodu o provedení práce, musel zpětně rozhodnout o jejím vyřazení a také o tom, že musí vrátit již vyplacenou podporu. V tomto konkrétním případě se jednalo o částku ve výši necelých 74 tisíc korun. Stěžovatelka navíc musela zpětně uhradit pojistné na zdravotní pojistění za dobu, po kterou byla z evidence vyřazena. Do takto těžké situace by se nedostala, kdyby splnila oznamovací povinnost a úřad práce o dohodě včas informovala.

2.3 Výsluhový příspěvek

Další skupinu uchazečů o zaměstnání, kteří se na nás častěji obracejí, tvoří **osoby by pobírající výsluhový příspěvek**. Tyto osoby mají nárok na podporu pouze tehdy, pokud by jejich výsluhový příspěvek byl nižší než podpora, která by jim jinak náležela. Toto pravidlo bylo do zákona o zaměstnanosti zapracováno na základě připomínky Ministerstva obrany České republiky, že příslušníci ozbrojených složek, kteří jsou propuštěni ze služebního poměru, jsou oproti jiným skupinám uchazečů o zaměstnání podstatně lépe hmotně zabezpečeni.

Pro ilustraci uvádíme konkrétní příklad. Zabývali jsme se případem stěžovatele, kterému vznikl nárok na výsluhový příspěvek ve výši 21 000 Kč. Pokud by mu vznikl nárok na podporu, náležela by mu ve výši 18 000 Kč. Protože byl v jeho případě **výsluhový příspěvek vyšší než by činila podpora, nárok na podporu mu nevznikl**.

3. FORMA ROZHODNUTÍ O PŘIZNÁNÍ PODPORY

O podpoře rozhoduje úřad práce ve správném řízení. O přiznání nebo nepřiznání podpory vydával až do roku 2021 vždy rozhodnutí. S účinností od 1. 7. 2021 nastala změna, která cílíla ke zjednodušení rozhodování o podpoře. Cílem bylo především urychlit a zkrátit řízení, ale také odlehčit úřadům práce.

Ty podle nového ustanovení § 39a zákona o zaměstnanosti vydávaly hned tzv. **oznámení o podpoře**, pokud podporu přiznaly.

Oznámení oproti rozhodnutí neobsahovalo odůvodnění a úřad práce neměl povinnost seznamovat účastníka řízení s podklady pro vydání rozhodnutí. Oznámení obsahovalo stručnou informaci o nároku a o výši podpory a o možnosti bránit se námitkami.

Pokud žadatel námitky podal, úřad práce o nich vydal rozhodnutí.

Změna však byla zpočátku přijímána s rozpaky **jak ze strany odborné, tak i laické veřejnosti**.

O dopadech změny v rozhodování o podpoře jsme se mohli přesvědčit takřka vzápětí prostřednictvím podnětu stěžovatelky, která obdržela oznámení o podpoře a nesouhlasila s přiznanou výší podpory. Podle ní neodpovídala průměrnému měsíčnímu výdělku z posledního zaměstnání. Ze stručného oznámení o podpoře se ale nedozvěděla, proč jí úřad práce přiznal nízkou podporu.⁵⁶

Dospěli jsme k závěru, že oznámení neobsahuje žádné, byť jen stručné a přílehlavé vysvětlení, z jakých skutečností úřad práce při stanovení podpory vycházel. Navrhli jsme úřadu práce, aby do budoucna oznámení podrobnejí odůvodňoval. Úřad práce se bránil, že oznámení nemá obsahovat žádné odůvodnění a že postupuje přesně podle metodiky ministerstva. Obrátili jsme se proto na ministerstvo, aby zvážilo do budoucna doplnit do oznámení stručné vysvětlení přiznané výše podpory. Ministr nám vyhověl.⁵⁷ **Novela zákona o zaměstnanosti účinná od 1. 10. 2025 zrušila mezíkrok oznámení o podpoře a obnovila jediné rozhodnutí o podpoře vydané krajskou pobočkou ve správném řízení jako tomu bylo před 1. 7. 2021.**

4. VÝŠE PODPORY

Výše podpory se stanoví procentní sazbou z **průměrného měsíčního čistého výdělku** dosahovaného v posledním zaměstnání v rozhodném období:

- první 2 měsíce podpůrčí doby jde o 80 % z tohoto výdělku,
- další 2 měsíce 50 %,
- a po zbývající podpůrčí dobu 40 %.

U uchazečů o zaměstnání starších 52 let činí podpora: za první 3 měsíce podpůrčí doby 80 % z toho výdělku, další 3 měsíce 50 % a po zbývající podpůrčí dobu 40%.

U uchazečů, kteří před zařazením do evidence vykonávali samostatnou výdělečnou činnost, se stanoví procentní sazbou z posledního vyměřovacího základu⁵⁸ v rozhodném období přepočteného na 1 kalendářní měsíc.

⁵⁶ Zpráva o šetření ochránce ze dne 19. 10. 2022, sp. zn. 8824/2022/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/12524>

Závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 13. 2. 2023, sp. zn. 8824/2022/VOP, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/12524>

⁵⁷ Zpráva o šetření ochránce ze dne 19. 12. 2023, sp. zn. 1031/2023/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/12714>

⁵⁸ Dle zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti.

Setkali jsme se s případy stěžovatelů, kteří se na nás obrátili se stížností na výši podpory v nezaměstnanosti.⁵⁹ Ta byla vypočtena z posledního zaměstnání v tzv. rozhodném období, ve kterém však dosahovali nízkých výdělků. Proto i výše podpory byla nízká. Zároveň byli tito uchazeči v souběžném pracovním poměru u téhož zaměstnavatele, ve kterém dosahovali vyšších výdělků. Tento pracovní po-měr nemohl být pro účely výpočtu podpory zohledněn jako poslední zaměstnání před zařazením do evidence úřadu práce, protože byl ukončen dříve než pracovní poměr, z něhož dosahovali nižšího výdělku. Stěžovatelé namítali, že pro účely vý-počtu podpory mělo být zohledněno zaměstnání, ve kterém dosahovali vyššího vý-dělku, protože bylo dobově důchodového pojistění po celou dobu svého trvání, byť nebylo posledním zaměstnáním před zařazením do evidence úřadu práce. Oproti tomu poslední zaměstnání před zařazením do evidence bylo důchodově pojistěno pouze po část rozhodného období.

Zákon nestanoví, jakým způsobem má být posuzováno zaměstnání, které bylo důchodově pojistěno jen v určitém období. Ani v rozhodovací praxi správních sou-dů nebyla tato otázka v minulosti řešena. Zákon rovněž nestanoví, že by poslední zaměstnání muselo být dobou důchodového pojistění po celou dobu svého trvání.

Pro určení posledního zaměstnání je relevantní den jeho skončení, nikoliv sku-tečnost, kdy naposledy bylo odvedeno pojistné na důchodové pojistění. Není tedy podstatné, že poslední zaměstnání v rozhodném období nebylo důchodově pojis-těno po celou dobu svého trvání. Postačuje, že je důchodově pojistěno alespoň po část doby svého **trvání**. Pak je považováno za poslední zaměstnání, které bylo důchodově pojistěno.

Nemohli jsme stěžovateli přisvědčit a potvrdili jsme správnost výpočtu výše jejich podpory úřadem práce.

Z výše uvedeného pravidla se však uplatňují výjimky, které nastíníme v násle-dujícím textu.

4.1 Podpora vypočtená z průměrné mzdy v národním hospodářství

V případě některých skupin uchazečů se podpora stanoví jinak než z průměrného čistého výdělku dosaženého v posledním zaměstnání. Týká se to uchazečů, kteří dosáhli na podporu započtením náhradní doby (např. nemoc, rodičovská dovolená) a tato náhradní doba bezprostředně předchází evidenci na úřadu práce (viz také kapitolu IV.1.3 – *Náhradní doba zaměstnání*).

Podpora se v jejich případě vypočte prostřednictvím koeficientu stanoveného z průměrné mzdy v národním hospodářství.⁶⁰ Je potřeba zdůraznit, že podpora stanovená tímto způsobem je **podstatně nižší**, než by vycházela podpora vypočtená

⁵⁹ Zpráva o šetření ochránce ze dne 17. 6. 2024, sp. zn. 799/2024/VOP, dostupná z: <https://esko.ochrance.cz/Nalezena/Edit/13222>

⁶⁰ Podpora se stanoví za první 2 měsíce ve výši 0,4násobku, další 2 měsíce ve výši 0,2násobku a po zbývající podpůrčí dobu ve výši 0,15násobku průměrné mzdy v národním hos-podářství za 1. až 3. čtvrtletí kalendářního roku předcházejícího kalendářnímu roku, ve kterém byla podána žádost o podporu – § 51 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti.

U uchazečů o zaměstnání starších 52 let se podpora stanoví za první 3 měsíce ve výši 0,4násobku, další 3 měsíce ve výši 0,2násobku a po zbývající podpôrčí dobu 0,15násobku koeficientu popsaném v předchozím odstavci.

z průměrného výdělku dosaženého v zaměstnání. Uchazeči jsou tak často nepříjemně překvapeni, že jim vznikl nárok na tak nízkou podporu a dožadují se nápravy. Vzhledem k tomu, že takovýto výpočet podpory vyplývá ze zákona, nemůžeme jim zpravidla pomoci a situaci jim pouze podrobně vysvětlíme.

Obdobným způsobem se vypočte podpora u uchazečů, kteří sice pracovali, ale bez svého zavinění (např. z důvodu nesoučinnosti zaměstnavatele) nemohou osvědčit výši svého výdělku.

Vzhledem k tomu, že tento rozdíl může činit měsíčně i několik tisíc korun, je třeba, aby úřad práce přistupoval ke stanovení minimální podpory opravdu až v krajní situaci. Tím máme na mysli zejména případy, kdy se úřadu práce nepodaří získat doklady osvědčující výši průměrného výdělku ani např. využitím oprávnění dle § 147b zákona o zaměstnanosti.⁶¹ Pokud uchazeč není schopen doložit úřadu práce přímo potvrzení o výši průměrného výdělku, ale doloží jiné pracovněprávní doklady, ze kterých lze tento údaj spočítat či odvodit, úřad práce by měl sám provést příslušný výpočet (viz také kapitola IV.7 – *Kontrola výpočtu průměrného výdělku pro účely stanovení výše podpory*).

4.2 Výše podpory po ukončení rodičovské dovolené

V minulosti jsme se opakovaně setkávali s případy rodičů, kteří po rodičovské dovolené nastoupili do zaměstnání, po určité době dostali výpověď nebo pracovní poměr sami ukončili a přihlásili se na úřad práce. Očekávali, že jim úřad práce vypočítá podporu z průměrného výdělku v posledním zaměstnání. Namísto toho jim přiznal podporu jen v minimální výši (z koeficientu průměrné mzdy v národním hospodářství).

Bylo to proto, že se nepřihlásili na úřad práce do 3 dnů po skončení zaměstnání, ale až o několik dní později. Mezi pracovním poměrem a evidencí na úřadu práce jim tak vznikla přetržka. Kvůli této přetržce se za „poslední zaměstnání“ považovala péče o dítě do 4 let (náhradní doba zaměstnání), nikoli zaměstnání v pracovním poměru. Jak jsme uvedli v předchozí kapitole, podpora vypočtená započtením náhradní doby zaměstnání je podstatně nižší než podpora vypočtená klasickým způsobem.

Tomuto problému lze předejít pouze tak, že se rodič přihlásí na úřad práce do 3 dnů od skončení pracovního poměru (nesmí ani o jeden den později). K přetržce tak nedojde a rodiči se podpora vypočte z výdělku v posledním zaměstnání.

V případech rodičů, kteří se na nás v této věci obrátili, úřad práce rozhodoval v souladu se zákonem. Na problém jsme však upozornili tiskovou zprávou,⁶² kde jsme veřejnost informovali o nutnosti přihlásit se na úřad práce do 3 pracovních dnů od skončení pracovního poměru a na důsledky nedodržení této lhůty.

⁶¹ Podle tohoto ustanovení mají státní orgány, obce, kraje a další právnické a fyzické osoby povinnost sdělovat na výzvu úřadu práce bezodkladně a bezplatně údaje rozhodné mimo jiné právě pro nárok na podporu v nezaměstnanosti nebo při rekvalifikaci, její výši nebo výplatu.

⁶² Veřejný ochránce práv. Problém s podporou v nezaměstnanosti, když skončíte v zaměstnání po návratu z rodičovské dovolené. In: www.ochrance.cz [online]. 2. 1. 2019 [cit. 10. 12. 2024]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/problem-s-podporou-v-nezamestnanosti-kdyz-skoncite-v-zamestnani-po-navratu-z-rodicovske-1/>

V minulosti jsme se zabývali případem⁶³ stěžovatelky, která se po skončení rodičovské dovolené měla vrátit do zaměstnání. Zjistila však, že sídlo společnosti bylo zrušeno. Na výzvy stěžovatelky k přidělování práce a vyplacení dlužné mzdy nikdo nereagoval. Společnost totiž neměla statutárního zástupce, neboť stávající člen představenstva a jediný akcionář zemřel. Stěžovatelka proto okamžitě zrušila pracovní poměr a požádala o zařazení do evidence úřadu práce a o přiznání podpory. Protože však žádost o podporu nepodala bezprostředně po ukončení zaměstnání, ale až přibližně po třech měsících, dostala podporu vypočtenou z koeficientu z průměrné mzdy v národním hospodářství, nikoli z průměrného výdělku dosaženého v zaměstnání.

Zajímavý případ řešil i NSS.⁶⁴ Zabýval se případem ženy, která namítala, že jí podpora neměla být vypočtena zohledněním náhradní doby (péče o dítě mladší 4 let), neboť po skončení pracovního poměru o své nezletilé dítě z objektivních důvodů nepečovala a ani pečovat nemohla. Zaměstnání ukončila kvůli svým zdravotním problémům, které byly tak závažné, že o dítě pečoval výlučně jeho otec s pomocí dalších rodinných příslušníků. Domáhala se přiznání podpory vypočtené z průměrného výdělku v posledním zaměstnání, namísto nižší podpory vypočtené z koeficientu z průměrné mzdy v národním hospodářství.

NSS dospěl k závěru, že jako poslední doba zaměstnání se doba péče o dítě do 4 let věku **nebude započítávat rodiči, který v uvedeném období o dítě z objektivních důvodů (např. zdravotních) nepečoval**. Protože „nepečování“ o dítě není možné prokázat žádným listinným důkazem, rodič může tuto skutečnost úřadu práce **doložit čestným prohlášením**. Uvedená doba péče o dítě se pak bude započítávat jako náhradní doba pojištění ve smyslu zákona o důchodovém pojištění pečující osobě (zpravidla otci dítěte), nikoli matce.

5. ZASTAVENÍ VÝPLATY PODPORY

Nárok na podporu uchazeče zaniká:

- uplynutím podpůrčí doby,
- ukončením evidence,
- vyřazením z evidence.⁶⁵

Jedním z důvodů, kdy úřad práce může zastavit výplatu již přiznané podpory v nezaměstnanosti, je vyřazení z evidence.

V praxi jsme se opakovaně setkali s případy,⁶⁶ kdy úřad práce zastavil výplatu podpory „preventivně“. Tedy již při podezření, že dojde k vyřazení uchazeče z evidence. Úřad práce tak zastavil vyplácení podpory i několik měsíců předtím, než ve věci vydal rozhodnutí. **Zastavení výplaty podpory již v okamžiku zahájení správního řízení ve věci vyřazení z evidence ale nemá oporu v zákoně**. Úřad práce je oprávněn výplatu podpory zastavit až poté, co nastanou právní účinky

⁶³ Zpráva o šetření ochránce ze dne 19. 2. 2024, sp. zn. 3874/2023/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezeno/Edit/13214>

⁶⁴ Rozsudek NSS ze dne 27. 8. 2014, č. j. 3 Ads 91/2013-47.

⁶⁵ Dle § 45 zákona o zaměstnanosti.

⁶⁶ Zpráva o šetření ochránce ze dne 20. 10. 2017 a závěrečné stanovisko ze dne 10. 10. 2018, sp. zn. 2986/2017/VOP, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezeno/Edit/6498>

rozhodnutí o vyřazení z evidence, tedy okamžikem jeho doručení a nástupu jeho předběžné vykonatelnosti.

Ministerstvo se s naším výkladem ztotožnilo. V roce 2019 provedlo sérii kontrol zaměřených právě na otázku neoprávněného zastavení podpory v nezaměstnanosti.

6. DODATEČNÉ PŘIZNÁNÍ PODPORY, POVINNOST VRÁТИ NEPRÁVEM POSKYTNUTOU PODPORU

Pokud úřad práce uchazeči neprávem nepřizná podporu nebo ji poskytne v nižší částce, je povinen ji dodatečně přiznat nebo zvýšit a doplatit. O dodatečném přiznání nebo zvýšení podpory musí úřad práce rozhodnout ve správním řízení.⁶⁷ Nárok na dodatečné přiznání podpory je časově omezen – zaniká uplynutím 5 let ode dne, od kterého podpora původně náležela. Lhůta 5 let pro dodatečné přiznání či doplacení podpory představuje pro uchazeče o zaměstnání výhodu, protože při dodatečném zjištění nesrovnalostí umožňuje podporu vyplatit i po uplynutí obecné lhůty pro zahájení a provedení přezkumného řízení.

Ustanovení § 56 zákona o zaměstnanosti naopak vyjmenovává situace, kdy je uchazeč povinen již poskytnutou podporu vrátit. K témtu situacím dochází v důsledku porušení některé z povinností uchazeče o zaměstnání, která zpravidla vede k jeho vyřazení z evidence a povinnosti vrátit již poskytnutou podporu. A pak to jsou situace, které vznikly nezávisle na jednání dané osoby – např. přiznání starobního důchodu.

6.1 Důvody pro vrácení podpory, které vznikly v důsledku porušení povinnosti uchazeče

S povinností vrátit poskytnutou podporu se v praxi setkáváme zejména v případech, kdy úřad práce zpětně zjistí, že uchazeč porušil některou ze svých zákonních povinností, např. pokud nesplnil oznamovací povinnost o výkonu nekolidujícího zaměstnání (blíže viz kapitolu IV.2 – *Uchazeči o zaměstnání, kteří nemají nárok na podporu*). Úřad práce se zpětnou účinností rozhodne o vyřazení uchazeče z evidence a současně mu uloží, aby vrátil podporu, kterou neoprávněně pobíral.

6.2 Důvody pro vrácení podpory nezávislé na jednání uchazeče

Vedle toho existují i situace, kdy důvody pro vrácení podpory nejsou zapříčiněny porušením povinnosti uchazeče, ale jinou událostí. Jako příklad lze zmínit situaci, kdy úřad práce dodatečně zjistí, že pracovní poměr uchazeče o zaměstnání ke dni zařazení do evidence neskončil, ale naopak trval. K tomu dochází zpravidla na základě rozhodnutí soudu o neplatnosti ukončení pracovního poměru.

Zabývali jsme se případem zaměstnankyně, které úřad práce uložil vrátit podporu ve výši 62 000 Kč za dobu, po kterou se poskytování podpory překrývalo s dobou trvání pracovněprávního vztahu. Soud v jejím případě totiž rozhodl, že skončení

⁶⁷ Dle § 54 odst. 1 zákona o zaměstnanosti.

pracovního poměru je neplatné a přiznal jí náhradu mzdy. Této náhrady mzdy se však fakticky nedomohla, protože se její bývalý zaměstnavatel mezitím ocitl v likvidaci. Stěžovatelka tak nejenže nevymohla od zaměstnavatele dlužnou náhradu mzdy, ale ještě byla povinna vrátit celou částku odpovídající vyplacené podpoře za období před rozhodnutím soudu.

Úřad práce také rozhodne o povinnosti vrátit podporu u těch osob, kterým byl dodatečně přiznán starobní důchod nebo invalidní důchod třetího stupně. A to právě za dobu, která se překrývá s pobíráním některého z těchto důchodů. Má to svou logiku. Podpora je finanční výhodou, kterou stát poskytuje uchazečům o zaměstnání, kteří přišli o svůj příjem z důvodu ztráty zaměstnání a nově si hledají prostřednictvím úřadu práce. Pokud uchazeč pobírá starobní důchod nebo invalidní důchod třetího stupně, tento důchod nahrazuje příjem z výdělečné činnosti. Pokud tato situace nastane, je uchazeč povinen poskytnutou podporu vrátit. Uchazečům, kteří se na nás v těchto situacích obrací, proto vysvětlujeme, že vrácení podpory nepředstavuje sankci za porušení nějaké povinnosti. Sdělujeme jim, že se jedná pouze o souběh dvou událostí, kdy pobírání důchodu vylučuje současné pobírání podpory.

Jedinou výjimku představuje případ, kdy je invalidní důchod přiznán osobě, která je invalidní ve třetím stupni a je schopna výdělečné činnosti za zcela mimořádných podmínek.⁶⁸ Tato osoba může i nadále setrvávat v evidenci úřadu práce a vyplacenou podporu nemusí vracet. Posouzení, zda je tato fyzická osoba schopna pracovat (za mimořádných podmínek), provádí posudkový lékař ČSSZ. Jeho vyjádření je vždy součástí posudku o invaliditě.

7. KONTROLA VÝPOČTU PRŮMĚRNÉHO VÝDĚLKU PRO ÚČELY STANOVENÍ VÝŠE PODPORY

Úřad práce může kontrolovat výši průměrného měsíčního čistého výdělku v rozsahu potřebném pro stanovení výše podpory.⁶⁹ To je primárně využitelné v situacích, kdy existují důvodné pochybnosti o správnosti výše průměrného výdělku vykázaného zaměstnavatelem. Smyslem je zamezit přiznání podpory v rozdílné výši, než jaká žadateli nalezi.

Může nastat situace, kdy žadatel není schopen z důvodu nesoučinnosti zaměstnavatele doložit úřadu práce potvrzení o výši průměrného výdělku. Doloží však doklady, z nichž je možné výši výdělku zjistit (vypočítat). Jsme přesvědčeni, že v této situaci nelze učinit závěr, že není možné žádným způsobem stanovit průměrný výdělek žadatele a je nutné mu přiznat podporu v minimální výši (podrobněji viz také kapitolu IV.4.2 – *Podpora vypočtená z průměrné mzdy v národním hospodářství*). **Úřad práce by naopak měl využít své pravomoci a výši průměrného výdělku určit sám.**

Vycházíme z předpokladu, že totožný výpočet je nucen provést i tehdy, když realizuje kontrolu správnosti průměrného výdělku, který uvedl zaměstnavatel. Ke stanovení podpory v minimální výši by měl úřad práce přistoupit až poté, co z dokladů předložených žadatelem a dokladů, které získal od jiných subjektů, není možné žádným způsobem stanovit průměrný výdělek žadatele.

⁶⁸ Ustanovení § 39 odst. 4 písm. f) zákona o důchodovém pojištění.

⁶⁹ Ustanovení § 127 odst. 2 zákona o zaměstnanosti.

8. PODPORA V NEZAMĚSTNANOSTI PODLE NAŘÍZENÍ EVROPSKÉ UNIE

Jak jsme již uvedli, základní podmínkou pro vznik nároku na podporu je to, že žadatel získal v posledních 2 letech před zařazením do evidence úřadu práce výdělečnou činností **dobu důchodového pojištění** v délce alespoň 12 měsíců. Zjednodušeně řečeno, půjde o činnost vykonávanou v České republice, za kterou bylo zaplacenou pojistné podle zákona o důchodovém pojištění. V některých případech však lze zohlednit i doby pojištění získané výdělečnou činností v zahraničí, především ve státech Evropské unie.

Z členství České republiky v Evropské unii (EU) totiž vyplývá vázanost příslušnými evropskými předpisy. V oblasti sociálního zabezpečení pak jde zejména o tzv. **koordinační nařízení**.⁷⁰ Tato nařízení je třeba použít přednostně před národními právními předpisy.⁷¹

Koordinační nařízení obsahují pravidla pro určení, která členská země EU⁷² má v konkrétním případě o dávkách sociálního zabezpečení rozhodovat. Vztahuje se také na dávky pro případ nezaměstnanosti. Jedním ze základních principů je, že jednotlivec podléhá vždy právním předpisům pouze jednoho státu.⁷³

I když je tedy pro nárok na podporu podle zákona o zaměstnanosti rozhodně získání doby důchodového pojištění podle českých právních předpisů, koordinační nařízení stanovují, že v určitých případech se započtou i doby pojištění získané v ostatních zemích EU. **Základní podmínka u dávek v nezaměstnanosti je, že poslední dobu pojištění získal žadatel podle právních předpisů státu, ve kterém o dávku žadá. Pro vyplácení dávek v nezaměstnanosti je totiž v zásadě příslušný ten stát, v němž jednotlivec naposledy pracoval.**

Příklad:

Rakouský občan pan Weber pracoval v ČR a po ztrátě zaměstnání požádal úřad práce o podporu v nezaměstnanosti. Zaměstnáním v ČR získal dobu důchodového pojištění 5 měsíců. Před tím pan Weber podnikal 3 roky v Polsku, kde byl podle tamějších právních předpisů rovněž důchodově pojištěn.

ČR je jako stát posledního zaměstnání příslušná k rozhodování o podpoře v nezaměstnanosti. Jednou z podmínek pro vznik nároku na podporu je získání doby alespoň 12 měsíců důchodového pojištění před evidencí na úřadu práce. Tuto podmínu pan Weber splní (5 měsíců pojištění v ČR + 7 měsíců v Polsku).

⁷⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004, o koordinaci systémů sociálního zabezpečení a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 883/2004 (tzv. „prováděcí nařízení“).

⁷¹ Ve vztahu ke Spojenému království Velké Británie a Severního Irska se od 1. 1. 2021 použije Dohoda o obchodu a spolupráci uzavřená mezi touto zemí a EU. Oblast sociálního zabezpečení upravuje Protokol o koordinaci sociálního zabezpečení, který do značné míry přejal úpravu koordinačních nařízení EU.

⁷² A dále také Norska, Islandu, Lichtenštejnska a Švýcarska.

⁷³ Tyto evropské právní předpisy samy o sobě nezakládají jednotlivcům nárok na dávky. Pouze určují, který stát je k poskytnutí určité dávky příslušný. Podmínky vzniku nároku se pak řídí národními právními předpisy, stejně jako rozhodovací proces.

Problematické jsou případy, kdy lidé bezprostředně po skončení výdělečné činnosti v některém ze států EU přijedou do ČR a ihned se zaevidují na úřadu práce a žádají o podporu (aniž by po příjezdu do ČR vykonávali nějaké zaměstnání). Nejčastěji jde o občany ČR, kteří se zde narodili a valnou část svého života v ČR také žili. Nějakou dobu se rozhodli pracovat v zahraničí a poté se do ČR vrátili.⁷⁴ I zde však platí již zmíněné pravidlo, že pro vyplácení dávek v nezaměstnanosti je primárně příslušný ten stát, v němž byl jednotlivec zaměstnán naposledy. Pokud tedy člověk svou poslední výdělečnou činnost vykonával v některé zemi EU, nebude ČR příslušná k rozhodování o podpoře v nezaměstnanosti.⁷⁵

Správný postup by měl být takový, že pokud někdo skončí výdělečnou činnost v určitém státě EU, měl by tam také požádat o příslušné dávky v nezaměstnanosti. Pokud by splnil podmínky stanovené tamějšími právními předpisy a dávku získal, mohl by požádat o její výplatu do ČR, resp. do kteréhokoliv státu EU, kam by poté zamířil. To koordinační nařízení umožňuje. Nicméně by to znamenalo zdřet se v příslušném státě ještě nějakou dobu po skončení zaměstnání, minimálně 4 týdny. Tamější úřady však mohou povolit i dřívější odjezd a vyplácení dávky do jiného státu.

Jestliže ČR není státem posledního zaměstnání, byla by příslušná k poskytování podpory a započetla by pro tyto účely bez dalšího i doby pojištění získané v zahraničí pouze v jednom případě. A to tehdy, **pokud by žadatel měl během svého posledního zaměstnání v jiném státě bydliště v ČR**. Jde o výjimku z výše zmíněného pravidla, že dávky v nezaměstnanosti poskytuje stát posledního zaměstnání.⁷⁶

Bydliště je specifický pojem užívaný koordinačními nařízeními a prováděcí nařízení ho definuje jako „**obvyklé bydliště**“. **Nemá souvislost s evidovaným trvalým pobytom, státním občanstvím, národností** apod.

Prováděcí nařízení obsahuje tato kritéria pro určení státu bydliště:⁷⁷

- délku a nepřetržitost přítomnosti na území státu,
- osobní situaci dané osoby.

Osobní situaci je pak třeba posuzovat komplexně podle povahy a konkrétních znaků všech vykonávaných činností, zejména pak podle:

- místa, kde se činnost obvykle vykonává;
- stability a doby platnosti každé pracovní smlouvy;
- rodinné situace dané osoby a jejich rodinných vazeb;
- vykonávání jakýchkoli nevýdělečných činností;
- situace týkající se bydlení dané osoby, zejména nakolik je bydlení trvalé, a také členského státu, v němž je osoba daňovým rezidentem.

Důležitý je také záměr dotyčné osoby, jak se jeví z těchto skutečností a okolnosti – subjektivní vnímání však nemůže převážit nad objektivními fakty.

⁷⁴ Ale může také jít o občany jiných států EU, kteří se rozhodnou začít pracovat v ČR, nicméně zaměstnání po příjezdu nemají, zaevidují se tedy na úřad práce a žádají o podporu v nezaměstnanosti.

⁷⁵ Je přitom bez významu, zda jde občana ČR, či nikoliv. Stejně tak nehraje roli trvalý pobyt v ČR.

⁷⁶ Tato výjimka je upravena v čl. 65 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004, o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

⁷⁷ Dle čl. 11 prováděcího nařízení.

Pojmem bydliště v uvedeném smyslu se v minulosti zabýval také Evropský soudní dvůr (nyní Soudní dvůr EU) a jeho rozhodovací činnost se stala předobrazem uvedených kritérií obsažených v prováděcím nařízení.

Evropský soudní dvůr dospěl k závěru,⁷⁸ že příslušné ustanovení koordinačních nařízení, které umožňuje přenesení odpovědnosti za výplatu dávek v nezaměstnanosti z členského státu posledního zaměstnání do členského státu bydliště, musí být vykládáno úzce – jeho aplikace je odůvodněna u některých kategorií pracovníků, kteří si ponechali těsné vazby se zemí, kde se usadili a obvykle žijí (i když tam nepracují).

Jíž ale nelze dovozovat, že by se uvedená výjimka měla vztahovat na všechny migrující pracovníky, kteří vykonávají činnost v jednom členském státě, zatímco jejich rodiny mají i nadále obvyklé bydliště v jiném členském státě. **Stát bydliště je třeba podle soudu omezit na zemi, ve které pracovník, i když je zaměstnán v jiném členském státě, obvykle pobývá a kde se také nachází obvyklé centrum (středisko) jeho zájmů.**

Podle soudu **skutečnost, že pracovník ponechal svou rodinu v jednom státě, není sama o sobě dostatečná pro závěr, že i on sám si v něm udržel bydliště** během zaměstnání v druhém státě. Jinými slovy, jestliže má jednotlivec stabilní zaměstnání v jednom členském státě, lze předpokládat, že tam i bydlí, i když zanechal svou rodinu jinde. Pro určení státu bydliště je tak třeba vzít v úvahu nejen rodinnou situaci, ale také povahu vykonávaného zaměstnání a další skutečnosti (viz výše). Užší výklad pojmu „obvyklé bydliště“ zaujala také tzv. správní komise.⁷⁹

Můžeme tedy shrnout, že **primárně příslušný k rozhodování o dávkách v nezaměstnanosti je stát posledního zaměstnání jednotlivce**. Výjimku představuje situace, kdy měl člověk během svého posledního zaměstnání zachované bydliště v jiném členském státě, než ve kterém pracoval. Tuto skutečnost však **musí prokázat**. Nemyslí se tím občasné návštěvy jiného státu během zaměstnání ani situace, kdy si jednotlivec na určitou dobu „přenesl“ bydliště typicky ze státu svého původu do jiného a pak se rozhodne vrátit zpět. Jakkoliv to nebylo zdůrazněno, z povahy věci plyne, že stát bydliště se u pracovníků migrujících v rámci EU může v průběhu života měnit.

Určení státu bydliště podle vysvětlené právní úpravy závisí především na posouzení objektivně daných kritérií – k subjektivnímu vnímání dotčené osoby se sice může přihlédnout, nemůže se jím však poprít reálný stav. Pokud se v této souvislosti hovoří o středisku zájmů, vazbách apod., je třeba je chápát v kontextu s tím, že bydliště je místo, kde člověk obvykle bydlí, tedy převážně se tam zdržuje, realizuje svoje aktivity včetně osobního života atd. Naopak nejde o citové či myšlenkové sepětí s určitou zemí či rodinnými příslušníky, kteří v ní zůstali.

⁷⁸ Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. 2. 1977, di Paolo (C-76/76). Z pozdějších rozhodnutí lze zmínit rozsudek téhož soudu ze dne 8. 7. 1992 ve věci Knoch (C-102/91) a rozsudek ze dne 25. 2. 1999 ve věci Swaddling (C-90/97), popř. rozsudek ze dne 5. 6. 2014 ve věci I. proti Health Service Executive (C-255/13). Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu>

⁷⁹ Rozhodnutí Správní komise pro koordinaci sociálního zabezpečení č. U2 ze dne 12. 6. 2009. Dostupné z: https://www.mpsv.cz/documents/20142/372805/rozhodnuti_U2.pdf/b4d2f05a-166b-0c49-4cc6-347465decfc0. Správní komise je specializovaným orgánem Evropské komise a tvoří ji delegáti vlád za každý členský stát. Podle čl. 72 písm. a) nařízení č. 883/2004 se zabývá otázkami výkladu koordinačních nařízení.

S touto problematikou jsme se začali setkávat v roce 2011 a od té doby jsme řešili několik případů českých občanů, kteří se po určité době strávené v jiném státě EU vrátili do země svého původu. Jejich práce v zahraničí skončila, v ČR zatím žádnou neměli, a tak se zaevidovali na úřadu práce a požádali o podporu. Tu však nedostali, protože ČR nebyla státem jejich posledního zaměstnání. Žadatelé se domnívali, že i během svého zaměstnání v zahraničí měli v ČR bydliště, a tedy že by jim úřad práce měl podporu přiznat a zohlednit doby důchodového pojistění získané prací v cizině.

Obvykle se však jednalo o jednotlivce, kteří v zahraničí stabilně žili a pracovali několik let, a do ČR cestovali pouze příležitostně navštívit rodinu a přátele. Proto jsme při hodnocení postupu úřadu práce vyšli z nastíněného výkladu evropských institucí a ve většině případů pochybení neshledali.

Postupně se začala objevovat i rozhodnutí ve správném soudnictví.⁸⁰ Za všechny můžeme citovat z rozsudku NSS, který s odkazem na rozhodovací činnost Soudního dvora EU dospěl k tomuto závěru: „*Má-li pracovník stabilní zaměstnání v určitém členském státě, existuje předpoklad, že má v tomto členském státě rovněž bydliště, a to i v případě, že rodinu zanechal v jiném členském státě. Při posuzování místa bydliště není možné vycházet pouze z rodinné situace pracovníka...*“

NSS dále uvedl: „*Přesvědčení stěžovatelky, že si uchovala k ČR vazby, lze jistě bez výhrad přisvědčit. (...) Ostatně je logické, že stěžovatelka jako svou domovinu a členský stát, k němuž ji pojí nejužší pouto, subjektivně vnímá stát svého narození, který byl nepřetržitě jejím bydlištěm do jejích 25 let věku ..., a v němž se nachází její nejbližší příbuzní a přátelé. To však ještě neznamená, že ČR současně byla, po dobu, kdy vykonávala zaměstnání ve Velké Británii, jejím bydlištěm z pohledu právních předpisů rozhodných pro určení právního řádu, podle něhož měla uplatňovat nárok na dávky v nezaměstnanosti.*“⁸¹

⁸⁰ Např. rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2016, č. j. 9 Ads 95/2015-39, rozsudek Krajského soudu ze dne 6. 8. 2019, č. j. 17 Ad 8/2019-21, popř. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 19. 8. 2020, č. j. 62 Ad 5/2020-14.

⁸¹ Rozsudek NSS ze dne 8. 10. 2020, č. j. 3 Ads 55/2018-37.

V.

Aktivní politika zaměstnanosti

1. VYSVĚTLENÍ POJMU

Aktivní politika zaměstnanosti (APZ) je souhrn opatření směřujících k zajištění maximálně možné úrovně zaměstnanosti. Jejím cílem je odstraňovat překážky omezující vstup osob na trh práce, přispívat k souladu mezi poptávkou a nabídkou pracovních sil a podporovat skupiny vyloučené z pracovního trhu. Týká se jak nezaměstnaných uchazečů v evidenci úřadu práce, hledajících pracovní uplatnění, tak i zaměstnavatelů, kteří chtejí nabídnout nová pracovní místa, ale chybí jim dostačné finanční prostředky.

Nástroji, jimiž se aktivní politika zaměstnanosti realizuje, jsou zejména:

- rekvalifikace,
- investiční pobídky,
- veřejně prospěšné práce,
- společensky účelná pracovní místa,
- překlenovací příspěvek,
- příspěvek na zapracování a
- příspěvek při přechodu na nový podnikatelský program.⁸²

Paleta nástrojů však může být širší a v souladu s potřebami trhu práce může úřad práce ověřovat nové nástroje a opatření APZ. Aktuálně je tak možné získat např. příspěvek na podporu regionální mobility (k tomu viz dále v kapitole V.5). Úřady práce zabezpečují také poradenství při výběru vhodných nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti.

Součástí **opatření APZ** jsou rovněž:

- poradenství směřující ke zjištění osobnostních a kvalifikačních předpokladů fyzických osob pro volbu povolání, pro zprostředkování vhodného zaměstnání aj.,
- podpora zaměstnávání osob se zdravotním postižením **s výjimkou příspěvku podle § 78a**,
- sdílené zprostředkování zaměstnání a
- cílené programy k řešení zaměstnanosti.

Významnou roli má podpora zaměstnávání osob se zdravotním postižením. Příspěvek **na tento účel** podle § 78a zákona o zaměstnanosti **však není součástí aktivní politiky zaměstnanosti**.⁸³ K tomu viz dále kapitolu V.6.3 – *Příspěvek na podporu se zaměstnáváním osob se zdravotním postižením*.

Na jednotlivé nástroje APZ může úřad práce poskytnout příspěvky. Ty jsou zaměřeny zejména na podporu zaměstnávání osob, kterým není možné pro jejich individuální charakteristiky nalézt vhodné zaměstnání jiným způsobem. Zákonná

⁸² Ustanovení § 104 zákona o zaměstnanosti.

⁸³ Ustanovení § 105 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti.

právní úprava stanoví zásadu, že finanční prostředky APZ mají být vynakládány co **nejefektivněji a nejúčelněji** tak, aby byly minimalizovány případy, kdy lze najít uchazeči vhodné zaměstnání jiným způsobem. Shrňeme-li, úřad práce musí při realizování nástrojů APZ dodržovat zásady 3E – efektivnost, hospodárnost, účelnost.⁸⁴

Příspěvky na APZ jsou **účelově určené příspěvky** financované z prostředků státního rozpočtu. To znamená, že mohou být poskytnuty pouze k úhradě nákladů, které vzniknou po uzavření **dohody s úřadem práce o poskytnutí příspěvku** a jsou v dohodě specifikovány.⁸⁵ V termínu určeném v dohodě musí příjemce doložit účetními doklady čerpání příspěvku na pořízení a úhradu těchto nákladových položek. Příspěvky na APZ poskytuje úřad práce vždy bezhotovostně převodem na účet příjemce vedený u peněžního ústavu.⁸⁶

2. PROCESNÍ SPECIFIKA

Nástroje aktivní politiky zaměstnanosti jsou nenárokové povahy. Úřad práce poskytuje příspěvky na APZ na základě žádosti, která má zákonem předepsané náležitosti a přílohy. **Bližší podrobnosti o rozhodování o žádosti zákon o zaměstnanosti nesstanoví.** Úřad práce přistupuje k žadatelům individuálně a komplexně posuzuje jejich schopnosti a možnosti (kvalifikaci, dosavadní délku doby zaměstnání, dovednosti, motivaci). Bere do úvahy také uplatnitelnost na trhu práce, ekonomickou situaci žadatele včetně případného ohrožení sociálním vyloučením z důvodu setrvávání v dlouhodobé nezaměstnanosti.⁸⁷

Praxe ukázala, že úřady práce posuzují jednotlivé žádosti spíše neformálním způsobem, přičemž se opírají o ustanovení zákona o zaměstnanosti a současně se více či méně snaží naplňovat tzv. principy dobré správy.⁸⁸

Příslušný úřad práce projedná (písemnou) žádost o příspěvek na APZ v hodnotící komisi speciálně ustanovené pro tyto účely. Pokud žádosti vyhoví, informuje žadatele o kladném výsledku, např. telefonem, ústně při osobní návštěvě, krátkým e-mailem. Následně uzavírá s žadatelem dohodu o poskytnutí konkrétního příspěvku. Pokud úřad práce na základě nedoporučujícího stanoviska hodnotící komise žádosti nevyhoví, obvykle žadatele písemně vyrozumí o zamítnutí. Někdy uvede i důvod (např. absolvování více rekvalifikací během krátké doby, zdravotní důvody na straně žadatele omezující absolvování požadované rekvalifikace, neúčelnost rekvalifikace, uchazeče lze umístit na trhu práce jiným způsobem, nevhodný podnikatelský záměr, neúčelnost zřízení či vyhrazení společensky účelného pracovního místa aj.).

⁸⁴ Tato kritéria stanoví směrnice generální ředitelky č. 4/2019 ve znění Dodatku č. 1 a 2: Postup Úřadu práce ČR při realizaci nástrojů a opatření aktivní politiky zaměstnanosti a zaměstnávání OZP.

⁸⁵ V praxi bývají uvedeny v tzv. seznamu uznatelných nákladových položek, který je přílohou dohody.

⁸⁶ Podle § 31 vyhlášky č. 518/2004 Sb., kterou se provádí zákon o zaměstnanosti.

⁸⁷ Instrukce náměstka pro řízení sekce zaměstnanosti Ministerstva práce a sociálních věcí č. 1/2019.

⁸⁸ Veřejný ochránce práv. Principy dobré správy [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 28. 7. 2024]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/dokument/principy-dobre-spravy/>

Známe však i případy, kdy úřad práce sdělil žadateli zamítnutí žádosti jinak než písemně, odpověď mu velmi stručně anebo důvod zamítnutí vůbec neuvědlo.

Žadatelé se pak mohou bránit podáním stížnosti nebo námitkou krajského pobočce úřadu práce, případně hledají zastání u ministerstva. Úřad práce poté, co obdrží takovou stížnost či námitky, je zpravidla prověří a informuje žadatele o výsledku. Zaznamenali jsme, že se neúspěšní žadatelé proti zamítavému sdělení většinou nebrání, neboť nemají informace, že by tak mohli učinit. Vyrozmění o zamítnutí žádosti totiž nemá ve stávající praxi úřadu práce formu rozhodnutí ve správném řízení, a žadatelé tak nejsou o možném opravném prostředku (odvolání) povinně poučeni, jak to vyžaduje zákon u správního rozhodnutí.⁸⁹

Problematika rozhodování o žádostech o příspěvky na APZ zaujala i nás, neboť v určitém období jsme obdrželi více podnětů právě na toto téma. Stěžovatelé namítali, že jim úřad práce nevysvětlil, z jakého důvodu nevyhověl jejich žádostem. Nemohli tak situaci napravit. Zjistili jsme,⁹⁰ že úřady práce skutečně v minulosti náležitě nezdůvodňovaly zamítavá stanoviska k žádostem v souladu s principy dobré správy. Pomíjely tak zejména **princip přesvědčivosti a princip vstřícnosti**.

Příklady zdůvodnění nevyhovění žádosti:⁹¹

„Úřad práce nevyhověl žádosti o rekvalifikaci s přihlédnutím na zásady efektivního a hospodárného vynaložení finančních prostředků.“

„Důvodem zamítnutí žádosti je, že rekvalifikace s názvem Permanentní make-up není nutná vzhledem k dosažené kvalifikaci a pracovním zkušenostem (praxe jako účetní).“

„Žádost nelze vyhovět, protože prozatím nebyla na trhu práce dostatečně provedena možnost Vašeho uplatnění.“⁹²

Dospěli jsme k závěru, že rozhodování o žádostech o příspěvky na aktivní politiku zaměstnanosti má probíhat ve správném řízení. Podáním žádosti je obecně podle § 44 správního řádu zahájeno správní řízení. Žádostí se rozumí takové podání, kterým se žadatel domáhá, aby mu správní orgán rozhodnutím založil nějaké právo.⁹³ Dle našeho názoru je žádost o příspěvek na APZ žádostí ve smyslu § 44 správního řádu, neboť žádostí se žádá o založení práva na poskytnutí příspěvku.

⁸⁹ Ustanovení § 68 odst. 1 a 5 správního řádu.

⁹⁰ Např. zprávy o šetření ochránce ze dne 14. 4. 2015, sp. zn. 3584/2012/VOP; ze dne 7. 6. 2016, sp. zn. 4556/2014/VOP; ze dne 27. 6. 2016, sp. zn. 3443/2015/VOP; ze dne 9. 2. 2017, sp. zn. 3793/2016/VOP; ze dne 27. 9. 2018, sp. zn. 5099/2017/VOP, ze dne 17. 12. 2018, sp. zn. 6347/2017/VOP nebo ze dne 22. 10. 2018, sp. zn. 2593/2017/VOP.

Podrobněji zpráva o šetření ochránce ze dne 20. 12. 2017 a závěrečné stanovisko ze dne 10. 10. 2018, sp. zn. 2986/2017/VOP, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6592>.

⁹¹ Zpráva o šetření ochránce ze dne 22. 10. 2018, sp. zn. 2593/2017/VOP, dostupná z: <http://kvopap:81/KVOPESoSearch/Nalezene/Edit/45757>.

⁹² Zpráva o šetření ochránce ze dne 17. 12. 2018, sp. zn. 6347/2017/VOP, dostupné z: <http://kvopap:81/KVOPESoSearch/Nalezene/Edit/45747>

⁹³ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2012. 1446 s. ISBN 978807273. s. 1664. s. 475.

Pokud je žádost vyhověno, je namísto rozhodnutí uzavřena veřejnoprávní smlouva (dohoda o poskytnutí příspěvku).⁹⁴ V případě, že příslušný úřad práce žádosti nevyhoví, musí o žádosti rozhodnout (zamítнут ji)⁹⁵ ve správném řízení a vydat formální rozhodnutí se všemi náležitostmi podle správního řádu (§ 67 a následně správního řádu).⁹⁶

Naše iniciativa ke změně praxe úřadů práce v tom směru, že o žádostech o příspěvky na APZ budou rozhodovat ve správném řízení, nebyla přijata pozitivně. Odmítavý postoj Úřadu práce ČR nás přiměl informovat o této skutečnosti vládu ČR. Ta v lednu 2020 projednala naše doporučení směrem k ministerstvu, aby metodicky usměrnilo praxi Úřadu práce ČR tak, aby bylo jasné stanoveno, že celý proces má mít formu správního řízení. **Vláda ČR ale doporučení nepřijala.** Měli jsme tak pouze možnost o tomto výsledku informovat Poslaneckou sněmovnu v rámci čtvrtletní zprávy o činnosti veřejného ochránce práv.

Šetření však přineslo alespoň jeden pozitivní aspekt. Dosáhli jsme příslibu, že i když úřady práce nebudou vydávat o zamítnutí žádosti o příspěvek na APZ rozhodnutí, **vysvětlí žadateli srozumitelně, podrobně a příležitě, z jakého důvodu jeho žádosti nevyhověly** a jaké úvahy při posuzování vedly. V současné době praxe ukazuje, že po našem šetření již zamítavá stanoviska úřadů práce obsahují v naprosté většině případů zdůvodnění nevyhovění žádosti, často velmi podrobné. Lze tak jen doporučit, aby úřady práce do budoucna zachovaly tuto praxi a vždy kvalifikovaně žadatele seznámily s konkrétními důvody neschválení jeho žádosti.

Některé úřady práce se distancovaly od této povinnosti se zdůvodněním, že se žadatel nedomáhal žádného bližšího vysvětlení. Namííty, že v případě, že by o to stál, byly by mu důvody zamítnutí žádosti vysvětleny na příslušném kontaktním pracovišti či krajské pobočce úřadu práce.⁹⁷ Tento přístup považujeme za nepřijatelný a odpovídající principům dobré správy. Takovou veřejnou správu lze jen stěží považovat za službu veřejnosti.

S přihlédnutím k výše uvedenému se přiklááníme k tomu, aby se neúspěšní žadatelé o příspěvek na APZ **bránili proti zamítnutí žádosti**, resp. neuzavření dohody o poskytnutí příspěvku, **sporem o uzavření veřejnoprávní smlouvy**.⁹⁸ Počit je takový, že neúspěšný žadatel iniciuje svým návrhem u nadřízeného úřadu, tj. u ministerstva, sporné řízení.⁹⁹ Ministerstvo po projednání věci vydá rozhodnutí, proti kterému není sice přípustné odvolání, ale lze ho napadnout správní žalobou u soudu. Uvidíme, jak se soudní praxe v budoucnu vyrovná s těmito žalobami.

⁹⁴ Smlouva je sice založena na konsenzu stran (jako smlouva veřejnoprávní), ale skutečnost, že se její obsah týká výkonu veřejné moci, jí dává vrchnostenský ráz. SKULOVÁ, Soňa, PRŮCHA, Petr, HAVLAN, Petr, JURNÍKOVÁ, Jana a KADEČKA, Stanislav. *Správní právo procesní*. 2. roz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. 386 s. ISBN 9788073803810.

⁹⁵ Jak už bylo řečeno, zákon o zaměstnanosti nestanoví jiný postup.

⁹⁶ Tedy i včetně poučení o možnosti bránit se opravným prostředkem.

⁹⁷ Zpráva o šetření ochránce ze dne 7. 7. 2016, sp. zn. 4556/2014/VOP, dostupná z: <http://kvopap:81/KVOPeSoSearch/Nalezeny/Edit/11263>.

⁹⁸ Srovnej rozsudek NSS ze dne 23. 2. 2022, č. 4 As 65/2018-85.

⁹⁹ Podle § 141 správního řádu.

2.1 Zásada proporcionality

Na poli příspěvků na aktivní politiku zaměstnanosti jsme se zabývali také aplikací zásady proporcionality v praxi úřadu práce.¹⁰⁰

Obrátil se na nás zaměstnavatel, kterému úřad práce poskytl příspěvek na vyhrazení společensky účelného pracovního místa pro určeného zaměstnance. V době pandemie covidu-19 umožnil zaměstnavatel tomuto zaměstnanci výkon práce z domova. Tím však zaměstnavatel porušil dohodu s úřadem práce o poskytnutí příspěvku, neboť v ní bylo jako místo výkonu práce zaměstnance sjednáno sídlo zaměstnavatele. Zaměstnavatel měl možnost tuto skutečnost oznámit předem úřadu práce a sjednat s ním odpovídající dodatek k dohodě, to ale neučinil. Zaměstnavatel jako příjemce příspěvku tedy porušil podmínky dohody o sjednaném místu výkonu práce (byť se tak dle tvrzení zaměstnavatele stalo pouze ve čtyřech případech, kdy zaměstnanci umožnili výkon práce z domova). Pro takový případ byla v dohodě sjednána povinnost zaměstnavatele vrátit neprávem poskytnutý příspěvek nebo jeho část.

V návaznosti na to úřad práce vyzval zaměstnavatele k vrácení příspěvku, a to za celé období, kdy mu byl poskytován (celkem 90 000 Kč). Úřad práce též dále vypověděl dohodu o poskytnutí příspěvku.

S postupem úřadu práce jsme se neztotožnili. **Dospěli jsme k závěru, že úřad práce měl při požadavku na vrácení jím poskytnutého příspěvku na aktivní politiku zaměstnanosti z důvodu porušení povinností příjemcem příspěvku zjišťovat míru tohoto porušení a aplikovat zásadu proporcionality (přiměřenosti) mezi závažností tohoto porušení a výši příspěvku požadovaného za něj k vrácení.**

Povinnost aplikovat zásadu proporcionality vyplývá z konstantní judikatury týkající se postupu finančních úřadů při stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně. Zásahy veřejné moci do právní sféry fyzických a právnických osob musejí být přiměřené (slovy správního rádu do ní může správní orgán zasahovat jen v nezbytném rozsahu). Upozornili jsme proto, že tuto zásadu by měly aplikovat i úřady práce při požadavku na vrácení poskytnutého příspěvku na aktivní politiku zaměstnanosti. Úřad práce je stejně jako finanční úřad povinen zvažovat okolnosti konkrétního porušení podmínek dohody a vycházet z principu proporcionality mezi závažností tohoto porušení a výši příspěvku požadovaného za něj k vrácení.

V případě uvedeného zaměstnavatele to konkrétně znamenalo, že se úřad práce měl blíže zabývat tím, kolik ze svých povinností a kdy (potažmo kolikrát) zaměstnavatel porušil, resp. měl zjišťovat konkrétní dílčí pochybení zaměstnavatele a požadovat vrácení příspěvku ve výši odpovídající těmto konkrétním dílčím pochybením, tedy míře porušení povinností zaměstnavatelem.

Protože zaměstnavatel na výzvu úřadu práce požadovaný příspěvek vrátil v plné výši, záležitost byla u úřadu práce skončena. V rámci našeho šetření tedy nebylo možné dosáhnout konkrétní nápravy zmíněného pochybení. Po úřadu práce jsme nepožadovali přijetí opatření k nápravě rovněž s přihlédnutím ke skutečnosti, že přístup úřadu práce a aplikace zásady proporcionality je koncepcní záležitostí, kterou je třeba v systémové rovině řešit primárně s ústředními orgány státní správy.

¹⁰⁰ Zpráva o šetření ochránce ze dne 5. 9. 2022, sp. zn. 13072/2022/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezeny/Edit/10880>.

Zaměstnavateli jsme doporučili, aby naše závěry ze šetření použil ve sporném řízení podle ustanovení § 141 správního řádu, které zaměstnavatel svým návrhem inicioval u ministerstva.

3. REKVALIFIKACE

Rekvalifikací se rozumí získání nové kvalifikace a zvýšení, rozšíření nebo prohloubení dosavadní kvalifikace. Za rekvalifikaci se považe i získání kvalifikace pro pracovní uplatnění osoby, která dosud žádnou kvalifikaci nezískala. Směruje tak ke zvýšení šance uchazeče uplatnit se na trhu práce, ostatně jako všechny nástroje aktivní politiky zaměstnanosti. Rekvalifikaci může provádět pouze rekvalifikační zařízení, které získalo od Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy akreditaci takový vzdělávací program poskytovat.¹⁰¹

Na rekvalifikaci, stejně jako na ostatní nástroje aktivní politiky zaměstnanosti, není právní nárok. Rekvalifikace se uskutečňuje na základě dohody mezi úřadem práce a uchazečem nebo zájemcem o zaměstnání, **vyžaduje-li to jeho uplatnění na trhu práce.**¹⁰²

Rekvalifikace je jediným nástrojem aktivní politiky zaměstnanosti, který mohou využít jak uchazeči o zaměstnání, tak i „použí“ **zájemci o zaměstnání.**¹⁰³ Rekapitulujeme, že evidence zájemců o zaměstnání je jakýmsi předstupněm klasické evidence uchazečů o zaměstnání. Zájemcem o zaměstnání se může stát každý, kdo o zařazení do evidence zájemců požádá úřad práce, protože má zájem o zprostředkování zaměstnání. Zařazení do evidence zájemců o zaměstnání nebrání žádné skutečnosti, na rozdíl od evidence uchazečů o zaměstnání.¹⁰⁴ Účelem této evidence je tedy pouze zprostředkovat zájemci zaměstnání. Zájemce však nemá nárok na podporu v nezaměstnanosti ani na čerpání jiných výhod, např. hrazení zdravotního pojištění státem. A ze všech nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti může využít pouze rekvalifikaci. Na druhou stranu nemá zájemce o zaměstnání vůči úřadu práce žádné povinnosti, vyjma poskytování součinnosti.

Rekvalifikaci nabízí jednak úřad práce sám (konkrétně jednotlivá kontaktní pracoviště krajských poboček)¹⁰⁵ a jednak lze využít tzv. zvolenou rekvalifikaci.¹⁰⁶ To znamená, že si uchazeč nebo zájemce o zaměstnání může **zabezpečit rekvalifikaci sám** bez pomoci úřadu práce. Současně si sám může vybrat i rekvalifikační zařízení zajišťující zvolený druh rekvalifikace. Tuto možnost uchazeči většinou využívají v případech, kdy v nabídce úřadu práce rekvalifikace konkrétního zaměření chybí.

V případě, že zvolená rekvalifikace přispěje k uplatnění uchazeče na trhu práce a je pro něj vzhledem k jeho zdravotnímu stavu vhodná, může úřad práce po jejím úspěšném absolvování uhradit cenu rekvalifikace rekvalifikačnímu zařízení. Předpokladem je její **předchozí projednání a schválení** odbornou komisí úřadu práce.

¹⁰¹ Ustanovení § 108 odst. 2 zákona o zaměstnanosti.

¹⁰² Ustanovení § 109 odst. 1 zákona o zaměstnanosti.

¹⁰³ Ustanovení § 22 zákona o zaměstnanosti.

¹⁰⁴ Ustanovení § 25 zákona o zaměstnanosti.

¹⁰⁵ Ustanovení § 108 a § 109 zákona o zaměstnanosti.

¹⁰⁶ Ustanovení § 109a zákona o zaměstnanosti.

Pokud ji komise schválí, úřad práce vydá zájemci nebo uchazeči před zahájením rekvalifikace potvrzení o tom, že po předložení dokladů o jejím úspěšném absolvování uhradí rekvalifikačnímu zařízení cenu rekvalifikace.¹⁰⁷ Cenu rekvalifikace nebo její poměrnou část uhradí i v případě, že uchazeč z vážných důvodů nedokončí rekvalifikaci. Pokud neprokáže, že mu v dokončení bránily vážné důvody,¹⁰⁸ musí rekvalifikaci uhradit sám a bude sankčně vyřazen z evidence úřadu práce.

Pro **posuzování vhodnosti rekvalifikace** zákon o zaměstnanosti stanovuje obecná kritéria:

- Úřad práce posuzuje zejména to, zda je rekvalifikace pro žadatele nezbytná. Vychází přitom z objektivních možností uchazeče získat na pracovním trhu pracovní místo s ohledem na jeho dosažené vzdělání a kvalifikaci. Za zmínu stojí, že dosavadní délka evidence má stejnou váhu jako ostatní kritéria, úřad práce ji nijak neupřednostňuje.
- Současně úřad práce zjišťuje, zda vůbec pracovní trh poptává ve zvoleném oboru zaměstnance. **Rekvalifikace musí být účelná** – po jejím skončení existuje reálná šance získat pracovní místo.
- Úřad práce vyhodnocuje i důvody, proč uchazeč dosud neuspěl na trhu práce a zaměřuje se i na regionální zvláštnosti pracovních nabídek.
- Přihlíží se ke zdravotnímu stavu uchazeče o rekvalifikaci. Na rekvalifikaci úřad práce doporučuje zejména ty, jimž je při zprostředkování zaměstnání věnována zvýšená péče. Tu podrobněji vysvětlujeme v kapitole III.3.2 – *Zvýšená péče o uchazeče o zaměstnání*.

Žadatelé o rekvalifikaci mnohdy podporují svoji žádost příslibem zaměstnání. Dosavadní praxe totiž ukázala, že příslib zaměstnání od potenciálního budoucího zaměstnavatele může být podpůrným kritériem pro schválení žádosti o rekvalifikaci. Vzhledem k tomu, že zákon o zaměstnanosti nezmiňuje příslib jako jednu z náležitostí žádosti o rekvalifikaci, jedná se skutečně jen o podpůrné a dobrovolné (nikoli povinné) kritérium. Pokud žadatel předloží příslib zaměstnání, měl by ho úřad práce upozornit, že to nemůže mít bez dalšího zásadního vliv na schválení žádosti.

Setkali jsme se s několika případy, kdy úřady práce podmiňovaly projednání a schválení žádosti o rekvalifikaci předložením příslibu o zaměstnání. K tomu jsme zaujali stanovisko, že úřad práce není oprávněn podmiňovat zařazení uchazeče do rekvalifikačního kurzu doložením příslibu potenciálního zaměstnavatele o jeho následném přijetí do pracovního poměru.¹⁰⁹

V případě rekvalifikace se neuzavírá pouze jedna dohoda, jako je tomu obecně u příspěvků na aktivní politiku zaměstnanosti, nýbrž dohody dvě. Úřad práce uzavírá jednu dohodu s rekvalifikačním zařízením (dohodu o provedení rekvalifikace) a druhou dohodu s uchazečem (dohodu o rekvalifikaci).

Podmínky a obsah obou dohod konkrétně specifikuje zákon o zaměstnanosti. Mezi povinné náležitosti dohody o rekvalifikaci patří mimo jiné závazek uchazeče uhradit náklady rekvalifikace, pokud ji bez vážných důvodů nedokončí nebo odmítne nastoupit do vhodného zaměstnání odpovídajícího nově získané

¹⁰⁷ Ustanovení § 109a odst. 3, 4 a 5 zákona o zaměstnanosti.

¹⁰⁸ Ve smyslu § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

¹⁰⁹ Veřejný ochránce práv. Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv 2013, s. 39.

Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2014 [cit. 16. 12. 2024]. Dostupná z: https://www.ochrance.cz/dokument/2013/Souhrnnna-zprava_2013_PDF_A.pdf

kvalifikaci.¹¹⁰ Obdobně musí **dohoda o provedení rekvalifikace** obsahovat závazek akreditovaného zařízení vrátit poskytnuté finanční prostředky nebo jejich část, pokud mu jeho zaviněním byly poskytnuty neprávem, nebo ve vyšší částce, než náležely. Dohoda také stanoví lhůty a podmínky jejich vrácení.¹¹¹

Úřad práce může poskytnout účastníkovi rekvalifikace **příspěvek na úhradu prokázaných nutných nákladu spojených s rekvalifikací**.¹¹² Tento příspěvek ze státního rozpočtu tak přímo čerpá účastník rekvalifikace (tím spíš by o něm měl úřad práce rozhodnout ve správném řízení, jak jsme uvedli výše). Po dobu rekvalifikace má účastník právo i na podporu při rekvalifikaci. Tuto finanční podporu však mohou čerpat pouze uchazeči o zaměstnání (nikoli zájemci o zaměstnání). A to v souvislosti s oběma typy rekvalifikace (zprostředkované i zvolené).

Celková finanční částka, kterou může úřad práce vynaložit na zvolenou rekvalifikaci jednoho uchazeče o zaměstnání, činí v období 3 let ode dne prvního nástupu na zvolenou rekvalifikaci maximálně 50 000 Kč.

O neúspěch s žádostí o zvolenou rekvalifikaci se s námi podělila stěžovatelka, která se chtěla stát insolvenční správkyní.¹¹³ Potenciální zaměstnavatel podmínil její zaměstnání úspěšným absolvováním právě takového rekvalifikačního kurzu.

Stěžovatelka starší 55 let věku byla v evidenci úřadu práce 3 roky, byla osobou se zdravotním postižením a dosáhla vysokoškolského vzdělání v bakalářském studijním programu *Právní specializace*, ve studijním oboru *Sociálně-právní činnost*. Získala také magisterský titul ve studijním oboru *Sociální práce*.

Stěžovatelka si sama zajistila rekvalifikační zařízení nabízející absolvování rekvalifikace *Insolvenční správce* a požádala úřad práce o schválení úhrady ceny rekvalifikace po absolvování rekvalifikačního kurzu. K žádosti přiložila také příslib zaměstnání. Úřad práce žádosti nevyhověl a své rozhodnutí oznámil stěžovatelce krátkým e-mairem. Sdělil jí, že s přihlédnutím k její dosavadní praxi a vzdělání lze předpokládat, že má dostatečnou kvalifikaci k uplatnění na trhu práce i bez absolvování požadované rekvalifikace.

Ze spisové dokumentace také vyplynulo, že úřad práce jí také během tříleté evidence 9x zprostředkoval různá zaměstnání, která vyhodnotil jako vhodná vzhledem k jejímu vzdělání a zdravotnímu stavu. Mezi nimi např. pozici advokátní koncipientky, protokolující úřednice, asistentky ředitele atd. Ze spisové dokumentace nebylo zřejmé, proč nebyla na jednotlivá pracovní místa přijata, vyjma nabídek. Pro pozici asistentky ředitele na vyšší odborné škole cestovního ruchu a mezinárodního obchodního styku nesplňovala podmínku praxe, v případě pozice protokolující úřednice bylo zprostředkované zaměstnání mezitím obsazeno.

Úřad práce zamítl žádost o uhrazení rekvalifikace, protože u stěžovatelky předpokládal bezproblémové umístění na volném trhu práce zejména z důvodu stávající praxe a právnického vzdělání. Úřad práce však chyboval, protože špatně vyhodnotil informaci o kvalifikaci stěžovatelky, neboť ani v magisterském, ani bakalářském studijním programu právnické vzdělání nezískala.

¹¹⁰ Ustanovení § 109 odst. 2 písm. f) zákona o zaměstnanosti.

¹¹¹ Ustanovení § 108 odst. 7 písm. i) zákona o zaměstnanosti.

¹¹² Ustanovení § 108 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti.

¹¹³ Zpráva o šetření ochránce ze dne 31. 7. 2018, sp. zn. 5099/2017/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6736>

Úřad práce nás nepřesvědčil o tom, že důsledně zkoumal, zda je vybraný obor rekvalifikace pro stěžovatelku nezbytný anebo naopak zbytečný. Pokud by tomu tak bylo, stěžovatelce by vysvětlil, jaké další možnosti má a může očekávat na trhu práce. Vedle nezbytnosti rekvalifikace posuzuje úřad práce také její přínos pro uchazeče. Kritériem může být věk uchazeče, zdravotní stav, dosažená kvalifikace atd. I v tomto směru jsme shledali postup úřadu práce nedostatečným. Postrádali jsme jeho přesvědčivé vyjádření k nevhodnosti rekvalifikace.

Pokud odborná komise dospěla k závěru, že rekvalifikace není pro stěžovatelku vhodná, měl se úřad práce minimálně zabývat náplní rekvalifikované profese, odbornými a dalšími předpoklady pro výkon činnosti insolvenčního správce, vykonáním odborné zkoušky jako předpokladu výkonu činnosti a řešit tyto skutečnosti ve vztahu k dosavadní kvalifikaci, zkušenostem, praxi a dovednostem stěžovatelky, která získala vzdělání v oboru sociální práce. Úřad práce však žádné podrobné úvahy stěžovatelce nesdělil. Naším úkolem nebylo věcně posoudit, zda měl úřad práce žádosti o rekvalifikaci vyhovět, nýbrž prověřit, zda při posuzování žádosti postupoval v souladu s principy dobré správy. A to se mu nepodařilo, když stěžovatelku o zamítnutí informoval velmi stručným e-mailem bez příležitostného odůvodnění.

4. SPOLEČENSKY ÚČELNÉ PRACOVNÍ MÍSTO

Společensky účelná pracovní místa (SÚPM) zřizuje zaměstnavatel na základě dohody s úřadem práce buď jako zcela nové pracovní příležitosti, nebo již existující pracovní místo **vyhrazuje** pro konkrétního uchazeče.

SÚPM však může být vytvořeno i za účelem podnikání. Uchazeč, který se rozhodne vyřešit svou „nezaměstnanost“ zahájením samostatné výdělečné činnosti, může v dohodě s úřadem práce **zřídit SÚPM** sám pro sebe.

Pro všechny způsoby „vytvoření“ SÚPM platí, že na ně může úřad práce poškynout příspěvek. Pokud je žadatelem přímo uchazeč, obdrží příspěvek přímo on. V případě, že je žadatelem zaměstnavatel, nastává zvláštní situace, kdy je sice „podporován“ uchazeč, ale příjemcem příspěvku je žádající zaměstnavatel, který jej použije ke krytí nákladů souvisejících se zřízením či vyhrazením SÚPM (např. náklady na zřízení místa či prostředky na mzdy nebo platy včetně pojistného u vyhrazeného SÚPM). Finanční prostředky ze státního rozpočtu určené na aktivní politiku zaměstnanosti tak prostřednictvím zaměstnavatele nakonec obdrží zaměstnanec. Uchazeče o zaměstnání tak dotuje stát finančními prostředky ze státního rozpočtu.

Podle instrukce náměstka pro řízení sekce zaměstnanosti Ministerstva práce a sociálních věcí č. 1/2019 bude úřad práce společensky účelnými pracovními místy podporovat přednostně uchazeče, kterým nelze pro jejich individuální znevýhodnění sjednat zaměstnání jiným způsobem. Jedná se zejména o uchazeče, kterým je při zprostředkování zaměstnání věnována zvýšená péče (např. absolventi bez praxe, osoby do 30 let věku a osoby nad 50 let). Instrukce nestanoví podmínu doby vedení v evidenci úřadu práce. Úřad práce posuzuje na druhou stranu také efektivnost vynakládání prostředků ze státního rozpočtu, tj. životaschopnost podnikatelského záměru a předpoklad udržitelnosti zřizovaných pracovních míst, vychází z konkrétní situace na trhu práce v dané oblasti, struktury volných pracovních míst v daném regionu, míry nezaměstnanosti apod.

Novela zákona o zaměstnanosti č. 206/2017 Sb. prodloužila maximální dobu poskytování příspěvku na vyhrazené SÚPM z dosavadních 12 měsíců na 24 měsíců.

Jedním z důvodů bylo to, že doba 12 měsíců se ukázala jako nedostatečná k trvalému uplatnění na trhu práce u nejvíce ohrožených skupin osob. Jde zejména o uchazeče se základním vzděláním a dlouhodobě nezaměstnané (déle než 12, resp. 24 měsíců). Do 60 dnů od skončení intervence se do evidence úřadu práce navrátí cca 18 % podpořených uchazečů z uvedené skupiny.

5. PŘÍSPĚVEK NA PODPORU REGIONÁLNÍ MOBILITY

Příspěvek na podporu regionální mobility je v současnosti pouze jeden, a to příspěvek na dojížďku. Cílem jeho poskytnutí je kompenzace dodatečných nákladů, které vzniknou budoucímu zaměstnanci (rekrutovanému z uchazečů o zaměstnání) při dojíždění do zaměstnání mimo jeho bydliště. Podmínkou je, aby tento zaměstnanec nastoupil do zaměstnání přímo z evidence úřadu práce.

Konkrétní podmínky poskytování příspěvku neupravuje výslovně zákon o zaměstnanosti. Do praxe byl uveden na základě § 106 zákona o zaměstnanosti, který dává možnost úřadu práce ověřovat v souladu s potřebami trhu práce nové nástroje a opatření aktivní politiky zaměstnanosti. Podmínky ověřování předem schvaluje ministerstvo.¹¹⁴

Příspěvkem na dojížďku podporuje úřad práce uchazeče o zaměstnání, **jehož místo výkonu práce bude v jiném místě, než je jeho bydliště.** Příspěvek má být motivační a univerzálně použitelný. To znamená, že se poskytuje v paušálu odstupňovaném podle kilometrové vzdálenosti bez ohledu na to, zda příjemce vydává za cestu menší či větší částku.

Klíčové pro poskytnutí příspěvku je **bydliště** jako místo, které je rozhodné pro stanovení dojezdové vzdálenosti do místa výkonu zaměstnání. Měsíční výše příspěvku je totiž odvislá od vzdálenosti z místa bydliště podpořené osoby do místa výkonu zaměstnání.

Bydliště je pro účely zákona o zaměstnanosti vymezeno jako místo trvalého pobytu občana ČR na území České republiky nebo jako adresa místa, kde se na území České republiky obvykle zdržuje.¹¹⁵ Z tohoto vymezení jasně plyne, že se adresa trvalého bydliště nemusí shodovat s reálným místem pobytu uchazeče o zaměstnání. Úřad práce měl odlišný názor. V námi šetřeném případě nepřiznal příspěvek žadateli, který reálně pobýval na jiné adrese, než byla adresa jeho trvalého pobytu. Trvalý pobyt měl hlášený na adrese městského úřadu (ta byla i jeho doručovací adresou). Úřad práce trval na tom, že bydliště žadatele oznámené úřadu práce musí být současně jediným bydlištěm, kde se žadatel zdržoval minimálně po celý předcházející kalendářní měsíc před podáním žádosti o příspěvek.

¹¹⁴ U příspěvku na dojížďku je promítlo do instrukce náměstka pro řízení sekce zaměstnanosti č. 10/2019 (Realizace příspěvku na podporu regionální mobility). Další podrobnosti pak upravil Úřad práce ČR ve směrnici generální ředitelky Úřadu práce ČR č. 14/2019 (Postup Úřadu práce České republiky při realizaci ověřování nástroje a poskytování příspěvku na dojížďku na podporu regionální mobility).

¹¹⁵ Ustanovení § 5 písm. b) zákona o zaměstnanosti.

Pokud má však žadatel trvalý pobyt „na úřadě“, tak to z povahy věci není možné. Zastáváme názor, že pokud se obě adresy nacházejí v jedné obci, je podmínka bydliště pro poskytnutí příspěvku na dojížďku splněna.

6. PODPORA ZAMĚSTNÁVÁNÍ OSOB S POSTIŽENÍM NA TRHU PRÁCE

Obrať se na nás i uchazeči s dlouhodobými zdravotními potížemi, kteří mají nedostatečné a často protichůdné informace o tom, zda mohou vůbec žádat úřad práce o zprostředkování zaměstnání a jakou podporu mohou od úřadu práce očekávat.

6.1 Osoba zdravotně znevýhodněná a osoba se zdravotním postižením

Osobu se zdravotním postižením (OZZ) vymezuje pro účely zprostředkování zaměstnání zákon o zaměstnanosti jako fyzickou osobu, která je orgánem sociálního zabezpečení uznána invalidní ve třetím, druhém nebo prvním stupni nebo osobou zdravotně znevýhodněnou (OZZ).

OZZ jsou tedy specifickou skupinou osob s postižením, které nejsou uznány invalidními, ale jejich dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav omezuje jejich pracovní uplatnění. Jako OZZ bude uznán občan, který sice zvládá vykonávat soustavné zaměstnání nebo jinou výdělečnou činnost, ale jeho schopnost být nebo zůstat pracovně začleněn, vykonávat dosavadní povolání nebo využívat dosavadní kvalifikaci či získat novou je podstatně omezena. Co to vlastně znamená v praxi a jak se takové omezení hodnotí? Příčinou tohoto omezení je dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav, který má podle poznatků lékařské vědy trvat déle než rok a podstatně omezuje tělesné, smyslové nebo duševní schopnosti, a tím i schopnost pracovního uplatnění. Kategorie OZZ existovala již v minulosti, ale byla s účinností od 1. 1. 2012 zrušena.¹¹⁶ Znovuobnovení statusu OZZ od 1. 1. 2015 mělo dle důvodové zprávy novely zákona o zaměstnanosti za cíl zatraktivnit zaměstnávání zdravotně znevýhodněných osob a podpořit jejich uplatnění na trhu práce.

Jak už bylo řečeno, zákon o zaměstnanosti stanoví všem uchazečům povinnost sdělit úřadu práce údaje o zdravotních omezeních souvisejících s výkonem práce,¹¹⁷ a to v rozsahu potřebném pro vyhledání vhodného zaměstnání, rekvalifikaci a pro stanovení vhodné formy pracovní rehabilitace. A dále mají sdělit, zda jsou osobami s postižením.

Uchazečům, kteří byli uznáni invalidními v prvním, druhém nebo třetím stupni podle zákona o důchodovém pojistění, stačí doložit úřadu práce rozhodnutí o přiznání invalidního důchodu. Za osoby s postižením se též považují osoby, kterým ČSSZ nevyplácí invalidní důchod z důvodu nesplnění podmínky potřebné doby důchodového pojistění. Tyto osoby prokazují úřadu práce svůj zdravotní stav buď posudkem o invaliditě, nebo potvrzením vydaným orgány sociálního zabezpečení.

Status OZZ se úřadu práce prokazuje rozhodnutím orgánu sociálního zabezpečení v řízení zahájeném na základě žádosti dané osoby.

¹¹⁶ Prostřednictvím zákona č. 367/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti a další související zákony.

¹¹⁷ Podle § 21 odst. 1 zákona o zaměstnanosti.

V evidenci úřadu práce je však celá skupina osob, které uplatňují pracovní omezení ze zdravotních důvodů, ale nebyla jim přiznána invalidita ani status OZZ. Tito uchazeči dokládají své zdravotní omezení **lékařským posudkem registrujícího poskytovatele zdravotních služeb v oboru všeobecné praktické lékařství nebo v oboru praktické lékařství pro děti a dorost**.¹¹⁸ Na rozdíl od OZP a OZZ po nich úřad práce požaduje po určitém čase znova doložit, že jejich zdravotní stav zůstal nezměněn.

6.2 Nástroje určené k podpoře osob s postižením k uplatnění na trhu práce

Součástí aktivní politiky zaměstnanosti jsou také **podpůrná opatření dopadající na uchazeče, kteří jsou osobami s postižením. Úřad práce se je snaží začlenit na trh práce především tím, že motivuje zaměstnavatele k jejich zaměstnávání**.¹¹⁹

Jedná se především o podporu prostřednictvím **pracovní rehabilitace**, resp. teoretické a praktické přípravy pro zaměstnání nebo jinou výdělečnou činnost.

Dále jde o příspěvek na zřízení pracovního místa pro osobu se zdravotním postižením a **příspěvek na úhradu provozních nákladů** vynaložených v souvislosti se zaměstnáváním osoby se zdravotním postižením. Už výše jsme zmínili, že do opatření aktivní politiky zaměstnanosti není zařazen samotný příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením podle § 78a zákona o zaměstnanosti.

Z naší praxe vyplynulo, že pracovní rehabilitace není prozatím jako nástroj běžně a maximálně využíván, jak by si zasloužil, a ani povědomí o něm není mezi nezaměstnánymi až tak rozšířené. Může to být způsobeno i tím, že se jedná přece jenom o složitější podporu pracovního zařazení, která vyžaduje ze strany všech aktérů, včetně úřadu práce, intenzivnější zapojení. Musíme objektivně zmínit, že se úřad práce mnohdy potýká s organizačními obtížemi, ale i zdrženlivým přístupem uchazečů.

Na téma pracovní rehabilitace jsme šetřili několik podnětů. Všechny obsahovaly podobné stížnosti: např. na délku projednávání žádosti o pracovní rehabilitaci nebo na složení odborné pracovní skupiny, která jejich žádost hodnotí. Námitky se týkaly i obsahu individuálních plánů pracovní rehabilitace a v něm stanovených forem pracovní rehabilitace, které podle stěžovatelů nikterak nesměovaly ke zvýšení jejich šancí na uplatnění na trhu práce.

Za všechny podněty můžeme zmínit případ stěžovatele, který měl výhrady i k tomu, že mu odborná pracovní skupina doporučila absolvovat ergodiagnostické vyšetření, které považoval za zbytečné. Jeho nespokojenost vyvrcholila, když mu úřad práce neumožnil nahlédnout do jeho spisu.¹²⁰

Uchazeč, který již pobíral invalidní důchod, chtěl absolvovat pracovní rehabilitaci ve formě přípravy k práci v soukromé společnosti na pozici účetního. Úřad práce

¹¹⁸ § 21 odst. 1 zákona o zaměstnanosti.

¹¹⁹ Podpora zaměstnávání osob se zdravotním postižením je součástí tzv. **opatření aktivní politiky zaměstnanosti** podle § 105 odst. 1 zákona o zaměstnanosti. Mezi opatření APZ patří také poradenství, sdílené zprostředkování zaměstnání či cílené programy k řešení zaměstnanosti.

¹²⁰ Zpráva o šetření ochránce ze dne 12. 6. 2019 a závěrečné stanovisko ze dne 20. 1. 2020, sp. zn. 6531/2018/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezena/Edit/8182>

požadoval, aby stěžovatel absolvoval ergodiagnostické vyšetření, což stěžovatel odmítl. Uváděl, že mu zákon takovou povinnost neukládá. Úřad práce namítl, že uchazeč uvádí běžné pracovní omezení a není jasné, proč by nemohl pracovat na pozici účetního bez pracovní rehabilitace. Uchazeč měl také výhrady k tomu, že nemá přístup k informacím o tom, kdo zasedá v odborné pracovní skupině, která jeho žádost posuzovala.

Zjistili jsme, že odborná pracovní skupina nebyla složena zejména ze zástupců organizací lidí s postižením a zaměstnavatelů, kteří zaměstnávají více než 50 % lidí s postižením, jak požaduje zákon. Zasedali v ní převážně zaměstnankyně a zaměstnanci úřadu práce. „Tajení“ jmen členek a členů odborné pracovní skupiny nemělo oporu v platném právu. Uchazeč měl také právo nahlížet do spisu a úřad práce ho měl podle vnitřních předpisů dokonce informovat o právu zúčastnit se jednání odborné pracovní skupiny. Vedle toho jsme konstatovali, že požadavek úřadu práce k absolvování ergodiagnostického vyšetření byl naopak v souladu se zákonem.

Šetřením jsme docílili toho, že úřad práce změnil složení odborné pracovní skupiny tak, aby odpovídala zákonnému požadavku. Úřad práce přislíbil, že bude informovat budoucí žadatele o rehabilitaci o právu zúčastnit se jednání odborné pracovní skupiny a umožní jím nahlížet do spisu (včetně zpřístupnění jmen členek a členů odborné pracovní skupiny).

7. PŘÍSPĚVEK NA PODPORU ZAMĚSTNÁVÁNÍ OSOB SE ZDRAVOTNÍM POSTIŽENÍM

Právní úprava zaměstnávání osob se zdravotním postižením naznala od 1. 1. 2018 velké změny,¹²¹ neboť došlo k odlišení **volného trhu práce a chráněného trhu práce**. Novela logicky přinesla i nové pojmové označení jednotlivých institutů. Pojem chráněný trh práce je tak nyní užíván výhradně v souvislosti se zaměstnáváním více než 50 % osob se zdravotním postižením z celkového počtu zaměstnanců zaměstnavatele, se kterým má úřad práce uzavřenu písemnou dohodu o jeho uznání za zaměstnavatele na chráněném trhu práce (dále také „dohoda“).

Jedním z nejvýznamnějších práv, které zákon o zaměstnanosti dává zaměstnavatelům na chráněném trhu práce, je možnost žádat o **příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením**.

Jak jsme již zmínili, příspěvek není součástí nástrojů a opatření aktivní politiky zaměstnanosti. Není ani poskytován na základě dohody mezi úřadem práce a zaměstnavatelem (jako např. dohoda o pracovní rehabilitaci), ale na základě rozhodnutí vydaného ve správním řízení.¹²² Předpokladem poskytnutí příspěvku je uznání zaměstnavatele za zaměstnavatele na chráněném trhu práce a uzavření dohody s úřadem práce.¹²³

Příspěvek je nárokový, tzn. že je při splnění zákonných podmínek poskytován zaměstnavateli bez ohledu na situaci na trhu práce.¹²⁴ Úřad práce rozhoduje o žá-

¹²¹ Na základě novely zákona o zaměstnanosti č. 327/2017 Sb.

¹²² Podmínky pro poskytnutí příspěvku jsou upraveny v § 78a odst. 4 zákona o zaměstnanosti.

¹²³ Ustanovení § 78 zákona o zaměstnanosti.

¹²⁴ Koldinská, K., Tröster, P. a kol. *Právo sociálního zabezpečení*. 7., podstatně přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 235–243.

dosti o příspěvek ve správném řízení. Pokud zaměstnavatel splní stanovené podmínky, má na jeho poskytnutí nárok.

Příspěvek na zaměstnávání OZP se poskytuje čtvrtletně zpětně na základě písemné žádosti zaměstnavatele. Jednou z podmínek pro poskytnutí je splnění podmínky bezdlužnosti.¹²⁵

Zjistili jsme z praxe, že právě splnění podmínky bezdlužnosti dělalo a dělá zaměstnavateli velké problémy. Z různých důvodů se jim nepodaří uhradit závazky včas tak, aby k poslednímu dni kalendářního čtvrtletí, za které o příspěvek žádají, byli bez dluhů. S ohledem na ověřenou efektivitu a dopady finanční podpory státu na zaměstnávání OZP na trh práce je ale právní úprava vstřícná a v § 78c odst. 2 zákona o zaměstnanosti poskytuje zaměstnavateli OZP ještě „poslední možnost záchrany“ získání příspěvku. Jedná se o případy, kdy zaměstnavatelé měli k nesplnění podmínky bezdlužnosti **vážné důvody hodné zvláštního zřetele**.

Ty podle nás¹²⁶ jednoznačně svědčily zaměstnavateli, který kvůli nim zákonou podmínu bezdlužnosti nesplnil. Nepodařilo se mu právě z vážných důvodů odeslat včas povinné platby a odvody. Obrátil se na nás ve chvíli, kdy mu úřad práce zamítl žádost o příspěvek a on se pokusil rozhodnutí právě žádostí o odstranění tvrdosti zákona.

Ministerstvo ani tehdejší ministryně práce a sociálních věcí však nepresvědčil. Ministerstvo mu neprominulo nesplnění podmínky bezdlužnosti, protože považovalo jeho jednání za nedůsledné. Přiřícalo mu k téži, že neprovedením včasné a důsledné kontroly odchozích plateb nezabránil vzniku nedoplatků. Ministerstvo ani ministryně nepřijaly vysvětlení, že externí účetní, která zpracovává účetnictví, správně do jednoho odeslaného souboru uvedla všechny platby, do jiného datového souboru však zaevيدovala pouze část platebních příkazů. Ty chybějící se však bohužel týkaly plateb na pojistné na sociální zabezpečení a na pojistné na zdravotní pojištění, které jsou sledovány pro účely splnění podmínky bezdlužnosti.

Zaměstnavatel vysvětlil, že účetnictví svěřil externí firmě, protože agenda zaměstnávání OZP není jednoduchá, a sám si na ni netroufl. Předpokládal, že tak zajistí odpovědné zpracování účetní a mzdové agendy, aby nebylo ohroženo čerpání příspěvků na zaměstnávání OZP. Nenapadlo ho externí účetní kontrolovat. Včasné kontrole odchozích plateb také zabránil neplánovaný chirurgický zákon jednatele účetní firmy. Jakmile však dluhy na platbách zjistil, okamžitě je uhradil.

Shledali jsme pochybení ministerstva i ministryně spočívající v tom, že byly velmi formalistické a neposoudily případ jako výjimečný a hodný zvláštního zřetele a neprominuly zaměstnavateli splnění podmínky bezdlužnosti. Důvody uváděné zaměstnavatelem jsme považovali v jejich kumulaci za důvody vážné, které naplnily intenzitu „výjimečného případu hodného zvláštního zřetele“.

Navíc jsme během šetření zjistili, že ministerstvo i ministryně při posuzování žádostí zaměstnavatelu o odstranění tvrdosti v mnoha jiných případech přihlídlý ke skutečnostem, které naopak v tomto případě pominuly. Z naší analýzy několika desítek rozhodnutí ministerstva ohledně prominutí splnění podmínky bezdlužnosti tak jasné vyplynulo, že nepostupuje předvídatelně a jednotně při posuzování důvodů

¹²⁵ Podle § 78c odst. 1 zákona o zaměstnanosti

¹²⁶ Zpráva o šetření ochránce ze dne 15. 2. 2021 a závěrečné stanovisko ze dne 12. 7. 2021, sp. zn. 4439/2020/VOP, dostupné z: <http://kvopap:81/KVOPeSearch/Nalezeny/Edit/78293>

hodných zvláštního zřetele, které by vedly k vyhovění žádosti o odstranění tvrdosti zákona pro účely poskytnutí příspěvku na zaměstnání OZP.

Respektujeme, že rozhodnutí, zda správní orgán vyhoví žádosti a tvrdost odstranit, je samozřejmě pouze v jeho kompetenci, a že není žádoucí jakýmkoliv zásadním způsobem omezit správnímu orgánu prostor pro správní uvážení. Podle nás by ale mělo být správní uvážení úřadů **předvídatelné**, a pokud možno, v určitém období jednotné.

Jako opatření k nápravě jsme navrhli přezkoumání rozhodnutí o neprominutí splnění podmínky bezdlužnosti. Neuspěli jsme, ministryně rozklad zamítla. Ve vztahu k zaměstnavateli jsme z naší strany vyčerpali všechny prostředky k nápravě. Protože rozdíl v rozhodování o prominutí podmínky bezdlužnosti rezonovala dál, navrhli jsme ministerstvu, aby vypracovalo za účelem naplnění zásady legitimního očekávání interní materiál. Ten měl do budoucna sjednotit rozhodovací praxi ministerstva při posuzování žádostí o odstranění tvrdosti zákona v oblasti zaměstnávání osob se zdravotním postižením, které by mohly být považovány za výjimečné případy hodné zvláštního zřetele. Ministerstvo nám vyhovělo a interní instrukci vydalo.¹²⁷

A jak dopadl případ našeho zaměstnavatele? Velmi dobře, nakonec uspěl. Ale až v soudním řízení. Krajský soud v Brně zrušil¹²⁸ rozhodnutí ministryně práce a sociálních věcí a vrátil věc úřadům k dalšímu řízení. Soud v rozsudku vycházel i z našich zjištění o nejednotné rozhodovací praxi ministerstva při promíjení podmínky bezdlužnosti. Soud v rozhodnutí dokonce citoval z naší zprávy o šetření a ze závěrečného stanoviska a ve shodě s námi dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí nebylo v souladu se správní praxí žalovaného, potažmo vedlo k porušení zásady předvídatelnosti a legitimního očekávání. Soud uzavřel, že za stavu, jaký byl v době vydání rozhodnutí o nevyhovění žádosti o odstranění tvrdosti zákona, **byly podle něj naopak dány předpoklady pro vyhovění**. Ministerstvo v dalším řízení prominulo podmínu bezdlužnosti a zaměstnavatel obdržel příspěvek na zaměstnávání osob se zdravotním postižením.

¹²⁷ Instrukce náměstkyň pro řízení sekce zaměstnanosti č. 11/2022, účinná od 1. 7. 2022.

¹²⁸ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 8. 2021, č. j. 29 Ad 13/2020-149.

VI.

Ukončení evidence a vyřazení z evidence

1. UKONČENÍ VEDENÍ V EVIDENCI

K ukončení evidence mohou vést nejrůznější situace.¹²⁹ Nejčastěji uchazeč nastupuje do nového zaměstnání a požádá o ukončení evidence. Nebo uzavře dohodu o pracovní činnosti s výdělkem vyšším než polovina minimální mzdy nebo dohodu o provedení práce a oznámí to úřadu práce.

Úřad práce ukončí vedení v evidenci ke dni doručení žádosti o její ukončení nebo ke dni oznámení o uzavření dohody. Není možné evidenci ukončit zpětně či do budoucna.

Možnost ukončení evidence k určitému dni v minulosti by mohla být snadno zneužitelná v situaci, kdy uchazeč hrozí vyřazení z evidence. Pokud by si totiž byl uchazeč vědom, že porušil svoji povinnost a bude z evidence vyřazen, mohl by zámrně požádat o ukončení evidence ke dni, který předchází dnu porušení povinnosti. Zákon o zaměstnanosti tuto situaci předvídá. Proto stanoví, že evidence se na základě písemné žádosti ukončí ke dni oznámení nebo doručení žádosti, ale nesmí existovat důvod pro sankční vyřazení uchazeče z evidence. Předchází tak účelovému ukončení evidence. Ukončení evidence s sebou nenese sankci, jako je tomu u vyřazení z evidence. V případě ukončení evidence může fyzická osoba požádat o zprostředkování zaměstnání již následující den, což v případě vyřazení z evidence není možné.¹³⁰

2. NESANKČNÍ VYŘAZENÍ Z EVIDENCE

Uchazeč je povinen sdělit úřadu práce údaje o svých zdravotních omezeních. To proto, aby mu úřad práce mohl účinně pomoci při hledání vhodného zaměstnání, doporučil příležitou rekvalifikaci či stanovil vhodnou formu pracovní rehabilitace. Pokud uchazeč uplatňuje takové pracovní omezení ze zdravotních důvodů, **musí je doložit lékařským posudkem**.¹³¹ Z něj musí být zřejmé, zda zdravotní stav posuzované osoby splňuje předpoklady nebo požadavky, ke kterým byla posuzována. A musí obsahovat také poučení o možnosti podat návrh na jeho přezkoumání.

Posuzování zdravotní způsobilosti a vydávání lékařských posudků (posudkovou péčí) upravuje zákon o specifických zdravotních službách.¹³² Součástí posudkové péče tedy je i **posuzování zdravotního stavu pro potřeby úřadu práce**.¹³³

¹²⁹ Ustanovení § 29 zákona o zaměstnanosti.

¹³⁰ Ustanovení § 30 odst. 4 zákona o zaměstnanosti.

¹³¹ Podle § 21 odst. 1 zákona o zaměstnanosti.

¹³² Zákon č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách.

¹³³ Ustanovení § 41 písm. d) zákona o specifických zdravotních službách.

V minulosti jsme se setkali s tím, že uchazeči předkládali úřadu práce různá „potvrzení“ o zdravotní způsobilosti k práci a úřady k nim přistupovaly odlišně. Zákon o zaměstnanosti však jasně vyžaduje hodnocení zdravotní způsobilosti uchazečů k práci ve formě **lékařského posudku** s náležitostmi podle zákona o specifických zdravotních službách.¹³⁴ Úřad práce proto musí na předložení lékařského posudku trvat.

Když se ukáže, že uchazeč není podle lékařského posudku schopen plnit součinnost s úřadem práce při zprostředkování zaměstnání, úřad práce ho vyřadí z evidence.¹³⁵ Tento způsob vyřazení ale není sankcí, nýbrž přirozeným důsledkem objektivních skutečností bránících v pokračování v evidenci.

Zabývali jsme se případem¹³⁶ uchazeče, kterého úřad práce vyřadil z evidence pro jeho dlouhodobou neschopnost poskytovat úřadu práce součinnost při zprostředkování zaměstnání. Uchazeč byl uznán invalidním ve 2. stupni a zejména kvůli tomu se úřadu práce několik let nedařilo nalézt mu vhodné zaměstnání. Přijetí do zprostředkovovaného zaměstnání vždy zabránil jeho špatný zdravotní stav.

Úřad práce vyhodnotil, že uchazeč není dlouhodobě schopen plnit ze zdravotních důvodů svoje povinnosti a z evidence ho vyřadil.

Jak jsme uvedli výše, neschopnost poskytovat součinnost musí osvědčit lékařský posudek. V tomto případě ale úřadu práce stačila pouze jediná věta ve standardní lékařské zprávě. Lékař v ní uvedl, že uchazeč není schopen vykonávat jakoukoli práci. A úřad práce rozhodl o jeho vyřazení z evidence.

Konstatovali jsme, že úřad práce udělal chybu, když o vyřazení uchazeče z evidence ze zdravotních důvodů nerozhodl na základě lékařského posudku. Nakonec nám Úřad práce ČR i ministerstvo daly za pravdu.

3. SANKČNÍ VYŘAZENÍ Z EVIDENCE ÚŘADU PRÁCE

Jak jsme již uvedli výše, s evidencí nejsou spojeny jen výhody pro uchazeče o zaměstnání. Uchazeč musí plnit i stanovené povinnosti. Nesplní-li uchazeč některou ze svých povinností a nemá k tomu **vážný důvod**, úřad práce ho rozhodnutím vyřadí z evidence. Vyřadí ho také v případě, že vykonává nelegální práci nebo zruší svůj souhlas se zpracováním osobních údajů.

Výčet **vážných důvodů** obsahuje § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti, který jsme zmiňovali již v kapitole IV.4.1 o snížené podpoře v nezaměstnanosti. Pro účely posouzení nesplnění některé z povinností uchazeče se nejčastěji setkáváme s důvody, které spočívají:

- v nezbytné osobní péči o dítě ve věku do 4 let;
- v docházce dítěte do předškolního zařízení a povinné školní docházce dítěte;
- ve zdravotních důvodech, které podle lékařského posudku brání vykonávat zaměstnání nebo plnit povinnost součinnosti s úřadem práce při zprostředkování zaměstnání;
- v jiných vážných osobních důvodech, například etických, mravních či náboženských, nebo důvodech hodných zvláštního zřetele.

¹³⁴ Podle § 43 odst. 3 zákona o specifických zdravotních službách.

¹³⁵ Podle § 30 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

¹³⁶ Zpráva o šetření ochránce ze dne 19. 5. 2020, sp. zn. 4793/2019/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8374>

Nejedná se o úplný výčet, pouze **příkladmý**. Zejména tzv. **jiné vážné osobní důvody** jsou poměrně širokým pojmem. Uchazeči leckdy uvádějí až úsměvné životní situace, které jim zabránily splnit povinnosti vůči úřadu práce. Například uchazeč, který nemohl přijmout úradem práce zprostředkováne zaměstnání, protože se staral o štěně kokršpaněla. Nebo uchazečka, která musela nakoupit synovi školní pomůcky zrovna v době stanoveného jednání na úřadě práce.

Vážný důvod nestačí pouze tvrdit, uchazeč ho musí také prokázat, a to co nejdříve.¹³⁷ Pokud úřad práce vyhodnotí, že uchazeč bez vážného důvodu nesplnil některou zákonem stanovenou povinnost, zahájí správní řízení o jeho vyřazení z evidence a vyrozumí ho. Uchazeč se může před vydáním rozhodnutí vyjádřit k podkladům rozhodnutí. Důležité je již v tomto okamžiku, to znamená **ještě před vydáním rozhodnutí**, úřadu práce sdělit, vysvětlit a doložit, proč uchazeč stanovenou povinnost nesplnil.

Vážný důvod lze prokázat např. potvrzením lékaře o dočasné neschopnosti uchazeče v případě zdravotních potíží; potvrzením o zpoždění vlaku, pokud uchazeč zmešká schůzku na úřadě práce kvůli dopravní situaci; potvrzením o účasti na výběrovém řízení, které kolidovalo s termínem schůzky na úřadě práce, apod. Později by totiž úřad nemusel tyto skutečnosti zohlednit (tzv. zásada koncentrace řízení).¹³⁸

Zásadní je **relevance vážných důvodů**. Jinak řečeno, vždy je nutné zkoumat, zda uchazečem uváděný důvod je možné (s ohledem na jeho individuální situaci) kvalifikovat jako vážný. Je tedy nutné poměřovat i „kvalitu“ vážného důvodu, aby mohl omluvit jednání uchazeče, které je v rozporu s jeho povinnostmi.¹³⁹

Vážné důvody se posuzují **individuálně** s přihlédnutím ke všem okolnostem daného případu. To znamená, že vážný důvod, který zákon výslovně pojmenoval, **automaticky neomlovavá nesplnění stanovené povinnosti uchazeče, nýbrž je nutno jeho naplnění zkoumat v každém jednotlivém případě**.

Zákon o zaměstnanosti nekonstruuje vyřazení z evidence jako možnost úřadu práce (může vyřadit), ale jako povinnost (vyřadí).¹⁴⁰ Není tedy na správném uvážení úřadu práce, zda při naplnění zákonem stanovených podmínek uchazeče vyřadí, či nikoliv. Zákon o zaměstnanosti neobsahuje ani žádné ustanovení o možnosti žádat odstranění tvrdosti zákona.¹⁴¹

Zákonodárce nicméně dává použitím tzv. neurčitého právního pojmu v právní normě – vážný důvod – prostor úřadu práce, aby **zohlednil individuální okolnosti** posuzovaného případu. A měl by přitom vždy dbát svého poslání, kterým je **zprostředkování zaměstnání**.

Nečiní-li tak úřad práce, poruší zásadu uvedenou v § 2 odst. 4 správního řádu: „*Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování*

¹³⁷ Viz také § 27 odst. 2 zákona o zaměstnanosti: skutečnosti rozhodné pro zařazení nebo vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání osvědčuje uchazeč úřadu práce; jejich změny je povinen osobně nebo písemně oznámit nejpozději do 8 kalendářních dnů. Ve stejně lhůtě musí uchazeč oznámit důvody, pro které se ve stanoveném termínu nedostavil na úřad práce.

¹³⁸ Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu.

¹³⁹ STÁDNÍK, Jaroslav. *Porušování zákona o zaměstnanosti* [online]. Praha, 2019; dostupné z: <https://is.cuni.cz>. Disertační práce. Právnická fakulta Univerzity Karlovy.

¹⁴⁰ Shodně např. rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2011, č. j. 4 Ads 29/2011-155.

¹⁴¹ Srov. rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2008, č. j. 4 Ads 42/2008-95.

skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.” Veřejným zájmem, jenž plní, a základní funkcí, kterou zastává úřad práce, je právě zprostředkování zaměstnání. Veřejná správa je primárně a především službou veřejnosti.¹⁴² Veřejnou službou, kterou vykonává úřad práce, je zprostředkování zaměstnání na trhu práce. K tomuto cíli by proto měla vždy vést veškerá jeho činnost.¹⁴³ **Vyřazení z evidence je tedy krajním opatřením**, a nikoli běžným nástrojem řešení agendy úřadu práce.

Správní orgány by měly mít k problémům a potížím účastníků řízení co možná největší pochopení a postupovat ve vztahu k nim vstřícně a objektivně. Pokud pouze důsledně vyžadují plnění povinností ze strany občanů a nedabají přitom o ochranu jejich zájmů, je výrazem tohoto postupu **přepjatý formalismus**. Ústavní soud opakovaně odmítl výklad, který je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (příkladem čehož je i přepjatý formalismus), a mnohokrát zdůraznil, že orgánům veřejné moci netoleruje přepjaté formalistický postup v řízení za použití v podstatě sofistikovaného odůvodňování zjevné nespravedlnosti: „*Při použití a výkladu právních předpisů tak nelze pomíjet jejich účel a smysl, který není možné hledat jen ve slovech a větách toho kterého předpisu, neboť v každém z nich je třeba nalézat i právní principy uznávané demokratickými právními státy.*”¹⁴⁴

Jaké důvody jsou v konkrétních situacích skutečně považovány za vážné, napovídá poměrně obsáhlá judikatura NSS. Vážný důvod je tzv. **neurčitým právním pojmem**, který dává správnímu orgánu prostor, aby **zohlednil individuální okolnosti** případu a posoudil, **zda patří do rozsahu neurčitého pojmu, či nikoli**.¹⁴⁵ Správní orgány by měly akceptovat situace, ke kterým může v lidském životě běžně docházet a které navíc mohou být umocněny nepříznivou finanční a sociální situací uchazeče o zaměstnání.¹⁴⁶

Dostatečné zjištění skutkového stavu je pro podřazení konkrétních okolností pod pojmem vážný důvod klíčové. Správní orgán se nemůže spokojit s pouhým tvrzením účastníka, ale musí zjistit skutečný stav věci, o němž nebudou důvodné pochybnosti (**zásada materiální pravdy**).¹⁴⁷

Správní orgán odpovídá za to, že bude přesně a úplně zjištěn stav věci tak, aby o něm nebylo důvodných pochybností, a za tím účelem je povinen opatřit si potřebné podklady pro rozhodnutí.¹⁴⁸ Správní orgán vždy provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.¹⁴⁹

V řízení, v němž má být účastníku uložena povinnost, čímž je míněno i odnětí určitého oprávnění (a potažmo vyřazení z evidence), je povinen i bez návrhu **zjišťovat okolnosti ve prospěch i neprospěch** účastníka řízení.¹⁵⁰

¹⁴² Ustanovení § 4 odst. 1 správního řádu.

¹⁴³ Rozsudek NSS ze dne 3. 12. 2015, č. j. 7 Ads 268/2015-30. Shodně rozsudek téhož soudu ze dne 30. 3. 2009, č. j. 4 Ads 161/2008-101.

¹⁴⁴ Např. nález Ústavního soudu ze dne 8. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 1336/18, dostupný z: www.nalus.usoud.cz

¹⁴⁵ Rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2004, č. j. 7 A 131/2001-47, nebo rozsudek téhož soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 5 Afs 151/2004-73.

¹⁴⁶ Rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2014, č. j. 4 Ads 109/2013-28.

¹⁴⁷ Ustanovení § 3 správního řádu.

¹⁴⁸ Podle § 50 odst. 2 správního řádu.

¹⁴⁹ Podle § 52 správního řádu.

¹⁵⁰ Podle § 50 odst. 3 správního řádu.

NSS zdůraznil, že je potřeba hodnotit a řádně se zabývat všemi okolnostmi toho kterého případu.¹⁵¹ Správní orgán by měl před vydáním rozhodnutí o vyřazení zjišťovat veškeré relevantní okolnosti, které by svědčily pro případné vážné důvody na straně uchazeče, neboť úkolem úřadu práce je zprostředkovat uchazečům zaměstnání, a nikoli je vyřazovat.¹⁵²

Rozhodující je, zda byly vážné důvody správnímu orgánu I. stupně známy **v době rozhodování** o vyřazení z evidence, nikoliv v době, kdy mělo dojít k nesplnění povinnosti. Pokud mu jsou takové skutečnosti známy, ale má je za neprokázané, je jeho povinností učinit potřebné úkony k rádnému zjištění skutkového stavu a **vyzvat** účastníka řízení k doložení tvrzených skutečností. Jestliže uchazeč v průběhu řízení poukáže na okolnosti týkající se tzv. vážných důvodů, je nutné, aby mu správní orgány daly možnost takto tvrzené důvody doložit nebo v tomto směru samy **učinily kroky vedoucí k jejich ověření**.¹⁵³

NSS¹⁵⁴ proto zrušil rozhodnutí úřadů o vyřazení uchazeče, který již u výběrového řízení uváděl zdravotní důvody bránící výkonu zaměstnání a kterého úřady nevyzvaly k jejich doložení, ani samy neučinily kroky vedoucí k jejich ověření. Nedostatečně tak zjistily skutkový stav.

Podle NSS zaujmají správní orgány restriktivní (omezující) výklad pojmu „jiný vážný důvod“. To neodpovídá smyslu a účelu právní úpravy vyžadující extenzivní (rozšířující) výklad.¹⁵⁵

Výklad vážných důvodů správními soudy je tak do jisté míry vstřícnější než výklad ze strany správních orgánů. Správní soudy totiž hodnotí např. i přístup uchazeče k plnění jeho povinností a skutečnosti spočívající v osobnosti uchazeče včetně jeho snahy aktivně hledat zaměstnání.

NSS na rozdíl od správních orgánů akceptuje jako vážný důvod např. i nepříznivou finanční situaci uchazeče, která mu znemožňuje plnit zákonem stanovené povinnosti.¹⁵⁶ Správní soudy dlouhodobě apelují na úřady, aby se řádně zabývaly všemi okolnostmi konkrétního případu a přihlížely i k dosavadní spolupráci uchazeče s úřadem práce a jeho dosavadnímu plnění povinností včetně toho, jestli se vzniklou situaci (nesplnění své povinnosti) snažil řešit.

Podle NSS by správní orgány měly vždy citlivě posoudit situace, ke kterým v lidském životě běžně dochází a které znemožňují uchazečům o zaměstnání splnit jejich povinnost, přičemž mají zohlednit to, jestli se nejedná o účelové a úmyslné vyhýbání se povinnostem ze strany uchazeče a zda se uchazeč aktivně snaží vzniklou situaci adekvátními prostředky řešit. Absolutní trvání správních orgánů na tom, že uchazeči musejí své povinnosti vůči úřadu práce plnit bez ohledu na okolnosti daného případu, s argumentem, že řada věcí je „rozumně předvídatelná“, je zjevně přehnané a neadekvátní.¹⁵⁷ Judikatura není těmto „tvrdým“ výkladům zákona

¹⁵¹ Rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2008, č. j. 4 Ads 20/2008-58.

¹⁵² Rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2009, č. j. 4 Ads 161/2008-101.

¹⁵³ Např. rozsudky NSS ze dne 16. 10. 2020, č. j. 8 Ads 136/2019-38, a ze dne 3. 12. 2015, č. j. 7 Ads 268/2015-33.

¹⁵⁴ Rozsudek NSS ze dne 16. 10. 2020, č. j. 8 Ads 136/2019-38.

¹⁵⁵ Srov. rozsudky NSS ze dne 27. 5. 2021, č. j. 1 Ads 62/2021-43, a ze dne 23. 1. 2023, č. j. 5 Ads 346/2020-28.

¹⁵⁶ Rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2021, č. j. 1 Ads 62/2021-46.

¹⁵⁷ Rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2014, č. j. 4 Ads 109/2013-28, obdobně rozsudek téhož soudu ze dne 7. 12. 2016, č. j. 4 Ads 199/2016-26.

nakloněna.¹⁵⁸ Z ustálené judikatury NSS¹⁵⁹ také vyplývá, že uchazeč mají být z evidence vyřazováni jen v důsledku svého **nekorektního, liknavého či nedisciplinovaného přístupu**.

NSS dále oproti správním orgánům akcentuje i přiměřenost, resp. **proporcionalitu** mezi závažností porušení povinnosti ze strany uchazeče a důsledky vyřazení z evidence.¹⁶⁰ Podle soudu je vždy třeba posuzovat přiměřenost vyřazení vzhledem k okolnosti konkrétní věci. Posuzování této proporcionality musí správní orgány **promítout do pojmu „vážný důvod“**.

Podrobně můžeme toto kritérium přiměřenosti vysvětlit na následujícím rozhodnutí NSS.¹⁶¹

V daném případě nebyl sporný skutkový stav. Uchazeč se v důsledku svého omylu nedostavil na úřad práce ve sjednaný den, přišel však ihned následující den. Nebylo tedy pochyb o tom, že uchazeč nesplnil svou povinnost. Zároveň však podle NSS bylo zřejmé, že se uchazeč aktivně snažil svoje pochybení napravit a že za poměrně dlouhou dobu vedení v evidenci plnil své povinnosti a jeho pochybení **neneslo žádné znaky účelového vyhýbání se** zákonem stanoveným povinnostem.

Sporná ale podle NSS byla právní otázka výkladu § 5 písm. c) bodu 7 zákona o zaměstnanosti, podle něhož se vážnými důvody rozumějí důvody spočívající v jiných vážných osobních důvodech, například etických, mravních či náboženských, nebo důvodech hodných zvláštního zřetele. Ty zákon o zaměstnanosti blíže nevymezuje. Výkladem ustanovení především v tom směru, co lze považovat za důvody hodné zvláštního zřetele, se správní orgány nezabývaly. Právě tato část § 5 písm. c) bodu 7 zákona o zaměstnanosti vytváří podle názoru NSS správnímu orgánu právní prostor pro to, aby zvážil všechny okolnosti případu a aby rozhodnutí o vyřazení z evidence úřadu práce odpovídalo **míře porušení povinností** ze strany uchazeče.

NSS uvedl, že vyřazení má odpovídat míře porušení povinnosti uchazečem, resp. má být zachována proporcionalita mezi mírou porušení povinnosti a tvrdostí sankce. V daném případě bylo třeba vzít v úvahu jak zcela minimální míru porušení povinností ze strany uchazeče, tak i jeho dosavadní chování. NSS dospěl k závěru, že porušení povinnosti uchazečem, spočívající v nedostavení se na úřad práce, nedosáhlo intenzity maření součinnosti. NSS se jasně vyjádřil, že nesdílí názor Ministerstva práce a sociálních věcí, podle něhož intenzita porušení povinnosti nehraje žádnou roli a při jakémkoliv porušení povinnosti automaticky následuje sankce v podobě vyřazení z evidence. Takováto sankce by měla být podle NSS uplatňována přiměřeně s ohledem na povahu a intenzitu porušení povinnosti tak, aby ve výsledku nedocházelo k vydávání zjevně nespravedlivých a ve svých důsledcích absurdních rozhodnutí. Role úřadu práce spočívá především v pomoci potřebným, nikoliv v tvrdém trestání a odmítání pomoci každému, kdo byť jen nepatrne pochybil. V tomto směru vykládá ministerstvo podle NSS zákon opakovaně v rozporu

¹⁵⁸ Jak doslově zmiňuje NSS v rozsudku ze dne 4. 4. 2019, č. j. 3 Ads 349/2017-28.

¹⁵⁹ Srov. např. rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2014, č. j. 4 Ads 109/2013-28.

¹⁶⁰ Blíže rozsudky NSS ze dne 3. 12. 2015, č. j. 7 Ads 268/2015-30, ze dne 5. 6. 2018, č. j. 6 Ads 242/2017-26, ze dne 11. 5. 2021, č. j. 1 Ads 52/2021-31, a ze dne 28. června 2024, č. j. 8 Ads 56/2023.

¹⁶¹ Rozsudek NSS ze dne 4. 4. 2019, č. j. 3 Ads 349/2017-28.

se smyslem a účelem práva, tedy v rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.¹⁶²

Nedostatek intenzity porušení povinnosti považuje NSS za jiný důvod hodný zvláštního zřetele ve smyslu ustanovení § 5 písm. c) bodu 7 zákona o zaměstnanosti. Toto ustanovení tedy vykládá šířejí, a to tak, aby byla nastolena rovnováha mezi mírou závažnosti porušení povinnosti ze strany uchazeče a sankcí, která ho za to stihá.

Máme za to, že uvedené závěry NSS lze vztáhnout na případ porušení kterékoliv zákonné povinnosti uchazeče, tedy nejen povinnosti dostavit se na úřad práce ve stanoveném termínu.

V následující části blíže představíme některé z povinností, které zákon ukládá uchazečům, a naši odpovídající kazuistiku a související judikaturu správních soudů.

3.1 Povinnost dostavit se na úřad práce ve stanoveném termínu

Uchazeč má povinnost dostavit se na úřad práce ve stanoveném termínu. Nejčastější důvod vedoucí k vyřazení uchazeče z evidence spočíval právě v tom, že tuto svou povinnost nesplnil a **bez vážných důvodů se nedostavil ve stanoveném termínu na úřad práce**, čímž marnil součinnost s úřadem práce. S nesplněním této povinnosti máme v naší praxi bohaté zkušenosti a pro lepší přehlednost vytváříme několik dílčích oblastí, se kterými se na poli této povinnosti uchazečů setkáváme. Novela zákona o zaměstnanosti účinná od 1. 10. 2025 však přinesla velkou změnu spočívající ve zmírnění požadavku na splnění této povinnosti. Uchazeč o zaměstnání může 1x za 12 měsíců po sobě trvající evidence schůzku vynechat (např. na ni zapomene, nebo si splete termín), a nebude z evidence vyřazen. Pokud se však během období 12 měsíců nedostaví opakováně (podruhé) na stanovený termín a neprokáže vážný důvod, který mu v tom zabránil, úřad práce zahájí řízení o jeho vyřazení z evidence. Dříve úřady práce vyřazovaly uchazeče z evidence už za první nedostavení se, pokud neprokázali vážný důvod.

3.1.1 Co je stanovený termín?

Co se rozumí pojmem stanovený termín, zákon blíže nevymezuje. V praxi to znamená, že termín stanoví úřad práce, a to buď v pozvánce, nebo při osobním jednání na úřadě – určí uchazeči konkrétní datum a čas pro další schůzku.

Zabývali jsme se ale i případy uchazečů, kterým úřad práce stanovil termín odlišným způsobem:¹⁶³ v poučení o jejich právech a povinnostech, které úřad práce předává uchazečům oproti podpisu¹⁶⁴ (viz kapitolu III.1.1 o poučovací povinnosti úřadu práce), jím uložil povinnost dostavit se na úřad práce ve stanoveném termínu.

¹⁶² Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (Listina základních práv a svobod).

¹⁶³ Zpráva o šetření ochránce ze dne 20. 1. 2020, sp. zn. 888/2019/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezena/Edit/7812>, a ze dne 10. 2. 2020, sp. zn. 2718/2019/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezena/Edit/7884>

¹⁶⁴ Ustanovení § 19 odst. 2 zákona o zaměstnanosti.

Pokud v tom uchazeči bránily vážné důvody, měl se „dostavit na úřad práce nejbližší úřední den (případně do 3–8 dnů) poté, co pominuly vážné důvody, pro které se nedostavil na úřad práce v řádném stanoveném termínu“.

Uchazeči se nedostavili na úřad práce v původně stanoveném termínu z důvodu své dočasné neschopnosti (např. hospitalizace či ošetření u lékaře), což představovalo vážný důvod, který je ze schůzky na úřadě práce omlouval. Podle uvedeného poučení pak měli přijít na úřad práce po skončení své dočasné neschopnosti, konkrétně nejbližší pracovní den. Protože tak neučinili, úřad práce je vyřadil z evidence pro maření součinnosti spočívající **v nedostavení se na úřad práce ve stanoveném termínu** bez vážných důvodů. Ministerstvo rozhodnutí úřadu práce potvrdilo.

V rámci šetření těchto individuálních případů jsme úřad práce i ministerstvo upozornili, že povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.¹⁶⁵ Zákon o zaměstnanosti stanoví uchazeče povinnost poskytovat úřadu práce součinnost při zprostředkování zaměstnání a mimo jiné se dostavit na úřad práce ve stanoveném termínu. **Neukládá** však povinnost dostavit se na úřad práce v nejbližší úřední den poté, co pominuly vážné důvody, pro které se uchazeč nedostavil v původním stanoveném termínu. Taková zákonná povinnost neexistuje, a proto o ní nelze uchazeče ani poučit. Poučení, které úřad práce předával uchazečům oproti podpisu, tedy překračovalo rámec zákona.

Aktuálně zveřejněné dokumenty úřadu práce či ministerstva už takovou povinnost neobsahují.¹⁶⁶

Poučení uchazeče o povinnostech (a právech) by mělo být pouhým informováním o zákonem stanovených, a tedy již existujících povinnostech. Úřad práce může konkretizovat povinnost prostřednictvím poučení (a stejně tak i případného pokynu) v mezích zákonného limitu. Nemůže ji však založit a stanovit nad rámec zákona.

Splnění povinnosti dostavit se na úřad práce v nejbližší úřední den poté, co pominuly vážné důvody, pro které se uchazeč nedostavil na úřad práce v původně stanoveném termínu, proto nelze po uchazeči požadovat na základě „pouhého“ poučení. Nesplnění této povinnosti **nemůže být důvodem pro sankční vyřazení** z evidence.

Zastáváme názor, že aby bylo možno termín považovat za řádně stanovený ve smyslu zákona o zaměstnanosti, musel by úřad práce určit termín nejen konkrétním datem, ale i časem. V poučení stanovený termín byl vágní – chybělo mu určení konkrétního dne, kdy se má uchazeč dostavit na úřad práce, i přesné stanovení času návštěvy

Nerozporovali jsme, že jednou ze základních povinností uchazeče vyplývajících ze zákona je docházka na úřad práce ve stanovených termínech. Tuto povinnost však uchazeči neporušili, neboť jejich dočasná neschopnost omluvila její nesplnění. Nedopustili se tedy maření součinnosti¹⁶⁷ s úřadem práce, a proto rozhodnutí

¹⁶⁵ Čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Tzv. výhrada zákona rovněž vychází z čl. 2 odst. 4 ústavního zákona České národní rady č. 1/1993, Ústava České republiky.

¹⁶⁶ Základní poučení uchazeče o zaměstnaní. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/-/zakladni-poucení-uchazeče-o-zamestnání>

Dočasná neschopnost uchazeče o zaměstnaní plnit povinnosti uchazeče o zaměstnaní z důvodu nemoci nebo úrazu anebo z důvodu vyšetření nebo ošetření ve zdravotnickém zařízení. Dostupné z: <https://www.uradprace.cz/web/cz/docasna-neschopnost>

¹⁶⁷ Ustanovení § 31 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

o jejich vyřazení z evidence považujeme za **nezákonné**. Pokud úřad práce hodlá stanovit uchazeči po ukončení jeho dočasné neschopnosti nový termín schůzky, může tak učinit stanovením konkrétního termínu poté, co mu uchazeč oznámí ukončení své dočasné neschopnosti.

Ministerstvu jsme proto v námi šetřených případech navrhli provedení přezkumu-
ného řízení a zrušení rozhodnutí o vyřazení uchazečů z evidence. Zároveň jsme
požadovali, aby ministerstvo v rámci metodického vedení uložilo generálnímu ře-
ditelství Úřadu práce ČR zajistit provedení změny v textu poučení uchazeče o za-
městnání, resp. vypuštění poučení o „*povinnosti dostavit se na úřad práce nejbližší úřední den poté, co pominuly vážné důvody, pro které se nedostavil na úřad práce v řádném stanoveném termínu*“. Ministerstvo odmítlo provést opatření k nápravě,
o čemž ochránce následně vyrozuměl vládu České republiky.¹⁶⁸ Ta to vzala na vě-
domí.

K povaze takto stanovené povinnosti se shodně s námi vyjádřil i **NSS**.¹⁶⁹ Podle
soudu nejde o explicitní zákonné povinnost, ale toliko o **pokyn** úřadu práce v soula-
du s § 19 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Prostřednictvím pokynů úřadu práce však
nelze ukládat uchazeči nové povinnosti nad rámcem zákona a termín takto stanovený
obecným pokynem **není „stanoveným termínem“** ve smyslu zákona o zaměstna-
nosti. V důsledku toho pak úřady práce nesprávně přistupují k vyřazení uchazečů pro
nedostavení se na úřad práce ve stanoveném termínu. Soud si v tomto případě všiml
také toho, že k poučení uchazeče o povinnosti dostavit se na úřad práce po ukončení
dočasné neschopnosti došlo před více než 2 lety před tím, než uchazeč tuto povinnost
nesplnil. Takový časový odstup měly správní orgány podle soudu uvážit při vyřazení
uchazeče z evidence a vzít v potaz při úvahách o dovození následků.

Podněty se stížnostmi na vyřazení z evidence z důvodu nedostavení se na úřad
práce po skončení dočasné neschopnosti narůstaly, proto ochránce zahájil v roce
2023 z vlastní iniciativy **šetření postupu ministerstva** v systémové rovině.¹⁷⁰ Naši
snahou bylo dosáhnout toho, aby úřady práce reflektovaly uvedenou judikaturu
NSS a platnou právní úpravu a upustily od praxe sankčního vyřazování uchazečů pro
nedostavení se na úřad práce v takto stanoveném termínu. Naše kroky směřovaly
ke změně v textu základního poučení uchazečů o zaměstnání.

Jednali jsme s ministerstvem. A podařilo se nám ho přesvědčit, aby nastavenou
praxi úřadů práce změnilo a sjednotilo.

Obdrželi jsme metodický pokyn ministerstva, určený generálnímu řediteli Úřadu
práce ČR. Poučení uchazeče obsahuje pokyn, aby se dostavil na úřad práce do 8
kalendářních dnů poté, co pominuly vážné důvody, pro které se nedostavil na úřad
práce v řádném stanoveném termínu, či aby v této lhůtě alespoň kontaktoval úřad
práce za účelem stanovení nového termínu. V případě, že tak uchazeč neučiní, **ne-
lze** ho podle ministerstva s ohledem na zmíňovaný rozsudek NSS automaticky vy-
řadit z evidence pro maření součinnosti. Úřad práce by měl **aktivně kontaktovat**

¹⁶⁸ Podle § 20 odst. 2 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv. Vyrozumění ochránce vládě
České republiky ze dne 12. 3. 2021, sp. zn. 5/2021/SZD, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezeny/Edit/9034>

¹⁶⁹ Rozsudek NSS ze dne 23. 1. 2023, č. j. 5 Ads 346/2020-28.

¹⁷⁰ Podle § 9 písm. d) zákona o veřejném ochránci práv. Zpráva o šetření ochránce ze dne
25. 3. 2024, sp. zn. 4022/2023/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezeny/Edit/12878>

uchazeče o zaměstnání za účelem stanovení nového termínu, a to minimálně prostřednictvím e-mailu či telefonu.

Až tehdy, pokud bude uchazeč zcela nekontaktní, bude možné zahájit správní řízení o jeho vyřazení z evidence, nikoliv však pro nedostavení se na úřad práce ve stanoveném termínu, nýbrž pro maření součinnosti **jiným jednáním** při zprostředkování zaměstnání.¹⁷¹

Ministerstvo dále úřadu práce uložilo, aby poučoval uchazeče o zaměstnání, kteří jsou v evidenci úřadu práce vedeni delší dobu, **alespoň 2x ročně** o jejich právech a povinnostech. V tomto ohledu tedy rovněž reflektovalo uvedený rozsudek NSS, který k poučovací povinnosti úřadu práce stanovené v § 19 odst. 2 zákona o zaměstnanosti uvedl: „*Není sice povinností úřadu práce uchazeče o zaměstnání poučovat v pravidelných intervalech (nejsou zákonem předepsány), nicméně z pohledu principu dobré správy a zásad sociální práce je zřejmé, že by se poučení měla v případě dlouhodobých vedení v evidenci uchazeče o zaměstnání opakovat.*“

Opatření přijatá ze strany ministerstva považujeme za dostatečná. Věříme, že přispějí ke sjednocení praxe úřadů práce za dodržení požadavků platné právní úpravy a při reflektování současné judikatury NSS.

Do budoucna by se tedy již nemělo stát, že by uchazeči byli vyřazeni pro nedostavení se na úřad práce nejbližší úřední den (případně do 3–8 dnů) po skončení své dočasné neschopnosti. Pokud k tomu přesto dojde, je důležité se proti rozhodnutí úřadu práce o vyřazení bránit **odvoláním** k ministerstvu.

3.1.2 Omyl uchazeče ve stanoveném termínu

Četné jsou případy uchazečů, kteří si spletli termín, ve kterém se měli dostavit na úřad práce, např. si poznačili nesprávné datum schůzky či na schůzku zapomněli.

Právní úprava postihuje vyřazením z evidence **i nedostavení se z nedbalosti**. Pro zajímavost doplňujeme, že předchozí právní úprava účinná do 30. 9. 2004 spojovala maření součinnosti pouze s úmyslem.

Podle zákona tedy není podstatné, zda uchazeč nesplnil svou povinnost dostavit se na úřad práce úmyslně či neúmyslně. **Zákon výslovně nezmiňuje mezi vážnými důvody** opomenutí či omyl v zaznamenání termínu schůzky. Úřady práce podle toho bez dalšího postupují a uchazeče z evidence i kvůli omylu vyřazují. Dopad zákonné úpravy se může jevit jako příliš tvrdý, když nerozlišuje svévolné porušení povinnosti a případy, kdy se tak stalo neúmyslně. V rámci připomínkových řízení k zákonu o zaměstnanosti jsme se proto opakováně snažili žádat změnu zákona alespoň v tom smyslu, aby úřad práce uchazeče z evidence vyřadil až tehdy, pokud se na schůzku nedostaví opakováně. Jak jsme uvedli výše, od 1. 10. 2025 zákon o zaměstnanosti toleruje uchazečům jedno nedostavení se na stanovenou schůzku. Z evidence uchazeče vyřadí až za opakováné nedostavení se bez vážného důvodu během 12 po sobě jdoucích měsíců.¹⁷²

Oproti úřadům práce **správní soudy** (na rozdíl od úřadů práce a ministerstva) již několikrát **posoudily omyl uchazeče jako vážný důvod** pro nedostavení se na úřad práce, který tudíž **nevypovolal právní následky v podobě sankčního vyřazení**.

¹⁷¹ Ustanovení § 30 odst. 2 písm. f) ve spojení s § 31 písm. e) zákona o zaměstnanosti.

¹⁷² Ustanovení § 31 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

z evidence úřadu práce. Ani v případě opomenutí či omylu v termínu schůzky nelze podle soudů uchazeče automaticky **bez dalšího** vyřadit z evidence. Opět můžeme vidět, že správní soudy jsou ve svém výkladu vážných důvodů vstřícnější.

V případě¹⁷³ uchazečky, která zaměnila datum schůzky na kartičce uchazeče a nedostavila se ve stanovený termín na úřad práce (dostavila se s omluvou následující den) NSS konstatoval, že **primárním důvodem nedostavení se na úřad práce byl omyl** uchazečky v poznačení data schůzky. Tato informace ovšem nemůže být podle soudu brána bez zřetele k ostatním skutečnostem, které uchazečka uvedla.

Za jeden z vážných důvodů, který vedl k záměně data, považovala svůj psychický stav, v jehož důsledku měla sníženou koncentraci. Druhý vážný důvod spatřovala ve zdravotním stavu svého malého dítěte, o které pečovala jako samoživitelka a které v dané době trpělo salmonelózou.

Soud se jasně vyjádřil, že takto izolovaně by se skutečně ono opomenutí jevilo jako pouhá nepozornost, která by nemohla být posouzena jako vážný důvod ve smyslu zákona o zaměstnanosti. Nicméně právě takto, odděleně od osobní, rodinné a sociální situace uchazečky, nemohou být jednotlivé skutečnosti posuzovány. Musejí být chápány **v souvislosti s ostatními relevantními okolnostmi**. Teprve při zasazení do celistvého pohledu na situaci uchazečky a s ohledem k němu mělo být podle soudu ono opomenutí interpretováno a hodnoceno.

Správní orgány měly přistupovat k uchazečce vstřícně a snažit se pochopit její **situaci ve svém celku**. Teprve při komplexním poznání situace stěžovatelky, která by bez pochybností naznačovala, že došlo k maření činnosti úřadu práce bez vážných důvodů, ji mohl správní orgán vyřadit z evidence. **Kumulace důvodů** uvedených uchazečkou by při prokázání a doložení vedla podle NSS k závěru, že zde existovaly minimálně důvody uvedené v § 5 písm. c) bod 7 zákona o zaměstnanosti (tzv. jiné vážné osobní důvody).¹⁷⁴ Pro úplnost dodáváme, že NSS také nad rámec zákona o zaměstnanosti uvedl, že jedním z hodnotících kritérií při posuzování jiných vážných důvodů jsou bezpochyby i skutečnosti spočívající v **osobnosti uchazeče** a jeho případné **snaze** aktivně hledat zaměstnání.

NSS dále ve své judikatuře pracuje s pojmem tzv. **omluvitelného omylu**.¹⁷⁵ Není podle něj pravdou, že je lhostejné, zda uchazeč neplní povinnosti úmyslně, z nedbalosti či v důsledku omylu. V rámci posuzování existence vážných důvodů je **nutno přihlédnout k tomu, zda nesplnění povinnosti bylo důsledkem lhostejnosti či naopak omluvitelného omylu**. Za ten označil např. situaci, kdy si uchazeč špatně přepsal do diáře sjednaný termín schůzky na úřadu práce ze dne 3. 2. na den 2. 3.

Při hodnocení vážných důvodů je nutno podle NSS posuzovat veškeré okolnosti případu, tj. také obecně **přístup uchazeče** k plnění povinností dle zákona o zaměstnanosti. Okolnosti nedostavení se na sjednanou schůzku je tedy třeba hodnotit komplexně. Tím, že se uchazeč následně na úřad práce dostavil, **osvědčil vůli své povinnosti rádně plnit**. Za daných okolností omyl uchazeče sám o sobě

¹⁷³ Rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2009, č. j. 4 Ads 161/2008-101.

¹⁷⁴ Ke kumulaci důvodů srov. také rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2014, č. j. 4 Ads 109/2013-28.

¹⁷⁵ Rozsudek NSS ze dne 3. 12. 2015, č. j. 7 Ads 268/2015-30, a na něj navazující rozsudek téhož soudu ze dne 5. 6. 2018, č. j. 6 Ads 242/2017-26, a usnesení ze dne 8. 8. 2023, č. j. 2 Ads 269/2022-23.

nesvědčil o jeho celkovém nedostatečném přístupu k plnění povinností a žádným podstatným způsobem nezmařil úkol úřadu práce, neboť pro něj nebyla připravena žádná neopakovatelná nabídka zaměstnání. NSS připustil, že k vyřazení uchazeče z evidence může dojít i následkem jeho nedbalostního jednání či omylu, je však třeba vždy posuzovat **přiměrenost** vyřazení vzhledem k okolnosti konkrétní věci.

I v dalším obdobném případě¹⁷⁶ přijal NSS vysvětlení uchazečky, že schůzku na úradě práce zmeškala v důsledku omylu, neboť si do diáře chybně poznačila její datum. Akceptoval, že se na úřad práce dostavila později a omluvila se. Nic tedy dle soudu nenasvědčuje tomu, že se účelově vyhýbala svým povinnostem. V minulosti své povinnosti vůči úřadu práce řádně plnila, zmeškání schůzky bylo pouze ojedinělým pochybením. Nadto si sama aktivně hledala nové zaměstnání. Soud v rozsudku jednoznačně potvrdil trend judikatury posledních let v tom směru, že pro posouzení intenzity maření součinnosti jsou vedle důvodu omylu pro nedostavení se na schůzku podstatné **i další okolnosti jako např. okolnosti omylu v termínu schůzky, aktivní snaha uchazeče o nápravu situace, existence neopakovatelné nabídky zaměstnání v den zmeškané schůzky, dosavadní přístup uchazeče k plnění povinností vůči úřadu práce, aktivní snaha uchazeče nalézt si zaměstnání apod.**

Vyřazení z evidence podle NSS představovalo **zcela nepřiměřenou reakci** na její lidský zcela pochopitelný omyl a za daných okolností bylo výrazem přepjatého formalismu ze strany úřadů. Soud rovněž dodal, že úmyslem zákonodárce při zakotvení možnosti vyřazení z evidence bezesporu nebylo trestat uchazeče za každé **drobné** pochybení, ale zajistit, aby výhod spojených s vedením v evidenci nemohly požívat osoby, které své postavení zneužívají a znemožňují úřadu práce vykonávat jeho činnost.

Krajský soud a následně NSS proto rozhodnutí úřadu práce a ministerstva o vyřazení stěžovatelky z evidence úřadu práce zrušily. Úřad práce stěžovatelce **doplatil** podporu a pojistné na veřejné zdravotní pojištění za dobu, kdy byla nezákoně vyřazena z evidence.

Stejnou optikou jako NSS jsme nahlíželi na případ stěžovatele,¹⁷⁷ který u nás také hledal zastání. Úřady ho stejně jako v předchozích případech vyřadily z evidence uchazečů o zaměstnání, protože se nedostavil ve stanoveném termínu na úřad práce. Stěžovatel namítl, že součinnost nemařil, pouze si chybně poznamenal datum schůzky. Namísto úterý 22. 3. 2022 si do diáře poznačil datum úterý, ale o týden později – 29. 3. 2022. Svůj omyl zjistil v pondělí 28. 3. 2022. Ihned se dostavil na úřad práce s omluvou a vysvětlením omylu. Úřad práce ho však pro maření součinnosti vyřadil, aniž by hodnotil konkrétní okolnosti stěžovatelského omylu a i jeho dosavadní spolupráci s úřadem práce. Šetření jsme uzavřeli se závěrem, že oba úřady (úřad práce a ministerstvo) pochybily tím, že nesprávně posoudily právní otázku existence vážného důvodu pro nedostavení se stěžovatele ve stanoveném termínu na úřad práce a vyřadily ho z evidence uchazečů o zaměstnání. Navrhli jsme přezkoumání rozhodnutí. Ministr nám nevyhověl a přezkumné řízení nezahájil. Ztotožnil se tak s posouzením obou úřadů i rozkladové komise.

¹⁷⁶ Rozsudek NSS ze dne 11. 5. 2021, č. j. 1 Ads 52/2021-31.

¹⁷⁷ Zpráva o šetření ochránce ze dne 21. 4. 2023, sp. zn. 15047/2022/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/11774>

Stěžovatel se však nevzdal, obrátil se s žalobou na správní soud a uspěl. Městský soud v Praze mu dal za pravdu, že nemařil součinnost s úřadem práce¹⁷⁸. Navázal na předchozí rozhodnutí správních soudů, když vyslovil požadavek na vyhodnocení konkrétních skutkových okolností omylu a posouzení povahy porušení povinnosti uchazeče. Soud okolnosti neúčasti stěžovatele na schůzce hodnotil komplexně a dospěl k závěru, že z jeho jednání nijak neplynne, že by se snažil sjednané schůzce na úřadu práce účelově vyhnout. Ani skutečnost, že v den sjednané schůzky byla na úřadu práce pro uchazeče připravena nabídka dvou volných pracovních pozic, nemůže s ohledem na uvedené okolnosti vést k závěru, že jednáním uchazeče došlo ke zmaření zprostředkování konkrétního zaměstnání.

3.2 Oznamovací povinnost

Obecně platí, že uchazeč má povinnost oznámit úřadu práce veškeré skutečnosti, které mají vliv na zařazení a vedení v evidenci, a to nejpozději do 8 kalendářních dnů. Ve stejné lhůtě je povinen osobně nebo písemně oznámit důvody, pro které se ve stanoveném termínu nedostavil na úřad práce.¹⁷⁹

Z hlediska formy oznamovací povinnosti se předpokládá, že k oznámení dojde písemně či osobně. Nemusí se nutně jednat o oznámení učiněné prostřednictvím datové schránky, ale bude **dostačující** i podání učiněné **formou prostého e-mailu bez zaručeného elektronického podpisu**. Stejně tak bude stačit i podání učiněné dopisem (prostřednictvím pošty).

Za nesprávný jsme proto označili postup úřadu práce, který uchazeče poučil o nutnosti připojit zaručený elektronický podpis, aby mohl jeho oznámení obsahující omluvu za zmeškání schůzky na úradě práce akceptovat.¹⁸⁰ Uchazeč splnil svou oznamovací povinnost i bez připojení zaručeného elektronického podpisu. A úřad práce ho nemohl za její domnělé nesplnění sankcionovat vyřazením z evidence.

Při šetření podnětů jsme se setkali s mnoha problematickými aspekty oznamovací povinnosti. Pro lepší názornost jsme je shrnuli do 3 skupin.

3.2.1 Oznamovací povinnost o výkonu tzv. nekolidujícího zaměstnání

Uchazeč může současně při evidenci vykonávat pracovní činnost. Smyslem této možnosti je získat nebo si zachovat i nadále určité pracovní návyky a zajistit si přívýdělek. Tzv. nekolidujícím zaměstnáním se rozumí **činnost na základě pracovního nebo služebního poměru** nebo na základě **dohody o pracovní činnosti**, pokud měsíční výdělek (odměna) nepřesáhne polovinu minimální mzdy. Výkon takové činnosti nebrání zařazení a vedení v evidenci úřadu práce (**nekoliduje s ním**).

Uchazeč má povinnost oznámit úřadu práce **výkon** nekolidujícího zaměstnání (bez ohledu na výši měsíčního výdělku nebo odměny) při podání žádosti o zprostředkování zaměstnání nebo nejpozději v den nástupu k výkonu nekolidujícího

¹⁷⁸ Rozsudek NSS ze dne 11. ledna 2024, č. j. 2 Ad 23/2022-53.

¹⁷⁹ Ustanovení § 27 odst. 2 zákona o zaměstnanosti.

¹⁸⁰ Zpráva o šetření ochránce ze dne 24. 10. 2023, sp. zn. 2174/2023VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezeno/Edit/12640>

zaměstnání.¹⁸¹ Pokud tuto povinnost bez vážného důvodu nesplní, úřad práce ho vyřadí z evidence.

Z jazykového výkladu je patrné, že oznamovací povinnost se vztahuje **pouze k faktickému výkonu činnosti**. Zastaváme dlouhodobě názor, že se nevztahuje tedy na případy, kdy sice byla uzavřena dohoda o pracovní činnosti, avšak uchazeč činnost na základě ní nevykonával. To znamená, že **samotné uzavření dohody o pracovní činnosti, pokud nedoje k její aktivní realizaci, nepodléhá v okamžiku podání žádosti o zprostředkování zaměstnání splnění oznamovací povinnosti**. Oproti tomu je ale uchazeč povinen takový právní vztah **oznámit při podání žádosti o podporu v nezaměstnanosti**.

V praxi jsme se setkali s téměř identickým případem popsaným výše. Úřad práce vyřadil z evidence uchazečku za nesplnění oznamovací povinnosti, přestože fakticky nikdy nevykonávala činnost na základě uzavřené dohody o pracovní činnosti.¹⁸²

V tomto případě jsme poukázali rovněž na judikaturu správních soudů zabývající se výkladem oznamovací povinnosti.¹⁸³ Z ní vyplývá, že do 31. 12. 2010 bylo pro splnění oznamovací povinnosti podle § 25 odst. 3 zákona o zaměstnanosti právně významné samotné uzavření pracovněprávního vztahu (dohody). Počínaje datem 1. 1. 2011 je pro splnění oznamovací povinnosti třeba brát v úvahu i to, zda došlo ke skutečnému výkonu práce. Pokud by tedy stěžovatelka začala práci skutečně vykonávat, musela by pochopitelně výkon nekolidujícího zaměstnání oznámit, a to nejpozději v den nastupu k jeho výkonu.

Ministr práce a sociálních věcí se ztotožnil s naším posouzením a **zrušil rozhodnutí o vyřazení** stěžovatelky z evidence v přezkumném řízení.

Upozorňujeme však, že pracovněprávní vztah na základě **dohody o provedení práce** je od 29. 7. 2017¹⁸⁴ považován za skutečnost bránící zařazení nebo vedení v evidenci a potažmo pobírání podpory v nezaměstnanosti. Postačuje přitom „pouhá“ existence, tedy již samotné uzavření dohody. A je právně bezvýznamné, kolik činí měsíční odměna či zda je činnost na základě dohody o provedení práce skutečně vykonávána (blíže v kapitole IV.6 o povinnosti vrátit neprávem poskytnutou podporu).

3.2.2 Oznamovací povinnost o dočasné neschopnosti uchazeče

I uchazeči v evidenci mohou mít akutní zdravotní obtíže nebo potřebují absolvovat lékařské vyšetření, což jim objektivně brání v plnění povinností vůči úřadu práce. V minulosti nemoc nebo návštěvu lékaře dokládali různými lékařskými zprávami, potvrzeními či tzv. výměnnými lístky. Doklady byly často zneužívány. Aby se dokládání zdravotních obtíží a absolvování vyšetření sjednotilo, zavedla novela zákona o zaměstnanosti s účinností od 1. 10. 2017 **tzv. dočasnou neschopnost uchazeče o zaměstnání plnit povinnosti uchazeče z důvodu nemoci, úrazu,**

¹⁸¹ Ustanovení § 25 odst. 3 zákona o zaměstnanosti.

¹⁸² Zpráva o šetření ochránce ze dne 5. 10. 2022, sp. zn. 7827/2022/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/10992>

¹⁸³ Např. rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2014, č. j. 6 Ads 223/2014 nebo rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 9. 2013, č. j. 1 Ad 26/2011-56.

¹⁸⁴ V důsledku novely zákona o zaměstnanosti č. 206/2017 Sb.

vyšetření nebo ošetření ve zdravotnickém zařízení a tomu odpovídající jednotná potvrzení.

Pokud uchazeč nemůže splnit některou ze svých povinností vůči úřadu práce (např. dostavit se na úřad práce) z důvodu svého momentálního špatného zdravotního stavu nebo vyšetření u lékaře, měl by požádat lékaře o vydání potvrzení o dočasné neschopnosti. Úřad práce omluví nesplnění jeho povinnosti, pokud mu uchazeč dočasnou neschopnost **oznámí** a potvrzení o ní **doloží** v zákonem stanovených lhůtách. V souvislosti s režimem dočasné neschopnosti uchazeče tak byla v § 27 odst. 3 zákona o zaměstnanosti mj. upravena i nová oznamovací povinnost.

Od 1. 10. 2017 je uchazeč povinen oznámit pod sankcí vyřazení dočasné neschopnost (nemoc, úraz, vyšetření nebo ošetření ve zdravotnickém zařízení) **úřadu práce**. **Původní znění zákona stanovilo uchazeči povinnost oznámit** neschopnost ještě v týž den, kdy mu lékař vydal potvrzení.

Úřady práce tak striktně trvaly na tom, aby uchazeč oznámil dočasnou neschopnost ještě během dne, kdy byl u lékaře, i když úřední hodiny úřadu práce mezičím skončily. Argumentovaly tím, že dočasnou neschopnost může oznámit e-mailem, případně oznámení o ní vhodit do schránky úřadu práce. O té však uchazeč nemá většinou povědomí. Ukázalo se, že splnění této oznamovací povinnosti bylo značně obtížné, a docházelo k častému **vyřazování uchazečů z evidence za její včasné nesplnění**.

I my jsme se zabývali podobným případem,¹⁸⁵ kdy úřad práce vyřadil z evidence uchazeče z důvodu včasného nesplnění této oznamovací povinnosti. Vyřazení mělo na jeho situaci ještě větší dopad než u jiných uchazečů. V důsledku vyřazení totiž přišel o rentu z pracovního úrazu ve výši 90 tisíc Kč, neboť zachování nároku na rentu je podmíněno buď výkonem výdělečné činnosti, nebo evidencí na úřadě práce. Ministerstvo v odvolacím řízení zaujalo ještě tvrdší postoj než úřad práce. Podle něj mohl uchazeč splnit oznamovací povinnost i po úředních hodinách např. tak, že by úřadu práce zaslal SMS zprávu, e-mail nebo nechal vzkaz na záZNAMníku pevné linky.

Stěžovatel se bránil proti rozhodnutí úřadů o vyřazení z evidence správní žalobou a uspěl. I na tomto případu tak můžeme ukázat vstřícnější přístup správního soudu oproti úřadům. Krajský soud v Ostravě totiž z důvodu nezákonného zrušil rozhodnutí ministerstva o zamítnutí odvolání a věc mu vrátil k dalšímu řízení.¹⁸⁶ Soud znova připomenul, že zákonné normy je třeba vykládat podle jejich účelu a smyslu. Konstatoval také, že k přijetí závěru o vyřazení uchazeče z evidence **nebyla zachována proporcionalita** mezi závažností a intenzitou porušení povinnosti uchazeče a následkem porušení povinnosti na jedné straně a tvrdostí sankce na druhé straně. Ministerstvo dostatečně neuvážilo přísnost následku vyřazení z evidence, které znamenalo konkrétně pro uchazeče ztrátu nároku na výplatu renty po dobu 3 měsíců. To podle soudu představuje **výrazný zásah do jeho majetkových práv**.

Soud dále uvedl, že **žádný právní předpis nestanoví povinnost uchazeči komunikovat s úřadem práce elektronicky prostřednictvím e-mailu**. Povinnosti mohou být ukládány pouze na základě zákona a v jeho mezích. Proto nemůže jít

¹⁸⁵ Zpráva o šetření ochránce ze dne 26. 5. 2020, sp. zn. 3901/2019/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezeno/Edit/8846>

¹⁸⁶ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 1. 2020, č. j. 19 Ad 27/2019-29.

uchazeč ktíží, že i když dobrovolně v žádosti o zprostředkování zaměstnání uvedl e-mailovou adresu, následně této formy komunikace nevyužil. Soud považuje za omluvitelné, pokud se v době po skončení úředních hodin uchazeč nepokusil o jinak běžný telefonický kontakt s úřadem, neboť se domníval, že úřední hodiny platí pro kontakt s veřejností všeobecně. Není bez výjimky, že na veškerý kontakt různých institucí s veřejností včetně toho telefonického se vztahují pouze stanovené úřední hodiny. Za věrohodné považoval soud tvrzení uchazeče, že si schránky na budově úřadu, ve které mohl zanechat oznamení, nevšiml.

Soud navázal na aktuální judikaturu, když zdůraznil, že při posouzení věci přihlížel také k osobnosti uchazeče, tedy k tomu, že ze správního spisu nevyplývá, že by uchazeč své povinnosti neplnil již dříve, že by se jednalo o jeho opakování pochybení, a ani žádné indicie nesvědčí úcelovému vyhýbání se jeho povinnostem nebo jiné nekázni. Je nutné vzít také v úvahu, že uchazeč svou povinnost splnil **ihned následující den**, kdy se osobně na úřad práce dostavil a doložil potvrzení o dočasné neschopnosti. Tudíž si byl vědom svého pochybení, nevyckával až na případnou výzvu úřadu a nastalou situaci řešil sám, aktivně a z pohledu uchazeče poměrně běžným způsobem. Soud dospěl k závěru, že stěžovatel měl vážné důvody, které mu zabránily v nesplnění oznamovací povinnosti, a zrušil rozhodnutí ministerstva z důvodu nezákonnosti. Ministerstvo následně zrušilo rozhodnutí úřadu práce o vyřazení stěžovatele z evidence a řízení zastavilo.

I nás další stěžovatel¹⁸⁷ byl z důvodu nesplnění této oznamovací povinnosti vyřazen z evidence, a přišel tak o rentu z pracovního úrazu. NSS mu však dal za pravdu a zrušil rozhodnutí úřadu.¹⁸⁸

V obou uvedených případech tak po rozhodnutí správních soudů nebyla stěžovateli evidence přerušena a **pojišťovna jim vyplatila rentu zpětně** (za období, kdy byli původním rozhodnutím úřadu práce z evidence vyřazeni).

S ohledem na obtížnost včasného splnění této oznamovací povinnosti jsme v rámci připomínkového řízení žádali změnu zákona a našimi argumenty přispěli k tomu, že s účinností od 14. 4. 2020¹⁸⁹ je uchazeč povinen dočasnou neschopnost označit **nejpozději do 3 kalendářních dnů** od vydání potvrzení o dočasné neschopnosti uchazeče.

V návaznosti na změnu právní úpravy se nám podařilo úspěšně vyřešit případ uchazeče,¹⁹⁰ kterého úřad práce opět vyřadil z evidence, protože neoznámil svoji dočasnou neschopnost ještě v den vydání potvrzení. Přišel tak o rentu z pracovního úrazu ve výši 70 tisíc Kč. Na naše doporučení a s ohledem na novou právní úpravu ministerstvo rozhodnutí o vyřazení uchazeče v přezkumném řízení zrušilo. Úřad práce následně zastavil správní řízení o jeho vyřazení, protože odpadl důvod řízení. Evidence uchazeče u úřadu práce tedy nebyla přerušena a pojišťovna mu stejně jako v předchozích případech rentu doplatila.

¹⁸⁷ Zpráva o šetření ochránce ze dne 20. 4. 2020, sp. zn. 3371/2019/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8356>.

¹⁸⁸ Rozsudek NSS ze dne 7. 9. 2020, č. j. 1 Ads 213/2020-35.

¹⁸⁹ Zákon č. 161/2020 Sb., o některých úpravách v oblasti zaměstnanosti v souvislosti s mimorádnými opatřeními při epidemii a o změně zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

¹⁹⁰ Zpráva o šetření ochránce ze dne 23. 4. 2020, sp. zn. 4133/2019/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8694>

Také další stěžovatelka nestihla **oznámit** dočasné neschopnosti **úřadu práce** tentýž den, kdy jí lékař vydal potvrzení. Učinila tak až následující den. Stejně jako v předchozích případech ji úřady sankčně vyřadily z evidence.

Opět zastávaly názor, že stěžovatelka mohla oznamovací povinnost **splnit jakýmkoliv prokazatelným způsobem ještě týž den**, a to např. osobně, telefonicky, e-mailem nebo poštou, datovou schránkou, případně mohla potvrzení od lékaře předat spolehlivé třetí osobě, aby je na úřad včas doručila.

Připomněli jsme úřadům názor NSS, že s ohledem na dalekosáhlé závažné důsledky vyřazení z evidence musí úřad práce hledat proporcionalitu mezi těmito důsledky a závažností porušení povinnosti ze strany uchazeče o zaměstnání. **Pouzování této proporcionality se pak musí promítout do interpretace pojmu „vážný důvod“.**

Nebylo sporu o tom, že stěžovatelka nesplnila svou povinnost včas, její pochybení však neneslo žádné znaky účelového vyhýbání se povinnostem¹⁹¹ a nebylo přiměřené tvrdosti sankce, jež následovala. Úřad práce a ministerstvo se však ani v tomto případě nezabývaly posouzením proporcionality. **Vyřazení z evidence** jsme považovali za nepřiměřené. Uchazečka splnila oznamovací povinnost ihned následující den a také ostatní povinnosti doposud rádně plnila.

Dospěli jsme proto k závěru, že úřady pochybily, když nesprávně posoudily právní otázku **existence vážného důvodu** pro nesplnění oznamovací povinnosti stěžovatelkou. Ten v souladu s judikaturou NSS představoval právě nedostatek intenzity porušení povinnosti.

Navrhlí jsme proto ministerstvu jako opatření k nápravě provedení přezkumného řízení a zrušení rozhodnutí o vyřazení stěžovatelky z evidence. Tehdejší ministrně práce a sociálních věcí se ztotožnila s naší argumentací uvedenou ve zprávě o šetření¹⁹² a vyhověla našemu návrhu.

4. POVINNOST DODRŽOVAT REŽIM DOČASNÉ NESCHOPNOSTI

Uchazeč, kterému bylo vydáno potvrzení o dočasné neschopnosti plnit své povinnosti vůči úřadu práce z důvodu nemoci nebo úrazu, má **povinnost dodržovat režim dočasné neschopnosti**.¹⁹³ Musí se zdržovat v místě pobytu uvedeném v potvrzení o dočasné neschopnosti a dodržovat rozsah a dobu povolených vycházků.¹⁹⁴ Neplnění těchto povinností úřad práce posoudí jako maření součinnosti.¹⁹⁵

Úřad práce je oprávněn **kontrolovat, zda uchazeč dodržuje** režim dočasné neschopnosti.¹⁹⁶ Na kontroly se nevtahuje kontrolní řád.¹⁹⁷ Základní náležitosti

¹⁹¹ V této souvislosti úřad práce sdělil, že nelze posoudit, zda se ze strany stěžovatelky jednalo o nekorektní přístup. Stěžovatelka následující den svou zákonné povinnost splnila, což podle našeho názoru nesvědčí účelovému vyhýbání se povinnostem a nekorektnímu přístupu.

¹⁹² Zpráva o šetření ochránce ze dne 14. 10. 2019, sp. zn. 3750/2019/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezeno/Edit/7412>

¹⁹³ Ustanovení § 21 odst. 7 zákona o zaměstnanosti.

¹⁹⁴ Ustanovení § 5 písm. h) zákona o zaměstnanosti.

¹⁹⁵ Ustanovení § 31 písm. d) zákona o zaměstnanosti.

¹⁹⁶ Ustanovení § 127 odst. 3 zákona o zaměstnanosti.

¹⁹⁷ Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád).

procesního postupu stanoví zákon o zaměstnanosti. Má jít o kontrolu zjednodušenou a méně procesně formalizovanou. Když úřad práce kontrolou zjistí, že uchazeč nedodržel režim dočasné neschopnosti, musí vyhotovit o kontrole písemný záznam. V něm uvede skutečnosti, které zjistil. Stejnopusí záznamu doručí uchazeče a poskytovateli zdravotních služeb, který potvrzení o dočasné neschopnosti vydal.

Protože za nedodržení režimu dočasné neschopnosti hrozí uchazeči vyřazení z evidence, je nanejvýš žádoucí, aby v situacích, kdy uchazeč nebyl na místě zaštízen, bylo ve vši pochybnosti postaveno najisto, že skutečně nedodržel režim dočasné neschopnosti. Úřad práce musí udělat vše pro to, aby zjistil **skutkový stav bez důvodných pochybností**.

V praxi jsme se setkali s nesprávným postupem úřadu práce, který vyřadil uchazeče z evidence pro nedodržení režimu dočasné neschopnosti, aniž by zvonil na zvonek přímo u jeho bytu a aniž by se s ním pokusil v místě kontroly spojit telefonicky, a ověřit tak jeho přítomnost v bytě. Úřad práce považoval za dostačující, že zvonil na domovní zvonek, tj. před hlavním vstupem do domu.

Uvítali jsme, že úřad práce následně své rozhodnutí o vyřazení uchazeče sám zrušil (na základě podaného odvolání), a to s odkazem na **nové doporučení ministerstva ke změně způsobu provádění kontrol**. Nově tak mají zaměstnanci úřadu práce provádějící kontrolu povinnost spojit se s uchazečem **telefonicky** v případě, že nereaguje na zvonění. Zaměstnanci by při kontrole také měli zvonit nejen na zvonek u vchodu, ale rovněž na **zvonek u bytu**.¹⁹⁸

Ve skutkově podobném případu ministerstvo zrušilo v odvolacím řízení rozhodnutí úřadu práce o vyřazení uchazeče z evidence, protože pracovníci úřadu práce zařazili svá kontrolní zjištění o porušení režimu dočasné neschopnosti uchazeče **pouze** na tom, že zvonili u vchodových dveří, aniž by se pokusili uchazeče kontaktovat **jakkoliv jinak**. Podle ministerstva nezjistili dostatečně skutkový stav – neověřili, zda se v místě pobytu skutečně nachází, či nikoliv. Uchazeče proto nebylo možné vinit z nedodržení režimu dočasné neschopnosti.

Až NSS vyhověl¹⁹⁹ našemu dalšímu stěžovateli, kterého úřad práce nezastihl při kontrole dodržování režimu dočasné neschopnosti a vyřadil ho z evidence. Stěžovatel namítl, že jeho partnerka otevřela pracovnícům úřadu práce a sdělila jím, že neví, zda se uchazeč nachází doma. Učinila tak ve zlosti po předchozí partnereské hádce. Ve skutečnosti v době kontroly doma byl, avšak v jiné části domu, kde neslyšel zvonění. Podle soudu správní orgány nezohlednily stěžovatelovo tvrzení a nezjistily stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, neboť si na podporu svých závěrů neobstaraly dostatečné podklady pro vydání rozhodnutí. Konkrétně ho nekontaktovaly telefonicky, ačkoli telefonní číslo úřadu práce uvedl. Neprokázaly náležitě, že stěžovatel mařil součinnost s úřadem práce.

NSS se dále zabýval i situací, kdy úřad práce při kontrole nezastihl uchazeče v místě jeho bydliště, protože odešel na úřad práce obstarat podklady nezbytné pro jeho osvobození od soudního poplatku. Uchazeč byl dále omezeně mobilní, což v kombinaci s úředními hodinami úřadu práce vyústilo v jeho dřívější odchod z bydliště (potřeboval odejít z bydliště již v čase před povolenou vycházkou). Důvody, pro které uchazeč opustil bydliště, označil soud za **morálně přijatelné** a uznal je **vážnými pro**

¹⁹⁸ Zpráva o šetření ochránce ze dne 30. 10. 2023, sp. zn. 3144/2023/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezeny/Edit/12638>

¹⁹⁹ Rozsudek NSS ze dne 22. 2. 2024, č. j. 8 Ads 265/2022-33.

omluvu nedodržení léčebného režimu. Soud neshledal jednorázové pochybení uchazeče natolik závažným, aby musel nastoupit následek v podobě vyřazení.²⁰⁰

5. POVINNOSTI SOUVISEJÍCÍ SE ZPROSTŘEDKOVANÝM ZAMĚSTNÁNÍM

Účelem evidence je zprostředkování vhodného zaměstnání uchazeči v co nejkratší době. Co se považuje za **vhodné zaměstnání**, jsme popsali v kapitole III.3 – *Průběh evidence na úřadu práce*.

Uchazeč je povinen zprostředkované zaměstnání projednat ve stanoveném termínu a nesmí ho výslovně odmítnout ani zmařit nástup do něj jiným jednáním. V naprosté většině případů obdrží uchazeč od úřadu práce k projednání zaměstnání tzv. **doporučenku**. Do ní zaměstnavatel zaznamená výsledek pracovního pohovoru.

Pokud uchazeč **nesouhlasí** se záznamem v **doporučence**, je úřad práce v souladu s judikaturou NSS²⁰¹ povinen za účelem objektivního zjištění skutkového stavu zajistit **vyjádření zaměstnavatele**. Podle soudu je namísto zpochybněné skutečnosti řádně prověřit a provést za tímto účelem výslech příslušných pracovníků zaměstnavatele.

Pro úplnost však upozorňujeme i na rozsudek NSS,²⁰² podle kterého může úřad práce oprávněně považovat vyjádření zaměstnavatele za **hodnověrné**. Především na základě toho, že zaměstnavatel není povinen přijmout do zaměstnání uchazeče doporučeného úřadem práce, a nemá tedy důvod popsat průběh a výsledek jednání o nabízeném pracovním místě v rozporu se skutečností.

5.1 Odmítnutí vhodného zaměstnání

Odmítne-li uchazeč doporučené zaměstnání, úřad práce posuzuje proč. A pokud shledá, že uchazeč neměl k odmítnutí vážný důvod, vyřadí ho z evidence. Musí přitom jít o odmítnutí výslovné či významově velice blízké takovému jednání.

Podle nás není vážným důvodem pro odmítnutí zprostředkováno zaměstnání vzdálenost místa výkonu práce od místa bydliště uchazeče.²⁰³ Šetřili jsme případ, kdy vzdálenost dosahovala „pouze“ 10 km, přičemž dle informací dostupných na internetu jezdil mezi oběma místy každých 30 minut pravidelný autobusový spoj a cesta trvala 18 minut. Ani uchazečem namítaná výše mzdy ve zprostředkováném zaměstnání nepředstavuje vážný důvod pro jeho odmítnutí (pokud odpovídá zákonní výši minimální mzdy).

NSS v minulosti vyslovil názor, že není možné po úřadu práce požadovat, aby za situace, kdy se na trhu práce vyskytuje vhodné zaměstnání, toto nezprostředkoval.²⁰⁴ NSS je také přesvědčen, že uchazeč nemůže spravedlivě očekávat, že úřad práce bude čekat na možnost zprostředkovat mu zaměstnání pouze v dopravně

²⁰⁰ Rozsudek NSS ze dne 25. 10. 2022, č. j. 2 Ads 64/2022-52.

²⁰¹ Rozsudek NSS ze dne 2. 4. 2009, č. j. 3 Ads 153/2008-90.

²⁰² Rozsudek NSS ze dne 23. 3. 2011, č. j. 3 Ads 36/2011-72.

²⁰³ Zpráva o šetření ochránce ze dne 27. 11. 2023, sp. zn. 1218/2023/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezeny/Edit/13220>

²⁰⁴ Rozsudek NSS ze dne 6. 3. 2019, č. j. 7 Ads 10/2018-18.

lépe dostupném místě, pokud se na trhu práce vyskytne vhodné zaměstnání ve vzdálenější obci.

Zabývali jsme se vyřazením uchazeče z evidence za odmítnutí pracovního místa ze zdravotních důvodů. Uchazeč měl obavy z dvanáctihodinových a nočních směn ve zprostředkovaném zaměstnání, proto odmítl práci ve směnném provozu.²⁰⁵ Několik let před evidencí totiž onemocněl cukrovkou a aplikoval si inzulin. Onemocnění vyžadovalo pravidelný denní režim. O svém zdravotním stavu informoval úřad práce. Dokumenty, které měl úřad práce k dispozici, obsahovaly na několika mísťech záznam o ztíženém zdravotním stavu uchazeče, ale úřad práce ho při výběru zprostředkovaného zaměstnání nezohlednil. Přesto poté odmítnutí vyhodnotil jako maření součinnosti a uchazeče vyřadil z evidence. Postup úřadu práce jsme vyhodnotili jako chybný, protože úřad nedostatečně objasnil skutkový stav (zůstaly pochybnosti o zdravotním stavu uchazeče a o vhodnosti zprostředkovaného zaměstnání).

5.2 Zmaření zprostředkování zaměstnání či nástupu do něj jiným jednáním

Mařením součinnosti s úřadem práce je také zmaření zprostředkování zaměstnání či nástupu do zaměstnání jiným jednáním.²⁰⁶ Tím se myslí jednání, které bude **odlišné od odmítnutí nabízeného zaměstnání** [§ 30 odst. 2 písm. a) zákona o zaměstnanosti] či **neprojednání takového zaměstnání** ve stanovené lhůtě [§ 31 písm. b) téhož zákona].

Fakticky se bude jednat zejména o vystupování uchazeče v rámci pohovoru (výběrového řízení) u zaměstnavatele či sdělení skutečností, které způsobí, že zaměstnavatel nebude mít zájem uchazeče zaměstnat. Jde např. o projevení tolíko formálního zájmu uchazeče o nabízené zaměstnání z důvodu udřžení si evidence.

NSS konstatoval,²⁰⁷ že „(...) zařazení a vedení v evidenci uchazečů **není pouze formální záležitostí**, ale jejím primárním účelem je zprostředkovat uchazeče vhodné zaměstnání a umožnit mu opětovně se zařadit do pracovního procesu. **Snaha o získání zprostředkovaného zaměstnání** tak vyjadřuje smysl a účel zákona o zaměstnanosti, neboť může vést k tomu, že uchazeč získá zaměstnání, a tím naplní účel, pro který je v evidenci úřadu veden“.

Uchazeč by měl projevovat snahu o získání zprostředkovaného zaměstnání a poskytovat úřadu práce potřebnou součinnost s tím spojenou. Podle NSS²⁰⁸ „(...) je nutno potřebnou součinnost chápat jako spolupráci uchazeče s úřadem práce, ochotu k této spolupráci i k dalším úkonům směřujícím ke zprostředkování zaměstnání. Předpokládá se tedy skutečná snaha uchazeče získat zprostředkované zaměstnání. To znamená, že se uchazeč musí o zprostředkování zaměstnání skutečně **aktivně ucházet**, a to již v zaměstnavatelem vyhlášeném výběrovém řízení, které je předpokladem pro nástup do zaměstnání. Uchazeč by se měl **zdržet uvádění důvodů**,

²⁰⁵ Zpráva o šetření ochránce ze dne 17. 9. 2024, sp. zn. 3439/2023/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezeny/Edit/13390>

²⁰⁶ Ustanovení § 31 písm. e) zákona o zaměstnanosti.

²⁰⁷ V rozsudcích ze dne 9. 6. 2014, č. j. 5 Ads 42/2014-19, a ze dne 16. 10. 2020, č. j. 8 Ads 136/2019-40.

²⁰⁸ Rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, č. j. 3 Ads 33/2011-90, a ze dne 9. 6. 2014, č. j. 5 Ads 42/2014-19.

které mohou vést k nepřijetí do zaměstnání, s výjimkou tzv. vážných důvodů, a má u zaměstnavatele **vystupovat tak, aby jednání směřovalo k nástupu do zaměstnání**.

To znamená, že pokud úřad práce uchazeč zprostředkuje vhodné zaměstnání, je jeho povinností na výběrovém řízení vystupovat tak, aby u zaměstnavatele vzbudil zájem jej zaměstnat a byl do zaměstnání přijat. Ledaže by mu v tom bránily **vážné důvody**.

V naší praxi jsme se setkali s případy, kdy uchazeč při pohovoru např. požadoval specifickou úpravu šáten pro zaměstnance či vyjádřil nesouhlas s předepsaným pracovním oblečením. Úřad práce jednání posoudil jako zmaření nástupu do zaměstnání jiným jednáním, protože nešlo o vážné důvody. S tím jsme se ztotožnili. Rovněž NSS potvrdil vyřazení zmíněného uchazeče, který až v odvolání začal tvrdit, že se léčil s neprekonatelným odporem k oblékání se do stejnokrojů (myšleno montérky) na psychiatrii. Svá tvrzení však ani v odvolacím řízení neprokázal. Podle soudu bylo zjevné, že se jedná o účelová tvrzení stěžovatele, která směřují k tomu, aby se vyhnul nástupu do zprostředkovaného zaměstnání.²⁰⁹

Úřad práce posoudil podle našeho názoru nesprávně jako zmaření nástupu do zprostředkovaného zaměstnání situaci, kdy uchazečka při projednání tohoto zaměstnání pravdivě informovala zaměstnavatele o jiné rozjednané pracovní nabídce. Uchazečka již před konáním výběrového řízení doložila úřadu práce reálný příslib zaměstnání od zaměstnavatele v dopravě s tím, že ji zaměstná, pokud bude disponovat řidičským oprávněním skupiny D a profesním průkazem řidiče. O toto místo usilovala, proto absolvovala na vlastní náklady výcvik k získání požadovaného řidičského oprávnění. Bylo velmi pravděpodobné, že tuto práci získá, přesto se zúčastnila pohovoru u zaměstnavatele, kterého jí zprostředkoval úřad práce. Ten ji však nepřijal, protože měl zájem o dlouhodobé obsazení pracovního místa – pokud by však uchazečka posléze získala již rozjednanou pozici, zřejmě by po krátké době od nástupu zprostředkované zaměstnání ukončila.

Úřad práce uchazečku vyřadil z evidence a ministerstvo její vyřazení potvrdilo. Podle nich by mohlo být k příslibu zaměstnání přihlédnuto jako k vážnému důvodu, pokud by se jednalo o jistotu nástupu do zaměstnání v přiměřeně blízké době. Úřady však vyhodnotily, že se v tomto případě nejednalo o nepodmíněný příslib jistého zaměstnání, neboť jeho realizace byla závislá na splnění několika podmínek.²¹⁰ My jsme nespřávali v jednání uchazečky maření součinnosti s úřadem práce, ale naopak korektní upozornění na to, že již reálně podnikala kroky k získání zaměstnání v dopravě. Úřady se s naší argumentací neztotožnily. Je otázkou, jak by se s případem vypořádaly správní soudy. Stěžovatelka však správní žalobu nepodala. Ochránce o případu pouze vyrozuměl vládu a ta ho vzala na vědomí.²¹¹

²⁰⁹ Rozsudek NSS ze dne 9. 11. 2021, č. j. 10 Ads 206/2021-36.

²¹⁰ Zpráva o šetření ochránce ze dne 25. 8. 2020, sp. zn. 6961/2019/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/9648>

Závěrečné stanovisko ochránce ze dne 6. 4. 2021, sp. zn. 6961/2020/VOP, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/9666>

²¹¹ Vyrozumění ochránce vládě České republiky ze dne 5. 10. 2021, sp. zn. 15/2021/SZD, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/9748>

Jiný případ našeho stěžovatele²¹² se dostal až k NSS. Ministerstvo totiž nesouhlasilo s rozhodnutím Krajského soudu v Ústí nad Labem,²¹³ který podpořil stěžovatele, a podalo kasační stížnost. NSS potvrdil rozhodnutí krajského soudu a dal stěžovateli za pravdu.²¹⁴ O co šlo?

Úřad práce zprostředkoval stěžovateli pracovní místo ve výrobní hale. Stěžovatel toto místo ve výběrovém řízení výslově neodmítl, ale poprvadě se zmínil o svém dalším rozjednaném zaměstnání – rozvozu pizzy. Zmínil také, že pokud jde o manuální práci, není zručný. Zaměstnavatel ho při dopoledním pracovním pohovoru nepřijal z důvodu informace o jiném rozjednaném zaměstnání. Odpoledne uchazeč absolvoval pracovní pohovor u rozvoze pizzy. Ani ten ale nedopadl dobře. Uchazeč neuspěl z důvodu neznalosti města a zaměstnání nezískal. Úřady vyhodnotily, že uchazeč zmařil svůj nástup do zaměstnání zprostředkovaného úřadem práce, protože zaměstnavatele na dopoledním pohovoru informoval o dalším rozjednaném zaměstnání. My jsme věc prošetřili a dospěli k závěru, že úřad práce i ministerstvo nesprávně posoudily jednání stěžovatele během pracovního pohovoru. Trváme na tom, že pokud uchazeč ve výběrovém řízení pravdivě (ne účelově) informuje zaměstnavatele o jiné (reálné) pracovní nabídce, nejde o maření součinnosti a nemůže to vést k jeho vyřazení z evidence. Navrhli jsme oběma úřadům, aby do budoucna důsledně zkoumaly skutkový stav. Úřad práce naše doporučení přijal, ministerstvo nikoli. Naše závěry však podpořily správní soudy.

Už jsme zmínilí výše, že se stěžovatel bránil proti vyřazení i správní žalobou. Krajský soud vyhodnotil, že správní orgány neobstaraly dostatečné podklady k průběhu pracovního pohovoru u zprostředkovaného zaměstnavatele a rozhodovaly na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Neověřovaly věrohodnost příslibu zaměstnání (rozvozu pizzy) a tvrzení uchazeče, že ho zprostředkovaný zaměstnavatel nepřijal i z důvodu menší zručnosti. Krajský soud zrušil rozhodnutí o vyřazení stěžovatele z evidence a NSS jeho rozhodnutí potvrdil. Uchazeči se tak obnovila evidence; hledí se na něj jako na evidovaného po celou dobu a zdravotní pojišťovna mu vrátila již uhrazené pojistné.

Zabývali jsme se také případem stěžovatelky,²¹⁵ která v žádosti o zprostředkování zaměstnání podané v měsíci červnu, tudíž v době před školními prázdninami, projevila zájem o práci na zkrácený pracovní úvazek z důvodu péče o svou devítiletou dceru. Úřad práce jí však zprostředkoval zaměstnání na plný úvazek. Stěžovatelka projednala doporučenku se zaměstnavatelem a namítala nemožnost skloubení plného pracovního úvazku s péčí o dceru, navíc během blížících se prázdnin. Zaměstnavatel stěžovatelce do doporučenky zaznamenal, že ji **nepřijal z důvodu nevyhovující pracovní doby**. Úřad práce posoudil jednání stěžovatelky u výběrového řízení jako maření součinnosti a z evidence ji vyřadil. Ministerstvo rozhodnutí zruší-

²¹² Zpráva o šetření ochránce ze dne 25. 10. 2022, sp. zn. 10945/2022/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/12530>

Závěrečné stanovisko ochránce ze dne 6. 6. 2023, sp. zn. 10945/2022/VOP, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/12532>

²¹³ Rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 4. 10. 2023, č. j. 75 Ad 8/2022-73.

²¹⁴ Rozhodnutí NSS ze dne 26. září 2024, č. j. 2 Ads 322/2023.

²¹⁵ Zpráva o šetření ochránce ze dne 16. 3. 2021, sp. zn. 5559/2020/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/9036>

Závěrečné stanovisko ochránce ze dne 14. 9. 2021, sp. zn. 5559/2020/VOP, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/9640>

lo a věc vrátilo úřadu práce k důslednějšímu posouzení. Vytklo mu, že se nezabýval důsledně námitkou stěžovatelky, proč nelze považovat péči o dceru za vážný důvod.

Úřad práce kontaktoval vedení školy, aby ověřil provozní dobu školní družiny a z toho posoudil časové možnosti stěžovatelky k vyzvedávání dcery. K péči o dítě či jeho školní docházce totiž může být přihlédnuto jako k **vážnému důvodu** omlouvajícímu nesplnění zákonné povinnosti uchazeče. Úřad práce zkoumal naplnění vážného důvodu (spočívajícího v povinné školní docházce dcery stěžovatelky) s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu. Z vyjádření školy a zaměstnavatele zjistil, že výkonem zaměstnání na plný úvazek nebude péče o dceru ani její školní docházka nijak omezena. Tedy že péče o dceru není překážkou pro výkon zaměstnání na plný úvazek. Potvrdil tak, že zprostředkované zaměstnání je zaměstnáním vhodným a naopak závadným je jednání stěžovatelky u pracovního pohovoru. Setrval tak na závěru, že stěžovatelka jiným jednáním zmařila nástup do zaměstnání, a výradil ji z evidence. Ministerstvo vyřazení potvrdilo. Oba správní orgány se opírají o judikaturu správních soudů, ty zastávají názor, že uchazeč se musí o zprostředkování zaměstnání skutečně aktivně ucházet a na výběrovém řízení u potenciálního zaměstnavatele **vystupovat tak, aby byl do zaměstnání přijat**. I když zprostředkované zaměstnání výslově neodmítne, je povinen **zdržet se uvádění důvodu**, které mohou vést k nepřijetí do zaměstnání, s výjimkou tzv. vážných důvodů.

Uznáváme, že se úřady napodruhé již rádně zabývaly otázkou, zda je stěžovatelka schopna vykonávat zprostředkované zaměstnání i při docházce její dcery do školního zařízení, přičemž nejzistily žádnou překážku. **Opomenuly** však skutečnost, že by stěžovatelka do nového zaměstnání nastoupila během školních prázdnin, a tudíž **by péče o dceru po dobu letních prázdnin mohla být překážkou výkonu zaměstnání na plný pracovní úvazek**. Trváme na tom, že stěžovatelka **měla pro své jednání u výběrového řízení vážný důvod**, spočívající v obavě o zajištění péče o dceru po dobu letních prázdnin. Tento důvod lze podřadit pod důvody hodné zvláštního zřetele.²¹⁶ Rozhodnutí o vyřazení stěžovatelky pro maření součinnosti s úřadem práce bez vážného důvodu tak považujeme za **nezákonné**. Ministerstvo ale naše argumenty nepřijalo a v přezkumném řízení rozhodnutí o vyřazení stěžovatelky z evidence nezrušilo. Případ jsme tak ukončili bez dosažení nápravy. I to se v naší praxi občas stane.

5.3 Povinnosti související s individuálním akčním plánem (IAP)

O IAP jako nástroji zvýšené péče o uchazeče jsme se zmínili výše v kapitulo III.3.2.1. Zákon stanoví uchazeči povinnost poskytnout součinnost úřadu práce při jeho vypracování, aktualizaci a vyhodnocování a povinnost plnit podmínky v něm stanovené.²¹⁷ Jestliže uchazeč bez vážného důvodu některou z těchto povinností nesplní, úřad práce ho vyřadí z evidence.

Zabývali jsme se případem stěžovatele,²¹⁸ který se měl podle IAP dostavit na tzv. skupinové poradenství na úřadě práce. Špatně si ale poznačil datum do diáře.

²¹⁶ Ustanovení § 5 písm. c) bod 7 zákona o zaměstnanosti.

²¹⁷ Ustanovení § 33 odst. 2 zákona o zaměstnanosti.

²¹⁸ Zpráva o šetření ochránce ze dne 5. 3. 2024, sp. zn. 6310/2023/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/12960>

Když to zjistil, volal na úřad práce a omluvil se. Úřad práce ho ale vyřadil z evidence s tím, že nesplnil povinnost stanovenou v IAP bez vážného důvodu. Nicméně špatné poznačení data v kontextu s dalším jednáním stěžovatele považujeme za lidský **omluvitelný omyl** v souladu s judikaturou NSS.²¹⁹ Pokud by byl stěžovatel k situaci lhostejný, jistě by se „neobtěžoval“ úřad práce na svůj omyl upozorňovat a vysvětlovat mu důvody zmeškání termínu skupinového poradenství.

I v tomto případě považujeme vyřazení stěžovatele z evidence za nepřiměřenou sankci, neodpovídající nízké míře porušení jeho povinnosti. Minimální míru porušení povinnosti stěžovatele, který se dopustil omluvitelného omylu, jeho aktivní snahu o nápravu situace, dosavadní přístup k plnění povinností vůči úřadu práce (předchozí evidence trvala nepřetržitě dokonce 19 let) i aktivní snahu nalézt si zaměstnání měly úřady promítout do interpretace pojmu „vážný důvod“ a tyto skutečnosti ve svém souhrnu **posoudit jako omluvitelný omyl, který je vážným důvodem hodným zvláštěho zřetele**. Nerozporovali jsme, že stěžovatel pochybil, ostatně to i sám uznal, jeho pochybení však neneslo žádné znaky účelového vyhýbání se povinnostem a nebylo přiměřené tvrdosti sankce, jež následovala.

Také NSS se zabýval vyřazením uchazeče pro nesplnění podmínky stanovené v IAP bez vážného důvodu.²²⁰ Úřad práce uložil uchazeči povinnost doložit, že kontaktoval za účelem získání zaměstnání 5 zaměstnavatelů. Uchazeč tuto povinnost nemohl splnit, protože se nacházel ve finanční krizi. Úřad práce uchazeče za nesplnění povinnosti stanovené v IAP sankčně vyřadil. Soud se následně zabýval otázkou, zda mohla mít špatná finanční situace uchazeče zásadní vliv na nesplnění povinnosti. Oproti úřadům v ní naopak spatřoval vážný důvod omlouvající nesplnění uložené povinnosti. Vyřazení podle soudu neobstálo ani v testu proporcionality.

5.4 Důsledky vyřazení z evidence

Vyřazení z evidence citelně dopadá především do finančního zabezpečení nezaměstnaného:

- Pobíral-li vyřazený uchazeč podporu v nezaměstnanosti, musí ji vrátit.
- Vyřazení má vliv i na úhradu pojistného na veřejné zdravotní pojištění. Po vyřazení z evidence totíž uchazeč přestává být osobou, za kterou hradí pojistné stát. A pokud nenastoupí do zaměstnání či za něj stát neplatí pojistné z jiného důvodu (např. pobírá invalidní důchod), musí si pojistné hradit sám v kategorii tzv. osob bez zdanitelných příjmů. Když pojistné hradit nebude, vznikne mu dluh u zdravotní pojišťovny.²²¹
- Jestliže uchazeč pobírá dávky pomoci v hmotné nouzi, v důsledku vyřazení z evidence o ně přijde, neboť přestává splňovat jednu z podmínek pro jejich poskytování (neurčí-li úřad práce, že ho bude i nadále považovat za osobu v hmotné nouzi). Vyřazenému uchazeči však může úřad práce přiznat dávku mimořádné okamžité pomoci. Ta je ale nenároková – zda úřad práce žadateli dávku poskytne, závisí na jeho uvážení. O dávku je možné žádat opakováně každý měsíc.

²¹⁹ Rozsudek NSS ze dne 11. 5. 2021, č. j. 1 Ads 52/2021-31.

²²⁰ Rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2021, č. j. 1 Ads 62/2021-43.

²²¹ Podle § 8 odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění je zdravotní pojišťovna povinna vymáhat na dlužníkovi zaplacení pojistného včetně penále.

Rozhodnutí o vyřazení z evidence může úřad práce vydat **do 3 let** ode dne nesplnění zákonné povinnosti, přičemž se vyřazení provádí **zpětně** k tomuto dni. Od tohoto dne se také počítá sankční doba vyřazení, resp. doba, po jejímž uplynutí může být uchazeč znovu zařazen do evidence. Úřad práce může uchazeče znovu zařadit do evidence **na základě nové žádosti** po uplynutí doby 3 měsíců ode dne vyřazení. Nicméně znovu zařadit se lze vždy až **od data podání nové žádosti**, nikoliv zpětně.²²² Toto pravidlo způsobuje v praxi nemalé a nečekané potíže.

Zabývali jsme se např. případem uchazečky, kterou úřad práce vyřádil z evidence **v lednu 2022 zpětně k prosinci 2019, kdy nesplnila svou oznamovací povinnost**. Před rozhodnutím o vyřazení byla tudíž po celou dobu v evidenci. Úřad práce se o nesplnění oznamovací povinnosti dozvěděl až v prosinci 2021. Zpětným vyřazením jí fakticky byla zrušena prevážná část její evidence na úřadě práce a musela vracet podporu a doplácet pojistné na veřejné zdravotní pojištění. O znovařazení do evidence mohla podle zákona požádat po uplynutí doby 3 měsíců ode dne vyřazení. V tuto dobu však byla vedena v evidenci, nemohla proto žádat o znovařazení. Učinila tak ihned poté, kdy se v lednu 2022 o svém vyřazení dozvěděla. Úřad práce ji znovařadil do evidence, ale až ode dne podání nové žádosti. Nemohl ji zařadit zpětně ihned po uplynutí doby 3 měsíců od jejího vyřazení a obnovit evidenci do minulosti (do roku 2020). Pokud by to šlo, podstatně by se jí snížil její dluh na pojistném.

Rekapitujeme, že uvedený postup má oporu v zákoně. Zákonodárce stanovil poměrně dlouhou dobu 3 let od nesplnění zákonné povinnosti, kdy úřad práce může vydat rozhodnutí o vyřazení, a to zpětně ke dni nesplnění té které povinnosti. Ustanovení zákona nám z tohoto pohledu připadá velmi tvrdé a zakládající nejistotu uchazeče. V roce 2020 jsme proto připomínkovali novelu zákona o zaměstnanosti a navrhovali, aby rozhodnutí o vyřazení bylo možné vydat pouze do 18 měsíců. Nebyli jsme však úspěšní.

5.5 Možnosti obrany proti vyřazení z evidence

Proti rozhodnutí o vyřazení z evidence má uchazeč právo podat **odvolání**.²²³ **Odvolání však nemá tzv. odkladný účinek**.²²⁴ Znamená to, že přestože uchazeč podal odvolání, hledí se na něho jako na „vyřazeného“ až do doby, než bude případně rozhodnuto jinak.

Jestliže ministerstvo odvolání zamítne a rozhodnutí úřadu práce o vyřazení potvrď, má uchazeč možnost podat **podnět ochránci**. Ten není zpoplatněn a obecně platí, že by tak měl uchazeč učinit co nejdříve. Ochránce se totiž může pokusit dosáhnout změny, jestliže od právní moci napadeného rozhodnutí neuplynula v den doručení podnětu **doba delší jednoho roku**.²²⁵

²²² Ustanovení § 30 odst. 4 zákona o zaměstnanosti.

²²³ Odvolání se podává úřadu práce, který rozhodnutí vydal, a to do 15 dnů od doručení rozhodnutí. Pokud o odvolání nerozhodne sám úřad práce, postoupí ho k rozhodnutí ministerstvu.

²²⁴ Ustanovení § 143 zákona o zaměstnanosti.

²²⁵ Ustanovení § 12 odst. 2 písm. c) zákona o veřejném ochránci práv.

Ochránce nemůže přímo zrušit rozhodnutí o vyřazení uchazeče, ale může navrhнуть úřadům, aby samy rozhodnutí o vyřazení zrušily v tzv. přezkumném řízení.²²⁶ To úřady mohou zahájit právě nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy rozhodnutí o vyřazení nabyla právní moci.²²⁷ Na zahájení přezkumného řízení ale není právní nárok.

Uchazeč, který byl neúspěšný v odvolacím řízení, může také podat **správní žalobu k soudu**,²²⁸ a to ve lhůtě 2 měsíců od doručení rozhodnutí ministerstva o zamítnutí odvolání. Po uplynutí lhůty již nelze žalobu podat.

Soudní řízení podléhá zaplacení soudního poplatku.²²⁹ Za určitých okolností může soud na základě žádosti přiznat účastníkovi řízení osvobození od soudního poplatku.²³⁰ Pro řízení před krajským soudem není nezbytné právní zastoupení. Předseda senátu ale může uchazeči, u něhož jsou předpoklady, aby byl osvobozen od soudních poplatků, a je-li to nezbytně třeba k ochraně jeho práv, na návrh ustanovit usnesením zástupce. Tím může být i advokát.²³¹

Žaloba nemá odkladný účinek na vykonatelnost rozhodnutí o vyřazení z evidence.²³² I nadále platí, že je uchazeč vyřazen, dokud správní soud nerozhodne jinak a rozhodnutí o vyřazení nezruší.

Krajský soud je oprávněn rozhodnutí úřadu práce o vyřazení **zrušit**, shledá-li jej nezákoným.²³³ Proti rozhodnutí krajského soudu je možné do 2 týdnů od jeho doručení podat tzv. **kasační stížnost** Nejvyššímu správnímu soudu. V řízení o kasační stížnosti před NSS již musí být uchazeč povinně zastoupen advokátem.

Jak už jsme uvedli výše, z našich zkušeností vyplývá, že správní soudy leckdy posuzují tzv. vážné důvody pro nesplnění povinností uchazeče vstřícněji než správní orgány. Podání správní žaloby má jednoznačně smysl v případech, kdy se lidé bez úmyslu svévolně poruší zákon dostali v důsledku vyřazení do svízelné situace.

²²⁶ Podnět k přezkumnému řízení může úřadu práce či ministerstvu podat i sám uchazeč.

²²⁷ Zrušit rozhodnutí o vyřazení v přezkumném řízení může úřad nejpozději do 15 měsíců od nabytí právní moci rozhodnutí.

²²⁸ Místně příslušný je krajský soud, v jehož obvodu má uchazeč bydliště nebo se tam zdržuje.

²²⁹ Soudní poplatek za správní žalobu proti rozhodnutí správního orgánu činí 3000 Kč.

²³⁰ Podle § 36 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, účastník, který **doloží, že nemá dostatečné prostředky**, může být na vlastní žádost usnesením předsedy senátu zčásti osvobozen od soudních poplatků. Přiznat účastníkovi osvobození od soudních poplatků zcela lze pouze výjimečně, jsou-li pro to zvlášť závažné důvody.

²³¹ Podle § 35 odst. 10 soudního řádu správního.

²³² Správní soud však za určitých okolností může na návrh odkladný účinek přiznat.

²³³ Ochránce tuto možnost nemá.

VII.

Ochrana zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele

1. PRÁVNÍ ÚPRAVA A VYMEZENÍ POJMŮ

Obecně platí, že pokud zaměstnavatel dluží zaměstnanci mzdu, může se zaměstnanec domoci svých nároků u soudu. Jestliže je však zaměstnavatel v platební neschopnosti, může dlužnou mzdu vyplatit úřad práce.

Podmínky upravuje zákon č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele.

Zaměstnavatel je v platební neschopnosti tehdy, jestliže neuspokojil splatné²³⁴ **mzdové nároky** zaměstnanců, a to dnem následujícím po

- vyhlášení tzv. **moratoria před zahájením insolvenčního řízení**, nebo
- dny, kdy bylo oznámeno zahájení insolvenčního řízení příslušným soudem.²³⁵

Zákon se však nevztahuje na zaměstnavatele:

- proti kterému nelze vést insolvenční řízení,²³⁶
- který je usídlen mimo EU a zaměstnance vyslal k výkonu práce do České republiky.

Mzdovými nároky jsou:

- mzda nebo plat a jejich náhrady,
- odstupné,
- odměna podle dohody o pracovní činnosti nebo dohody o provedení práce.²³⁷

Zaměstnanec může požádat o uspokojení svých mzdových nároků kteroukoliv pobočku úřadu práce.²³⁸ Úřad práce zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup informace o zaměstnavateli, jehož zaměstnanci mohou uplatnit své mzdové nároky neprodleně poté, co se o jeho platební neschopnosti dozvídají. Současně úřad zveřejní, v jaké lhůtě se mohou zaměstnanci o své nároky přihlásit.²³⁹

²³⁴ Splatný mzdový nárok je takový, který nebyl uspokojen v termínu výplaty podle zákoníku práce – § 3 písm. e) zákona o ochraně zaměstnanců.

²³⁵ U nadnárodního zaměstnavatele také dnem, od kterého je považován za platebně neschopného v jiném členském státě EU. Nadnárodní zaměstnavatel je takový, který vedle české republiky provozuje činnost i v jiném členském státě EU – § 3 písm. d) zákona o ochraně zaměstnanců.

²³⁶ Viz § 6 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon). Jde např. o kraje či obce, veřejné vysoké školy, zdravotní pojišťovny atd.

²³⁷ Viz § 3 písm. b) zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele. U dohody o provedení práce však musí být výdělek takový, aby zaměstnanci vznikla účast na nemocenském pojištění.

²³⁸ Ustanovení § 4 odst. 1 zákona o ochraně zaměstnanců.

²³⁹ Ustanovení § 4 odst. 4 zákona o ochraně zaměstnanců.

Mzdové nároky mohou zaměstnanci uplatnit nejpozději **do 5 měsíců a 15 dnů** ode dne, kdy bylo vyhlášeno moratorium před zahájením insolvenčního řízení nebo oznámeno zahájení insolvenčního řízení.

Jestliže v této lhůtě zaniklo moratorium vyhlášené před zahájením insolvenčního řízení nebo soud rozhodl o insolvenčním návrhu jinak než vydáním rozhodnutí o úpadku,²⁴⁰ lze mzdové nároky uplatnit **nejpozději v den zániku moratoria nebo v den právní moci soudního rozhodnutí**.

Není-li v uvedených lhůtách uplatněn, nárok na uspokojení mzdových nároků od úřadu práce zaniká. Zaměstnanci však zůstane možnost vymáhat je soudně.²⁴¹

Podle zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele se lze domoci pouze těch mzdových nároků, které vznikly v tzv. rozhodném období. Do něj spadá:

- kalendářní měsíc, ve kterém bylo vyhlášeno moratorium před zahájením insolvenčního řízení nebo ve kterém bylo oznámeno zahájení insolvenčního řízení,
- předcházející 3 kalendářní měsíce
- a 3 následující kalendářní měsíce.²⁴²

Příklad:

Zahájení insolvenčního řízení bylo oznámeno v květnu. Do rozhodného období tedy spadají mzdové nároky vzniklé v květnu a ve 3 předcházejících měsících (únor, březen, duben), jakož i ve 3 následujících měsících (červen, červenec, srpen).

Pro posouzení, zda mzdový nárok spadá do rozhodného období, je důležité, ve kterém kalendářním měsíci nárok vznikl, nikoliv kdy se stal splatným. Obvykle není mzda splatná v kalendářním měsíci, za který náleží, ale až v měsíci následujícím. V uvedeném příkladu tedy do rozhodného období nespadne mzda za leden, i když by byla splatná v únoru a únor se již v rozhodném období nachází.²⁴³

Mzdové nároky nemůže uplatňovat zaměstnanec, který byl v rozhodném období u zaměstnavatele současně jeho statutárním orgánem (nebo členem statutárního orgánu) nebo osobou, která má rozhodující vliv na činnost zaměstnavatele a měl u zaměstnavatele nejméně 25 % majetkovou účast.²⁴⁴

Mzdové nároky mohou zaměstnanci uplatnit nejvýše v rozsahu, který odpovídá **3 kalendářním měsícům rozhodného období**.²⁴⁵

Celková výše mzdových nároků vyplacených 1 zaměstnanci nesmí překročit za 1 měsíc tzv. **rozhodnou částku – jedenapůlnásobek výše průměrné mzdy**

²⁴⁰ Např. zastavil řízení pro nedostatek majetku zaměstnavatele.

²⁴¹ Ustanovení § 4 odst. 5 zákona o ochraně zaměstnanců.

²⁴² Podle § 3 písm. f) zákona o ochraně zaměstnanců.

²⁴³ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 3. 2019, č. j. 57 A 54/2018-39: „Splatnost mzdového nároku představuje další podmítku pro to, aby žádost podaná zaměstnancem na úřad práce mohla být úspěšná. Nelze ji však ztotožňovat se vznikem mzdového nároku jakožto podmínkou, která vymezuje okruh zaměstnanců, kteří jsou vůbec považováni za zaměstnance pro účely aplikace zákona o ochraně zaměstnanců... Ke splatnosti mzdového nároku teoreticky vůbec nemusí dojít v rozhodném období...“

²⁴⁴ Ustanovení § 2 odst. 3 zákona o ochraně zaměstnanců.

²⁴⁵ Ustanovení § 5 odst. 1 zákona o ochraně zaměstnanců.

v národním hospodářství za předchozí kalendářní rok.²⁴⁶ Vychází se z rozhodné částky platné v den vyhlášení moratoria před zahájením insolvenčního řízení nebo v den oznámení zahájení insolvenčního řízení.

Poté, co zaměstnanec dostal od úřadu práce alespoň část uplatněných mzdových nároků, může úřad práce uspokojit jeho další mzdové nároky vůči témuž zaměstnavateli. Ale až po skončení kalendářního měsíce, v němž uplynulo 12 měsíců od posledního měsíce, za který byl mzdový nárok žadatele úřadem práce uspokojen.

Příklad:

Poslední měsíc, za který dostal zaměstnanec od úřadu práce uplatněné mzdové nároky, je leden roku 2023. Musí uplynout 12 měsíců (únor 2023 – leden 2024). Až pak je možné ze strany úřadu práce uspokojit další mzdové nároky.

Dalšími mzdovými nároky však budou ty, které žadateli vznikly později. Nikoliv ty, které již uplatnil v původní žádosti, a z různých důvodů nebyly zcela uspokojeny.

Půjde tedy o situace, kdy bude později zahájeno nové (další) insolvenční řízení a stanovena nová lhůta pro podání žádosti úřadu práce. Od toho se pak odvine nové rozhodné období, do kterého musí spadat zaměstnancem uplatněné další mzdové nároky.

Dodatečné doplácení již částečně přiznaných mzdových nároků by neodpovídalo pravidlu o celkové výši mzdových nároků vyplacených 1 zaměstnanci za 1 měsíc. Stejně tak by bylo v rozporu s tím, že zákon umožňuje uplatnění (a tedy uspokojení) mzdových nároků za nejvýše 3 kalendářní měsíce.²⁴⁷

2. POSTUP ÚŘADU PRÁCE PŘI USPOKOJENÍ DLUŽNÝCH MZDOVÝCH NÁROKŮ ZAMĚSTNANCŮ

Úřad práce neprodleně od uplatnění mzdových nároků alespoň jedním ze zaměstnanců písemně vyzve zaměstnavatele, aby nejpozději do 7 dnů předložil písemný seznam dlužných mzdových nároků všech svých zaměstnanců za rozhodné období.²⁴⁸

Jestliže zaměstnavatel (popř. tzv. osoba s dispozičním oprávněním²⁴⁹) tuto povinnost nesplní, úřad práce rozhodne o přiznání mzdových nároků za dobu a ve výši, kterou uplatnil zaměstnanec – pokud předložil doklady, které jejich výši, jakož i dobu, za kterou je uplatňuje, prokazatelně osvědčují.²⁵⁰ Jestliže zaměstnanec takové doklady nepředloží, úřad práce mu přizná měsíční mzdový nárok ve výši částky rovnající se **minimální mzdě** platné ke dni oznámení o zahájení insolvenčního

²⁴⁶ Rozhodnou částku vyhlašuje a zveřejňuje ministerstvo ve Sbírce zákonů vždy s účinností od 1. 5. na 12 kalendářních měsíců.

²⁴⁷ SEIDL, P., KADLEC, M. *Zákon o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele: Komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-4-4]. ASPI_ID KO118_2000CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

²⁴⁸ Podle § 7 odst. 1 zákona č. 118/2000 Sb.

²⁴⁹ Ve smyslu insolvenčního zákona jde o osobu, které v průběhu insolvenčního řízení přísluší právo nakládat s majetkovou podstatou ohledně všech oprávnění, ze kterých se skládá.

²⁵⁰ Na základě § 9 odst. 3 zákona o ochraně zaměstnanců.

řízení.²⁵¹ Stejně bude úřad práce postupovat v situaci, kdy výše mzdového nároku, kterou zaměstnanec uplatňuje, nesouhlasí s tím, co vykázal zaměstnavatel, a skutečnou výši nelze prokázat.

Proti rozhodnutí úřadu práce se lze bránit odvoláním k ministerstvu. Následně je možné podat správní žalobu k soudu.

V podnětech ochránci si zaměstnanci nejčastěji stěžují právě na to, že jejich **mzdové nároky úřad práce uspokojil pouze ve výši rovnající se minimální mzdě**.²⁵² Jde o situace, kdy zaměstnavatel nereaguje na výzvu úřadu práce a zaměstnanec podle názoru úřadu práce nedoloží doklady prokazatelně osvědčující výši mzdových nároků a dobu, za kterou je uplatňuje.

V této souvislosti jsme se setkali s následující praxí úřadu práce:²⁵³

Zaměstnavatel na výzvu úřadu práce k vykázání dlužných mzdových nároků nereagoval. Zaměstnanec úřadu práce doložil pracovní smlouvu, mzdový výměr, potvrzení o zaměstnání a výplatní listy. To úřadu práce postačovalo pro osvědčení výše mzdových nároků a doby, za kterou nalezí. Zaměstnanec však podle úřadu neprokázal, že finanční prostředky skutečně neobdržel. Úřad práce tedy zaměstnanci přiznal mzdové nároky pouze ve výši rovnající se minimální mzdě.

Zaměstnanec úřadu práce nabízel výpis z bankovního účtu, z kterého vyplývalo, že na tento účet, kam mu pravidelně přicházela mzda, požadovanou částku nedostal. Úřad práce ale výpis nepřijal. Podle úřadu lze nevyplacení mzdy prokázat jen dokladem o zúčtování mzdy za požadovaný měsíc opatřený písemným prohlášením zaměstnavatele (popř. jeho mzdové účetní), že předmětné mzdové nároky v rámci výplatního termínu nevyplatil.

Výplatní lístky nepodepsané a nepotvrzené zaměstnavatelem, ani čestné prohlášení zaměstnance nejsou podle úřadu práce ani ministerstva průkazným dokladem o tom, že zaměstnavatel mzdu skutečně nevyplatil. Mzdu totiž mohl zaměstnanec obdržet v hotovosti nebo poštovní složenkou. Zaměstnanec se tak ocitá v neřešitelné situaci, kdy po něm úřad práce vyžaduje prokázání skutečnosti, která se nestala.

Doklady, které úřady po zaměstnancích vyžadují, však předpokládají součinnost a benevolenci zaměstnavatele, jež je v případech jeho platební neschopnosti málo pravděpodobná. Jestliže požadované dokumenty není schopen od zaměstnavatele získat ani úřad práce pod hrozbou sankce,²⁵⁴ jen stěží lze očekávat, že se to podaří zaměstnanci.

²⁵¹ Ustanovení § 9 odst. 4 zákona o ochraně zaměstnanců.

²⁵² Stranou necháváme podněty zaměstnanců, jejichž mzdové nároky úřad práce neuspokojil vůbec z důvodu nesplnění zákonnych podmínek – např. proto, že nespadal do rozhodného období apod. V takovém případě totiž nezbývá než podateli podnětu vysvětlit omezení vyplývající z právní úpravy.

²⁵³ Zpráva o šetření ochránce ze dne 23. 12. 2016, sp. zn. 6154/2015/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5454>

Závěrečné stanovisko ochránce ze dne 2. 5. 2017, sp. zn. 6154/2015/VOP, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5458>

²⁵⁴ Pokud zaměstnavatel ve stanovené lhůtě písemně nevykáže dlužné mzdové nároky zaměstnanců, dopouští se tím přestupku podle § 140 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnlosti. Může za něj být uložena pokuta až 500 000 Kč.

Nejvyšší soud vyslovil názor,²⁵⁵ že pokud byla uzavřena dohoda o výplatě mzdy na bankovní účet zaměstnance a zaměstnanec na určený účet mzdu ve stanoveném termínu neobdržel, považuje se povinnost zaměstnavatele vypllatit mzdu za nesplněnou. Zaměstnanci náleží veškerá oprávnění z toho vyplývající. Například je oprávněn okamžitě zrušit pracovní poměr podle § 56 odst. 1 písm. b) zákoníku práce, neobdrží-li dlužnou mzdu na bankovní účet ve stanoveném termínu. A to i v případě, že ho zaměstnavatel vyzval k převzetí mzdy v hotovosti.

Za situace, kdy soudy, včetně Nejvyššího soudu, přijímají výpis z bankovního účtu za důkaz svědčící o nevyplacení mzdy, není podle nás přípustné, aby správní orgány postupovaly zcela odlišně a požadovaly další (jiné) doklady, které někteří zaměstnanci nejsou schopni ani po vynaložení nejvyššího úsilí získat. Zvlášť když zaměstnavatel nereaguje a nespolupracuje ani s úřadem práce. Výpis z bankovního účtu tak považujeme za důležitý doklad svědčící o nevyplacení mzdy.²⁵⁶

NSS rovněž dovodil, že po zaměstnanci nelze požadovat, aby prokázal, že se něco nestalo – tedy že neobdržel mzdu nebo jiná plnění: „*V podstatě může zaměstnanec zpravidla doložit, že dříve mu byla mzda vyplácena v určité výši určitým způsobem (např. převodem určité částky na konkrétní účet ...). To, že v konkrétní měsíc či měsíce mu mzda či její část vyplacena nebyla, může v podstatě pouze tvrdit, případně v některých případech dokládat či osvědčovat nepřímo (např. přehledem částek poukázaných na jeho účet, z něhož plyne, že za daný měsíc mu nebyla zaměstnavatelem na účet poukázána dříve obvykle zasílaná částka).*“²⁵⁷

Dále je podle soudu „zřejmé, že zaměstnanec disponuje jen omezenými možnostmi, jak prokazatelně osvědčit výši mzdových nároků a dobu, za kterou je uplatňuje. Ještě těžší postavení má pak zaměstnanec v situaci, kdy se jeho zaměstnavatel nachází v platební neschopnosti, dlouhodobě neplní své povinnosti a účelově nespolupracuje s úřadem práce či insolvenčním správcem“.

Pokud zákon v této souvislosti hovoří o tom, že úřad práce přizná mzdrové nároky za dobu a ve výši, kterou uplatnil zaměstnanec, pokud zaměstnanec předloží doklady, které tyto nároky **prokazatelně osvědčují**, pak podle NSS nejde v žádném případě o povinnost **prokázat** uplatňovaný nárok.

Důkazní standard „prokazatelného osvědčení“ se podle soudu blíží „přiměřené pravděpodobnosti“.²⁵⁸ Po zaměstnanci tak lze podle soudu „*spravedlivě žádat, aby osvědčil, že existuje jeho pracovní vztah k zaměstnavateli a že a jakou od něho do posudu dostával mzdu. Dále musí přesvědčivě tvrdit, co na mzdě mu nebylo vyplaceno, ač být vyplaceno mělo, případně, má-li k tomu možnost, osvědčit či doložit, že obvyklá výplata mzdy neproběhla*“.

²⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 3. 2005, sp. zn. 21 Cdo 2019/2004, dostupný z: <http://www.nsoud.cz>.

²⁵⁶ Pokud zaměstnavatel a zaměstnanec uzavřeli dohodu o výplatě mzdy na bankovní účet. Taková dohoda může být písemná i ústní – pak o jejím uzavření svědčí zejména to, že zaměstnavatel mzdu po celou dobu existence pracovního poměru na účet vyplácel.

²⁵⁷ Rozsudek NSS ze dne 16. 4. 2020, č. j. 2 Ads 273/2018-45. Shodně rozsudek téhož soudu ze dne 25. 6. 2020, č. j. 5 Ads 244/2019-49.

²⁵⁸ NSS odkazuje na svůj rozsudek ze dne 26. 3. 2008, č. j. 2 AzS 71/2006-82, a na něj navzující stálou judikaturu.

VIII.

VYBRANÁ STANOVISKA OCHRÁNCE

sp. zn. 116/2021/VOP

Zpráva o šetření ve věci zařazení likvidátora do evidence uchazečů o zaměstnání

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan A., bytem xxxx (dále také „stěžovatel“), se stížností na postup Úřadu práce České republiky - krajské pobočky v Ostravě (dále také „úřad práce“) při rozhodování o jeho zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání (dále také „evidence“).

Stěžovatel uvedl, že v únoru 2020 ho soud jmenoval likvidátorem. Pro svůj špatný zdravotní stav však nemohl funkci likvidátora vykonávat. V červnu 2020 požádal úřad práce o zprostředkování zaměstnání a podporu v nezaměstnanosti a podal soudu žádost o zproštění funkce likvidátora. K datu podání podnětu veřejnému ochránci práv stěžovatel nebyl zařazen v evidenci a nebyla mu přiznána podpora v nezaměstnanosti, protože v červnu 2020 úřad práce správní řízení do doby rozhodnutí soudu o zproštění funkce likvidátora přerušil.

Vyřizování věci jsem se na základě pověření veřejného ochránce práv JUDr. Stanislava Křečka ujala já, neboť na mě přenesl svoji působnost²⁵⁹ na úseku správy zaměstnanosti a práce. Na základě podnětu stěžovatele jsem zahájila šetření postupu úřadu práce.

A. SHRNUTÍ ZÁVĚRŮ

Úřad práce je odpovědný za zjištění skutkového stavu věci, a za tím účelem je povinen opatřit podklady pro vydání rozhodnutí. Požádá-li o zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání úřadu práce osoba jmenovaná likvidátorem, je úřad práce povinen zjišťovat, zda ke dni podání žádosti o zprostředkování zaměstnání činnost likvidátora skutečně vykonávala, či nikoliv.

Dne 11. 6. 2020 podal stěžovatel úřadu práce žádost o zprostředkování zaměstnání a o podporu v nezaměstnanosti. V žádosti o zprostředkování zaměstnání uvedl, že je likvidátorem. Následně podal soudu žádost o zproštění funkce likvidátora. Úřad práce řízení přerušil a vyčkával nabytí právní moci rozhodnutí soudu o této žádosti.

Úřad práce pochybil tím, že sám nezjišťoval, zda stěžovatel ke dni podání žádosti o zprostředkování zaměstnání funkci likvidátora skutečně vykonával,

²⁵⁹ Podle § 2 odst. 4 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

a za tím účelem aktivně neopatřoval potřebné podklady pro vydání rozhodnutí a neprováděl dokazování; namísto toho řízení přerušil.

B. SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Usnesením z února 2020 (právní moc dne 25. 3. 2020) jmenoval Krajský soud v Ostravě stěžovatele likvidátorem společnosti B, s. r. o., v likvidaci. Stěžovatel byl v té době v dlouhodobé pracovní neschopnosti, a to od 3. 6. 2019 do 10. 6. 2020.

Dne 11. 6. 2020 podal stěžovatel úřadu práce žádost o zprostředkování zaměstnání a o podporu v nezaměstnanosti. V žádosti o zprostředkování zaměstnání uvedl, že je likvidátorem společnosti B, s. r. o., v likvidaci, což úřad práce ověřil v obchodním rejstříku. Téhož dne stěžovatel úřadu práce sdělil, že podal soudu žádost o zproštění funkce likvidátora pro dlouhodobé zdravotní problémy, že společnost má pozastavenou živnost 10 let a že mu z tohoto titulu neplynou žádné příjmy. Následně soud podal žádost o zproštění funkce likvidátora. Dne 15. 6. 2020 úřad práce telefonicky kontaktoval stěžovatele s tím, že je třeba vyčkat rozhodnutí soudu o jeho žádosti o zproštění funkce likvidátora. Dne 18. 6. 2020 obdržel stěžovatel oznámení úřadu práce o tomto, s čímž vyjádřil nesouhlas. Nato ho dne 19. 6. 2020 úřad práce opět telefonicky kontaktoval s tím, že je třeba vyčkat rozhodnutí soudu v jeho věci. Dne 26. 6. 2020 stěžovatel obdržel usnesení úřadu práce o přerušení řízení s tím, že jeho **zařazení do evidence závisí na řešení předběžné otázky ve věci zproštění funkce likvidátora, o které nepřísluší úřadu práce rozhodovat**. Dne 18. 9. 2020 úřad práce telefonicky kontaktoval stěžovatele s dotazem, jak pokračuje soudní jednání ve věci. Stěžovatel sdělil, že řízení nadále pokračuje.

Usnesením ze dne 10. 12. 2020 rozhodl soud o odvolání stěžovatele z funkce likvidátora. V usnesení soud uvedl, že bylo prokázáno, že po celou dobu neučinil žádný úkon směřující k likvidaci a že ho odvolává z důvodu jeho nepříznivého zdravotního stavu (trpí cukrovkou II. typu, obezitou III. stupně a hypertenzí, omezuje jeho pracovní způsobilost), kdy na něm nelze spravedlivě požadovat, aby funkci vykonával. Dne 17. 12. 2020 stěžovatel zaslal usnesení soudu úřadu práce. Dne 22. 12. 2020 ho úřad práce telefonicky požádal o doložku právní moci na usnesení soudu a upozornil ho, že může doložit jakékoli jiné důkazy o tom, že ze zdravotních důvodů nemohl vykonávat funkci likvidátora. Dne 30. 12. 2020 se stěžovatel osobně dostavil na úřad práce. Sdělil, že proti usnesení soudu o odvolání z funkce likvidátora podal odvolání, protože soud neuvedl, ke kterému datu je odvolán z funkce likvidátora. Úřad práce opakováně uvedl, že může doložit **relevantní lékařské potvrzení**, že ze zdravotních důvodů nemůže a nemohl vykonávat funkci likvidátora. To stěžovatel odmítl s tím, že mu lékař takové potvrzení nevystaví.

Dne 29. 1. 2021 se úřad práce obrátil na soud s žádostí o součinnost. Dne 2. 2. 2021 Krajský soud v Ostravě sdělil, že usnesení o odvolání stěžovatele z funkce likvidátora nabyla právní moci dne 6. 1. 2021. Úřad práce tedy pokračoval ve správném řízení a rozhodnutím z února 2021 stěžovatele zařadil do evidence k datu podání žádosti dne 11. 6. 2020 a přiznal podporu v nezaměstnanosti k datu podání žádosti dne 11. 6. 2020.

C. PRÁVNÍ HODNOCENÍ

Uchazečem o zaměstnání (dále také „uchazeč“) nemůže být osoba jmenovaná likvidátorem v době, kdy tuto činnost vykonává.²⁶⁰ Zařazení uchazeče ve funkci likvidátora do evidence úřadu práce je tedy podmíněno nevykonáváním této činnosti. Není proto rozhodující údaj o jmenování osoby do funkce likvidátora vedený v obchodním rejstříku, ale skutečnost, zda činnost **fakticky vykonává**.

Tyto závěry vyplývají i z judikatury Ústavního soudu²⁶¹ a Nejvyššího správního soudu (dále také „NSS“). NSS konstatoval,²⁶² že pokud je fyzická osoba v právním smyslu slova likvidátorem, avšak činnost likvidátora nevykonává, pak tato fyzická osoba může být uchazečem o zaměstnání a jejímu zápisu do evidence uchazečů o zaměstnání nic nebrání. Za faktickou nečinnost však nelze podle NSS považovat přechodná omezení způsobená zdravotním stavem. Správnímu orgánu je podle NSS třeba uložit, aby doplnil dokazování se zaměřením na zjištění, zda v rozhodném období osoba činnost likvidátora skutečně vykonávala, či nikoliv. Za tím účelem je třeba vyslechnout především podrobně tuto osobu, popřípadě též svědky, které musí označit. Teprve **takto doplněné dokazování umožní správnímu orgánu učinit správný závěr o řešené otázce** (zda v rozhodném období osoba činnost likvidátora skutečně vykonávala, či nikoliv).

NSS dále uvedl,²⁶³ že zákonodárce zamýšlel odlišit situace, kdy již pro samotné zastávání určité funkce nemůže být fyzická osoba uchazečem o zaměstnání, od situace, kdy samotné zastávání určité funkce nepředstavuje samo o sobě důvod, pro který nemůže být fyzická osoba uchazečem o zaměstnání; k tomu, aby osoba zastávající funkci a vykonávající s touto funkcí související činnost nemohla být uchazečem o zaměstnání, musí tedy přistoupit ještě další zákonem předvídaná podmínka, kterou představuje faktický výkon této činnosti. Právě do této skupiny spadá též § 25 odst. 1 písm. o) zákona o zaměstnanosti. Je totiž nutné odlišit, kdy je fyzická osoba likvidátorem a činnost likvidátora vykonává, od situace, kdy fyzická osoba sice likvidátorem v právním smyslu je, avšak činnost likvidátora fakticky nevykonává. **Podmínky pro zařazení do evidence uchazečů splní i fyzická osoba, která je sice likvidátorem, avšak tuto činnost nevykonává.**

NSS dospěl k závěru,²⁶⁴ že k nezařazení do evidence uchazečů o zaměstnání nepostačí samotná skutečnost, že osoba žádající o zprostředkování zaměstnání zastávala funkci likvidátora. Účelem právní úpravy zařazení (resp. nezařazení) uchazeče do evidence uchazečů není automaticky vyloučit ty osoby, které zastávají určitou funkci, účelem je naopak vyloučit ty osoby, které mají z této funkce příjmy, nebo by je mít měly. Nastane-li tak situace, kdy je likvidátorem společnosti jmenována osoba, která za tuto funkci nemá možnost pobírat jakoukoliv odměnu,

²⁶⁰ Ustanovení § 25 odst. 1 písm. o) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

²⁶¹ Nález Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2009, sp. zn. II. ÚS 435/09; dostupný z: www.nalus.usoud.cz

²⁶² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2010, č. j. 4 Ads 95/2009-99; dostupný z: www.nssoud.cz

²⁶³ Obdobně také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2019, č. j. 8 Ads 203/2018-35; dostupný z: www.nssoud.cz

²⁶⁴ Tamtéž.

neboť společnost je již bez majetku a fakticky nefunguje, pak nelze akceptovat, aby byla taková osoba touto skutečností znevýhodněna oproti jiným uchazečům o zaměstnání. Pokud totiž skutečně z funkce likvidátora žádny příjem nemá, nelze tuto funkci považovat za funkci obdobnou zaměstnání v pracovněprávním vztahu, jejíž existence by bránila zařazení do evidence. V každém projednávaném případě je tedy nutné přihlédnout k tomu, zda osoba, která činnost likvidátora skutečně vykonává, a lze předpokládat, že je za tuto činnost odměňována, od situace, kdy osoba je likvidátorem, ale činnost likvidátora vykonávat fakticky nemůže, případně ji v jistém rozsahu vykonává, ale není reálné, aby za tuto činnost pobírala odměnu. V soudem projednávaném případě přitom bylo zjevné, že společnost, jejíž likvidátorkou byla žadatelka jmenována, již není funkční a nic nenasvědčovalo tomu, že by žadatelka mohla být za svou funkci likvidátora odměňována tak, aby bylo možné tuto odměnu považovat za příjmy adekvátní příjmům plynoucím z pracovněprávního vztahu. **Správní orgány vůbec nehodnotily, zda měla žadatelka možnost fakticky pobírat za funkci likvidátora odměnu a tuto funkci reálně vykonávat.**

Na tyto závěry odkázal NSS i v dalším rozsudku,²⁶⁵ kde ke konkrétní kauze uvedl, že z obchodního rejstříku plyne, že společnost v likvidaci je dlouhodobě zcela nečinná. NSS je přesvědčen, že úřad práce mohl mít v době svého rozhodování dostatek podkladů pro to, aby žadatele z evidence uchazečů o zaměstnání nevyřadil (pozn. v tomto případě šlo nikoliv o nezařazení, nýbrž o vyřazení z evidence). NSS není známo, jakým způsobem by měl žadatel poskytnout další důkazy k neexistující skutečnosti – k tomu, že určitou činnost nevykonává. Pro posouzení věci je podle NSS podstatné, že funkci likvidátora nevykonává, a není třeba činit další dokazování, zda byl v minulosti za výkon funkce odměňován apod. Dotčená společnost je již řadu let nekontaktní, bez fungujícího statutárního orgánu a žadatel k ní nemá žádoucí vazbu. Nečinnost společnosti je patrná i z obchodního rejstříku, podle něhož společnost dlouhodobě **neplní ani své základní povinnosti spočívající v zakládání listin** do obchodního rejstříku; je zjevně nefunkční.

Správní orgán odpovídá za to, že bude zjištěn **stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti**,²⁶⁶ a za tím účelem je povinen opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí.²⁶⁷ V řízení povolenostním, resp. oprávněnostním (tj. v řízení o žádosti), nabývá na významu aktivita účastníků řízení (jejich návrhy, důkazy apod.), přičemž správní orgán ze své iniciativy zjišťuje zejména okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu.²⁶⁸ Oproti tomu v tzv. povinnostních řízeních (tj. tam, kde má být uložena povinnost z moci úřední) ovládaných vyšetřovací zásadou je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch adresátů povinností.²⁶⁹

Za zjištění skutkového stavu věci je tedy primárně odpovědný správní orgán vedoucí řízení a tento správní orgán je také primárně povinen opatřit podklady pro vydání rozhodnutí. Účastníci řízení jsou na druhou stranu povinni správnímu

²⁶⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2021, č. j. 2 Ads 231/2020-29; dostupný z: www.nssoud.cz

²⁶⁶ Ustanovení § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

²⁶⁷ Podle § 50 odst. 2 správního řádu.

²⁶⁸ Podle § 50 odst. 3 správního řádu.

²⁶⁹ Tamtéž.

orgánu při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí poskytovat potřebnou **součinnost**.²⁷⁰ Judikatura k tomu dodává, že obecná povinnost správních orgánů opatřovat podklady pro rozhodnutí a postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, je doplňována povinností účastníků řízení poskytnout potřebnou součinnost, případně označit důkazy na podporu svých tvrzení.²⁷¹

Ten, kdo tvrdí nějakou skutečnost, je povinen toto tvrzení prokázat. Účastníci řízení jsou povinni označit důkazy, které jsou jim známy, na podporu svých tvrzení.²⁷² Skutečnost, že má účastník řízení povinnost označit důkazy na podporu svých tvrzení, neznamená, že by jimi byl správní orgán vázán. Správní orgán nemá povinnost je provést, pokud je považuje za nadbytečné, resp. může provést rovněž důkazy další. Správní orgán však vždy provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.²⁷³ S otázkou, jaké důkazy provedl a s jakým výsledkem, se musí správní orgán vypořádat v odůvodnění rozhodnutí.²⁷⁴

Z výše uvedené judikatury a právní úpravy vyplývá, že požádá-li o zařazení do evidence uchazeče o zaměstnání osoba jmenovaná likvidátorem, je úřad práce povinen zjišťovat, zda žadatel(ka) tuto činnost skutečně vykonává, či nikoliv. Za tím účelem je úřad práce povinen provést dokazování a opatřit podklady pro rozhodnutí. Podle NSS má správní orgán učinit dokazování se zaměřením na zjištění, zda v rozhodném období žadatel(ka) činnost likvidátora skutečně vykonával(a), či nikoliv. Za tím účelem je třeba **vyslechnout** především podrobně žadatele(ku), popřípadě též svědky, které musí žadatel(ka) označit. Tepřve takto doplněné dokazování umožní správnímu orgánu učinit správný závěr o řešené otázce.²⁷⁵

Jsem přesvědčena, že úřad práce je povinen postupovat uvedeným způsobem i v situaci, kdy žadatel(ka) podal(a) soudu návrh na zproštění funkce likvidátora. Připouštím, že o takovém návrhu nepřísluší úřadu práce rozhodnout, jak sám uvedl, nicméně skutečnost podání takového návrhu nezbavuje úřad práce povinnosti zjišťovat stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Kromě toho likvidátor může navrhнуть soudu, aby ho funkce zprostil, prokáže-li, že na něm nelze spravedlivě požadovat, aby funkci vykonával.²⁷⁶ Kritérium „nelze-li to na něm spravedlivě požadovat“ se podle komentářové literatury²⁷⁷ uplatní jak na skutečnosti existující již v době jeho jmenování, tak především na skutečnosti **nastalé poté**, co byl likvidátor do funkce jmenován soudem. Domnívám se dále, že nelze zcela ztotožnit situaci, kdy nelze na likvidátora spravedlivě požadovat, aby funkci vykonával (jejíž posouzení úřadu práce nepřísluší), se situací, kdy likvidátor funkci fakticky nevykonává, jejíž posouzení a zkoumání úřadu práce přísluší a je pro jeho rozhodnutí ve věci relevantní.

²⁷⁰ Ustanovení § 50 odst. 2 správního rádu.

²⁷¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2019, č. j. 1 AzS 367/2018-34; dostupný z: www.nssoud.cz

²⁷² Ustanovení § 52 správního rádu.

²⁷³ Tamtéž.

²⁷⁴ Podle § 68 odst. 3 správního rádu.

²⁷⁵ Blíže srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2010, č. j. 4 Ads 95/2009-99; dostupný z: www.nssoud.cz

²⁷⁶ Ustanovení § 191 odst. 3 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů.

²⁷⁷ LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1-654)*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. 2400 s.

Úřad práce byl povinen postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a byl povinen opatřit podklady pro rozhodnutí ve věci. V intencích výše popsaného rozsudku NSS měl zkoumat, zda stěžovateli ve výkonu činnosti likvidátora nebranily objektivní příčiny nikoliv přechodného charakteru, na které stěžovatel poukázal. Jinými slovy, úřad práce měl být aktivní, a ne pouze pasivně po dobu půl roku vyčkávat rozhodnutí soudu o odvolání stěžovatele z funkce likvidátora. Aktivní měl být o to víc, když mu bylo známo, že se stěžovatel nachází ve svízelné finanční situaci, kdy mu skončila dočasná pracovní neschopnost a nevykonává pracovní činnost. Úřad práce tak zaujal výklad, že jakmile je někdo likvidátorem, nemůže být uchazečem o zaměstnání, neboť automaticky vykonává činnost likvidátora, pokud soud nerozhodne o jeho zpětném odvolání.

Tomuto nesprávnému výkladu je pak poplatné i **nedostatečně, resp. vůbec neprovedené dokazování**. Úřad práce měl v souladu s uvedenou judikaturou a v návaznosti na sdělení stěžovatele mimo jiné zjišťovat, zda je společnost funkční či dlouhodobě zcela nečinná a nekontaktní a zda stěžovatel jako likvidátor učinil úkony směřující k likvidaci. To mohl úřad práce ověřit z obchodního rejstříku, případně se dotázat rejstříkového soudu.²⁷⁸ Úřad práce se také měl blíže zabývat zdravotním stavem stěžovatele a případně se dotázat ošetřujícího lékaře stěžovatele či přinejmenším stěžovatele v rámci své poučovací povinnosti o možnosti doložit relevantní lékařské potvrzení informovat dříve než v prosinci 2020, tedy půl roku po podání žádosti o zařazení do evidence.

Úřad práce tak zcela rezignoval na zjišťování skutkového stavu, opatřování podkladů pro rozhodnutí a dokazování ve věci, což ve vyjádření k zahájenému řešení zdůvodnil tím, že důkazní břemeno je na stěžovateli. To nepopíram. Vzhledem k tomu, že stěžovatel úřadu práce **sdělil relevantní skutečnosti** jak o svém zdravotním stavu (kdy byl v dlouhodobé pracovní neschopnosti, která nebyla jen přechodným omezením, a po jejím skončení pro vyčerpání celkové podpůrčí doby podstoupil operaci s následnou rekonsilencií), tak o nefunkčnosti společnosti, se však nemohu s pasivním přístupem úřadu práce spokojit. Ostatně, ani Nejvyššímu správnímu soudu není známo, jakým způsobem by měl stěžovatel poskytnout další důkazy k neexistující skutečnosti – k tomu, že nevykonává určitou činnost.²⁷⁹

Pasivní vyčkávání na rozhodnutí soudu o odvolání stěžovatele z funkce likvidátora a přerušení řízení o zařazení stěžovatele do evidence a přiznání podpory v nezaměstnanosti pro předběžnou otázku proto považuji za nepřípustnou **nečinnost**, která je v rozporu se zákonem. Takový postup nemohu považovat ani za vyhovující principum dobré správy, které mají správní úřady při své činnosti naplnňovat.²⁸⁰

V této souvislosti je třeba doplnit, že „*dobrá správa*“ označuje takový postup úřadu, který je nejen v souladu se zákonem, ale zároveň mu nelze vytknout svévoli, úcelovost, vyhýbavost, neefektivnost, liknavost a jiné nezádoucí projevy. Cílem dobré správy je např. požadavek, aby se úřad nevyhýbal posouzení otázky nebo přijetí rozhodnutí ve věci, která spadá do jeho působnosti.²⁸¹

²⁷⁸ Podle § 147b zákona o zaměstnanosti.

²⁷⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2021, č. j. 2 Ads 231/2020-29; dostupný z: www.nssoud.cz

²⁸⁰ Blíže viz <https://www.ochrance.cz/dokument/principy-dobre-spravy/>.

²⁸¹ Princip odpovědnosti.

Nemohu proto akceptovat sdělení úřadu práce obsažené ve vyjádření k zahájenému šetření, že stěžovateli byla ze strany úřadu práce věnována maximální pozornost. Oceňuji však, že se úřad práce na konci ledna 2021 obrátil na soud se žádostí o součinnost.

Dospěla jsem k závěru, že úřad práce pochybil tím, že sám nezjišťoval, zda stěžovatel ke dni podání žádosti o zprostředkování zaměstnání funkci likvidátora skutečně vykonával, a za tím účelem aktivně neopatřoval potřebné podklady pro vydání rozhodnutí a neprováděl dokazování; namísto toho řízení přerušil.

D. INFORMACE O DALŠÍM POSTUPU

Zprávu o šetření zasílám řediteli Úřadu práce České republiky - krajské pobočky v Ostravě Ing. Petru Prokopovi a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Vzhledem k tomu, že ve vztahu ke stěžovateli již k nápravě došlo, mám na mysli spíše obecná opatření k nápravě uvedených pochybení do budoucna.

Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

Brno 27. května 2021

Mgr. Monika Šimůnková v. r.
zástupkyně veřejného ochránce práv

Datum 19. února 2024

Vážená paní A.,

stěžovala jste si na postup Úřadu práce ČR, krajské pobočky pro hlavní město Prahu (úřad práce), ve věci Vašeho zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání, podpory v nezaměstnanosti a řešení Vaší třízivé situace, v níž jste se nezaviněně ocitla.

Prošetřil jsem postup úřadu práce a dospěl jsem k závěru, že **nepochybíl** při Vašem zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání a výpočtu podpory v nezaměstnanosti. Níže svůj závěr zdůvodňuji.

Skutkový stav

V listopadu 2021 Vám skončila rodičovská dovolená. Od prosince 2021 jste se měla vrátit do zaměstnání, avšak sídlo společnosti [název společnosti], a. s. (společnost), bylo zrušeno. Společnost již od ledna 2021 neměla statutárního zástupce, neboť stávající člen představenstva a jediný akcionář zemřel. Vaše výzvy zaměstnavateli k přidělování práce proto zůstaly bez reakce a od prosince 2021 Vám zaměstnavatel dlužil (a bohužel stále dluží) mzdu a odstupné ve výši 214 005 Kč.

V listopadu 2021 podal Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových návrh soudu na zrušení společnosti s likvidací. Soud usnesením z června 2022 společnost zrušil s likvidací a jmenoval likvidátorku.

Zápočtový list

Dne 3. června 2022 jste požádala úřad práce o vystavení potvrzení o zaměstnání (zápočtový list) podle ustanovení § 342 odst. 2 zákoníku práce. Úřad práce Vás v odpovědi ze dne 13. června 2022 informoval, že požadované potvrzení nelze vydat, protože zákonné zmocnění úřadu práce vystavit potvrzení o zaměstnání nelze vztáhnout na případ úmrtí statutárního orgánu a vlastníka akciové společnosti jakožto právnické osoby. Úřad práce Vás dále informoval o možnosti řešení situace, a to ukončením pracovního poměru z Vaší strany a následném oznamení zdravotní pojišťovně a okresní správě sociálního zabezpečení. **Nemohu tedy přisvědčit** Vašemu tvrzení, že se Vám nedostalo rady, jak situaci řešit.

Kromě toho podotýkám, že pracovněprávní poradenství poskytuje **oblastní inspektoři práce**.²⁸² Zaměstnanec může pracovní poměr okamžitě zrušit již tehdy, když mu zaměstnavatel nevyplatil mzdu nebo její část do 15 dnů po uplynutí období splatnosti.²⁸³

Pracovní poměr jste okamžitě zrušila k 30. červnu 2022. Do této doby trval Váš pracovní poměr a měla byste být zdravotně pojištěna z tohoto titulu.

Dne 22. července 2022 doručil Váš zástupce úřadu práce žádost o pomoc v třízivé situaci, resp. opakovánou žádost o vystavení potvrzení o zaměstnání. Úřad práce v odpovědi ze dne 10. srpna 2022 uvedl, že zákonné zmocnění úřadu práce vystavit potvrzení o zaměstnání nelze vztáhnout na případ úmrtí jediného vlastníka akciové

²⁸² Ustanovení § 5 odst. 1 písm. j) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce.

²⁸³ Ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

společnosti jakožto právnické osoby. Souhlasím s tím, že nebylo v kompetenci úřadu práce Vám vydat zápočtový list. Ten ostatně není pro jednání s potenciálními zaměstnavateli ani úřady nezbytný, jak Vašeho zástupce **správně informoval** úřad práce. Postačuje doklad o ukončení pracovního poměru a doklad o jeho doručení.

Prestože jste pracovní poměr okamžitě zrušila k 30. červnu 2022, požádala jste úřad práce o zařazení do evidence a o podporu v nezaměstnanosti až dne 5. října 2022. Důvody této prodlevy jste nesdělila.

Mohu tak jen předpokládat, že jste čekala například na vydání zápočtového listu kompetentním subjektem. Pokud tomu tak bylo, mrzí mě, že jste si neověřila, že při podání žádosti o zprostředkování zaměstnání není nutné ho doložit ihned (pokud vůbec). Ze spisové dokumentace nevyplývá, že by Vás úřad práce vyzkoušel, že by to bylo třeba. V praxi se zahájí správní řízení dnem podání žádosti o zprostředkování zaměstnání a do doby doložení potřebných dokladů může úřad práce řízení přerušit s tím, že po jejich doložení zařadí žadatele do evidence zpětně již ke dni podání žádosti. Mimoto likvidátorka (jmenovaná v červnu 2022) Vám na základě žádosti Vašeho zástupce **vystavila zápočtový list v srpnu 2022** a v září 2022 Vám vystavila potvrzení zaměstnavatele pro účely posouzení nároku na podporu v nezaměstnanosti.

Zařazení do evidence a podpora v nezaměstnanosti

V říjnu 2022 Vás úřad práce na základě Vašich žádostí zařadil do evidence uchazeče u zaměstnání a přiznal Vám podporu v nezaměstnanosti (od 5. října 2022 do 28. února 2023), bohužel v nízké výši.

Pro výpočet podpory v nezaměstnanosti je důležitý průměrný čistý výdělek z posledního zaměstnání, pokud zakládalo účast na důchodovém pojistění. Vaše zaměstnání u společnosti trvalo 7 let, přičemž dobou důchodového pojistění bylo do 31. prosince 2020 a od 1. prosince 2021 do 30. června 2022. K tomuto dni jste okamžitě zrušila pracovní poměr. Žádost o podporu v nezaměstnanosti jste však nepodala po ukončení posledního zaměstnání, ale až dne 5. října 2022. Vznikla tak určitá časová mezera mezi posledním zaměstnáním a zařazením do evidence. Tu ve Vašem případě vyplnila tzv. náhradní doba zaměstnání, která se stala podle zákona poslední započitatelnou dobou před podáním žádosti. Touto náhradní dobou zaměstnání je ve Vašem případě osobní péče o dítě do věku 4 let.²⁸⁴ V takových případech je výše podpory minimální, neboť se stanovuje koeficientem z průměrné mzdy v národním hospodářství.²⁸⁵ Zjednodušeně řečeno, protože jste o podporu nepožádala ihned po skončení pracovního poměru, nemohlo se při výpočtu podpory vycházet z výdělku dosahovaného Vámi v zaměstnání, ale z náhradní doby zaměstnání, jež bezprostředně předcházela podání Vaší žádosti o podporu a kterou byla osobní péče o dítě do věku 4 let (do 16. listopadu 2022). Šetřením jsem dospěl k závěru, že úřad práce při Vašem zařazení do evidence a přiznání podpory postupoval v souladu se zákonem.

V listopadu 2022 jste soudu podala insolvenční návrh. V prosinci 2022 prohlásil soud na majetek zaměstnavatele konkurs a na výzvu soudu jste insolvenční návrh

²⁸⁴ Ustanovení § 41 odst. 3 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

²⁸⁵ Ustanovení § 51 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti.

doplnila o přihlášku pohledávky. V červnu 2023 soud zrušil konkurz pro nemajetnost a Vaše pohledávka zůstala neuspokojena.

Vedoucí odboru rodiny, zdravotnictví a práce Mgr. Petra Šuplerová Vás již informovala, že úřad práce je možné žádat o uspokojení mzdových nároků vůči zaměstnavateli za podmínky, že je zaměstnavatel v platební neschopnosti. Žádost je však třeba u úřadu práce uplatnit v zákonem stanovené lhůtě, a tímto způsobem lze uspokojit pouze část mzdových nároků, spadající do tzv. **rozhodného období**. Rovněž Vás již vyrozuměla, že nesplňujete zákonné podmínky pro možnost uplatňovat své mzdové nároky u úřadu práce.²⁸⁶ Vaše mzdové nároky nespadají do tzv. rozhodného období, kterým je srpen 2022 až únor 2023, a dne 24. dubna 2023 uplynula zákonem stanovená lhůta, ve které bylo možné dlužné mzdové nároky u úřadu práce uplatnit.

Kdyby byl insolvenční návrh podán **dříve** (Vámi, Vaším zástupcem, případně likvidátorkou společnosti), mohly Vaše dlužné mzdové nároky spadat do rozhodného období. Jak jste již byla informována, nepřísluší mi posoudit, zda likvidátorka společnosti měla podat insolvenční návrh dříve, než jste tak učinila Vy, a vyvozovat z toho případnou odpovědnost. Nedomnívám se ani, že by úřad práce byl povinen Vás v reakci na Vaši žádost o vystavení zápočtového listu informovat o tom, že máte na zaměstnavatele podat insolvenční návrh. Úřad nemá a ani nemůže nahrazovat poskytování právních služeb, k němuž jsou příslušní kvalifikovaní právní zástupci.

Pokud byste přesto nepovažovala poučení ze strany úřadu práce za dostačující, nemohlo by být v současné době bohužel jakkoliv dosaženo nápravy a změny situace ve Váš prospěch.

Pro úplnost doplňuji, že v evidenci Vás úřad práce vedl do 28. února 2023. Od 1. března do 24. března 2023 jste byla zaměstnána v obchodě s drogerií. Pracovní poměr jste ukončila dohodou bez vážného důvodu. Žádost o zprostředkování zaměstnání a o podporu v nezaměstnanosti jste podala s časovým odstupem dne 21. dubna 2023. Od 21. dubna 2023 Vám úřad práce přiznal podporu v nezaměstnanosti po zbyvající podpůrce dobu ve výši 45 % výdělku z tohoto zaměstnání (jelikož jste zaměstnání ukončila bez vážného důvodu).²⁸⁷ Rozhodnutí jste nenapadla odvoláním, a nabyla tak právní moci.

Vážená paní A., jsem si vědom složitosti a do jisté míry i neřešitelnosti situace, v níž jste se bez svého zavinění ocitla. Úřad práce nicméně postupoval v souladu s platnou právní úpravou. Šetření proto uzavírám podle § 17 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.

S pozdravem

JUDr. Stanislav Křeček
veřejný ochránce práv

²⁸⁶ Zákon č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele.

²⁸⁷ Ustanovení § 50 odst. 3 zákona o zaměstnanosti.

4135/2021/VOP

Zpráva o šetření ve věci podpory v nezaměstnanosti

Na veřejného ochránce práv se obrátila paní A, bytem xxx (dále také „stěžovatelka“), se stížností na postup Úřadu práce ČR – krajské pobočky v Brně, kontaktního pracoviště Brno-město (dále jen „úřad práce“), a Ministerstva práce a sociálních věcí (dále také „ministerstvo“) ve věci podpory v nezaměstnanosti.

Vyřizování věci jsem se na základě pověření veřejného ochránce práv JUDr. Stanislava Křečka ujala já, neboť na mě přenesl svoji působnost²⁸⁸ na úseku správy zaměstnanosti a práce.

A. SHRNUTÍ ZÁVĚRŮ

Podpora v nezaměstnanosti náleží uchazeči o zaměstnání ode dne podání přísemné žádosti²⁸⁹.

Cílem dobré správy je zajistit, aby se úředník vždy v rámci svých možností snažil osobě pomoci dosáhnout cíle, který sleduje svým podáním (princip vstřícnosti). Úředník by měl dotčené osobě poskytnout přiměřené informace o zjištěných skutečnostech a o jejich povinnostech vůči úřadu, aby mohla plně využívat svá procesní práva. Informace je povinen podávat vždy takovým způsobem, aby byly přesné, a úředník nikoho neuvedl v omyl (princip přesvědčivosti).

Stěžovatelka požádala dne 11. 1. 2021 o zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání. Zaměstnankyně úřadu práce do kontaktního listu uchazeče o zaměstnání zapsala, že „uchazečka nežádá PvN“, aniž by zjistila její skutečný zájem o podporu v nezaměstnanosti. Stěžovatelka úřední zkratce nerozuměla a záznam podepsala. Co uvedená zkratka znamená, se dozvěděla až na další kontaktní schůzce. Poté teprve požádala o podporu v nezaměstnanosti. Stěžovatelce byla přiznána podpora v nezaměstnanosti až ode dne 11. 2. 2021.

Úřad práce nepochybí, když přiznal stěžovatelce podporu v nezaměstnanosti ode dne 11. 2. 2021. Ministerstvo práce a sociálních věcí nepochybilo, když rozhodnutí úřadu práce o přiznání podpory v odvolacím řízení potvrdilo.

Úřad práce však při jednání se stěžovatelkou dne 11. 1. 2021 porušil principy dobré správy, konkrétně princip vstřícnosti a princip přesvědčivosti, a ne-podpořil ji tak při uplatnění nároku na podporu v nezaměstnanosti.

A. SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Stěžovatelka ke dni 31. 12. 2020 ukončila pracovněprávní vztah k zaměstnavateli B., a. s. Po neúspěšném pokusu o telefonický kontakt zaslala úřadu práce e-mailem žádost o zprostředkování zaměstnání. V návaznosti na to jí zaměstnankyně úřadu práce pozvala na kontaktní schůzku na den 11. 1. 2021. Stěžovatelka na schůzce

²⁸⁸ Podle ustanovení § 2 odst. 4 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

²⁸⁹ Podle § 42 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

měla uvést, že pracuje jako sezonní pracovník a zaměstnavatel pro ni momentálně nemá práci. Z tohoto důvodu musí požádat o zařazení do evidence a o přiznání podpory, aby překlenula dobu bez zaměstnání a měla finanční prostředky. Pracovnice úřadu práce zapsala do „příslušného protokolu“²⁹⁰, že nežádá PvN, aniž se jí na to zeptala. Stěžovatelka nevěděla, co zkratka PvN znamená, přičemž zprostředkovatelka ji o tom nikterak nepoučila, proto příslušný protokol podepsala. Až na další schůzce dne 11. 2. 2021 se od totožné zaměstnankyně úřadu práce dozvěděla, co zkratka PvN znamená, tedy že se jedná o podporu v nezaměstnanosti. Podala ihned žádost o podporu v nezaměstnanosti a podpora jí byla přiznána až od data 11. 2. 2021, nikoli od data 11. 1. 2021, kdy se dostavila na první kontaktní schůzku a projevila zájem o podporu požádat. Proti rozhodnutí se odvolala. Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále rovněž „ministerstvo“ nebo „odvolací orgán“) zamítlo odvolání stěžovatelky a potvrdilo rozhodnutí úřadu práce.

B. PRÁVNÍ HODNOCENÍ

Dle § 4 odst. 2 správního řádu²⁹¹ je správní orgán povinen poskytnout dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.

Pojem „*dobrá správa*“ označuje takový postup úřadu, který je nejen v souladu se zákonem, ale zároveň mu nelze vytknout svévoli, úcelovost, vyhýbavost, neefektivnost, liknavost a jiné nežádoucí znaky.²⁹² Cílem dobré správy je např. zajistit, aby se úředník vždy v rámci svých možností snažil osobě pomoci dosáhnout cíle, který sleduje svým podáním (princip vstřícnosti). Úředník by rovněž měl dotčené osobě poskytnout přiměřené informace o zjištěných skutečnostech a o jejích povinnostech vůči úřadu a informuje ji o postupu úřadu tak, aby osoba plně pochopila účel řízení, orientovala se v jeho průběhu a mohla využívat svá procesní práva. Informace je povinen podávat vždy takovým způsobem, aby byly přesné, a úředník nikoho neuvedl v omyl (princip přesvědčivosti). Tehdejší ředitel krajské pobočky Úřadu práce ČR v Brně Ing. Bürger poukázal na to, že stěžovatelka sama věděla, že žádost o podporu v nezaměstnanosti nelze podat samostatně, ale jen v kombinaci s žádostí o zprostředkování zaměstnání. Tento závěr úřad práce učinil na základě stěžovatelčina e-mailu ze dne 11. 2. 2021, jehož přílohou byla „Žádost o prověření postupu úřadu práce“. V žádosti stěžovatelka měla přímo uvést, že na webových stránkách úřadu se dočetla informaci, že žádost o podporu v nezaměstnanosti nelze podat samostatně, ale jen v kombinaci s žádostí o zprostředkování zaměstnání. Z uvedeného tedy úřad práce vyvodil, že stěžovatelka již v okamžiku podání žádosti o zprostředkování zaměstnání byla srozuměna s tím, že pro posouzení nároku na podporu v nezaměstnanosti je třeba podat další formulář.

Na dotaz, na základě jakých skutečností dospěla zaměstnankyně úřadu práce k závěru, že stěžovatelka dne 11. 1. 2021 neměla zájem podat žádost o podporu

²⁹⁰ Stěžovatelka měla protokolem zřejmě na mysl kontaktní list uchazeče o zaměstnání.

²⁹¹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

²⁹² Veřejný ochránce práv. Principy dobré správy [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 11. 10. 2021]. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/>.

v nezaměstnanosti, úřad práce sdělil, že „žádost o zprostředkování zaměstnání podala stěžovatelka e-mailem dne 5. 1. 2021 a žádala o registraci na úřadě práce. O tom, že by měla zájem o podání žádosti o podporu, se v e-mailu nezmínila. Stěžovatelka byla v evidenci na úřadě práce již přetkrát a v každé evidenci měla zažádáno o podporu v nezaměstnanosti, takže z těchto skutečností vyplývalo, že s průběhem podání žádosti o podporu v nezaměstnanosti má zkušenosť“. Úřad práce dále uvedl, že zaměstnankyně úřadu práce stěžovatelku kontaktovala telefonicky a jediné, co bylo v telefonickém hovoru řešeno, bylo datum kontaktní schůzky, který byl stanoven na 11. 1. 2021.

Úřad práce dále poukázal na to, že pokud stěžovatelka zamýšlela na úřadu práce řešit krátkodobé finanční zabezpečení prostřednictvím podpory v nezaměstnanosti, neučinila v průběhu procesu zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání ani v průběhu ledna 2021 při písemném, telefonickém ani osobním kontaktu žádné aktivní kroky, ze kterých by byl úřadu práce zřejmý její zájem o poskytnutí podpory v nezaměstnanosti. Úřad práce dále podotýká, že stěžovatelka měla během ledna 2021 dostatek příležitostí i časový prostor k tomu, aby si otázku podání žádosti o podporu v nezaměstnanosti mohla ujasnit a na způsob podání žádosti o podporu v nezaměstnanosti se dotázat.

K námitce stěžovatelky, že byla nesprávně a nedostatečně poučena o svých právech ohledně nároku na podporu v nezaměstnanosti, úřad práce uvedl, že dne 11. 1. 2021 stěžovatelka převzala v písemném vyhotovení základní poučení, které se zabývá i podmínkami nároku na podporu v nezaměstnanosti. V základním poučení je uváděna i zkratka „PvN“. Úřad práce dále zdůraznil, že stěžovatelka na úřad práce přicházela již s informací, že žádost o podporu v nezaměstnanosti lze podat jen v kombinaci s žádostí o zprostředkování zaměstnání.

Ministerstvo ve svém vyjádření poukázalo na to, že ze spisové dokumentace je nesporné, že k podání žádosti o podporu v nezaměstnanosti došlo až dne 11. 2. 2021, a tedy správní orgány nemohly postupovat jinak než přiznat podporu v nezaměstnanosti až od tohoto data. Dle slov ministerstva si stěžovatelka musela být vědoma, že o podporu v nezaměstnanosti dne 11. 1. 2021 nepožádala, když v kontaktním listu uchazeče o zaměstnání stvrďila svým podpisem k tomuto dni, že o podporu v nezaměstnanosti nežádá. Ministerstvo poukazuje na to, že si lze **obtížně představit, že by byl do kontaktního listu učiněn zápis v takovém formě, kdyby otázka podání žádosti o podporu nebyla předmětem jednání.** Ministerstvo dále uvádí, že pokud stěžovatelka nevěděla, co zkratka „PvN“ znamená, mohla či měla se dotázat zaměstnance úřadu práce, než uvedené podepsala. Řízení o podpoře v nezaměstnanosti je tzv. řízením o žádosti, předmět tohoto řízení je tedy v plné dispozici účastníka řízení. Bylo tak na stěžovatelce, aby vůči úřadu práce vyjevila svoji vůli o podporu v nezaměstnanosti požádat. Ministerstvo současně zdůraznilo, že se jednalo o pátu evidenci stěžovatelky, kdy předtím podporu pobírala již třikrát. Bylo tak na zodpovědnosti stěžovatelky, aby spolu s žádostí o zprostředkování zaměstnání podala i žádost o podporu v nezaměstnanosti.

Podpora v nezaměstnanosti náleží uchazeči o zaměstnání ode dne podání písemné žádosti.²⁹³

Stěžovatelka podala prokazatelně žádost o podporu v nezaměstnanosti dne 11. 2. 2021. Úřad práce jí rozhodnutím ze dne 23. 2. 2021 podporu přiznal ode dne podání žádosti.

²⁹³ Podle § 42 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

Dospěla jsem k závěru, že úřad práce nepochybil, když přiznal stěžovatelce podporu v nezaměstnanosti až od 11. 2. 2021. Ministerstvo práce a sociálních věcí rovněž nepochybilo, když rozhodnutí úřadu práce o přiznání podpory v odvolacím řízení potvrdilo.

K průběhu jednání úřadu práce se stěžovatelkou dne 11. 1. 2021 uvádí následující. Úřad práce plní v oblasti zaměstnanosti celou řadu úkolů, přičemž za základní považuji zprostředkování zaměstnání a poskytování podpory v nezaměstnanosti, neboť v tomto ohledu úřad napomáhá realizovat čl. 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Podle tohoto článku má každý právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací. Občany, kteří toto právo nemohou bez své viny vykonávat, stát v přiměřeném rozsahu hmotně zajišťuje za podmínek stanových zákonem.²⁹⁴

Nejvyšší správní soud mnohokrát konstatoval, že „[...] správní orgány by měly mít k problémům a potížím fyzických a právnických osob (účastníků řízení) co možná největší pochopení a postupovat ve vztahu k nim vstřícně a objektivně a šetřit jejich práva. Ostatně také správní řád ve větě první § 4 odst. 1 stanoví, že veřejná správa je službou veřejnosti“.²⁹⁵

Jistě jsou i takoví uchazeči o zaměstnání, kteří sice chtějí být v evidenci úřadu práce, ovšem nežádají o podporu v nezaměstnanosti, např. protože si jsou vědomi, že nesplní podmínky pro její přiznání. Tvoří však menšinu – jak již bylo naznačeno, zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání a podání žádosti o podporu v nezaměstnanosti je hlavním cílem, který nezaměstnané do evidence na úřadě práce přivádí. Je přitom obvyklé, že obě žádosti podávají ve stejný den při první návštěvě na úřadu práce. Úřad by jim proto měl při této příležitosti vždy automaticky poskytnout **všechny vyčerpávající informace a všechny** potřebné dokumenty k uplatnění jejich práv, tedy i k podání žádosti o podporu v nezaměstnanosti, což se podle mých dosavadních poznatků v praxi běžně děje, proto případ stěžovatelky považuji za spíše ojedinělý.

Jsem ve shodě s oběma úřady v tom smyslu, že uchazeč, který je v evidenci již poněkolikáté, nemusí obdržet tak podrobné informace, jaké by měl obdržet při své první evidenci na úřadu práce. **Očekávala bych však, že zaměstnanec úřadu práce v rámci poskytování poradenských, informačních a jiných služeb podle § 8a odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti se každého uchazeče o zaměstnání při vyřizování žádosti o zprostředkování zaměstnání dotáže, zda žádá o přiznání podpory v nezaměstnanosti, či nikoli. A to bez ohledu na to, zda se jedná o jeho opakovanou evidenci či o evidenci první.**

Nezpochybňuji, že řízení o podpoře v nezaměstnanosti je řízením o žádosti. Připouštím také, že jde o výjimku ze zásady, že podklady pro vydání rozhodnutí opatruje správní orgán.²⁹⁶ Úřad práce ve svém vyjádření několikrát zdůraznil, že stěžovatelka věděla o tom, že má podat žádost o podporu v nezaměstnanosti na zvláštním formuláři. Ze spisové dokumentace ani z obsahu podnětu není patrné, z jakého důvodu tak neučinila. Domnívám se, že pokud by úřad práce postupoval v souladu s principem vstřícnosti a položil by stěžovatelce jednoduchý dotaz, zda žádá o podporu v nezaměstnanosti či nikoli, zcela zřetelně by svůj zájem projevila a o podporu by požádala.

²⁹⁴ Viz také rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2004, č. j. 2 As 77/2003.

²⁹⁵ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2009, č. j. 4 Ads 161/2008. Viz také ustanovení § 4 odst. 1 správního řádu.

²⁹⁶ Ustanovení § 50 odst. 2 správního řádu.

Jedním z cílů dobré správy je, aby úřad práce vůči uchazečům o zaměstnání vystupoval zcela srozumitelně a transparentně (princip přesvědčivosti). V souladu s tímto principem by měl úředník vždy podávat informace takovým způsobem, aby nikoho neuvedl v omyl. Je proto žádoucí, aby záznam v kontaktním listu uchazeče o zaměstnání co nejvěrněji zachytí obsah rozhovoru zprostředkovatele/ky práce s uchazečem o zaměstnání. Z vyjádření úřadu práce vyplývá, že podpora v nezaměstnanosti nebyla předmětem rozhovoru se stěžovatelkou ani v telefonickém hovoru, ani při jednání dne 11. 1. 2021. Ve světle těchto souvislostí je pak s podivem, z jakého důvodu zaměstnankyně úřadu práce do kontaktního listu zapsala, že „stěžovatelka nežádá o PvN“, aniž se jí na tuto skutečnost vůbec dotázala. Záznam v této podobě podle mého názoru neodráží obsah jednání mezi zaměstnankyní úřadu práce a stěžovatelkou, jehož předmětem **nebylo** podání žádosti o podporu v nezaměstnanosti. Nepříležavost v zaznamenání průběhu ústního jednání pak nelze klást k tíži stěžovatelky.

Zaměstnankyně úřadu práce zapsala, že „uchazečka nežádá o PvN“. Stěžovatelka významu úředního označení podle svých slov neporozuměla a záznam podepsala. Mám za to, že používání úředních zkratek nemá v komunikaci s uchazeči o zaměstnání místo, případně velmi výjimečně, neboť vždy může vyvolat pochybnost, zda uchazeč věci rádně porozuměl. Pokud zaměstnankyně úřadu práce do kontaktního listu zapsala pro běžného občana nesrozumitelnou zkratku (byť úřadem práce běžně používanou), dokážu pochopit, že stěžovatelku při podpisu záznamu nenapadlo, že se tímto vzdává svého nároku na přiznání podpory v nezaměstnanosti. Jsem přesvědčena, že tato skutečnost nemůže být kladena k tíži stěžovatelce, protože se „*přeci měla zeptat*“. Ve světle těchto okolností neobstojí ani argument, že význam zkratky je vysvětlen v podrobném poučení uchazeče o zaměstnání. Text poučení obsahuje tak rozsáhlé množství informací, ve kterých se průměrný uchazeč o zaměstnání může ztratit. Pokud takové obsáhlé poučení obdrží na první schůzce, jen steží lze po uchazeči požadovat, aby ihned celý text a význam úřední zkratky „dešifroval“. Jsem přesvědčena, že i když byla stěžovatelka v evidenci poněkolikáte, nemusela a nebyla povinna znát význam úřední zkratky „PvN“. Úřad práce by naopak měl postupovat tak, aby nevyvolal v uchazeče o zaměstnání pochybnosti či nedoznání.

Shrnu-li výše uvedené, úřad práce mě nepřesvědčil o relevantních důvodech, proč uvedl do záznamu v kontaktním listu skutečnost, která neodpovídala průběhu jednání se stěžovatelkou. Nadto použil v uvedeném písemném záznamu úřední zkratku „PvN“, kterou podle všeho stěžovatelce blíže nevysvětlil. Tyto okolnosti tak částečně přispely k tomu, že stěžovatelka dne 11. 1. 2021 nevyužila svého práva požádat o podporu v nezaměstnanosti.

Šetřením jsem dospěla k závěru, že úřad práce při jednání se stěžovatelkou dne 11. 1. 2021 porušil principy dobré správy, konkrétně princip vstícnosti a princip přesvědčivosti, a nepodpořil ji tak při uplatnění nároku na podporu v nezaměstnanosti.

C. INFORMACE O DALŠÍM POSTUPU

Zprávu o šetření zasílám řediteli Úřadu práce České republiky - krajské pobočky v Brně, a ministryni práce a sociálních věcí a podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona

o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřili ke zjištěným pochybením a informovali mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu zasílám rovněž stěžovatelce.

Brno 16. listopadu 2021

Mgr. Monika Šimůnková v. r.
zástupkyně veřejného ochránce práv

sp. zn. 5246/2019/VOP

Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci podpory v nezaměstnanosti

A. ZÁVĚRY ŠETŘENÍ

Ve zprávě o šetření ze dne 28. května 2020 zahájeném na základě podnětu pana A. (dále také „stěžovatel“) jsem dospěla k následujícím závěrům.

A.1 Úřad práce České republiky, krajská pobočka pro hlavní město Prahu (dále také „úřad práce“)

Úřad práce pochybil tím, že:

- (1) v řízení o žádosti o podporu v nezaměstnanosti neposkytl žadateli možnost doplnit neúplnou žádost a o nepřiznání podpory rozhodl na základě nedostatečné zjištěného skutkového stavu,
- (2) nepostupoval v řízení o žádosti o podporu v nezaměstnanosti v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů ani s principy dobré správy – konkrétně s principem přiměřenosti, efektivnosti a vstřícnosti.

A.2 Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále také „ministerstvo“)

Pochybení ministerstva jsem shledala v tom, že odvolání stěžovatele zamítlo z důvodu uplatnění zásady koncentrace řízení, aniž by se dostatečně zabývalo tím, zda úřad práce rozhodl o nepřiznání podpory v nezaměstnanosti na základě zjištění skutkového stavu bez důvodních pochybností.

Nedílnou součástí tohoto stanoviska je zpráva o šetření.

B. VYJÁDŘENÍ ÚŘADŮ

B.1 Úřad práce

K závěrům uvedeným ve zprávě o šetření se vyjádřila ředitelka krajské pobočky Ing. Iva Merhautová, MBA.

Poukázala na to, že žádost o zprostředkování zaměstnání a žádost o podporu v nezaměstnanosti mají předem stanovený formulář, obsahující poučení, který žadateli při vyplňování vede, aby uvedl všechny údaje potřebné k vyhodnocení splnění zákonných podmínek, pro tu kterou požadovanou službu či dávku od úřadu práce, aby nic důležitého neopomněl.

Dodala, že pokud by žadatelem nebyly vyplněny všechny předepsané povinné údaje podle skutečnosti, které by měly či mohly být ve prospěch nároků žadateli, nebo naopak skutečnosti, které ze zákona o zaměstnanosti vylučují možnost poskytování některých služeb či dávek, dochází k situaci, kdy je správní orgán žadatelem

uváděn v omyl a mohlo by dojít k neoprávněnému čerpání dávky, v neoprávněné výši dávky či v délce čerpání nebo se může stát, že správní orgán naopak nenaplní očekávání žadatele.

Orgán státní správy uplatňuje princip dobré správy nejen ve vztahu k jednotlivci – žadateli, ale i k nepřítomné „veřejnosti“ ve smyslu, že dávky budou poskytovány podle zákonných podmínek.

Ing. Merhautová, MBA, doplnila, že povinnost správního orgánu poskytnout osobě **přiměřené poučení** v souvislosti s úkonom by mělo být s ohledem na jeho povahu a osobní poměry dotčené osoby.²⁹⁷ V této souvislosti zdůraznila, že stěžovatelova žádost o podporu v nezaměstnanosti ze dne 5. 11. 2018 byla již pátá v pořadí. Stěžovatel v žádosti o zprostředkování zaměstnání vyplnil, že má vysokoškolské vzdělání, získal praxi v řídicí a manažerské činnosti, poskytuje daňové a účetní pořadenství 35 let.

Dodává, že úřední osoby procházely pečlivě žádost stěžovatele. Nejdříve ho upozornily, že má nesprávný formulář, který si doma vyplnil. Podle Ing. Merhautové, MBA, měly také řešit časový odstup podání žádosti od ukončení poslední a jediné výdělečné činnosti, uvedené v obou žádostech od 1. 3. 2016 do 31. 8. 2017, a vycházely z toho, že stěžovatel vlastnoručně doplnil do žádosti o zprostředkování zaměstnání a podepsal, že „*od ukončení posledního zaměstnání nikde nepracoval, ani nepodnikal jako OSVČ*“.

Ing. Merhautová, MBA, poukazuje na to, že stěžovatel ve formuláři žádosti vyplnil předtiskennou odpověď: „*V době 3 pracovních dnů před podáním této žádosti jsem byl v pracovní neschopnosti ano/ne*“, kdy žadatel aktivně zaškrtl křížkem NE. Ing. Merhautová, MBA, zmínila, že existence časových výpadků v dobách důchodového pojistění není v současné době u žadatelů nic výjimečného.

Podotkla, že jiné výdělečné činnosti či náhradní doby (včetně pracovní neschopnosti), na které byl opakován dotazován a které by případně vyžadovaly ze strany ÚP stanovení lhůty k dodatečnému doložení, nejenže stěžovatel žádné neuvedl, ale tyto aktivním úkonem vyloučil, a tak nebyl důvod ze strany úřadu práce prodlužovat řízení ve věci zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání. Trvá na tom, že žádosti v době jejich podání nebylo možné považovat za neúplné a nebyl důvod o nich pochybovat, i **když se následně ukázaly v důležitých bodech nepravdivé**.

Úřad práce zastává názor, že jestliže má být vydáno rozhodnutí o nepřiznání podpory, je efektivní a vstřícné toto učinit bez prodlevy, aby se žadatel mohl zařídit z hlediska výběru nástupu do nového zaměstnání. Vyhotovená rozhodnutí prochází vnitřní kontrolou, a protože ani ve dnech následujících žadatel jiné nové skutečnosti k věci úřadu práce neuvedl ani nedoložil, bylo rozhodnutí o nepřiznání podpory v nezaměstnanosti osobně předáno v předem stanoveném termínu dne 28. 11. 2018.

B.2 Ministerstvo práce a sociálních věcí

Ministryně práce a sociálních věcí Dipl.-Pol. Jana Maláčová, MSc., rovněž nesouhlasila s mým závěrem o pochybení úřadu práce a ministerstva.

Obdobně jako Ing. Merhautová, MBA, uvedla, že stěžovatel využil pro podání žádosti o podporu v nezaměstnanosti „návodnou“ formulářovou žádost, která

²⁹⁷ Srovnej rozsudek NSS 3 Ads 112/2014.

uchazeče o zaměstnání na základě podrobných informací vede k uvedení všech potřebných a relevantních údajů, které jsou rozhodné pro posouzení splnění podmínek pro vznik nároku na podporu v nezaměstnanosti. Podotkla, že stěžovatel žádost podepsal, čímž stvrdil, že uvedené údaje jsou úplné a pravdivé.

Ministryně trvá na tom, že se stěžovateli dostalo rádného poučení, ve kterém jsou mimo jiné popsány podmínky pro přiznání podpory v nezaměstnanosti, včetně toho, že je lze splnit i započtením náhradní doby zaměstnání. Stěžovatel byl seznámen s tím, že za náhradní dobu zaměstnání se považuje doba trvání dočasné pracovní neschopnosti. Přesto v žádosti o podporu v nezaměstnanosti nechal kolonku pro náhradní doby zaměstnání nevyplňenou a uvedl, že v pracovní neschopnosti v době 3 pracovních dnů před podáním žádosti nebyl. Na podporu úřadu práce ministryně uvádí, že nemohl dovozovat, že stěžovatel získal další doby důchodového pojištění, když se o nich během správního řízení nezmínil, do žádosti je neuvedl, úřadu práce je nedoložil a ve svých žádostech pracovní neschopnost v posledních 3 dnech před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání „výslovně popřel“. Úřady práce nejsou povinny se žadatelů dotazovat, zda uvedli veškeré informace pravdivě a správně, když byli rádně poučeni a správnost výslovně stvrdili. Rovněž tak s přihlédnutím k vysokoškolskému vzdělání stěžovatele neměl úřad práce pochybnosti o tom, že stěžovatel neporozuměl tomu, jak má žádost o podporu v nezaměstnanosti vyplnit, a pokud si s jejím vyplněním nebyl jist, mohl se obrátit na zaměstnance úřadu práce, který by mu s vyplněním pomohl. To však stěžovatel neučinil.

C. ZÁVĚREČNÉ HODNOCENÍ

C.1 Postup úřadu práce

Považuji za důležité zopakovat, že smyslem podpory v nezaměstnanosti je alespoň částečně finančně kompenzovat příjem uchazeče o zaměstnání, který se z důvodu ztráty zaměstnání může ocitnout v tíživé sociální situaci. Systém podpory v nezaměstnanosti vychází jednoznačně z principu „zásluhovosti“. Kdo po stanovenou dobu přispívá výdělečnou činností na státní politiku zaměstnanosti, si zaslouží, aby byl státem finančně podpořen v době, kdy přišel o možnost získat finanční prostředky na zabezpečení své a své rodiny.

Považuji za absurdní, že stěžovatel jen proto, že do žádosti o podporu v nezaměstnanosti neuvedl, že před evidencí u úřadu práce byl v dlouhodobé pracovní neschopnosti, která může být zohledněna jako náhradní doba zaměstnání, nakonec nedosáhl na podporu v nezaměstnanosti, přestože splnil zákonné podmínky pro její poskytnutí.

Jsem si vědoma toho, že podle § 42 odst. 2 zákona o zaměstnanosti je uchazeč o zaměstnání povinen doložit úřadu práce skutečnosti rozhodné pro přiznání a poskytování podpory v nezaměstnanosti.

Nezpochybňuji ani, že řízení o podpoře v nezaměstnanosti je řízením o žádosti, ve kterém předkládá dokumenty zásadně žadatel. Připouštím také, že jde o výjimku ze zásady, že podklady pro vydání rozhodnutí opatruje správní orgán.²⁹⁸

²⁹⁸ Ustanovení § 50 odst. 2 správního rádu.

Současně ale dodávám, že úřad práce, který na základě předložených dokumentů rozhoduje o nároku žadatele, by měl s plným nasazením a odpovědností přistupovat individuálně ke každé konkrétní žádosti a ve správném řízení věnovat náležitou pozornost jednotlivostem, které se v jeho průběhu vyskytnou, a být nápomocen žadateli k realizaci jeho práva.

Jednou ze základních zásad správního řádu²⁹⁹ je zásada materiální pravdy zakotvená v ustanovení § 3 správního řádu. Tato zásada podstatně formuje postup správního orgánu, tzn. že úřad práce měl postupovat tak, aby zjistil stav vči bez důvodních pochybností, a na základě toho rozhodnout o nároku stěžovatele.

Nemohu pominout, že pracovníkům úřadu práce nebylo podivné, že stěžovatel kromě posledního zaměstnání ukončeného ke dni 31. 8. 2017 neuvěděl žádný jiný výkon výdělečné činnosti (ať už zaměstnání, nebo samostatnou výdělečnou činnost) a negoval i dlouhodobou pracovní neschopnost. Očekávala bych, že se úřad práce bude u stěžovatele zajímat o důvody, proč žádá o zprostředkování zaměstnání až po roce od ukončení posledního zaměstnání.

Trvám na tom, že úřad práce vydal rozhodnutí o podpoře v nezaměstnanosti na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Porušil tím zásadu materiální pravdy.

Nemohu souhlasit s ministryní, která uvedla, že nelze po úřadu práce požadovat, aby u každého uchazeče o zaměstnání hypoteticky presumoval, že by mohly existovat i další rozhodné skutečnosti a že žadatel do žádosti neuvedl vše nebo že naopak uvedl nepravdivé údaje. Vzhledem k závažným dopadům nepřiznání podpory v nezaměstnanosti na hmotné zabezpečení uchazeče o zaměstnání bych naopak předpokládala, že úřad práce jakožto „sociální“ úřad bude naplňovat principy dobré správy, zejména bude žadatelům o podporu maximálně nápomocný k tomu, aby byl jejich nárok skutečně realizován.

Znovu poukazují na pohled Nejvyššího správního soudu na problematiku povinnosti žadatele předkládat podklady pro správní řízení o podpoře versus povinnosti úřadu práce zajišťovat skutkový stav.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu³⁰⁰ „[...] je za zjištění skutkového stavu v souladu se zásadou materiální pravdy primárně odpovědný správní orgán vedoucí řízení o podpoře v nezaměstnanosti. Uchazeč o zaměstnání je sice podle § 42 odst. 2 zákona o zaměstnanosti povinen doložit skutečnosti rozhodné pro přiznání a poskytování podpory v nezaměstnanosti; toto ustanovení však nelze vykládat tak, že by odpovědnost za zjištění skutkového stavu byla ze správního orgánu přenesena na uchazeče o zaměstnání. Z **dikce ustanovení § 42 odst. 2 citovaného zákona (které je i doplněno demonstrativním výčtem podkladů) pouze vyplývá, že uchazeč je povinen zajistit podklady pro rozhodnutí správního orgánu v řízení o podpoře v nezaměstnanosti**, což představuje výjimku z obecného pravidla obsaženého v ustanovení § 50 odst. 2 správního řádu, podle něhož podklady pro rozhodnutí opatřuje správní orgán...“. Pokud je však „všechny“ nedoloží (např. proto, že je nemá k dispozici, že opomene nebo že je nepovažuje za rozhodné pro posouzení nároku), nemůže být potrestán tím, že ztratí nárok

²⁹⁹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

³⁰⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2014, č. j. 3 Ads 91/2013-47, www.nssoud.cz.

na podporu v nezaměstnanosti, která mnohdy může představovat jediný příjem v rodině na delší dobu.

V současné době, kdy už stěžovatel vyčerpal opravné prostředky včetně návrhu na přezkoumání rozhodnutí a nebyl přitom úspěšný, lze situaci stěžovatele řešit už jen podle ustanovení § 54 zákona o zaměstnanosti, který dopadá právě na situaci, kdy se dodatečně zjistí, že podpora v nezaměstnanosti byla uchazeči o zaměstnání **neprávem** odepřena. Zákon o zaměstnanosti tak nabízí jednoduché řešení formou dodatečného přiznání podpory novým rozhodnutím.

Nové rozhodnutí o přiznání podpory však může být vydáno pouze v případě, kdy původní rozhodnutí úřadu práce je zatíženo nějakou vadou nezákonnosti. Může se jednat o situaci, kdy rozhodnutí bylo vydáno na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu, nebo na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu, ovšem např. za aplikace nesprávného ustanovení zákona o zaměstnanosti či nesprávného právního posouzení. **To je právě případ stěžovatele.**

Pokud se o tom stěžovatel na základě odůvodnění zamítavého rozhodnutí o podpoře dozvídá a v odvolání tyto „opomenuté“ skutečnosti uvede, považuji za tvrdé aplikovat zásadu koncentrace řízení už s ohledem na méně aktivní přístup úřadu práce, který neměl potřebu skutkový stav došetřit. **Poukazují na to, že stačila jedna otázka, položená ve vhodný okamžik (tzn. před vydáním rozhodnutí), a úřad práce by okamžitě jednoduše zjistil, co se u stěžovatele dělo rok mezi ukončením posledního uvedeného zaměstnání a podáním žádosti o zprostředkování zaměstnání.**

V této souvislosti znova zmiňuji rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, rozsudek č. j. 2 Ads 106/2015-31. Šlo o skutkově podobný případ s případem stěžovatele, kdy žadatel **doložil až v odvolacím řízení další doby důchodového pojištění**, k nimž však nebylo v odvolacím řízení s odkazem na zásadu koncentrace řízení přihlédnuto. Nejvyšší správní soud stejně jako krajský soud dospěl v této věci k závěru, že „[...] Vzhledem k tomu, že žalobce v žádosti o podporu v nezaměstnanosti vyplnil v části o výdělečné činnosti za poslední dva roky pouze krátké období, aniž by uvedl jakékoli jiné rozhodné skutečnosti, muselo být správnímu orgánu prvního stupně dle krajského soudu zřejmé, že skutkový stav nebyl zjištěn v plném rozsahu, a proto měl v souladu se zásadou vyšetřovací a zásadou officiality žalobce vyzvat k jeho doplnění“. K aplikaci ustanovení § 42 odst. 2 zákona o zaměstnanosti uvedl, že „[...] Není namísto ho interpretovat tak, že jsou jím negovány zmiňované základní zásady činnosti správních orgánů, jak naznačuje stěžovatel; správní orgán je i nadále odpovědný za zjištění skutkového stavu v řízení o podpoře v nezaměstnanosti, avšak s tím rozdílem, že není povinen opatřovat si podklady pro rozhodnutí sám, ale je oprávněn vyžadovat je od uchazeče o zaměstnání. Vzniknou-li správnímu orgánu během řízení pochybnosti, že uchazeč ve své žádosti neuvedl dostatek informací nebo je dostatečně nepodložil, je úkolem správního orgánu, aby vyzval uchazeče k dodatečnému doplnění žádosti. Až pokud uchazeč neposkytl správnímu orgánu potřebnou součinnost (§ 50 odst. 2 věta třetí správního rádu), a správní orgán by nebyl schopen obstarat si potřebné informace a podklady sám, mohl by správní orgán žádostí z takového důvodu nevyhovět. Jen takovým postupem budou plně respektovány zásady činnosti, jimiž je správní orgán ze zákona vázán. V daném případě však úřad práce po stěžovateli součinnost (výzvou k doplnění žádosti) nepožadoval“.

Trvám na tom, že úřad práce uplatnil formalistický výklad zákonných ustanovení, který se svým dopadem dostal do rozporu se základními zásadami správního

řízení a s principy dobré správy. Stejně tak trvám na tom, že úřad práce pochybil tím, že v řízení o žádosti o podporu v nezaměstnanosti neposkytl žadateli možnost doplnit či upřesnit žádost a o nepřiznání podpory rozhodl na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu.

Trvám rovněž na pochybení ministerstva, které zamítlo odvolání stěžovatele z důvodu uplatnění zásady koncentrace řízení, aniž by se dostatečně zabývalo tím, zda úřad práce rozhodl o nepřiznání podpory v nezaměstnanosti na základě zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností.

S ohledem na nepřijetí opatření k nápravě vydávám své závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv. Součástí stanoviska je návrh opatření k nápravě.

D. OPATŘENÍ K NÁPRAVĚ

Úřadu práce České republiky, krajské pobočce pro hlavní město Prahu, navrhoji, aby rozhodnutím podle § 54 odst. 1 a odst. 3 zákona o zaměstnanosti dodatečně přiznal stěžovateli podporu v nezaměstnanosti od 5. listopadu 2018.

Ministerstvu práce a sociálních věcí navrhoji, aby se v budoucnu důsledněji zabývalo tím, zda úřad práce rozhodl v tom kterém řízení o nepřiznání podpory v nezaměstnanosti na základě zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností, tzn. zda naplnil zásadu materiální pravdy.

Ve vztahu ke stěžovateli lze realizovat pouze konkrétní opatření navrhované úřadu práce. S ohledem na právní úpravu je opatření k nápravě navrhované ministerstvu obecného rázu a cílí ke změně praxe do budoucna.

Závěrečné stanovisko zasílám ředitelce Úřadu práce České republiky, krajské pobočky pro hlavní město Prahu, Ing. Ivě Merhautové, MBA, a ministryni práce a sociálních věcí Dipl.-Pol. Janě Maláčové, MSc., a žádám, aby mi podle § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělily, zda provedly navržená opatření k nápravě. Odpověď očekávám v zákoně lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska. Stanovisko zasílám také stěžovateli.

Pokud dotčené správní orgány nepřijmou navržená opatření k nápravě nebo provedená opatření nebudu považovat za dostatečná, podle § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vyrozumím nadřízený úřad, případně mohu o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jmen osob oprávněných jednat jménem úřadu práce a ministerstva.

Brno 9. prosince 2020

Mgr. Monika Šimůnková v. r.
zástupkyně veřejného ochránce práv

Sp. zn. 799/2024/VOP

Datum 17. června 2024

Vážený pane magistře,
odpovídám na Vaši stížnost směřující proti výši podpory v nezaměstnanosti přiznané rozhodnutím Úradu práce České republiky – krajské pobočky v Brně (úřad práce). Ministerstvo práce a sociálních věcí zamítlo Vaše odvolání proti výši podpory v nezaměstnanosti a potvrdilo rozhodnutí úřadu práce.

Prošetřil jsem postup úřadu a dospěl k závěru, že **postupovaly správně**. Níže svůj závěr zdůvodňuji.

(1) PODMÍNKY PRO NÁROK NA PODPORU V NEZAMĚSTNANOSTI

Nárok na podporu v nezaměstnanosti má uchazeč o zaměstnání, který v rozhodném období 2 let před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání získal zaměstnáním nebo jinou výdělečnou činností dobu důchodového pojištění v délce alespoň 12 měsíců.³⁰¹

Od 1. 1. 2020 do **31. 10. 2022** jste byl v pracovním poměru u zaměstnavatele vzdělávací institut (VI). Toto zaměstnání bylo dobou důchodového pojištění od 2. 1. 2020 do 31. 10. 2022 a Váš průměrný měsíční čistý výdělek činil 27 872 Kč.

U stejného zaměstnavatele jste byl v pracovním poměru od 1. 2. 2008 do 30. 11. 2022. Doby od 1. 5. do 31. 5. 2021, od 1. 7. do 30. 9. 2021 a od 1. 11. do 30. 11. 2021 byly dobami důchodového pojištění a Váš průměrný měsíční čistý výdělek činil 2 585 Kč. **Šlo o pracovní poměr malého rozsahu (od 1. 1. 2021).**

Od 31. 10. 2022 do 7. 7. 2023 jste byl v dočasné pracovní neschopnosti. Od 8. 7. 2023 Vás úřad práce zařadil do evidence uchazečů o zaměstnání a od tohoto data Vám přiznal podporu v nezaměstnanosti. Rozhodné období pro posouzení nároku na podporu v nezaměstnanosti je od 8. 7. 2021 do 7. 7. 2023.

Šetřením jsem zjistil, že jste v tomto období **získal** potřebnou dobu důchodového pojištění pro nárok na podporu v nezaměstnanosti.

(2) VÝŠE PODPORY V NEZAMĚSTNANOSTI

Výše podpory v nezaměstnanosti se stanoví procentní sazbou z výdělku dosahovaného v posledním zaměstnání v rozhodném období, které je současně dobou důchodového pojištění.^{302, 303}

³⁰¹ Ustanovení § 39 odst. 1 písm. a) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

³⁰² Podle ustanovení § 50 odst. 1 zákona o zaměstnanosti se výše podpory v nezaměstnanosti stanoví procentní sazbou **z průměrného měsíčního čistého výdělku**, který byl u uchazeče o zaměstnání zjištěn a naposledy používán pro pracovněprávní účely **v jeho posledním ukončeném zaměstnání v rozhodném období**.

³⁰³ Podle ustanovení § 52 zákona o zaměstnanosti se uchazeči o zaměstnání, jehož poslední výdělečná činnost před podáním žádosti o podporu v nezaměstnanosti **nebyla dobou důchodového pojištění**, podpora v nezaměstnanosti stanoví z průměrného měsíčního čistého výdělku, kterého dosáhl **v posledním zaměstnání, které je dobou**

Pokud je poslední posuzované zaměstnání alespoň po část doby svého trvání důchodově pojištěno, je nutné ho za důchodově pojištěné pokládat jako **celek**.

Úřad práce vypočetl výši podpory v nezaměstnanosti z Vašeho pracovního pořízení malého rozsahu, který trval od 1. 2. 2008 do **30. 11. 2022**. Podpora v nezaměstnanosti činila 1 681 Kč po dobu prvních dvou měsíců, 1 293 Kč po dobu dalších dvou měsíců a 1 164 Kč po zbývající podpůrčí době.

S tím jste nesouhlasil a domáhal jste se podpory vypočítané z výdělku v pracovním poměru, který skončil dne 31. 10. 2022. Podle Vás bylo toto zaměstnání důchodově pojištěno po celou dobu svého trvání na rozdíl od posledního zaměstnání před zařazením do evidence.

Vaše poslední zaměstnání u zaměstnavatele VI trvající od 1. 2. 2008 do 30. 11. 2022 bylo v rozhodném období (od 8. 7. 2021 do 7. 7. 2023) dobou důchodového pojištění od 8. 7. do 30. 9. 2021 a od 1. 11. do 30. 11. 2021. Část rozhodného období jste byl důchodově pojištěn, a část ne. Zákon nestanoví, jakým způsobem má být posuzováno zaměstnání, které bylo důchodově pojištěno jen v určitém období. Ani v rozhodovací praxi správných soudů nebyla tato otázka v minulosti řešena.³⁰⁴

Zákon výslovně nestanoví, že by poslední zaměstnání muselo být dobou důchodového pojištění po celou dobu svého trvání. Nestanoví ani, že doba důchodového pojištění v délce alespoň 12 měsíců musí být získána jedním zaměstnáním. Naopak výhodou je, že doby důchodového pojištění z jednotlivých výdělečných činností se sčítají. Podmínce tak lze splnit získáním dob důchodového pojištění z více zaměstnání v rozhodném období. Překrývají-li se doby důchodového pojištění, započítávají se jen jednou.³⁰⁵

Pro určení posledního zaměstnání je dále relevantní den jeho skončení, nikoliv skutečnost, kdy naposledy bylo odvedeno pojistné na důchodové pojištění. Zákon žádnou takovou podmínu neurčuje. Není tedy podstatné, že poslední zaměstnání v rozhodném období nebylo důchodově pojištěno po celou dobu svého trvání. Postačuje, že je důchodově pojištěno alespoň po část doby svého **trvání**. Pak je považováno za poslední zaměstnání, které bylo důchodově pojištěno (ve smyslu ustanovení § 52 zákona).

Rovněž komentářová literatura³⁰⁶ uvádí, že z § 50 odst. 1 zákona o zaměstnanosti je patrné, že základní princip aplikovaný pro stanovení výše podpory v nezaměstnanosti se vztahuje k datu ukončení posledního zaměstnání, nikoli datu ukončení doby důchodového pojištění tohoto zaměstnání. Pokud poslední posuzované zaměstnání bylo alespoň po část doby svého trvání důchodově pojištěno, je nutné jej za důchodově pojištění pokládat. To může mít dopad na uchazeče o zaměstnání jak pozitivní, tak negativní. Při stanovení výše podpory v nezaměstnanosti se vyhází ze zaměstnání či jiné výdělečné činnosti, které bylo ukončeno před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání jako poslední, byť doba, po kterou bylo pojištěno, byla krátká a byť v době před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání pojištěno již nebylo.

důchodového pojištění. Je tedy vyloučeno, aby jako poslední zaměstnání bylo posouzeno takové, které není dobou důchodového pojištění.

³⁰⁴ Ani Vy jste správní žalobu soudu nepodal.

³⁰⁵ Ustanovení § 39 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti.

³⁰⁶ STÁDNÍK, J., KADLEC, M., DEKAN, J., SEIDL, P., PASTORKOVÁ, M., KALVODA, A. *Zákon o zaměstnanosti. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2023. ISBN 978-80-7676-612-9.

Úřady tedy **správně posoudily** zaměstnání skončené dne 30. 11. 2022 jako poslední zaměstnání, ze kterého vycházely při výpočtu podpory v nezaměstnanosti.

Ani tvrdé dopady nastalé situace, jichž jsem si vědom, neopravňují úřady k jinému postupu. Zákon o zaměstnanosti nezná institut odstranění tvrdosti. Na posouzení věci nemá vliv ani skutečnost, z čeho Vám byloypočteno nemocenské, neboť jde o dvě odlišné oblasti s odlišnou právní úpravou.

V odvolání proti rozhodnutí jste uvedl, že jste vycházel z telefonické informace od některého z pracovníků úřadu práce, že poslední zaměstnání by mělo být dobou důchodového pojištění alespoň po 12 měsíců.

Není v mých možnostech zjistit více skutečností, které by prokazovaly pravdivost Vašeho sdělení, protože o obsahu telefonického hovoru mezi Vámi a pracovníkem úřadu práce neexistuje písemný záznam. Informace poskytnuté telefonicky bez relevantních podkladů jsou toliko obecné a pracovník při telefonickém hovoru může stěží závazně posoudit, zda Vám vznikne nárok na podporu v nezaměstnanosti. V době, kdy jste měl s pracovníkem úřadu práce hovořit, byla navíc obě Vaše zaměstnání ukončena, a podaná informace tak již nemohla mít vliv na výši Vaší podpory v nezaměstnanosti.

Dospěl jsem k závěru, že úřad práce a ministerstvo nepochybily při rozhodování o Vaší podpoře v nezaměstnanosti.

Šetření proto uzavíram podle § 17 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.

S pozdravem

JUDr. Stanislav Křeček
veřejný ochránce práv

Zpráva o šetření ve věci vrácení příspěvku na vyhrazení společensky účelného pracovního místa

Na veřejného ochránce práv se obrátila společnost A., s. r. o., IČO xxxx, sídlem yyyy, zastoupená jednatelkou paní B. (dále také „stěžovatelka“ či „zaměstnavatel“), se stížností na postup Úřadu práce České republiky – krajské pobočky ve Zlíně (dále také „úřad práce“) při rozhodování o vrácení poskytnutého příspěvku na vyhrazení společensky účelného pracovního místa (dále také „příspěvek“).

Na základě podnětu stěžovatelky zahájila moje zástupkyně šetření³⁰⁷ postupu úřadu práce při rozhodování o vrácení příspěvku na vyhrazení společensky účelného pracovního místa.

Od 1. července 2022 jsem převzal vyřizování uvedeného podnětu.

A. SHRNUTÍ ZÁVĚRŮ

Úřad práce České republiky – krajská pobočka ve Zlíně **pochybí tím, že nezjistoval míru porušení povinností zaměstnavatelem a při požadavku na vrácení poskytnutého příspěvku neaplikoval zásadu proporcionality**.

B. SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

V květnu 2021 uzavřel zaměstnavatel s úřadem práce **dohodu** o vyhrazení společensky účelného pracovního místa a poskytnutí příspěvku spolufinancovaného ze státního rozpočtu a Evropského sociálního fondu č. xxx (dále také „dohoda“), na základě níž úřad práce od 1. 6. 2021 poskytl zaměstnavateli příspěvek na vyhrazení společensky účelného pracovního místa pro zaměstnance, pana C., nar. zzzz (dále také „zaměstnanec“).

V článku II dohody bylo ujednáno, že místem výkonu práce zaměstnance bude **sídlo zaměstnavatele** a že v případě nedodržení tohoto ujednání **nebude příspěvek poskytнут**. Mimo jiné i pro tento případ si úřad práce v článku VIII dohody vyhradil právo dohodu vypovědět. V článku VI dohody bylo stanoveno, že zaměstnavatel se zavazuje vrátit úřadu práce vyplacený měsíční **příspěvek nebo jeho část**, pokud mu byl **poskytнут neprávem** nebo ve vyšší částce, než za příslušný měsíc náležel, a to nejpozději do 30 pracovních dnů ode dne, kdy tuto skutečnost zjistil nebo kdy byla zaměstnavateli na základě kontrolního zjištění z kontroly provedené úřadem práce doručena písemná výzva k vrácení příspěvku. Podle článku IX lze obsah dohody měnit pouze se souhlasem obou smluvních stran formou písemných vzestupně číslovaných dodatků.

V prosinci 2021 vykonal úřad práce u zaměstnavatele **veřejnosprávní kontroli** zaměřenou na dodržování podmínek dohody. Podle záznamu z veřejnosprávní kontroly nemá zaměstnanec v místě výkonu práce vytvořené pracoviště a oslovený

³⁰⁷ Podle ustanovení § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

personál jej nezná. V místě výkonu práce nebyl při kontrole přítomen, protože z důvodu pandemie měl home office, jak bylo sděleno při kontrole. Dále je v záznamu informace o tom, že docházka zaměstnance nebyla doložena proto, že příchody a odchody nejsou vzhledem k home office evidovány.

Zaměstnavatel evidenci docházky přesto dodatečně doložil dne 27. 12. 2021 s uvedením home office ve **4 dnech října 2021**. Na základě záznamu z veřejnosprávní kontroly vyhotobil úřad práce v lednu 2022 **protokol o kontrole**, ve kterém uvedl, že zjistil, že zaměstnanec nemá na dané adresě vytvořené pracoviště a že práci dle vyjádření zaměstnavatele vykonává v rámci home office v místě svého bydliště, přičemž ve výkazech práce byla poznámka home office uvedena u 4 dnů října 2021. Podle protokolu o kontrole bylo zjištěno a kontrolované osobě (zaměstnavateli) prokázáno, že **skutečné místo výkonu práce po celé kontrolované období (červen až říjen 2021) není na adrese uvedené jako místo výkonu práce v dohodě**, přičemž kontrolovaná osoba tuto změnu úřadu práce písemně nesdělila. Kontrolovaná osoba je proto povinna **vrátit** úřadu práce podle článku VI dohody **vyplacené měsíční příspěvky za kontrolované období červen až říjen 2021 v celkové výši 90 000 Kč** (tj. 5 x 18 000 Kč). V lednu 2022 dále úřad práce v souladu s článkem VIII dohody vypověděl dohodu se zaměstnavatelem pro porušení ustanovení o místu výkonu práce.

Proti kontrolním zjištěním podal zaměstnavatel v únoru 2022 námitky, které úřad práce zamítl a vyzval zaměstnavatele k vrácení neprávem poskytnutého příspěvku za celé kontrolované období června až října 2021 ve výši 90 000 Kč.

Zaměstnavatel vrátil částku 90 000 Kč úřadu práce ve stanoveném termínu (dne 6. 4. 2022). Následně dne 27. 6. 2022 podal zaměstnavatel návrh na zahájení sporného řízení podle ustanovení § 141 správního řádu.³⁰⁸ V návrhu se zaměstnavatel odvolává proti výpovědi dohody a rozporuje kontrolní zjištění. Zaměstnavatel navrhl zrušení výpovědi dohody, zrušení výzvy k vrácení příspěvku a jeho zpětné vyplacení. V současné době probíhá sporné řízení zahájené Ministerstvem práce a sociálních věcí.

C. PRÁVNÍ HODNOCENÍ

Dohoda o poskytnutí příspěvku v rámci aktivní politiky zaměstnanosti musí mimo jiné obsahovat závazek příjemce vrátit příspěvek nebo jeho poměrnou část, pokud mu jeho zaviněním byl příspěvek **poskytnut neprávem** nebo ve vyšší částce, než náležel, a také lhůtu a podmínky vrácení příspěvku.³⁰⁹

C.1 Vyjádření úřadu k výzvě veřejného ochránce práv

Ředitelka Úřadu práce České republiky – krajské pobočky ve Zlíně Mgr. Miriam Majdýšová (dále také „ředitelka úřadu práce“) ve vyjádření k zahájenému šetření sdělila, že práce má být po celou dobu vykonávána na uvedené adrese. V případě

³⁰⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

³⁰⁹ Ustanovení § 119 odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

změny má být Úřad práce České republiky informován v dostatečném předstihu tak, aby bylo možné požadovanou změnu standardním způsobem projednat, schválit, zpracovat do informačního systému a vyhotovit dodatek k dohodě.

Uvedené porušení dohody nebylo podle ředitelky úřadu práce posuzováno jako termínové, tzn. kolik dnů bylo vykázáno jako home office, ale jako skutkové, kdy toto porušení má podle článku II dohody za následek neposkytnutí příspěvku. Při kontrole na místě jednatelka společnosti sdělila, že přichody a odchody zaměstnance za období od června do října 2021 nejsou evidovány, proto docházku zaměstnance v době kontroly na místě nedoložila. Následně dne 27. 12. 2021 byla společně s další dokumentací elektronicky doručena evidence docházky, ve které byly všechny dny kontrolního období vyplňeny a z toho čtyři dny byly vykázány jako home office.

Ředitelka úřadu práce doplnila, že vzhledem k tomu, že ze strany zaměstnavatele nebyla podána žádost o změnu či doplnění místa výkonu práce a nebyl uzavřen dodatek k dohodě, kontrolní skupina nepožadovala doložení dokumentů mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem o výkonu práce z domu. Pokud by byl ze strany zaměstnavatele dodržen správný postup, dodatek pracovní smlouvy či dohoda o výkonu práce z jiného místa by byly vyžadovány před poskytnutím příspěvku za daný měsíc, ve kterém by k této změně došlo.

K dotazu ředitelka úřadu práce uvedla, že při kontrole na místě nehovořila kontrolní skupina se zaměstnancem z důvodu jeho nepřítomnosti na místě kontroly. Zaměstnanec není smluvní stranou dohody, kontrolní skupina tudíž neměla žádnou povinnost s ním hovořit. Pokud by byl na místě přítomen, kontrolní skupina by se ho dotazovala pouze na průběh odborné praxe z důvodu zjištění zpětné vazby. Úřad práce kontroluje dodržování podmínek dohody, nikoliv dodržování pracovněprávních vztahů a s tím souvisejících okolností.

Ředitelka úřadu práce dále sdělila, že Úřad práce České republiky na doporučení vlády zaměstnavatelům využívat v době pandemie home office reagoval tím, že umožňoval doplnění dalšího místa výkonu práce, pokud si o něj zaměstnavatel požádal. To v případě společnosti A., s. r. o., nenastalo, žádná žádost nebyla úřadu práce v této záležitosti doručena. Zaměstnavatel změnu místa výkonu práce provedl jednostranně bez jakékoliv konzultace, což mu však znění dohody podle ředitelky úřadu práce neumožňuje. Obsah dohody lze totiž měnit pouze se souhlasem obou smluvních stran formou písemných dodatků.

C.2 Hodnocení veřejného ochránce práv

Rozumím odůvodnění zaměstnavatele, že v době pandemie koronaviru využil k eliminaci zdravotních rizik práci zaměstnance z domova neboli home office. Nicméně souhlasím s ředitelkou úřadu práce v tom, že práce má být po celou dobu vykonávána na dohodnuté adresu, kterou bylo sídlo zaměstnavatele a že v souladu s článkem IX dohody má být úřad práce v případě změny obsahu dohody, tedy i změny v dohodě sjednaného místa výkonu práce, informován v dostatečném předstihu tak, aby bylo možné požadovanou změnu schválit a vyhotovit **dodatek** k dohodě. Nemohu tak přisvědčit názoru zaměstnavatele, že v dohodě není uvedeno, že by výkon práce z domova měl hlásit úřadu práce. Výkon práce z domova je bez ohledu na to, v kolika případech byl realizován, **změnou místa výkonu práce**,

které bylo v dohodě sjednáno na adrese sídla zaměstnavatele (yyyy), potažmo tedy změnou obsahu dohody, a jako takový podléhá souhlasu obou smluvních stran a nelze ho učinit jednostranně.

Protože zaměstnavatel v souladu s výše uvedeným nepožádal o změnu či doplnění v dohodě sjednaného místa výkonu práce, je třeba na výkon práce z domova (nesporně zaměstnavatelem uznaný ve čtyřech případech v říjnu 2021) nahlížet jako na **porušení podmínek dohody s úřadem práce se všemi důsledky z toho vyplývajícími** (výše zmíněné články II a VI dohody), tedy i povinností vrátit neprávem poskytnutý příspěvek nebo jeho část.

Mám však výhrady k ředitelkou úřadu práce uvedenému rozlišování „termínového“ a „skutkového“ porušení dohody, a to z následujícího důvodu.

Byť v tomto případě zaměstnavatel příspěvek úřadu práce vrátil a věc nebyla předána finančnímu úřadu (nedošlo k porušení rozpočtové kázně), pro lepší pochopení věci obecně uvádí, že pokud zaměstnavatel na základě výzvy úřadu práce nevráti finanční prostředky, dopustí se ve smyslu § 3 písm. f) a § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel³¹⁰ **zadržení prostředků** poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv, čímž by došlo k **porušení rozpočtové kázně**. Následně správce daně (finanční úřad) vystaví platební výměry na **odvod za porušení rozpočtové kázně** v částce, ve které byla porušena rozpočtová kázeň.³¹¹

Podle konstantní judikatury musí finanční úřad při stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně aplikovat zásadu proporcionality. Tuto zásadu by, podle mého názoru, měly analogicky aplikovat i úřady práce při požadavku na vrácení poskytnutého příspěvku na aktivní politiku zaměstnanosti, neboť obsahově jde o jednu a tutéž záležitost a postup úřadu práce je v případě stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně finančním úřadem podroben „kontrole“ v tom smyslu, že se finanční úřad zabývá oprávněností výzvy úřadu práce k vrácení příspěvku, tedy zda došlo k takovému porušení podmínek dohody, které by úřad práce opravňovalo k zaslání výzvy k vrácení příspěvku a požadování vrácení příslušné částky. Orgán rozhodující o porušení rozpočtové kázně musí zkoumat, zda k porušení právní povinnosti, jež mělo výzvě předcházet, skutečně došlo, či nikoli.

Nejvyšší správní soud uvedl, že „z rozpočtových pravidel přímo neplyne, že částkou, v jaké byla porušena rozpočtová pravidla, je třeba vždy rozumět celou poskytnutou dotaci ... je zřejmé, že je judikatura zdejšího soudu v tomto ohledu jednotná a reflektující, že při stanovení výše odvodu je třeba **zvažovat okolnosti konkrétního porušení** rozpočtové kázně a vycházet z **principu proporcionality mezi závažností tohoto porušení a výši za ně předepsaného odvodu**. Z uvedené judikatury plyne, že v každém konkrétním případě je třeba zvážit, zda je důvod k odvodu v plné výši čerpaných či poskytnutých prostředků státního rozpočtu, či k **odvodu odpovídajícímu konkrétnímu dílčímu pochybení**.³¹² Částkou, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň, nelze automaticky rozumět částku celé

³¹⁰ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

³¹¹ Ustanovení § 44a odst. 4 písm. b) rozpočtových pravidel.

³¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2014, č. j. 2 As 106/2014-46; dostupné z: www.nssoud.cz

dotace.³¹³ Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu³¹⁴ shrnul, že při stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně je třeba zvažovat všechny podstatné okolnosti konkrétního porušení rozpočtové kázně a vycházet ze zásady přiměřenos-ti, tedy rozumného vztahu mezi závažností porušení rozpočtové kázně a výši za ně předepsaného odvodu. Správce daně musí zvážit, zda je důvod k odvodu v plné výši čerpaných či poskytnutých prostředků státního rozpočtu, či pouze k **odvodu odpovídajícímu závažnosti a významu porušení povinnosti**. Jednou z elementárních zásad působení práva ve společnosti je, že **zásahy veřejné moci do právní sféry fyzických a právnických osob musejí být přiměřené**. To znamená, že při uklá-dání odvodu nelze abstrahovat od závažnosti porušení dotačních podmínek, odvod tedy musí být přiměřený povaze porušení povinnosti.

Nejvyšší správní soud dále konstatoval, že při stanovení výše odvodu za poru-šení rozpočtové kázně je **nutno uplatnit princip proporcionality i v případě, že se porušení týká poskytnutého měsíčního příspěvku jako celku**.³¹⁵

Judikatura se vztahuje k ustanovení rozpočtových pravidel o výši odvodu za po-rušení rozpočtové kázně u **jakéhokoliv porušení rozpočtové kázně**. Zásadu proporcionality je tedy třeba aplikovat jak v případě porušení rozpočtové kázně neoprávněným použitím,³¹⁶ tak v případě porušení rozpočtové kázně zadřzením pe-něžních prostředků.³¹⁷ K tomuto závěru jsem dospěl rovněž v rámci šetření obdob-ných podnětů v minulosti.³¹⁸

Uvedený závěr podporuje také novější judikatura, která aplikaci zásady pro-porcionality výslově spojuje také se stanovením odvodu pro porušení rozpočto-vé kázně zadřzením peněžních prostředků. To výslově konstatoval Krajský soud v Brně: „odvod za porušení rozpočtové kázně v nyní posuzované věci je podle jed-notlivých platebních výměrů odvodem (sankcí) za porušení právní povinnosti, proto musí stanovení odvodu v konkrétní výši jako následek porušení právní povinnosti splňovat základní zásadu proporcionality zásahu veřejné moci do subjektivních ve-řejních práv. To platí i na případy, kdy porušení rozpočtové kázně má spočívat v zadřzení peněžitých prostředků“.³¹⁹ Shodně i Nejvyšší správní soud konstatoval, že není podstatné, zda byla rozpočtová kázeň porušena neoprávněným užitím pe-něžních prostředků nebo zadřzením peněžních prostředků. Zásadu proporcionality při stanovení výše odvodu je tedy třeba aplikovat **bez ohledu na to, jakým způ-sobem byla rozpočtová kázeň porušena**.³²⁰

³¹³ Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dnů 5. 12. 2014, č. j. 4 As 215/2014-40, a 31. 3. 2015, č. j. 5 As 95/2014-46; dostupné z: www.nssoud.cz

³¹⁴ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33; dostupné z: www.nssoud.cz

³¹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2022, č. j. 2 Afs 91/2021-42; dostupné z: www.nssoud.cz

³¹⁶ Ustanovení § 44 odst. 1 písm. a) a částečně b) rozpočtových pravidel.

³¹⁷ Ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) druhá část rozpočtových pravidel.

³¹⁸ Např. <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4920>

³¹⁹ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 1. 6. 2016, č. j. 62 Af 34/2015-63; dostupné z: www.nssoud.cz

³²⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2021, č. j. 10 Afs 38/2019-29, obdobně také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2022, č. j. 2 Afs 91/2021-42; do-stupné z: www.nssoud.cz

Pro úplnost dodávám, že podle pokynu Generálního finančního ředitelství č. GFŘ-D-53, ze dne 17. 1. 2022, pro stanovení odvodů za porušení rozpočtové kázně (dále také „pokyn“), je při stanovení příslušného odvodu vždy třeba zvažovat okolnosti konkrétního porušení rozpočtové kázně a vycházet z **principu proporcionality** mezi závažností tohoto porušení a výší za něj předepsaného odvodu. Pokyn se však **nepoužije** mimo jiné v případě, kdy porušení rozpočtové kázně spočívá v **zadržení** peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv. V tomto směru je tedy pokyn v rozporu s uvedenou judikaturou i mým názorem.

Jak nicméně dovodila uvedená judikatura, **povinnost aplikovat zásadu proporcionality vyplývá přímo z výkladu zákona** (rozpočtových pravidel), proto k takovému postupu není zapotřebí žádného pokynu finanční správy.

Úřad práce měl při požadavku na vrácení poskytnutého příspěvku zohlednit zásadu proporcionality, tzn. měl zvážit závažnost porušení povinností zaměstnavačem a blíže se zabývat tím, kolik ze svých povinností a kdy (resp. kolikrát) zaměstnavatel porušil, aby odůvodnil přiměřenost svého požadavku na vrácení celých měsíčních příspěvků za celé kontrolované období. V souladu s judikaturou měl tedy úřad práce zjišťovat konkrétní dílčí pochybení zaměstnavatele (ředitelkou úřadu práce nazvaná jako terminová) a požadovat vrácení příspěvku ve výši odpovídající těmto konkrétním dílčím pochybením, resp. míře porušení povinností zaměstnavatelem.

Vrácení poměrné části příspěvku předvídá rovněž zákon³²¹ a dohoda (článek VI bod 1). I kdyby však text dohody výslově nepřipouštěl vrácení jen poměrné části příspěvku, nebylo by podle Nejvyššího správního soudu možné mechanicky vycházet z textu dohody a bránit se tím. Text dohody nemůže být nadřazen judikurním závěrům týkajícím se výše odvodu za porušení rozpočtové kázně.³²²

Jak jsem již uvedl, judikatura týkající se aplikace zásady proporcionality se vztahuje na postup finančních úřadů při stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně. **Zásahy veřejné moci do právní sféry fyzických a právnických osob musejí být přiměřené**. Dovodil jsem proto, že tuto zásadu by měly analogicky aplikovat i úřady práce při požadavku na vrácení poskytnutého příspěvku na aktivní politiku zaměstnanosti. Zdůrazňuji, že úřadům práce by ostatně zásada proporcionality neměla být neznámá, neboť toliko ve vztahu k vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání úřad práce ji také ve své judikatuře výslově formuloval Nejvyšší správní soud.³²³ Ten opakovaně dovodil, že vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání má odpovídat míře porušení povinností uchazečem, resp. má být zachována **proporcionalita** mezi mírou porušení povinnosti a tvrdostí sankce. V tomto směru lze tedy rovněž analogii dovodit, že úřady práce mají zásadu proporcionality aplikovat nejen při porušení povinnosti uchazeče o zaměstnání, ale napříč ve své praxi právě i v případech porušení povinností příjemce příspěvku.

Dospěl jsem k závěru, že **Úřad práce České republiky – krajská pobočka ve Zlíně pochybil tím, že nezajišťoval míru porušení povinností zaměstnavatelem**

³²¹ Ustanovení § 119 odst. 2 zákona o zaměstnanosti.

³²² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2022, č. j. 2 Afs 91/2021-42; dostupné z: www.nssoud.cz

³²³ Např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dnů 3. 12. 2015, č. j. 7 Ads 268/2015-30, 5. 6. 2018, č. j. 6 Ads 242/201726, 4. 4. 2019, č. j. 3 Ads 349/2017-28, a 11. 5. 2021, č. j. 1 Ads 52/2021-31; dostupné z: www.nssoud.cz

a při požadavku na vrácení poskytnutého příspěvku neaplikoval zásadu proporcionality.

D. INFORMACE O DALŠÍM POSTUPU

S ohledem na to, že stěžovatelka již požadovaný příspěvek vrátila úřadu práce v plné výši, a záležitost tak úřad práce ukončil, nelze v rámci tohoto šetření dosáhnout konkrétní nápravy uvedeného pochybení vůči stěžovatelce.

Po úřadu práce nepožaduji přijetí žádného opatření k nápravě rovněž s přihlédnutím ke skutečnosti, že přístup úřadů práce a aplikace zásady proporcionality je koncepční záležitostí, kterou je třeba v systémové rovině řešit primárně s ústředními orgány státní správy. To zvažuji, neboť mi je známo, že v minulosti Ministerstvo práce a sociálních věcí společně s Úřadem práce České republiky odmítly uplatnění proporcionalního přístupu u předmětných dohod o poskytnutí příspěvku. Stěžovatelka může nicméně závěry mého šetření využít již nyní ve sporném řízení u Ministerstva práce a sociálních věcí.

Šetření Úřadu práce České republiky – krajské pobočky ve Zlíně proto končím v souladu s ustanovením § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu o šetření zasílám ředitelce Úřadu práce České republiky – krajské pobočky ve Zlíně Mgr. Miriam Majdysové s tím, že pokud se bude chtít ke zprávě jakkoliv vyjádřit, nechť tak učiní ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení.

Zprávu zasílám rovněž stěžovatelce.

Brno 5. září 2022

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
veřejný ochránce práv

sp. zn. 5559/2020/VOP

Zpráva o šetření ve věci vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání

Na veřejného ochránce práv se obrátila paní A. (dále také „stěžovatelka“) se stížností na Úřad práce České republiky – krajskou pobočku v Příbrami (dále také „úřad práce“) a Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále také „ministerstvo“), jež ji svými rozhodnutími sankčně vyřadily z evidence uchazečů o zaměstnání pro maření součinnosti s úřadem práce bez vážného důvodu, protože tzv. jiným jednáním zmařila nástup do zaměstnání.

Vyřizování věci jsem se na základě pověření veřejného ochránce práv JUDr. Stanislava Křečka ujala já, neboť na mě přenesl svoji působnost³²⁴ na úseku správy zaměstnanosti a práce. Na základě podnětu stěžovatelky jsem zahájila šetření po- stupu obou úřadů.

A. SHRNUTÍ ZÁVĚRŮ

Uchazeč o zaměstnání (dále také „uchazeč“) je povinen poskytovat součinnost úřadu práce při zprostředkování zaměstnání. Uchazeč se musí o zprostředkované zaměstnání skutečně **aktivně ucházet a na výběrovém řízení u potenciálního zaměstnavatele vystupovat tak, aby byl do zaměstnání přijat**. I když zprostředkované zaměstnání výslovně neodmítne, je povinen **zdržet se uvádění důvodu**, které mohou vést k nepřijetí do zaměstnání, s výjimkou tzv. vážných důvodů.

Uchazeč maří součinnost s úřadem práce, jestliže jiným jednáním zmaří zprostředkování zaměstnání nebo nástup do zaměstnání. Uchazeče, který bez vážného důvodu maří součinnost s úřadem práce, úřad práce vyřadí z evidence uchazečů o zaměstnání.

Stěžovatelka při výběrovém řízení u potenciálního zaměstnavatele dne 6. 6. 2019 výslovně zprostředkované zaměstnání neodmítla, uvedla však, že z důvodu péče o nezletilou dceru požaduje zkrácený pracovní úvazek. Zaměstnavatel ji do zaměstnání nepřijal z důvodu nevhodné pracovní doby. Úřady stěžovatelkou uváděný důvod neshledaly vážným, její jednání posoudily jako maření součinnosti a vyřadily ji z evidence.

Úřad práce a ministerstvo **pochybily** tím, že **nesprávně posoudily právní otázku existence vážného důvodu** pro nemožnost stěžovatelky nastoupit do zprostředkovaného zaměstnání. V důsledku toho pak **nesprávně posoudily jednání stěžovatelky na výběrovém řízení u potenciálního zaměstnavatele jako maření součinnosti** s úřadem práce.

B. SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Stěžovatelka byla na základě písemné žádosti o zprostředkování zaměstnání ze dne 13. 6. 2014 zařazena do evidence uchazečů o zaměstnání. Do žádosti

³²⁴ Podle § 2 odst. 4 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

o zprostředkování zaměstnání uvedla, že pečeje o dceru Tamaru, nar. 2011, a z tohoto důvodu požádala o zkrácený úvazek.

V červnu 2019 předal úřad práce stěžovatelce doporučenku do zaměstnání na pracovní pozici asistentka obchodního oddělení s pracovištěm v obci B. (místo bydliště stěžovatelky). Stěžovatelka doporučenku projednala dne 6. 6. 2019 s výsledkem, že **nebyla přijata z důvodu nevhodné pracovní doby**, neboť požadovala zkrácený pracovní úvazek z důvodu péče o nezletilou dceru s povinnou školní docházkou. Následně stěžovatelka úřadu práce zaslala e-mail, v němž sdělila, že by třeba později ráda u zaměstnavatele pracovala, protože na ni působí pozitivním dojmem, včetně toho, že má osvojené slušné chování.

Úřad práce posoudil jednání stěžovatelky u výběrového řízení jako maření součinnosti a v červenci 2019 vydal rozhodnutí o vyřazení stěžovatelky z evidence. Stěžovatelka proti rozhodnutí podala odvolání. Ministerstvo v lednu 2020 shledalo rozhodnutí úřadu práce nezákoným a nepřezkoumatelným, a proto rozhodnutí úřadu práce **zrušilo a vrátilo věc úřadu práce k novému projednání**. Uložilo úřadu práce **došetřit skutkový stav**, neboť úřad práce podle ministerstva nezjistil stav věci bez důvodných pochybností. Ministerstvo konstatovalo, že chybí podklady, z nichž by vyplývalo, že námitku stěžovatelky spočívající v docházce její dcery do školního zařízení nelze považovat za vážný důvod.

Úřad práce následně došetřil skutkový stav. Vyzval zaměstnavatele ke sdělení k pracovní době a případné možnosti zkráceného úvazku. Zaměstnavatel potvrdil původní informace, že pracovní doba je 8 h denně s tím, že je fixní v době od 9 do 14 h a pružná od 7 do 18 h. Stěžovatelka k výzvě úřadu práce doložila potvrzení o docházce dcery do školního zařízení a o začátku a konci jejího vyučování a možnosti zařazení dcery do školní družiny, a to ke dni projednání zaměstnání 6. 6. 2019. Z dokladů vyplynulo, že dcera stěžovatelky je od 1. 9. 2017 žákyní Základní školy C. a rádně plní docházku v době vyučování od 7:40 do 11:20 h, případně do 12:15 h dle rozvrhu. Před i po vyučování navštěvovala dcera stěžovatelky školní družinu s tím, že provoz družiny je od 6:30 do 7:30 h a od 11:20 do 16:00 h. Úřad práce dále zjišťoval i dopravní dostupnost školy z místa bydliště stěžovatelky prostřednictvím autobusové dopravy.

V březnu 2020 vydal úřad práce rozhodnutí, kterým stěžovatelku vyřadil z evidence k 7. 6. 2019. I proti tomuto rozhodnutí podala stěžovatelka odvolání. Ministerstvo se v rámci odvolacího řízení nespokojilo s konstatováním úřadu práce o dopravní dostupnosti prostřednictvím autobusové dopravy a vyzvalo stěžovatelku ke sdělení, zda k 6. 6. 2019 disponovala soukromým vozidlem, jak předtím deklarovala. Ministerstvo zjistilo, že k osobě stěžovatelky jsou registrována dvě vozidla.

Následně v **srpnu 2020** ministerstvo rozhodlo o změně rozhodnutí úřadu práce pouze v datu, ke kterému stěžovatelka byla vyřazena z evidence, a to namísto 7. 6. 2019 k 6. 6. 2019. Ostatní části výroku o vyřazení stěžovatelky z evidence potvrdilo, resp. ponechalo beze změny.

C. PRÁVNÍ HODNOCENÍ

Evidence na úřadě práce je dobrovolná a je na zvážení každé osoby, zda o zprostředkování zaměstnání požádá úřad práce a v případě zařazení do evidence **akceptuje nejen práva, ale i povinnosti s tím spojené**. Uchazeč o zaměstnání, vedený

v evidenci úřadu práce, by měl mít neustále na paměti, že s vedením jeho osoby v této evidenci uchazečů o zaměstnání nejsou spojena jen práva, ale i celá řada povinností.³²⁵ Nejvyšší správní soud uvedl, že si je vědom toho, že uchazeči, kteří jsou vedeni na úřadu práce, se nacházejí v třízivé sociální, finanční a psychické situaci, ale z tohoto samotného faktu nelze dospět k závěru, že takové osoby nemusejí do držovat příslušné zákonné povinnosti (o nichž byli nadto předtím rádně poučeni).³²⁶ Pomoc uchazečům o zaměstnání, kterou poskytuje úřady práce, vyžaduje od uchazečů také plnění povinností a spolupráci z jejich strany.³²⁷

Uchazeč je povinen nastoupit do zprostředkovaného **vhodného zaměstnání**. Vhodným zaměstnáním se rozumí takové zaměstnání, které zakládá **povinnost odvádět pojistné** na důchodové pojištění a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti, jehož **délka pracovní doby činí nejméně 80 %** stanovené týdenní pracovní doby, které je sjednáno na **dobu neurčitou** nebo na dobu určitou delší než 3 měsíce a současně odpovídá zdravotní způsobilosti uchazeče, **pokud možno** jeho kvalifikaci, schopnostem, dosavadní délce doby zaměstnání, možnosti ubytování a dopravní dosažitelnosti zaměstnání.³²⁸ Pro uchazeče o zaměstnání, který je veden v evidenci po dobu delší než 1 rok, je vhodným zaměstnáním i takové zaměstnání, jehož délka pracovní doby činí nejméně 50 % stanovené týdenní pracovní doby. Úřad práce přitom **není vázán osobními preferencemi uchazeče**. V případě např. dlouhodobé evidence uchazeče a neúspěšného hledání zaměstnání může úřad práce nabízet širší paletu pracovních míst v souladu s potřebami trhu práce v té které oblasti, a sládovat tak nabídku pracovních sil a poptávku po nich.

Nejvyšší správní soud konstatoval,³²⁹ že „je třeba respektovat, že zařazení a vedení v evidenci uchazečů **není pouze formální záležitostí**, ale jejím primárním účelem je zprostředkovat uchazeči vhodné zaměstnání a umožnit mu opětovně se zařadit do pracovního procesu trhu práce. **Snaha o získání zprostředkovaného zaměstnání** tak vyjadřuje smysl a účel zákona o zaměstnanosti, neboť může vést k tomu, že uchazeč získá zaměstnání, a tím naplní účel, pro který je v evidenci úřadu veden“.

Uchazeč by tedy měl provozovat snahu o získání zprostředkovaného zaměstnání a poskytovat úřadu práce potřebnou součinnost s tím spojenou. Podle Nejvyššího správního soudu³³⁰ „je nutno potřebnou součinnost chápat jako spolupráci uchazeče s úřadem práce, ochotu k této spolupráci i k dalším úkonům směřujícím ke zprostředkování zaměstnání, což znamená, že se uchazeč musí o zprostředkování zaměstnání skutečně **aktivně ucházet**, a to již v zaměstnavatelem vyhlášeném výběrovém řízení, které je předpokladem pro nástup do zaměstnání. Uchazeč o za-

³²⁵ Např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dnů 7. 4. 2011, č. j. 3 Ads 33/2011-90, 7. 3. 2013, č. j. 4 Ads 137/2012-23, a 8. 2. 2012, č. j. 3 Ads 182/2011-93; dostupné z: www.nssoud.cz

³²⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č. j. 4 Ads 222/2014-46; dostupný z: www.nssoud.cz

³²⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2012, č. j. 4 Ads 150/2011-164; dostupný z: www.nssoud.cz

³²⁸ Podle § 20 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

³²⁹ V rozsudcích ze dnů 9. 6. 2014, č. j. 5 Ads 42/2014-19, a 16. 10. 2020, č. j. 8 Ads 136-2019-40; dostupné z: www.nssoud.cz

³³⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 3 Ads 33/2011-90; dostupný z: www.nssoud.cz

městnání by se měl **zdržet uvádění důvodů**, které mohou vést k nepřijetí do zaměstnání, s výjimkou tzv. vážných důvodů,³³¹ a má u zaměstnavatele **vystupovat tak, aby jednání směřovalo k nástupu** do zaměstnání”.

To znamená, že pokud úřad práce uchazeči zprostředkuje vhodné zaměstnání, je jeho povinností na výběrovém řízení vystupovat tak, aby byl do zaměstnání přijat, ledaže by mu v tom bránily **vážné důvody**. Jinými slovy, i **když uchazeč výslově zprostředkováne zaměstnání neodmítne**, může na výběrovém řízení uvádět důvody, které se podle jeho názoru jeví jako překážka pro nástup do projednávaného zaměstnání, musí se však jednat o **vážné důvody** ve smyslu zákona o zaměstnanosti, tak aby toto jednání nebylo úřadem práce posouzeno jako **maření součinnosti**.

Jestliže uchazeč jiným jednáním zmaří zprostředkování zaměstnání nebo nástup do zaměstnání (např. vystupováním v rámci pohovoru u zaměstnavatele či sdělením skutečnosti, které u zaměstnavatele oprávněně vyvolají nezájem uchazeče zaměstnat), považuje se to za maření součinnosti s úřadem práce.³³² Jestliže uchazeč bez vážného důvodu maří součinnost s úřadem práce, úřad práce ho **vyřadí** z evidence.³³³ Dikce zákona o zaměstnanosti nekonstruuje konání úřadu práce jako možnost (může vyřadit), ale jako povinnost (vyřadí).³³⁴

Samostatnou otázkou, která je vždy pro posouzení porušení povinnosti uchazeče zásadní, je **doložení a relevance vážných důvodů**, které jsou vždy podrobeny individuálnímu posouzení. Vážné důvody se posuzují individuálně s přihlédnutím ke všem okolnostem daného případu. Jinak řečeno, vždy je nutné zkoumat, zda uchazečem uváděný vážný důvod je možné také jako vážný důvod kvalifikovat, resp. je nutné zcela zásadním způsobem poměřovat i „kvalitu“ takového důvodu, aby mohl omluvit jednání uchazeče, které je v rozporu s jeho povinnostmi.³³⁵ Nejvyšší správní soud zdůraznil, že vždy je potřeba hodnotit a **rádně se zabývat všemi okolnostmi** toho kterého případu.³³⁶ Správní orgán by měl před vydáním rozhodnutí o vyřazení **zjišťovat veškeré relevantní okolnosti**, které by svědčily pro případné vážné důvody na straně uchazeče, neboť účelem činnosti úřadu práce je zprostředkovat uchazečům zaměstnání, a nikoli je vyřazovat.³³⁷

³³¹ Podle § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti se vážními důvody rozumí důvody spočívající např. v nezbytné osobní péči o dítě ve věku do 4 let; docházce dítěte do předškolního zařízení a povinné školní docházce dítěte; místě výkonu nebo povaze zaměstnání druhého manžela nebo registrovaného partnera; zdravotních důvodech, které podle lékařského posudku brání vykonávat zaměstnání nebo plnit povinnost součinnosti s krajskou počekou úřadu práce při zprostředkování zaměstnání, nebo jiných vážných osobních důvodech, například etických, mravních či náboženských, nebo důvodech hodných zvláštního zřetele aj.

³³² Ustanovení § 31 písm. e) zákona o zaměstnanosti.

³³³ Ustanovení § 30 odst. 2 písm. f) zákona o zaměstnanosti.

³³⁴ Shodně viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2011, sp. zn. 4 Ads 29/2011-155; dostupný z: www.nssoud.cz

³³⁵ STÁDNÍK, Jaroslav. *Porušování zákona o zaměstnanosti* [online]. Praha, 2019; dostupné z: <https://is.cuni.cz>. Disertační práce. Právnická fakulta Univerzity Karlovy.

³³⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 4 Ads 20/2008-58; dostupný z: www.nssoud.cz

³³⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2009, č. j. 4 Ads 161/2008-101; dostupný z: www.nssoud.cz

V případě vážných důvodů, jejichž výčet v zákoně je demonstrativní, dává zákonodárce použitím neurčitého právního pojmu v právní normě prostor pro správní orgán, aby posoudil, zda konkrétní případ patří do rozsahu neurčitého pojmu, či nikoli.³³⁸ Při interpretaci neurčitého právního pojmu se správní orgán musí zabývat konkrétní skutkovou podstatou, jakož i ostatními okolnostmi případu, přičemž sám musí alespoň rámcově obsah a význam užitého neurčitého pojmu objasnit, a to z toho hlediska, zda posuzovanou věc lze do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého pojmu zařadit.³³⁹ Klíčovým pro podřazení konkrétních okolností pod jednotlivé neurčité právní pojmy je **dostatečné zjištění skutkového stavu**. Správní orgán se nemůže spokojit s pouhým tvrzením účastníka, ale ve veřejném zájmu musí zjistit skutečný stav věci, o němž nebudou důvodné pochybnosti.

Stěžovatelka k věci uvedla, že nechává svou dceru ve školní družině jen po nezbytně nutnou dobu. Dle svého názoru doporučenku u zaměstnavatele řádně projednala a opakovaně zdůraznila, že zaměstnavatel nepřijal ji, nikoliv že by ona nabídku odmítla. Požádala úřad práce o zprostředkování zaměstnání na zkrácený pracovní úvazek kvůli péči o dítě s povinnou školní docházkou, kdy nemá manžela ani širší rodinu a o prázdninách (pozn. nástup do zaměstnání měl být k 1. 7. 2019) nemůže dceru ponechat doma bez dozoru. Odkázala na § 33 zákona o zaměstnanosti, podle kterého jí z důvodu péče o nezletilou dceru náleží zvýšená péče při zprostředkování zaměstnání, a na vyjádření pana D., který jí v rámci projektu PROKOP, zprostředkovaného úřadem práce, vydal doporučení zprostředkovat zaměstnání nikoliv na plný úvazek.

Ministerstvo k zahájenému šetření uvedlo, že nerozporuje, že vážným důvodem je povinná školní docházka dítěte, nicméně existence takové skutečnosti **automaticky neomlouvá každou stanovenou povinnost uchazeče o zaměstnání, nýbrž je nutno jeho zohlednění zkoumat v každém jednotlivém případě**. Ve věci stěžovatelky přitom byla při zprostředkování zaměstnání zohledněna otázka péče o její nezletilou dceru, resp. především povinná školní docházka dcery, kdy sám úřad práce vyhledával pro stěžovatelku zaměstnání primárně s ohledem na místní dostupnost k jejímu bydlišti a základní škole její dcery a dále bral v potaz časové možnosti stěžovatelky tak, aby nebyla ohrožena péče o nezletilou dceru. Doporučené zaměstnání, ačkoliv neodpovídalo plně představě stěžovatelky, splňovalo aspekty vhodného zaměstnání. Podle ministerstva je samozřejmé, že v případě výkonu zaměstnání nebude stěžovatelka disponovat takovou mírou volného času pro péči o dceru jako při vedení v evidenci, avšak ze spisové dokumentace vyplývá, že výkonem doporučeného zaměstnání u zaměstnavatele by péče o dceru stěžovatelky ani školní docházka nebyly nijak omezeny. Ministerstvo navíc zdůraznilo, že již nyní je dcera stěžovatelky umístována do školní družiny, když využití této služby je standardně cíleno právě pro skloubení pracovního a rodinného života. Skutečnost povinné školní docházky byla plně vzata v potaz již při zprostředkování doporučeného zaměstnání a pro jeho výkon **nebyla** podle ministerstva **překážkou**. Samotná existence tohoto zákonem presunovaného vážného důvodu nemusí automaticky znamenat, že je uchazeč o zaměstnání zbaven všech svých

³³⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, č. j. 7 A 131/2001-47; dostupný z: www.nssoud.cz

³³⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 5 Afs 151/2004-73; dostupný z: www.nssoud.cz

povinností, resp. že může z tohoto důvodu nepřijmout jakékoliv zprostředkované vhodné zaměstnání.

Závěrem ministerstvo poukázalo na ustanovení § 241 odst. 2 zákoníku práce,³⁴⁰ podle kterého, požádá-li zaměstnankyně nebo zaměstnanec pečující o dítě mladší než 15 let o kratší pracovní dobu nebo jinou vhodnou úpravu stanovené týdenní pracovní doby, je zaměstnavatel povinen žádat vyhovět, **nebrání-li tomu vážné provozní důvody**. Ze spisové dokumentace navíc podle ministerstva nevyplýnuly žádné skutečnosti, podle kterých by bylo možno usuzovat, že by se zaměstnavatel tímto ustanovením neřídil.

Ve shodě s úřady **považuje** zaměstnání zprostředkované stěžovatelce úřadem práce **za vhodné** ve smyslu zákona o zaměstnanosti. Skutečnost, že šlo o práci na plný úvazek, zaměstnání nečiní nevhodným. Mezi zákonnými parametry vhodného zaměstnání totiž není požadavek na zkrácený pracovní úvazek u samoživitelek. K této o dítě či jeho školní docházce může být přihlédnuto toliko jako k tzv. vážnému důvodu, omlouvajícímu nesplnění zákonné povinnosti uchazeče. V zákoně je naopak stanovené penzum týdenní pracovní doby, pod které vhodné zaměstnání nemůže jít. Stěžovatelka je v evidenci vedena dlouhodobě (od roku 2014) a o zkrácený úvazek požádala, když její dceři byly tři roky. Úřad práce nemůže z důvodu nedostatku či absence míst na zkrácený úvazek rezignovat na zprostředkování zaměstnání na plný úvazek, které splňuje parametry vhodného zaměstnání. Nelze požadovat, aby úřad práce za situace, kdy se na trhu práce vyskytuje vhodné zaměstnání, toto nezprostředkoval. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že uchazeč o zaměstnání nemůže spravedlivě očekávat, že úřad práce bude čekat na možnost zprostředkovat mu zaměstnání pouze v dopravně lépe dostupném místě, pokud se na trhu práce vyskytně zaměstnání ve vzdálenější obci.³⁴¹ Analogicky lze, podle mého názoru, tento závěr použít i na zaměstnání se zkráceným úvazkem, pokud se na trhu práce vyskytně zaměstnání s plným úvazkem.

Při svém hodnocení vycházím také z výše uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu,³⁴² podle kterého **úřad práce není povinen zprostředkovat uchazeči takové zaměstnání, které by mu plně vyhovovalo**. Postačí, že dané zaměstnání je vhodným zaměstnáním.³⁴³ Postačilo tedy, že zaměstnání na pozici asistentky obchodního oddělení odpovídalo zdravotní způsobilosti stěžovatelky a dalším výše uvedeným zákonným parametrum vhodného zaměstnání. Navíc šlo o zaměstnání v místě bydliště stěžovatelky a, jak sdělil úřad práce, to se vzhledem k tomu, že se jedná o malou obec s cca 400 stálými obyvateli, nabízí jen velmi sporadicky.

Na toto hodnocení nemůže mít vliv ani vyjádření Fondu dalšího vzdělání z května 2019 či vyjádření pana D. z projektu PROKOP, že by stěžovatelce nemělo být zprostředkováno zaměstnání na plný úvazek.

Jak jsem již uvedla, k této o dítě či jeho školní docházce může být přihlédnuto toliko jako k tzv. **vážnému důvodu**, omlouvajícímu nesplnění zákonné povinnosti

³⁴⁰ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

³⁴¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6.3.2019, č. j. 7 Ads 10/2018-18; www.nssoud.cz

³⁴² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 3 Ads 33/2011-90; www.nssoud.cz

³⁴³ Shodně také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2020, č. j. 7 Ads 288/2019-55; www.nssoud.cz

uchazeče. Má m za to, že skutečnost povinné školní docházky dcery stěžovatelky vzal úřad práce v potaz již při zprostředkování zaměstnání, kdy pro stěžovatelku vyhledal zaměstnání s ohledem na místní dostupnost k jejímu bydlišti a základní škole její dcery a bral v úvahu provozní dobu školní družiny a z toho vyplývající časové možnosti stěžovatelky.

Je třeba zdůraznit, že vážný důvod uvedený v zákoně skutečně **automaticky neomlouvá každou stanovenou povinnost uchazeče o zaměstnání, nýbrž je nutno jeho zohlednění zkoumat v každém jednotlivém případě**, jak podotklo ministerstvo. Vážné důvody se posuzují individuálně s přihlédnutím ke všem okolnostem daného případu. Pokud by vážné důvody platily automaticky, byla by stěžovatelka po celou dobu povinné školní docházky dítěte omluvena z plnění svých povinností. Takový extenzivní výklad by byl jistě neúnosný a zcela popíral účel evidence na úřadě práce, kterým je zprostředkování zaměstnání.

V tomto směru úřad práce (byť po zásahu odvolacího orgánu) **zkoumal naplnění vážného důvodu, spočívajícího v povinné školní docházce dcery stěžovatelky, s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem** případu. Z vyjádření školy a zaměstnavatele zjistil, že výkonem zaměstnání u zaměstnavatele by péče o dceru stěžovatelky ani školní docházka nebyly nijak omezeny, resp. že skutečnost povinné školní docházky nebyla pro výkon zaměstnání stěžovatelky **překážkou**. Z hlediska dopravní dostupnosti a pracovní doby mohla stěžovatelka za použití vozidla vyhovět pracovní době stanovené zaměstnavatelem a výkon zaměstnání mohla časově skloubit s provozními hodinami školní družiny.

Potud s uvedeným souhlasím. Doplňuji však, že péče o dceru by výkonem zaměstnání nebyla nijak omezena **toliko v době školního roku, kdy je v provozu školní družina**. V době školního roku od 1. 9. 2019 byla navíc dcera stěžovatelky žádkyní již 3. třídy základní školy. Předpokládám tedy větší míru samostatnosti na její straně oproti roku 2014, kdy stěžovatelka požádala o zprostředkování zaměstnání na zkrácený pracovní úvazek a její dceři byly tři roky. Stěžovatelka však měla do zaměstnání nastoupit nikoliv v době školního roku, ale k **1. 7. 2019**, tedy v době letních prázdnin a za situace, kdy dosud o dceru pečovala sama a mohla se jí věnovat a kdy by v době letních prázdnin na dceru neměl kdo dohlížet a kdo o ni pečovat. **Za takové situace rozumím tomu, že stěžovatelka u výběrového řízení poukázala na péči o dceru a žádala zkrácený pracovní úvazek. Péči o dceru v době letních prázdnin tedy považuji za vážný důvod.**

Úřadům vytýkám, že nijak nezjišťovaly možnost letních příměstských táborů pro dceru stěžovatelky a neověřovaly případný letní provoz školní družiny. Podotýkám, že kapacita příměstských táborů bývá většinou vyčerpána již před začátkem letních prázdnin a úhrada za ně může pro uchazeče představovat větší výdaj. Úřady ani u zaměstnavatele nezjišťovaly např. možnost případně nástup do zaměstnání posunout blíže k začátku školního roku, tím spíše, když se stěžovatelka sama k zaměstnavateli vyjádřila pozitivně a sdělila, že třeba později by u něj ráda pracovala. Jen stěží lze přitom předpokládat, že by stěžovatelka vzhledem k předpokládanému nástupu do zaměstnání dne 1. 7. 2019 mohla v průběhu prázdnin čerpat delší dovolenou tak, aby zajistila péči o dceru.

Nemohu akceptovat vyjádření ředitelky úřadu práce Mgr. Renaty Malichové, MSc., která uvedla, že pokud by stěžovatelka měla opravdový zájem po tak dlouhé době v evidenci úřadu práce získat zaměstnání, měla možnost je vyzkoušet, k čemuž slouží institut tříměsíční zkušební doby. Tuto možnost však i přes flexibilní

pracovní dobu podle ředitelky úřadu práce vyloučila. Upozorňuji, že stěžovatelka by se mohla vystavit překážce pro své další zařazení v evidenci, pokud by zprostředkované zaměstnání sama bez vážného důvodu ukončila.³⁴⁴ Je nasnadě, jak by v kontextu s jejím vyřazením z evidence a posouzením vážného důvodu úřad práce pravděpodobně posoudil vážný důvod ukončení zprostředkovaného zaměstnání spočívající ve stejné skutečnosti, a to přeči o dceru po dobu letních prázdnin.

Ministerstvo v rozhodnutí o odvolání ze srpna 2020 uvedlo, že zaměstnavatelé jsou povinni přihlížet při zařazování zaměstnanců do směn též k potřebám zaměstnankyň pečujících o děti. Podle § 241 odst. 2 zákoníku práce je dokonce povinností zaměstnavatele vyhovět žádosti zaměstnankyně pečující o dítě mladší 15 let o kratší pracovní dobu, nebrání-li tomu vážné provozní důvody. Ministerstvo usoudilo, že nelze z ničeho dovodit, že by zaměstnavatel těmto svým povinnostem nedostál. V tomto ohledu nelze mít podle ministerstva za to, že by zaměstnání zprostředkováno na plný úvazek nebylo vhodné, když po větší část roku je stěžovatelka schopna do práce docházet. Pouze po dobu letních prázdnin by bylo případně nutné pracovní dobu upravit, což je ostatně povinností zaměstnavatele.

Domnívám se však, že právě v době letních prázdnin by zaměstnavateli mohly v úpravě pracovní doby bránit vážné provozní důvody. Ze spisové dokumentace nevyplynulo, že by úřad práce nebo ministerstvo zjišťovaly, kolik takových zaměstnankyň u zaměstnavatele pracovalo a zda by v době letních dovolených nemohl být zkrácením pracovní doby ochromen chod zaměstnavatele. Ministerstvo pouze konstatovalo, že po větší část roku je stěžovatelka schopna do práce docházet, a bez dalšího usoudilo, že nelze z ničeho dovodit, že by zaměstnavatel svým povinnostem nedostál. Ministerstvo tak ponechalo na stěžovatelce, aby si následně vyjednala úpravu kratší pracovní doby se zaměstnavatelem, i když mu bylo zřejmé, že ji zaměstnavatel **z důvodu její žádosti o zkrácený pracovní úvazek do zaměstnání nepřijal**. Úřad práce se touto skutečností nezabýval vůbec. S takovým postupem se nemohu spokojit.

Správní orgán je před vydáním rozhodnutí o vyřazení uchazeče o zaměstnání z evidence uchazečů o zaměstnání povinen zjistit stav věci, o němž nejsou důvodně pochybnosti (**zásada materiální pravdy**).³⁴⁵

Správní orgán odpovídá za to, že bude přesně a úplně zjištěn stav věci tak, aby o něm nebylo důvodných pochybností, a za tím účelem je povinen opatřit si potřebné podklady pro rozhodnutí,³⁴⁶ přičemž v řízení, v němž má být účastníku uložena povinnost, čímž je míněno i odnětí určitého oprávnění, je povinen i bez návrhu **zjišťovat okolnosti ve prospěch** i neprospěch účastníka řízení.³⁴⁷ Správní orgán vždy provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.³⁴⁸

Tomu úřady i přes provedené došetření skutkového stavu, týkající se školní docházky dcery stěžovatelky, **nedostaly**. Uznávám, že se úřady řádně zabývaly otázkou, zda je stěžovatelka schopna vykonávat zprostředkované zaměstnání i při docházce její dcery do školního zařízení, přičemž nezjistily žádnou překážku. **Opomenuly** se však řádně zabývat otázkou, **zda překážkou výkonu zaměstnání**

³⁴⁴ Podle § 25 odst. 8 zákona o zaměstnanosti.

³⁴⁵ Ustanovení § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

³⁴⁶ Podle § 50 odst. 2 správního řádu.

³⁴⁷ Podle § 50 odst. 3 správního řádu.

³⁴⁸ Podle § 52 správního řádu.

není také samotná péče o osmiletou dceru po dobu letních prázdnin. V důsledku toho pak úřady nesprávně posoudily jednání stěžovatelky u výběrového řízení jako maření součinnosti s úřadem práce. Stěžovatelka **měla pro své jednání u výběrového řízení vážný důvod** spočívající v péči o osmiletou dceru po dobu letních prázdnin, potažmo tedy důvod hodný zvláštního zřetele.³⁴⁹ Rozhodnutí o vyřazení stěžovatelky pro maření součinnosti s úřadem práce bez vážného důvodu je tak **nezákonné**.

Stejně jako v případě prvního rozhodnutí ministerstva o odvolání z ledna 2020 měl i v tomto ohledu úřad práce došetřit skutkový stav, neboť nezjistil stav věci bez důvodních pochybností. Ve věci **absentují podklady, z nichž by vyplývalo, že péči stěžovatelky o dceru po dobu letních prázdnin nelze považovat za vážný důvod**. V této souvislosti dodávám, že péče o dítě je mimo jiné také jedním ze zákonem presumovaných důvodů pro poskytování **zvýšené péče** při zprostředkování zaměstnání.³⁵⁰

Slovy Nejvyššího správního soudu, pokud jde o existenci vážných důvodů, je rozhodující, zda byly správnímu orgánu I. stupně známy v době rozhodování o vyřazení z evidence. Pokud jsou mu takové skutečnosti známé, ale má je za neprokázané, je jeho povinností učinit potřebné úkony k rádnemu zjištění skutkového stavu a případně vyzvat účastníka řízení k doložení tvrzených skutečností. Jestliže uchažeč v průběhu řízení poukáže na okolnosti týkající se tzv. vážných důvodů, je nutné, aby správní orgány v tomto směru samy **učinily kroky vedoucí k jejich ověření**.³⁵¹

Úřady by vždy měly dbát svého poslání, kterým je **zprostředkování zaměstnání**. K tomu účelu má vést veškerá činnost úřadu. Správní orgán by proto měl pro zajištění této své primární funkce před vydáním rozhodnutí o vyřazení zjišťovat veškeré relevantní okolnosti případu, neboť **účelem činnosti úřadu práce je zprostředkovat uchazečům zaměstnání, nikoli je vyřazovat**. Vyřazení je krajním opatřením, a nikoli běžným nástrojem řešení agendy úřadu práce. Nečiní-li tak, pořušuje zásadu uvedenou v § 2 odst. 4 správního rádu: „Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.“ Veřejným zájmem, jenž plní, a základní funkcí, kterou zastává úřad práce, je právě zprostředkování zaměstnání.³⁵²

Správní orgány by měly mít k problémům a potížím účastníků řízení co možná největší pochopení a postupovat ve vztahu k nim vstřícně a objektivně. Pokud správní orgány ve správném řízení pouze důsledně vyžadují plnění povinností ze strany občanů a nedabají přitom o ochranu jejich zájmů, je výrazem tohoto postupu **přepjatý formalismus**, jehož důsledkem je sofistikované zdůvodňování zjevné nespravedlnosti. Ústavní soud opakovaně odmítl výklad, který je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (příkladem čehož je i přepjatý formalismus), a mnohokrát zdůraznil, že orgánům veřejné moci, a především obecným soudům,

³⁴⁹ Ustanovení § 5 písm. c) bod 7 zákona o zaměstnanosti.

³⁵⁰ Ustanovení § 33 odst. 1 zákona o zaměstnanosti.

³⁵¹ Např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dnů 16. 10. 2020, č. j. 8 Ads 136/2019-38, a 3. 12. 2015, č. j. 7 Ads 268/2015-33; dostupné z: www.nssoud.cz

³⁵² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2015, č. j. 7 Ads 268/2015-30. Shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2009, č. j. 4 Ads 161/2008-101; dostupné z: www.nssoud.cz

netoleruje přepjatě formalistický postup v řízení za použití v podstatě sofistikovaného odůvodňování zjevné nespravedlnosti. „Při použití a výkladu právních předpisů tak nelze pomíjet jejich účel a smysl, který není možné hledat jen ve slovech a větách toho kterého předpisu, neboť v každém z nich je třeba nalézat i právní principy uznávané demokratickými právními státy.“³⁵³

Při celkovém hodnocení přístupu úřadů shrnuji, že zvolily velice restriktivní a formalistický výklad zákonných ustanovení, který se však svým dopadem dostal do rozporu se základními zásadami správního řízení. Veřejná správa je primárně a především **službou veřejnosti**. Stanovený účel a cíl fungování toho kterého správního orgánu proto musejí být vždy etalonem při posuzování výkonu činnosti daného správního orgánu. Veřejnou službou, kterou vykonává úřad práce, je zprostředkování zaměstnání na trhu práce. K tomuto svému cíli by proto měla vždy primárně vést veškerá činnost tohoto orgánu.³⁵⁴

Dospěla jsem k závěru, že úřad práce a ministerstvo pochybily tím, že nesprávně posoudily právní otázku existence vážného důvodu pro nemožnost stěžovatelky nastoupit do zprostředkovaného zaměstnání. V důsledku toho pak nesprávně posoudily jednání stěžovatelky na výběrovém řízení u potenciálního zaměstnavatele jako maření součinnosti s úřadem práce.

D. INFORMACE O DALŠÍM POSTUPU

Vzhledem k brzkému uplynutí lhůty pro zahájení přezkumného řízení navrhoji již nyní Ministerstvu práce a sociálních věcí jako opatření k nápravě **provedení přezkumného řízení a zrušení rozhodnutí o vyřazení stěžovatelky z evidence uchazečů o zaměstnání**.

Zprávu zasílám ředitelce Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Příbrami Mgr. Renatě Malichové, MSc., a ministryni práce a sociálních věcí Dipl.-Pol. Janě Maláčové, MSc., a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřily ke zjištěným pochybením a informovaly mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu zasílám rovněž stěžovatelce.

Brno 16. března 2021

Mgr. Monika Šimůnková v. r.
zástupkyně veřejného ochránce práv

³⁵³ Např. nález Ústavního soudu ze dne 8. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 1336/18; dostupný z: www.nalus.usoud.cz

³⁵⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2009, č. j. 4 Ads 161/2008-101; dostupný z: www.nssoud.cz

sp. zn. 3750/2019/VOP

Zpráva o šetření ve věci vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání

Obrátila se na mě paní A. (dále také „stěžovatelka“) se stížností na Úřad práce České republiky, krajskou pobočku ve Zlíně, kontaktní pracoviště v Bystřici pod Hostýnem (dále také „úřad práce“), a Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále také „ministerstvo“), jež ji svými rozhodnutími sankčně vyřadily z evidence uchazečů o zaměstnání, protože bez vážného důvodu nesplnila včas povinnost oznamit úřadu práce, že není dočasně schopna plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu své nemoci. Na základě podnětu stěžovatelky jsem zahájila šetření postupu obou úřadů.

A. SHRNUTÍ ZÁVĚRŮ

Úřad práce vyřadí z evidence uchazečů o zaměstnání uchazeče, který **bez vážného důvodu** nesplní povinnost oznamit úřadu práce, že není dočasně schopen plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci, **nejpozději v den, kdy mu bylo vydáno potvrzení** o dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci (dále také „potvrzení o dočasné neschopnosti uchazeče“).

Lékař vydal stěžovateličce potvrzení o dočasné neschopnosti uchazeče dne 9. 5. 2018. Stěžovatelka svoji oznamovací povinnost splnila až následujícího dne 10. 5. 2018 a sdělila úřadu práce, že měla pro pozdější oznámení vážné důvody.

Úřad práce a ministerstvo **pochybily** tím, že nesprávně posoudily právní otázku existence vážného důvodu pro nesplnění oznamovací povinnosti stěžovatelkou.

B. SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Stěžovatelka se měla dostavit na sjednanou schůzku na úřad práce dne 10. 5. 2018. V e-mailu z tohoto dne se omluvila, že se z vážných důvodů nemůže zúčastnit jednání a že do 8 dnů doloží potvrzení. To učinila dne 16. 5. 2018, přičemž úřad práce zjistil, že potvrzení o dočasné neschopnosti uchazeče jí lékařka vystavila již dne 9. 5. 2018. Tuto skutečnost však dne 9. 5. 2018 stěžovatelka neoznámila úřadu práce. Učinila tak právě až e-mailem dne 10. 5. 2018. Stěžovatelka v rámci správního řízení uvedla, že nemá doma ani telefon, ani internet a její aktuální zdravotní stav dne 9. 5. 2018 jí neumožňoval splnit povinnost ihned v den vydání potvrzení o dočasné neschopnosti uchazeče.

Úřad práce vydal dne 1. 8. 2018 rozhodnutí, kterým stěžovatelku ode dne 9. 5. 2018 vyřadil z evidence uchazečů o zaměstnání z důvodu **nesplnění oznamovací povinnosti bez vážných důvodů** uvedených v ustanovení § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti.³⁵⁵ Ministerstvo rozhodnutím ze dne 1. 11. 2018 zamítlo odvolání stěžovatelky a potvrdilo rozhodnutí úřadu práce.

³⁵⁵ Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

C. PRÁVNÍ HODNOCENÍ

Uchazeč o zaměstnání, který dočasně není schopen plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci, je povinen tyto důvody **oznámit** úřadu práce **nejpozději v den, kdy mu bylo vydáno potvrzení** o dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci, a nejpozději do 8 kalendářních dnů ode dne vydání tohoto potvrzení doložit tyto důvody úřadu práce příslušným potvrzením.

Úřad práce vy rádí z evidence uchazečů o zaměstnání uchazeče, který **bez vážného důvodu** nesplní povinnost oznámit úřadu práce, že není dočasně schopen plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu své nemoci, nejpozději v den, kdy mu bylo vydáno potvrzení o dočasné neschopnosti uchazeče.³⁵⁶

Vážnými důvody, které mohou omluvit nesplnění zákonné povinnosti uchazeče o zaměstnání, jsou např. důvody hodné zvláštního zřetele.³⁵⁷

Úřad práce a ministerstvo k zahájenému šetření uvedly, že stěžovatelka neprokázala, že by její zdravotní stav dne 9. 5. 2018 byl takový, že by ji zcela znemožnil splnit oznamovací povinnost, o které byla řádně poučena. Z doloženého potvrzení o dočasné neschopnosti uchazeče vyplývá, že se dne 9. 5. 2018 dostavila ke své lékařce. Úřad práce z veřejně dostupného zdroje <https://mapy.cz> zjistil, že přešla tra sa z místa bydliště stěžovatelky k lékařce činí celkem 512 metrů (8 minut chůze); od kontaktního pracoviště úřadu práce v Bystřici pod Hostýnem je lékařka vzdálena 251 metrů (4 minuty chůze). **Pokud stěžovatelka byla dne 9. 5. 2018 schopna navštívit lékaře, lze podle úřadu usoudit, že nebyl její zdravotní stav takové povahy, aby nebyla schopna kontaktovat úřad práce a splnit oznamovací povinnost nejméně vhozeným potvrzení o dočasné neschopnosti uchazeče do schránky úřadu práce**, která je upevněna vedle vchodu do budovy a k níž nevedou žádné schody, nebo do poštovní schránky. **Stěžovatelce tak nemohlo být při splnění její povinnosti na překážku, že nemá doma ani telefon, ani internet**, a nelze brát zřetel ani na její tvrzení, že v důsledku onemocnění pohybového systému, kvůli kterému nemohla nikam dojít, předmětnou povinnost nesplnila. Pokud má uchazeč o zaměstnání zákonem stanovenou povinnost oznámit svůj zdravotní stav v den vydání potvrzení, jedná se logicky o den, kdy jeho zdravotní stav nebyl v pořádku, tedy **zákon předpokládá, že uchazeč o zaměstnání splní oznamovací povinnost i přes aktuální zdravotní omezení** (pokud se nejedná o omezení, které by skutečně bránilo v jakékoli činnosti, např. bezvědomí či hospitalizace). Nesplnění této oznamovací povinnosti nelze omluvit právě důvodem jejího vzniku, tedy nemoci. Žádná listina doložená stěžovatelkou neprokazuje, že by dne 9. 5. 2018 nebyla ze zdravotních důvodů schopna splnit oznamovací povinnost,

³⁵⁶ Ustanovení § 27 odst. 3 a § 30 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o zaměstnanosti.

³⁵⁷ Podle ustanovení § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti se vážnými důvody rozumí důvody spočívající v nezbytné osobní péči o dítě ve věku do 4 let, docházece dítěte do předškolního zařízení a povinné školní docházce dítěte, místě výkonu nebo povaze zaměstnání druhého manžela nebo registrovaného partnera, zdravotních důvodech, které podle lékařského posudku brání vykonávat zaměstnání nebo plnit povinnost součinnosti s krajskou pobočkou úřadu práce při zprostředkování zaměstnání, nebo jiných vážných osobních důvodech, například etických, mravních či náboženských, nebo důvodech hodných zvláštního zřetele.

o které byla dne 7. 8. 2017 prokazatelně poučena, a to včetně důsledků v případě jejího nesplnění bez vážných důvodů.

Úřady dále zdůraznily, že formu oznámení o dočasné neschopnosti uchazeče zákonodárce nijak nespecifikoval, bylo tedy na stěžovatelce, aby vhodný prokazatelný způsob našla a realizovala. Oznámovací povinnost **mohla splnit jakýmkoliv prokazatelným způsobem**, a to např. osobně, telefonicky, e-mailem nebo prostřednictvím držitele poštovní licence, datovou schránkou, případně mohla předmětné potvrzení předat spolehlivé třetí osobě, aby je na úřad dne 9. května 2018 osobně doručila.

Ministerstvo shrnulo, že **stěžovatelka byla evidentně schopna dostát své oznamovací povinnosti vůči úřadu práce a rovněž měla možnosti, jak tuto povinnost splnit**. Žádnou skutečnost úřady nezohlednily ve prospěch stěžovatelky jako vážný důvod.

K tomu si dovolím uvést, že Nejvyšší správní soud se již v minulosti vyjádřil, že s ohledem na dalekosáhlé důsledky vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání musí úřad práce hledat **proporcionalitu** mezi těmito důsledky a závažností porušení povinnosti ze strany uchazeče o zaměstnání.³⁵⁸ **Posuzování této proporcionality se musí promítat do interpretace pojmu „vážný důvod“** a následně také do aplikace zákonných ustanovení na konkrétní případ. Vždy je tedy třeba **posuzovat přiměřenost vyřazení** vzhledem k okolnosti konkrétní věci.

Na tyto závěry navázal Nejvyšší správní soud i v dalším rozsudku.³⁵⁹ V daném případě nebyl mezi účastníky sporný skutkový stav (uchazeč se v důsledku svého omylu nedostavil na úřad práce ve sjednaný den, dostavil se však **ihned následující den**). Nebylo tedy sporu o tom, že uchazeč pochybil. Zároveň však podle Nejvyššího správního soudu bylo zřejmé, že se uchazeč aktivně snažil svoje pochybení napravit a že za poměrně dlouhou dobu vedení v evidenci plnil své povinnosti a jeho pochybení **neneše žádné znaky účelového vyhýbání** se zákonem stanoveným povinnostem.

Sporná ale podle Nejvyššího správního soudu byla právní otázka výkladu § 5 písm. c) bodu 7 zákona o zaměstnanosti, podle něhož se vážnými důvody rozumějí důvody spočívající v jiných vážných osobních důvodech, například etických, mravních či náboženských, nebo **důvodech hodných zvláštního zřetele**. Ty zákon o zaměstnanosti blíže nevymezuje. **Výkladem tohoto ustanovení především v tom směru, co lze považovat za důvody hodné zvláštního zřetele, se správní orgány nezabývaly** (a to jak v uváděném případě, tak ani v případě stěžovatelky). Právě tato část § 5 písm. c) bodu 7 zákona o zaměstnanosti vytváří podle názoru Nejvyššího správního soudu správnímu orgánu právní prostor pro to, aby **zvážil všechny okolnosti případu** a aby rozhodnutí o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání **odpovídalo míře porušení** povinností ze strany uchazeče.

Nejvyšší správní soud uvedl, že vyřazení má odpovídat míře porušení povinností uchazečem, resp. má být zachována **proporcionalita** mezi mírou porušení povinnosti a tvrdostí sankce. V daném případě bylo třeba vzít v úvahu jak zcela **minimální míru porušení povinností** ze strany uchazeče, tak i jeho **dosavadní chování**. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že porušení povinnosti uchazečem,

³⁵⁸ Blíže viz rozsudek ze dne 3. 12. 2015, č. j. 7 Ads 268/2015-30, a rozsudek ze dne 5. 6. 2018, č. j. 6 Ads 242/2017/26. Dostupné z: www.nssoud.cz

³⁵⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2019, č. j. 3 Ads 349/2017-28.

spočívající v nedostavení se na úřad práce, nedosáhlo intenzity maření součinnosti. **Nejvyšší správní soud nesdílí názor Ministerstva práce a sociálních věcí, podle něhož intenzita porušení povinnosti nehraje žádnou roli a při jakémkoliv porušení povinnosti automaticky následuje sankce v podobě vyřazení z evidence.** Takováto sankce by měla být uplatňována **přiměřeně** s ohledem na povahu a intenzitu porušení povinnosti tak, aby ve výsledku nedocházelo k vydávání zjevně nespravedlivých a ve svých důsledcích absurdních rozhodnutí. Role úřadu práce spočívá především v pomoci potřebným, nikoliv v tvrdém trestání a odmítání pomoci každému, kdo byť jen nepatrně pochybil. V tomto směru **vykládá Ministerstvo práce a sociálních věcí podle Nejvyššího správního soudu zákon opakovaně v rozporu se smyslem a účelem práva, tedy v rozporu s článkem 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.**

Nedostatek intenzity porušení povinnosti pak **Nejvyšší správní soud považuje za jiný důvod hodný zvláštního zřetele ve smyslu ustanovení § 5 písm. c) bodu 7 zákona o zaměstnanosti. Toto ustanovení tedy vykládá extenzivně, a to tak, aby byla nastolena rovnováha mezi mírou závažnosti porušení povinnosti ze strany uchazeče a sankcí, která ho za to stihá.**

Mám za to, že uvedené závěry Nejvyššího správního soudu lze vztáhnout na případ kterékoliv zákonné povinnosti uchazeče o zaměstnání (nejen povinnosti dostavit se na úřad práce ve stanoveném termínu), tedy na případ nesplnění oznamovací povinnosti podle § 27 odst. 3 zákona o zaměstnanosti.

Úřad práce a ministerstvo se v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu **nezabývaly posouzením proporcionality** mezi závažností porušení povinnosti stěžovatelkou a důsledkem spočívajícím v jejím vyřazení z evidence. Vyřazení stěžovatelky z evidence neodpovídá nízké míře porušení její povinnosti, a proto ho považuji za nepřiměřené. Zcela minimální míru porušení povinnosti stěžovatelkou, jež svou oznamovací povinnost namísto dne 9. 5. splnila dne 10. 5., její dosavadní chování a rádné plnění povinností měly správní orgány promítout do interpretace pojmu „vážný důvod“ a tyto skutečnosti **posoudit jako důvody hodné zvláštního zřetele.** Není sporu o tom, že stěžovatelka nesplnila svou povinnost včas, její pochybení však nenese žádné znaky účelového vyhýbání se povinnostem³⁶⁰ a není přiměřené tvrdostí sankce, jež následovala.

Úřad práce a ministerstvo pochybily tím, že nesprávně posoudily právní otázkou existence vážného důvodu.

Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu³⁶¹ také vyplývá, že uchazeči mají být z evidence vyřazováni v důsledku jejich **nekorektního, liknavého či nedisciplinovaného přístupu.** O tom lze steží hovořit v případě stěžovatelky, která s úřadem práce po celou dobu bezkonfliktně **spolupracovala** a situaci se snažila ihned řešit. Správní orgány by podle Nejvyššího správního soudu měly zohlednit, zda se nejedná o **účelové a úmyslné vyhýbání** se povinnostem uchazeče o zaměstnání a zda se uchazeč aktivně snaží vzniklou situaci adekvátními prostředky

³⁶⁰ V této souvislosti úřad práce sdělil, že nelze posoudit, zda se ze strany stěžovatelky jednalo o nekorektní přístup. K tomu mám výhrady, neboť stěžovatelka následujícího dne svou zákonné povinnost splnila, což nesvědčí účelovému vyhýbání se povinnostem a nekorektnímu přístupu.

³⁶¹ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2014, č. j. 4 Ads 109/2013-28.

řešit. Absolutní trvání správních orgánů na tom, že uchazeči musejí být přítomni v daném termínu na úřadu práce,³⁶² bez ohledu na okolnosti daného případu, s argumentem, že řada věcí je „rozumně předvídatelná“, je zjevně **přehnané a neadekvátní**.³⁶³ Správní orgány by měly mít k problémům a potížím účastníků řízení co možná největší pochopení a postupovat ve vztahu k nim vstřícně a objektivně. Ústavní soud opakovaně odmítl výklad, který je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (příkladem čehož je i přepjatý formalismus), a mnohokrát zdůraznil, že orgánům veřejné moci a především obecným soudům netoleruje přepjatě formalistický postup v řízení za použití v podstatě sofistikovaného odůvodňování zjevné nespravedlnosti. „Při použití a výkladu právních předpisů tak nelze pomíjet jejich účel a smysl, který není možné hledat jen ve slovech a větách toho kterého předpisu, neboť v každém z nich je třeba nalézat i právní principy uznávané demokratickými právními státy.“³⁶⁴

Úřady se k mé výzvě vyjádřily, že zákon o zaměstnanosti neumožňuje úřadu práce přihlédnout k dosavadnímu plnění povinností uchazeče o zaměstnání či posoudit míru porušení povinností stěžovatelkou, stejně jako to, zda k porušení povinnosti došlo úcelově, či úmyslně. S ohledem na výše uvedené se s tímto vyjádřením nemohu spokojit.

Ve shodě s Nejvyšším správním soudem konstatuji, že úřad práce a ministerstvo, aniž by zohlednily konstantní judikaturu k vyřazování uchazečů z evidence úřadu práce, i v tomto případě **formalisticky** vyložily zákon v rozporu s jeho smyslem a účelem a **automaticky uplatnily sankci v podobě vyřazení z evidence**. Jak vyplývá z vyjádření úřadů v této věci, jsou přesvědčeny o správnosti svého postupu. Judikatura však obecně není nakloněna těmto „tvrdým výkladům zákona“.³⁶⁵

Úřady by vždy měly dbát svého poslání, kterým je **zprostředkování zaměstnání**. K tomuto účelu má vést veškerá činnost úřadu. Správní orgán by proto měl pro zajištění této své primární funkce před vydáním rozhodnutí o vyřazení zjišťovat veškeré relevantní okolnosti případu, neboť **účelem činnosti úřadu práce je zprostředkovat uchazečům zaměstnání, nikoli je vyřazovat**. Vyřazení je krajním opatřením, a nikoli běžným nástrojem řešení agendy úřadu práce. Nečiní-li tak, porušuje zásadu uvedenou v § 2 odst. 4 správního rádu:³⁶⁶ „Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo **v souladu s veřejným zájmem** a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.“ Veřejným zájmem, jenž plní, a základní funkcí, kterou zastává úřad práce, je právě zprostředkování zaměstnání. Je tedy nutno posuzovat veškeré okolnosti případu, tj. také obecně přístup uchazeče k plnění povinností podle zákona o zaměstnanosti a skutečnosti spočívající v osobnosti uchazeče a jeho snaze aktivně hledat zaměstnání.³⁶⁷

³⁶² Obdobně lze dle mého názoru použít i pro případ nesplnění oznamovací povinnosti.

³⁶³ Shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 199/2016-26, ze dne 7. 12. 2016.

³⁶⁴ Např. nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1336/18, ze dne 8. 1. 2019, dostupný z: <http://nalus.usoud.cz>

³⁶⁵ Jak doslově zmiňuje Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 3 Ads 349/2017-28, ze dne 4. 4. 2019.

³⁶⁶ Zákon č. 500/2004 Sb., správní rád, ve znění pozdějších předpisů.

³⁶⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Ads 268/2015-30, ze dne 3. 12. 2015. Shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 161/2008-101, ze dne 30. 3. 2009.

Při celkovém hodnocení přístupu správních orgánů obou stupňů shrnuji, že zvolily velice restriktivní a formalistický výklad zákonných ustanovení, který se však svým dopadem dostal do rozporu se základními zásadami správního řízení. Veřejná správa je primárně a především **službou veřejnosti**. Stanovený účel a cíl fungování toho kterého správního orgánu proto musí být vždy etalonem při posuzování výkonu činnosti daného správního orgánu. Veřejnou službou, kterou vykonává úřad práce, je zprostředkování zaměstnání na trhu práce. K tomuto svému cíli by proto měla vždy primárně vést veškerá činnost tohoto orgánu.³⁶⁸

Úřad práce a ministerstvo pochybily tím, že nesprávně posoudily právní otázku existence vážného důvodu pro nesplnění oznamovací povinnosti stěžovatelkou.

D. INFORMACE O DALŠÍM POSTUPU

Vzhledem k brzkému uplynutí lhůty pro zahájení přezkumného řízení navrhoji již nyní Ministerstvu práce a sociálních věcí jako opatření k nápravě **provedení přezkumného řízení a zrušení rozhodnutí** o vyřazení stěžovatelky z evidence uchazečů o zaměstnání.

Zprávu zasílám ředitelce Úřadu práce České republiky, krajské pobočky ve Zlíně, Mgr. Miriam Majdysové a ministryni práce a sociálních věcí Dipl.-Pol. Janě Maláčové, MSc., a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřily ke zjištěným pochybením a informovaly mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu zasílám rovněž stěžovatelce.

Brno 14. října 2019

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv

³⁶⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 161/2008-101, ze dne 30. 3. 2009.

sp. zn. 888/2019/VOP

Zpráva o šetření ve věci vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání

Obrátil se na mě pan A. (dále také „stěžovatel“) se stížností na postup Úřadu práce České republiky, krajské pobočky pro hlavní město Prahu (dále také „úřad práce“), a Ministerstva práce a sociálních věcí (dále také „ministerstvo“), jež ho svými rozhodnutími sankčně vyřadily z evidence uchazečů o zaměstnání pro maření součinnosti s úřadem práce, protože se bez vážných důvodů nedostavil na úřad práce ve stanoveném termínu. Na základě podnětu stěžovatele jsem zahájila šetření postupu obou úřadů.

A. SHRNUTÍ ZÁVĚRŮ

Uchazeč o zaměstnání (dále také „uchazeč“) je povinen poskytovat součinnost úřadu práce při zprostředkování zaměstnání, mimo jiné se dostavit na úřad práce ve stanoveném termínu.

Zákon o zaměstnanosti³⁶⁹ neukládá uchazeče povinnost dostavit se na úřad práce v nejbližší úřední den poté, co pominuly vážné důvody, pro které se nedostavil na úřad práce ve stanoveném termínu. Proto o ní úřad práce uchazeče nemůže „poučit“.

Stěžovatel dne 28. 8. 2018 převzal od úřadu práce základní poučení uchazeče o zaměstnání včetně dvou dodatků (dále také „poučení“), které ho informovalo mimo jiné o „povinnosti dostavit se na úřad práce v nejbližší úřední den poté, co pominuly vážné důvody,³⁷⁰ pro které se nedostavil na úřad práce v řádném stanoveném termínu“. Podle poučení se tak měl stěžovatel dostavit na úřad práce po skončení dočasné neschopnosti plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci (dále také „dočasná neschopnost uchazeče“) dne 1. 10. 2018. Tuto povinnost nesplnil a úřad práce ho vyřadil z evidence.

Úřad práce a ministerstvo pochybily tím, že vyřadily stěžovatele z evidence uchazečů o zaměstnání z důvodu nesplnění povinnosti, kterou zákon o zaměstnanosti uchazeči neukládá.

B. SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Dne 28. 8. 2018 podal stěžovatel úřadu práce žádost o zprostředkování zaměstnání. Téhož dne ho úřad práce zařadil do evidence uchazečů o zaměstnání, poučil

³⁶⁹ Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

³⁷⁰ Podle ustanovení § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti se vážnými důvody rozumí důvody spočívající v nezbytné osobní péči o dítě ve věku do 4 let, docházece dítěte do předškolního zařízení a povinné školní docházce dítěte, místě výkonu nebo povaze zaměstnání druhého manžela nebo registrovaného partnera, zdravotních důvodech, které podle lékařského posudku brání vykonávat zaměstnání nebo plnit povinnost součinnosti s krajskou pobočkou úřadu práce při zprostředkování zaměstnání, nebo jiných vážných osobních důvodech, například etických, mravních či náboženských, nebo důvodech hodných zvláštního zřetele.

ho o právech a povinnostech uchazeče o zaměstnání a stanovil mu termín jednání na úřadě práce na 18. 9. 2018 v 10:45 hodin. Od 29. 8. 2018 do 27. 9. 2018 byl stěžovatel hospitalizován a úřadu práce tuto skutečnost řádně oznámil a doložil. Podle pořízení, které stěžovatel oproti podpisu převzal při podání žádosti o zprostředkování zaměstnání, byl „**povinen se dostavit na úřad práce nejbližší úřední den poté, co pominuly vážné důvody, pro které se nedostavil na úřad práce v řádném stanoveném termínu**“ dne 18. 9. 2018. Podle méněně úřadu práce se po skončení své hospitalizace dne 27. 9. 2018 měl dostavit na úřad práce dne 1. 10. 2018. Protože se v tento den na úřad práce nedostavil, přičemž uvedl, že danou povinnost zanedbal v důsledku neznalosti zákonů a postupů úřadu práce, úřad práce ho rozhodnutím ze dne 27. 11. 2018 sankčně vyřadil z evidence uchazečů o zaměstnání pro maření součinnosti s úřadem práce, spočívající v nedostavení se na úřad práce ve stanoveném termínu bez vážných důvodů. Ministerstvo rozhodnutím ze dne 28. 1. 2019 zamítlo odvolání stěžovatele a potvrdilo rozhodnutí úřadu práce o vyřazení stěžovatele z evidence.

C. PRÁVNÍ HODNOCENÍ

Uchazeč o zaměstnání je povinen poskytovat součinnost úřadu práce při zprostředkování zaměstnání, mimo jiné se **dostavit na úřad práce ve stanoveném termínu**. Zákon o zaměstnanosti blíže nevymezuje, co se rozumí pojmem stanovený termín.

Úřad práce vyřadí uchazeče z evidence uchazečů o zaměstnání, jestliže uchazeč bez vážného důvodu maří součinnost s úřadem práce.³⁷¹ Za maření součinnosti se považuje, jestliže se uchazeč **nedostaví na úřad práce ve stanoveném termínu** bez vážných důvodů.³⁷²

Pokud uchazeč není dočasně schopen plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci nebo úrazu anebo z důvodu vyšetření nebo ošetření ve zdravotnickém zařízení, je povinen tyto důvody **oznámit** úřadu práce nejpozději v den, kdy mu bylo vydáno potvrzení o dočasné neschopnosti uchazeče, a dále je povinen nejpozději do 8 kalendářních dnů ode dne vydání potvrzení o dočasné neschopnosti uchazeče toto potvrzení **doložit** úřadu práce.³⁷³ Z uvedených důvodů je tedy uchazeč bez dalšího „**omluven**“ z plnění svých povinností, včetně povinnosti **dostavit se na úřad práce ve stanoveném termínu**.

Povinnosti mohou být ukládány také na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.³⁷⁴ Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.³⁷⁵ Nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.³⁷⁶

³⁷¹ Podle ustanovení § 30 odst. 2 písm. f) zákona o zaměstnanosti.

³⁷² Podle ustanovení § 31 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

³⁷³ Podle ustanovení § 27 odst. 3 zákona o zaměstnanosti.

³⁷⁴ Podle čl. 4 odst. 1 usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále také „Listina základních práv a svobod“).

³⁷⁵ Článek 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

³⁷⁶ Článek 2 odst. 4 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

Zákon o zaměstnanosti **neukládá uchazeči povinnost dostavit se na úřad práce v nejbližší úřední den poté, co pominuly vážné důvody, pro které se nedostavil na úřad práce ve stanoveném termínu**. Zákon o zaměstnanosti ani jiným způsobem neurčuje „náhradní“ termín schůzky na úřadě práce v případě, že se uchazeč z vážných důvodů nedostavil na úřad práce ve stanoveném termínu. Ze stanoveného termínu je uchazeč pro vážný důvod omluven. Pokud úřad práce považuje za nutné realizovat jednání na úřadě práce za účelem zprostředkování zaměstnání, musí uchazeči znova stanovit konkrétní termín.

Úřad práce k mé výzvě k vyjádření k zahájenému šetření sdělil, že některé povinnosti stanovené úřadem práce uchazeči o zaměstnání nejsou uvedeny výslovně v zákoně o zaměstnanosti. Vysvětlil, že se jedná o pokyny stanovené úřadem práce, kterými je uchazeč o zaměstnání povinen se řídit a které jsou nastaveny k efektivní spolupráci ke zprostředkování vhodného zaměstnání. Tyto povinnosti jsou uvedeny v jednotlivých poučeních, která uchazeč o zaměstnání obdrží na úřadě práce a jejichž převzetí osobně podepisuje.

Ministerstvo k mé výzvě k vyjádření k zahájenému šetření sdělilo, že povinnost dostavit se na úřad práce za účelem zprostředkování zaměstnání byla stanovena v souladu s § 19 odst. 2 zákona o zaměstnanosti (úřad práce je povinen poučit zájemce a uchazeče o právech a povinnostech, zejména o **povinnosti poskytovat úřadu práce potřebnou součinnost** při zprostředkování zaměstnání a o povinnosti řídit se pokyny úřadu práce) a též s § 28 odst. 2 zákona o zaměstnanosti (uchazeč o zaměstnání je povinen plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání na kontaktním pracovišti krajské pobočky úřadu práce, které požádal o zprostředkování zaměstnání). Nesplnění povinnosti dostavit se na úřad práce ve stanoveném termínu bez vážných důvodů je pak skutkovou podstatou maření součinnosti s úřadem práce podle § 31 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Stěžovatel byl podle ministerstva prokazatelně seznámen se svou povinností stanovenou mu k poskytování součinnosti při zprostředkování zaměstnání. Daná povinnost má tedy podle ministerstva oporu v zákoně o zaměstnanosti, a ministerstvo se tak neztotožňuje s názorem, že neplýne ze zákona o zaměstnanosti.

Jak jsem již uvedla, **zákon o zaměstnanosti výslovně nestanoví uchazeči povinnost dostavit se na úřad práce v nejbližší úřední den poté, co pominuly vážné důvody, pro které se nedostavil na úřad práce v „řádném“ stanoveném termínu**. Stěžovatel byl s touto povinností seznámen prostřednictvím poučení, které mu oproti podpisu předal úřad práce. Taková zákonná povinnost však neexistuje, proto o ní nelze uchazeče poučit. Jinými slovy, prostřednictvím poučení o neexistující zákonné povinnosti nelze takovou novou povinnost založit.

Povinnosti lze ukládat jen na základě zákona a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. Státní orgán tedy může činit pouze to, co je mu zákonem výslovně dovoleno, a nemůže ukládat povinnosti nad rámcem zákona. Poučení v intencích ministerstvem citovaného § 19 odst. 2 zákona o zaměstnanosti by tak mělo být „pouhým“ seznámením se se zákonem stanovenými povinnostmi, aniž by samo konstituovalo novou povinnost. Úřad práce může prostřednictvím poučení (a rovněž tak případného pokynu v intencích § 19 odst. 2 zákona o zaměstnanosti) **povinnost v mezích zákonných limitů konkretizovat**, avšak tuto **povinnost nemůže založit**. Splnění povinnosti dostavit se na úřad práce v nejbližší úřední den poté, co pominuly vážné důvody, pro které se nedostavil na úřad práce v „řádném“ stanoveném termínu, proto

dle mého názoru **nelze po uchazeči požadovat** na základě obecného „poučení“ o neexistující povinnosti.

Nepopírám, že jednou ze základních povinností uchazeče o zaměstnání je doházka na úřad práce ve stanovených termínech a že již při podání žádosti o zprostředkování zaměstnání byl stěžovatel poučen o povinnosti dodržovat stanovené termíny na úřadě práce. Tuto povinnost však stěžovatel neporušil, resp. z jejího splnění byl pro svou dočasnou neschopnost omluven. Rozhodnutí o vyřazení stěžovatele z evidence uchazečů o zaměstnání pro maření součinnosti s úřadem práce, protože se bez vážných důvodů nedostavil na úřad práce ve stanoveném termínu, je tak **nezákonné**, neboť **nebyla dána jedna z podmínek jeho vydání – maření součinnosti** s úřadem práce. Stěžovatel tedy nemařil součinnost s úřadem práce, a nemohu tak přisvědčit ministerstvu, že povinnost dostavit se na úřad práce nejbližší úřední den poté, co pominuly vážné důvody, má oporu v zákoně o zaměstnanosti, protože podle ministerstva vyplývá z povinnosti poskytovat úřadu práce potřebnou součinnost při zprostředkování zaměstnání.

Souhlasím s tím, že uchazeč má povinnost poskytovat součinnost při zprostředkování zaměstnání. Za **maření součinnosti** se však podle § 31 zákona o zaměstnanosti považuje **nedostavení se na úřad práce ve stanoveném termínu** bez vážných důvodů, nikoliv nedostavení se na úřad práce nejbližší úřední den poté, co pominuly vážné důvody. Stěžovatel byl tedy nesprávně vyřazen pro nedostavení se na úřad práce ve stanoveném termínu.

Aby bylo možno termín považovat za stanovený ve smyslu zákona o zaměstnanosti, musel by úřad práce po ukončení dočasné neschopnosti stěžovatele stanovit termín nový, a to v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu termín určený nejen datem, ale i časem.³⁷⁷ **Tak však úřad práce nepostupoval a další termín stěžovateli nestanovil.** Stanovený termín přitom nesmí být určen vágne, nýbrž musí zahrnovat **nejen konkrétní den**, kdy se má uchazeč o zaměstnání dostavit na úřad práce, ale **též přesné stanovení času návštěvy úřadu.** Takto nově určený konkrétní termín by pak bylo možné považovat za stanovený termín ve smyslu zákona o zaměstnanosti. Na uvedený rozsudek navázal Nejvyšší správní soud ve svém dalším rozsudku,³⁷⁸ v němž konstatoval, že pokud je termín stanoven **pouze na určitý den, jde o nesprávný postup.**

Ministerstvo doplnilo, že k povinnosti uchazeče dostavit se nejbližší úřední den poté, co pominuly vážné důvody, neměl výhrady ani Městský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 6. listopadu 2018, č. j. 1 Ad 1/2018-51, v němž uvedl, že žalobce byl o této povinnosti prokazatelně poučen, což stvrzil svým podpisem. Své další povinnosti si žalobce správně vyložil a bez problému je plnil. Stejně tak tedy podle soudu mohl splnit i povinnost dostavit se na úřad práce nejbližší úřední den poté, co pominuly vážné důvody, pro které se nedostavil na úřad práce v „řádném“ stanoveném termínu. Žalobce neuvedl žádné vážné důvody, které by mu bránily jeho povinnost splnit. K tomu uvádí, že zmíněný rozsudek Městského soudu v Praze je mi znám, je však v rozporu s výše uváděnou dřívější judikaturou Nejvyššího správního soudu.

³⁷⁷ Blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, č. j. 4 Ads 122/2007-55, dostupný z: www.nssoud.cz

³⁷⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2016, č. j. 4 Ads 199/2016-26, dostupný z: www.nssoud.cz

Je otázkou, jak by v této věci rozhodl Nejvyšší správní soud, pokud by se na něj žalobce obrátil s včasnou kasační stížností.

Nejvyšší správní soud³⁷⁹ zastává názor, že by úřady práce vždy měly dbát svého poslání, kterým je **zprostředkování zaměstnání**. K tomuto účelu má vést veškerá činnost úřadu. Správní orgán by proto měl pro zajištění této své primární funkce před vydáním rozhodnutí o vyřazení zjišťovat veškeré relevantní okolnosti případu, neboť **účelem činnosti úřadu práce je zprostředkovat uchazečům zaměstnání, nikoli je vyřazovat**. Vyřazení je krajním opatřením, a nikoli běžným nástrojem řešení agendy úřadu práce. Nečiní-li tak, porušuje zásadu uvedenou v § 2 odst. 4 správního řádu: „**Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkové shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.**“ Veřejným zájmem, jež plní, a základní funkcí, kterou zastává úřad práce, je právě zprostředkování zaměstnání. Je tedy nutno posuzovat veškeré okolnosti případu, tj. také obecně přístup uchazeče k plnění povinností podle zákona o zaměstnanosti a skutečnosti spočívající v osobnosti uchazeče a jeho snaze aktivně hledat zaměstnání.³⁸⁰

Veřejná správa je primárně a především **službou veřejnosti**. Stanovený účel a cíl fungování toho kterého správního orgánu proto musí být vždy etalonem při posuzování výkonu činnosti daného správního orgánu. Veřejnou službou, kterou vykonává úřad práce, je zprostředkování zaměstnání na trhu práce. K tomuto svému cíli by proto měla vždy primárně vést veškerá činnost tohoto orgánu.³⁸¹

Dospěla jsem k závěru, že úřad práce a ministerstvo pochybily tím, že vyřadily stěžovatele z evidence uchazečů o zaměstnání z důvodu nesplnění povinnosti, kterou zákon o zaměstnanosti uchazeči neukládá.

D. INFORMACE O DALŠÍM POSTUPU

Vzhledem k brzkému uplynutí lhůty pro zahájení přezkumného řízení navrhují již nyní Ministerstvu práce a sociálních věcí jako opatření k nápravě **provedení přezkumného řízení a zrušení rozhodnutí** o vyřazení stěžovatele z evidence uchazečů o zaměstnání.

Zprávu zasílám ředitelce Úřadu práce České republiky, krajské pobočky pro hlavní město Prahu, Ing. Ivě Merhautové, MBA, a ministryni práce a sociálních věcí Dipl.-Pol. Janě Maláčové, MSc., a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřily ke zjištěným pochybením a informovaly mě o přijatých opatřeních k nápravě.

³⁷⁹ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2014, č. j. 4 Ads 109/2013-28, dostupný z: www.nssoud.cz

³⁸⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2015, č. j. 7 Ads 268/2015-30. Shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2009, č. j. 4 Ads 161/2008-101, dostupné z: www.nssoud.cz

³⁸¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2009, č. j. 4 Ads 161/2008-101, dostupný z: www.nssoud.cz

Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.
Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

Brno 20. ledna 2020

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv

Vaše značka MPSV-2024/49716-421
 Sp. zn. 4022/2023/VOP/EHŠ
 Č. j. KVOP-11311/2024
 Datum 25. března 2024

Vážený pan
 Ing. Marian Jurečka
 ministr
 Ministerstvo práce a sociálních věcí
 Na Poříčním právu 1/376
 128 01 Praha 2

Vážený pane ministře,
 informuji Vás, že jsem **uzavřel šetření** Ministerstva práce a sociálních věcí, které jsem zahájil z vlastní iniciativy.³⁸² Šetření se týkalo praxe úřadů práce při vyřazování uchazečů o zaměstnání z evidence z důvodu nedostavení se na úřad práce ve stanoveném termínu bez vážných důvodů.

DŮVODY ZAHÁJENÍ ŠETŘENÍ

V rámci šetření individuálních podnětů jsem se setkal s praxí úřadů práce, které v dodatku k základnímu poučení o právech a povinnostech uchazeče o zaměstnání,³⁸³ jež uchazečům předávají oproti podpisu, uložily: „*(...) povinnost dostavit se na úřad práce nejbližší úřední den (případně do 3-8 dnů) poté, co pominuly vážné důvody, pro které se nedostavili na úřad práce v rádném stanoveném termínu*“. Uchazeči se nedostavili na úřad práce v původně stanoveném termínu z důvodu své dočasné neschopnosti (např. hospitalizace či ošetření u lékaře), což představovalo vážný důvod, který je ze schůzky na úřadě práce omlouval. Podle uvedeného poučení měli přijít na úřad práce po skončení své dočasné neschopnosti. Protože tak neučinili, úřady práce je vyřadily z evidence pro maření součinnosti s úřadem práce, spočívající v **nedostavení se na úřad práce ve stanoveném termínu** bez vážných důvodů.

CÍL ŠETŘENÍ

Mou snahou bylo, aby úřady práce reflektovaly judikaturu Nejvyššího správního soudu³⁸⁴ a platnou právní úpravu a upustily od praxe sankčního vyřazování uchazečů pro nedostavení se na úřad práce v takto stanoveném termínu. **Cílem šetření proto bylo dosáhnout změny v textu základního poučení uchazeče o zaměstnání.**

³⁸² Podle ustanovení § 9 písm. d) zákona o veřejném ochránci práv.

³⁸³ Ustanovení § 19 odst. 2 zákona o zaměstnanosti.

³⁸⁴ Rozsudek ze dne 23. 1. 2023, č. j. 5 Ads 346/2020-28, www.nssoud.cz

OPATŘENÍ UČINĚNÁ MINISTERSTVEM

Ve věci proběhlo jednání zástupců ministerstva a mých podřízených. Následně jsem obdržel **metodický pokyn** PhDr. Kateřiny Štěpánkové, vrchní ředitelky sekce zaměstnanosti, určený generálnímu řediteli Úřadu práce ČR Danielu Krištofovi, Ph.D.

Ministerstvo dospělo k závěru, že nastavenou praxi úřadů práce je třeba pozměnit a zejména sjednotit napříč jednotlivými úřady práce. Ministerstvo má za to, že v **textu základního poučení** uchazeče o zaměstnaní, resp. v dodatku k základnímu poučení uchazeče o zaměstnaní, je nutné **provést změny**. Ty budou spočívat ve stanovení pokynu uchazeči, aby se dostavil na úřad práce do **8 kalendářních dnů** poté, co pominuly vážné důvody, pro které se nedostavil na úřad práce v řádném stanoveném termínu, či aby v této lhůtě alespoň kontaktoval úřad práce za účelem **stanovení nového termínu** pro dostavení se na úřad práce. V případě, že tak uchazeč neučiní, nelze ho podle ministerstva s ohledem na zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu vyřadit z evidence uchazečů o zaměstnaní pro maření součinnosti, spočívající v nedostavení se na úřad práce ve stanoveném termínu podle ustanovení § 31 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Za takové situace bude žádoucí, aby se úřady práce **aktivně snažily kontaktovat** uchazeče o zaměstnaní ke stanovení nového termínu, a to minimálně prostřednictvím e-mailu či telefonem.

Až tehdys, pokud bude uchazeč **zcela nekontaktní** (doplňuji **prokazatelně**), bude možné zahájit správní řízení o jeho vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnaní, nikoliv však pro nedostavení se na úřad práce ve stanoveném termínu, nýbrž pro maření součinnosti **jiným jednáním** při zprostředkování zaměstnaní (ustanovení § 30 odst. 2 písm. f) ve spojení s ustanovením § 31 písm. e) zákona o zaměstnanosti).

Ministerstvo dále Úřadu práce ČR – generálnímu ředitelství uložilo, aby uchazeči o zaměstnaní, kteří jsou v evidenci úřadu práce vedeni delší dobu, byli o svých právech a povinnostech **poučováni alespoň 2x ročně**. V tomto ohledu tedy rovněž reflektovalo uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu, který k poučovací povinnosti úřadu práce stanovené v § 19 odst. 2 zákona o zaměstnanosti uvedl: „*Není sice povinností úřadu práce uchazeče o zaměstnaní poučovat v pravidelných intervalech (nejsou zákonem předepsány), nicméně z pohledu principu dobré správy a zásad sociální práce je zřejmé, že by se poučení měla v případě dlouhodobých vedení v evidenci uchazečů o zaměstnaní opakovat.*“

UKONČENÍ ŠETŘENÍ

Ministerstvo tak vstřícně přistoupilo k řešení záležitosti, což velice vítám. Výše zmíněná přijatá opatření považuji za dostatečná. Věřím, že přispějí ke sjednocení praxe úřadů práce za současného dodržení požadavků platné právní úpravy a judikatury Nejvyššího správního soudu.

Šetření Ministerstva práce a sociálních věcí proto končím.

Děkuji za spolupráci a ochotu.

S pozdravem

JUDr. Stanislav Křeček
veřejný ochránce práv

sp. zn. 6310/2023/VOP

Zpráva o šetření ve věci vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání úřadu práce

Obrátil se na mě pan A. (stěžovatel) se stížností na postup Úřadu práce České republiky, krajské pobočky v Liberci (úřad práce), a Ministerstva práce a sociálních věcí (ministerstvo) při jeho sankčním vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání.

Na základě podnětu stěžovatele jsem zahájil šetření úřadu práce a ministerstva.

A. SHRNUTÍ ZÁVĚRŮ

Úřad práce vyřadí uchazeče o zaměstnání z evidence uchazečů o zaměstnání, jestliže bez vážného důvodu neposkytne součinnost při vypracování individuálního akčního plánu (IAP), jeho aktualizaci nebo vyhodnocování anebo neplní podmínky v něm stanovené.

Stěžovatel se měl podle svého IAP účastnit dne 30. 5. 2023 skupinového poradenství. Toho se však nezúčastnil, protože si omylem špatně zapsal jeho termín.

Úřad práce a ministerstvo pochybily tím, že nesprávně posoudily právní otázku existence vážného důvodu pro neplnění podmínek stanovených v individuálním akčním plánu stěžovatele a vyřadily ho z evidence uchazečů o zaměstnání.

B. SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Předchozí evidence stěžovatele na úřadě práce trvala nepřetržitě od 18. 6. 2001 do 31. 5. 2020. Opětovně byl stěžovatel zařazen do evidence uchazečů o zaměstnání dne 1. 6. 2021. Dne 9. 9. 2021 mu lékař z důvodu jeho úrazu vydal potvrzení o dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci nebo úrazu. Dočasná neschopnost trvala do 19. 5. 2023. Dne 19. 5. 2023 se stěžovatel osobně dostavil na úřad práce oznámit ukončení dočasné neschopnosti a uzavřel s úřadem práce ke zvýšení možnosti svého uplatnění na trhu práce IAP. V souladu s ním se měl dne 30. 5. 2023 v 10:00 hodin účastnit skupinového poradenství pro uchazeče po 5 měsících evidence. Datum si však špatně zapsal, což zjistil dne 14. 6. 2023, a ihned nato se telefonicky omluvil pracovníci úřadu práce a uznal své pochybení. Úřad práce téhož dne zahájil správní řízení o jeho vyřazení z evidence. Stěžovatel se dne 22. 6. 2023 vyjádřil k podkladům rozhodnutí, uznal své pochybení a uvedl, že nezahálel a snažil se zjistit si možnosti svého uplatnění v programu pro starší nebo invalidní uchazeče, volal na různá místa různým lidem, což bylo časově náročné. Vyjmenoval konkrétně, na které pracovníky se obrátil, a uzavřel, že větší váhu než jeho ojedinělé pochybení by měla mít jeho skutečná snaha aktivně se zapojit do pracovního procesu. Dne 31. 7. 2023 vydal úřad práce rozhodnutí o jeho vyřazení z evidence pro neplnění podmínek stanovených v IAP. Stěžovatel nepodal odvolání a rozhodnutí nabylo právní moci dne 19. 8. 2023.

V září 2023 se pokusil vyřazení zvrátit podnětem k přezkumnému řízení. V něm zdůraznil, že dne 19. 5. 2023 byl poprvé po dlouhodobé neschopnosti u referentky

úřadu práce. Ta ho informovala o programech a termínech, které má navštívit, a současně s tím se sám aktivně snažil zjistit možnosti svého uplatnění, takže měl několik termínů. Vyřazení na 6 měsíců vnímá jako nejvyšší možný trest v případě, kdy z jeho strany nešlo o úmyslné opomenutí. Ministerstvo jeho podnět k přezkumnému řízení neshledalo důvodným. Potvrdilo rozhodnutí úřadu práce, že stěžovateli nesvědčí vážný důvod omlouvající neplnění IAP.

C. PRÁVNÍ HODNOCENÍ

Zákon o zaměstnanosti stanoví povinnost uchazeče poskytnout součinnost úřadu práce při vypracování IAP, jeho aktualizaci a vyhodnocování a povinnost plnit podmínky v něm stanovené.³⁸⁵

Úřad práce vyřadí uchazeče o zaměstnání z evidence uchazečů o zaměstnání, jestliže **bez významného důvodu** neposkytne součinnost při vypracování IAP, jeho aktualizaci nebo vyhodnocování anebo neplní podmínky v něm stanovené.³⁸⁶ Nesplnění těchto povinností má za následek vyřazení z evidence na dobu 6 měsíců.³⁸⁷

Významné důvody, které mohou omluvit nesplnění zákonné povinnosti uchazeče o zaměstnání, jsou také tzv. **důvody hodné zvláštního zřetele**.³⁸⁸

C.1 Vyjádření úřadů

Ministerstvo ve vyrozumění stěžovateli o nezahájení přezkumného řízení z října 2023 uvedlo, že měl podepsaný IAP k dispozici u sebe a mohl do něj pro kontrolu data nahlédnout. Omylem v zaznamenání data není podle ministerstva významným důvodem omlouvajícím nesplnění povinnosti uchazeče. Ministerstvo dále nepřihlédlo ani k tomu, že stěžovatel na své pochybení úřad práce upozornil, což nesvědčí o jeho úmyslném jednání. Váhu neměla ani jeho dosavadní spolupráce s úřadem práce a rádné plnění povinností, ani skutečnost, že šlo o první pochybení. Ministerstvo nezohlednilo ani stěžovatelem namítanou vlastní aktivitu při řešení jeho nezaměstnanosti. Naopak uvedlo, že od uchazeče o zaměstnání se předpokládá, že bude zaměstnání hledat také sám a nebude se spoléhat pouze na úřad práce. Tyto aktivity navíc nemohou být na překážku při plnění stanovených povinností. Obstarávat informace mohl stěžovatel kdykoliv mimo stanovený termín pro účast na skupinovém poradenství. Kromě toho právě na skupinovém poradenství mu mohly být předány potřebné a užitečné informace včetně kontaktů na příslušné poradce aktuálních projektů. Podle ministerstva nemohl úřad práce rozhodnout jinak než ho vyřadit z evidence.

³⁸⁵ Ustanovení § 33 odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

³⁸⁶ Ustanovení § 30 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

³⁸⁷ Ustanovení § 30 odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti.

³⁸⁸ Podle § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti se významnými důvody rozumí důvody spočívající např. v nezbytné osobní péči o dítě ve věku do 4 let; ve zdravotních důvodech, které podle lékařského posudku brání vykonávat zaměstnání nebo plnit povinnost součinnosti s krajskou pobočkou úřadu práce při zprostředkování zaměstnání, nebo v jiných významných osobních důvodech, například etických, mravních či náboženských, nebo důvodech hodných zvláštního zřetele.

O vyjádření k zahájenému šetření jsem požádal ředitelku krajské pobočky Úřadu práce ČR v Liberci PhDr. Kateřinu Sadílkovou, MBA. Ředitelka krajské pobočky uvedla, že v období dočasné neschopnosti stěžovatele trvající od **9. 9. 2021 do 19. 5. 2023** s ním úřad práce nepracoval, čekal na zlepšení zdravotního stavu po úrazu a telefonicky ho průběžně kontaktoval s dotazem, zda i nadále trvá jeho dočasná neschopnost. K mému dotazu, jakým způsobem mu úřad práce s ohledem na jeho věk a zdravotní stav³⁸⁹ věnoval zvýšenou péči, ředitelka krajské pobočky sdělila, že jakákoliv zvýšená péče o stěžovatele z pohledu jeho uplatnění na trhu práce nebyla namíště, protože byl v době od 9. 9. 2021 do 19. 5. 2023 uznán dočasné neschopným plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání. Ředitelka krajské pobočky taktéž uvedla, že důvody sdělené stěžovatelem, spočívající ve špatném zapsání data, nebylo možné posoudit jako vážné. Stěžovatel dne 19. 5. 2023 obdržel jeden výtisk IAP a jeho převzetí stvrzil svým podpisem. Splnění povinnosti tedy z pohledu úřadu práce nevěnoval dostatečnou a náležitou pozornost. Stěžovatel dobrovolně uzavřel s úřadem práce IAP, který má uchazeče pomoci s jeho uplatněním na trhu práce. Právě v tom spatřuje ředitelka krajské pobočky jednu z forem zvýšené péče s ohledem na jeho věk a zdravotní stav.

Ministerstvo prostřednictvím vrchní ředitelky sekce zaměstnanosti PhDr. Kateřiny Štěpánkové k zahájenému šetření uvedlo, že důvodem nesplnění povinnosti stěžovatele byl jeho nedbalý přístup. Poukázalo na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které pouhé opomenutí ze strany uchazeče není vážným důvodem, pokud není doprovázeno relevantními okolnostmi. Žádné takové skutečnosti úřady neshledaly. Po zmeškání termínu kontaktoval stěžovatel úřad práce až o dva týdny později. Jeho jednání tedy podle ministerstva nenasvědčovalo snaze přistupovat k povinnostem s řádnou pečlivostí.

C.2 Hodnocení věci ochráncem

Argumentaci ani jednoho z úřadů nepřijímám. Opírám se přitom o ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu (NSS), který se v rámci své rozhodovací činnosti v minulosti opakovaně zabýval výkladem ustanovení zákona o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání a obsahem pojmu vážné důvody.³⁹⁰

K případu stěžovatele je relevantní rozsudek NSS ze dne 3. 12. 2015, č. j. 7 Ads 268/2015-30, podle něhož „[...] **Není pravdou, že by bylo lhostejné, zda uchazeč o zaměstnání neplní povinnosti dle individuálního akčního plánu úmyslně, z nedbalosti, či v důsledku omylu.** Naopak ust. § 30 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti výslovně podmiňuje vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání neexistencí vážných důvodů pro nesplnění povinnosti. Právě v rámci posuzování existence vážných důvodů je nutno přihlédnout k tomu, zda bylo nesplnění povinnosti například důsledkem lhostejnosti či naopak **omluvitelného omylu**“. Soud dále konstatoval, že s ohledem na dalekosáhlé důsledky vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání

³⁸⁹ Dne 26. 10. 2022 doložil stěžovatel úřadu práce posudek o invaliditě ze dne 19. 10. 2022, kterým byl od 23. 6. 2022 uznán invalidním ve druhém stupni.

³⁹⁰ Srov. např. rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2014, č. j. 4 Ads 124/2013-82, ze dne 3. 12. 2015, č. j. 7 Ads 268/2015-30, či rozsudek ze dne 5. 6. 2018, č. j. 6 Ads 242/2017-26; www.nssoud.cz

musí úřad práce hledat **proporcionalitu** mezi těmito důsledky a závažností porušení povinnosti ze strany uchazeče o zaměstnání (resp. důvody, pro které povinnost porušil). **Posuzování této proporcionality se musí promítat do interpretace pojmu „vážný důvod“** a následně také do aplikace zákonných ustanovení na konkrétní případ. Vždy je tedy třeba **posuzovat přiměřenost vyřazení** vzhledem k okolnosti konkrétní věci.

I v dalších rozhodnutích³⁹¹ NSS potvrdil, že je nutné posuzovat, na základě jakých motivů se uchazeč nedostavil, zda například **z důvodu lhostejnosti či omluvitelného omylu**.

Stěžovatelův případ je dle mého názoru třeba podřadit právě pod **omluvitelný omyl**. Pokud by byl k situaci lhostejný, jistě by se „neobtěžoval“ úřad práce na svůj omyl upozorňovat a vysvětlovat důvody zmeškání termínu skupinového poradenství. Zmeškání považuji za lidský pochopitelný omyl, který se může objediněle stát. Stejný pohled na věc má rovněž NSS.³⁹²

Na uvedené závěry navázal NSS i v dalším rozsudku.³⁹³ V tomto případě se uchazeč v důsledku svého omylu nedostavil na úřad práce ve sjednaný den, dostavil se však ihned následující den. Nebylo tedy sporu o tom, že uchazeč pochybil. Zároveň však dle NSS bylo zřejmé, že se uchazeč **aktivně snažil svoje pochybení napravit, že za poměrně dlouhou dobu vedení v evidenci svoje povinnosti plnil a jeho pochybení neneslo žádné znaky úcelového vyhýbání se zákonem stanoveným povinnostem**.

Sporná však dle NSS byla právní otázka výkladu ustanovení § 5 písm. c) bod 7 zákona o zaměstnanosti, podle něhož se vážnými důvody rozumí důvody spočívající v jiných vážných osobních důvodech, například etických, mravních či náboženských, nebo **důvodech hodných zvláštního zřetele**. Ty nejsou v zákoně o zaměstnanosti blíže vymezeny vůbec. Právě tato část ustanovení § 5 písm. c) bodu 7 zákona o zaměstnanosti vytváří podle názoru NSS správnímu orgánu právní prostor pro to, aby **zvážil všechny okolnosti** případu, aby zohlednil **povahu (intenzitu) porušení** povinnosti a důvod takového porušení (zda k němu došlo úmyslně, z lhostejnosti, či v důsledku **omluvitelného omylu**) a aby rozhodnutí o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání **odpovídalo míře porušení** povinností ze strany uchazeče.

NSS uvedl, že vyřazení má odpovídat míře porušení povinností uchazečem, resp. má být zachována **proporcionalita** mezi mírou porušení povinnosti a tvrdostí sankce. Vedle **míry porušení povinností** ze strany uchazeče je třeba vzít v úvahu také jeho **dosavadní chování**. NSS **nesdílí názor ministerstva**, podle něhož intenzita porušení povinnosti nehráje žádnou roli a při jakémkoliv porušení povinnosti automaticky následuje sankce v podobě vyřazení z evidence. Takováto sankce by měla být podle NSS uplatňována **přiměřeně** s ohledem na povahu a intenzitu porušení povinnosti tak, aby ve výsledku nedocházelo k vydávání zjevně nespravedlivých a ve svých důsledcích absurdních rozhodnutí. Role úřadu práce spočívá především v pomoci potřebným, nikoliv v tvrdém trestání a odmítání pomoci každému, kdo byl jen nepatrně pochybil. V tomto směru vykládá ministerstvo dle NSS

³⁹¹ Rozsudek NSS ze dne 5. 6. 2018, č. j. 6 Ads 242/2017-26, usnesení NSS ze dne 8. 8. 2023, č. j. 2 Ads 269/2022-23; www.nssoud.cz

³⁹² Rozsudek NSS ze dne 11. 5. 2021, č. j. 1 Ads 52/2021-31; www.nssoud.cz

³⁹³ Rozsudek NSS ze dne 4. 4. 2019, č. j. 3 Ads 349/2017-28; www.nssoud.cz

zákon opakovaně v rozporu se smyslem a účelem práva, tedy v rozporu s článkem 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

Nedostatek intenzity porušení povinnosti pak NSS považuje za jiný důvod hodný zvláštního zřetele ve smyslu ustanovení § 5 písm. c) bodu 7 zákona o zaměstnanosti. Toto ustanovení tedy vykládá extenzivně, a to tak, aby byla nastolena rovnováha mezi mírou závažnosti porušení povinnosti ze strany uchazeče a sankcí, která ho za to stihá.

Pokud by úřady chtěly argumentovat, že se zmíněný rozsudek týká povinnosti dostavit se na úřad práce ve stanoveném termínu, namítám, že jeho závěry lze bezpochyby analogicky použít pro případ **porušení jakékoliv** jiné povinnosti uchazeče o zaměstnání.³⁹⁴ V povinnosti plnit podmínky stanovené v IAP (kterou porušil stěžovatel) nespatřuji kvalitativně odlišnou povinnost, u jejíhož porušení by se snad nemělo uplatnit kritérium přiměřenosti následné sankce.

Důraz na poměrování intenzity porušení povinnosti a sankce potvrdil NSS i v dalším rozsudku.³⁹⁵ Soud odmítl **nepřiměřenost** sankce vyřazení z evidence za bagatelní pochybení ze strany uchazeče. V posuzovaném případě se žalobkyně nedostavila na úřad práce ve stanovený den, ale až za tři dny poté. Žalobkyně schůzku zmeškala, protože si, stejně jako stěžovatel, chyběně poznačila datum schůzky do diáře. Po zjištění omylu se úřadu práce rádně omluvila.

NSS se k jednání žalobkyně vyjádřil, že: „[...] Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že se žalobkyně (vedená toho času v seznamu uchazečů o zaměstnání) dne 26. 11. 2018 nedostavila na plánovanou schůzku na úřadu práce. Tako učinila až o tři dny později (29. 11. 2018), přičemž své jednání odůvodnila tím, že si chyběně poznačila termín schůzky do diáře“. Podstatou věci tedy bylo zodpovězení otázky, zda tato skutečnost představovala důvod pro vyřazení žalobkyně z evidence uchazečů o zaměstnání.

NSS konstatoval, že **nic nenasvědčuje tomu, že se žalobkyně úcelově vyhýbala svým povinnostem**. V minulosti povinnosti v rámci evidence rádně plnila, zmeškání schůzky tedy představovalo pouze **ojedinělé** pochybení. Sama si během evidence **aktivně hledala** nové zaměstnání. Soud rovněž dodal, že úmyslem zákonodárce při zakotvení vyřazení z evidence bezesporu nebylo trestat uchazeče za každé **bagatelní** pochybení, ale zajistit, aby výhod spojených s vedením v seznamu uchazečů o zaměstnání nemohly požívat osoby, které své postavení zneužívají a znemožňují úřadu práce vykonávat jeho činnost.

Pro posouzení intenzity porušení povinnosti jsou tedy podle konstantní judikatury NSS podstatné **i další okolnosti jako např. okolnosti omylu v termínu schůzky, aktivní snaha uchazeče o nápravu situace, dosavadní přístup uchazeče k plnění povinností vůči úřadu práce, aktivní snaha uchazeče nalézt si zaměstnání, neúcelovost jeho jednání apod.**

Všechny tyto okolnosti svědčí rovněž stěžovateli. Úřadům vytýkám, že je v rozporu s judikaturou NSS **nezohlednily a ve svém souhrnu neposoudily jako vážný důvod** omlouvající nesplnění povinnosti uchazeče. **Restriktivní výklad** pojmu vážný důvod neodpovídá smyslu a účelu právní úpravy vyžadující extenzivní

³⁹⁴ Srov. např. rozsudek NSS ze dne 10. 9. 2019, č. j. 1 Ads 160/2019-30, a usnesení NSS ze dne 8. 8. 2023, č. j. 2 Ads 269/2022-23, www.nssoud.cz

³⁹⁵ Rozsudek NSS ze dne 11. 5. 2021, č. j. 1 Ads 52/2021-31; www.nssoud.cz

výklad.³⁹⁶ Je sice pravdou, jak oba úřady zmínily, že zákon o zaměstnanosti nekonstruuje vyřazení z evidence jako možnost úřadu práce (může vyřadit), ale jako povinnost (vyřadí).³⁹⁷ Není tedy na správném uvážení úřadu práce, zda při naplnění zákonem stanovených podmínek uchazeče vyřadí, či nikoliv. Nicméně zákonodárci dává právě použitím tzv. neurčitého právního pojmu v právní normě – **vážný důvod** – prostor úřadu práce, aby **zohlednil individuální okolnosti** posuzovaného případu.

C.2.1 Shrnutí závěrů

Šetřením jsem dospěl k závěru, že se úřady **nezabývaly posouzením proporcionality** mezi závažností porušení povinnosti stěžovatele a důsledkem spočívajícím v jeho vyřazení z evidence. Vyřazení stěžovatele z evidence považuju za nepřiměřené, neodpovídající nízké míře porušení jeho povinnosti. **Minimální míru porušení** povinnosti stěžovatele, který se dopustil omluvitelného omylu, jeho aktivní snahu o nápravu situace, dosavadní přístup k plnění povinností vůči úřadu práce (předchozí evidence trvala nepřetržitě dokonce 19 let!) i aktivní snahu nalézt si zaměstnání měly úřady promítнуть do interpretace pojmu „vážný důvod“ a tyto skutečnosti ve svém souhrnu **posoudit jako omluvitelný omyl, který je vážným důvodem hodným zvláštního zřetele**. Není sporu o tom, že stěžovatel pochybil, ostatně to i sám uznal, nicméně jeho pochybení nenese žádné znaky úcelového vyhýbání se povinnostem a není přiměřené tvrdostí sankce, jež následovala.

Z ustálené judikatury NSS³⁹⁸ také vyplývá, že uchazeči mají být z evidence vyřazováni v důsledku jejich **nekorektního, liknavého či nedisciplinovaného přistupu**. O tom lze stěží hovořit v případě stěžovatele. Slovy uvedeného rozsudku, stěžovatel po celou dobu s úradem práce **spolupracoval** (podle mého názoru dokonce nad rámec svých zákonných povinností – blíže v části C.2.2). Důležité také je, že se snažil situaci řešit ihned, jakmile si uvědomil svůj omyl. Dodávám, že pokud se uchazeč splete v zapsání termínu, je i podle NSS³⁹⁹ logické, že se na úřad práce obrátí s určitým časovým odstupem, z čehož nelze automaticky a izolovaně od dalších okolností případu dovozovat nikoliv pečlivý přístup k plnění povinností.

Správní orgány by dle NSS měly zohlednit to, zda se jedná o **úcelové a úmy-slně vyhýbání se** povinnostem uchazeče o zaměstnání a zda se uchazeč aktivně snaží vzniklou situaci adekvátními prostředky řešit. Absolutní trvání správních orgánů na tom, že uchazeči musí být přítomni v daném termínu na úřadu práce, bez ohledu na okolnosti daného případu, s argumentem, že řada věcí je „rozumně předvídatelná“, je zjevně **přehnané a neadekvátní**.⁴⁰⁰ Správní orgány by měly mít k problémům a potížím účastníků řízení co možná největší pochopení a postupovat ve vztahu k nim **vstřícně a objektivně**. Pokud správní orgány ve správném řízení pouze důsledně vyžadují plnění povinností ze strany občanů a nedbají přitom

³⁹⁶ Srov. rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2021, č. j. 1 Ads 62/2021-43, a ze dne 23. 1. 2023, č. j. 5 Ads 346/2020-28; www.nssoud.cz

³⁹⁷ Shodně viz např. rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2011, č. j. 4 Ads 29/2011-155; www.nssoud.cz

³⁹⁸ Rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2014, č. j. 4 Ads 109/2013-28; www.nssoud.cz

³⁹⁹ Rozsudek NSS ze dne 11. 5. 2021, č. j. 1 Ads 52/2021-31; www.nssoud.cz

⁴⁰⁰ Srov. rozsudek NSS ze dne 7. 12. 2016, č. j. 4 Ads 199/2016-26; www.nssoud.cz

na ochranu jejich zájmů, je výrazem tohoto postupu **přepjatý formalismus**, jehož důsledkem je sofistikované zdůvodňování zjevné nespravedlnosti.⁴⁰¹

Úřad práce a ministerstvo dostatečně nezohlednily již ustálenou judikaturu k vyřazování uchazečů z evidence úřadu práce a i nadále **formalisticky** vykládají zákon v rozporu se smyslem a účelem práva a při **jakémkoliv porušení povinnosti uchazeče automaticky uplatňují sankci v podobě vyřazení z evidence** s přesvědčením o správnosti svého postupu (jak ostatně vyplývá i z vyjádření úřadu v této věci). Judikatura ani já však nejsme tvrdým výkladům zákona nakloněni.⁴⁰²

Oba úřady upřednostnily restriktivní a formalistní výklad zákoných ustanovení, který se však svým dopadem dostal do rozporu se základními zásadami správního řízení. **Veřejná správa je primárně a především službou veřejnosti.** Stanovený účel a cíl fungování toho kterého správního orgánu proto musí být vždy etalonem při posuzování výkonu činnosti daného správního orgánu. Veřejnou službou, kterou vykonává úřad práce, je zprostředkování zaměstnání na trhu práce. K tomuto svému cíli by proto měla vždy primárně vést veškerá činnost tohoto orgánu.⁴⁰³

Dospěl jsem k závěru, že úřad práce a ministerstvo pochybily tím, že ne-správně posoudily právní otázku existence vážného důvodu pro neplnění podmínek stanovených v individuálním akčním plánu stěžovatele a vyřadily ho z evidence uchazečů o zaměstnání.

C.2.2 Zvýšená péče věnovaná stěžovateli

Na přepjatý formalismus úřadů zareagují rovněž formálně a vyjádří se ke sdělením ředitelky krajské pobočky. Ta uvedla, že v období dočasné neschopnosti stěžovatele trvající **od 9. 9. 2021 do 19. 5. 2023** s ním úřad práce nepracoval, čekal na zlepšení zdravotního stavu po úrazu a telefonicky ho průběžně kontaktoval s dotazem, zda i nadále trvá jeho dočasná neschopnost. Z tohoto důvodu nebyla podle ředitelky krajské pobočky jakákoli zvýšená péče o stěžovatele v době **od 9. 9. 2021 do 19. 5. 2023** namísto. Vzápětí však v rozporu s tím ředitelka krajské pobočky uvedla, že stěžovatel **dne 19. 5. 2023** dobrovolně uzavřel s úřadem práce IAP, který má uchazeči pomocí s jeho uplatněním na trhu práce, a právě v tom spadá ředitelka krajské pobočky jednu z forem **zvýšené péče** s ohledem na jeho věk a zdravotní stav.

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že pokud dočasná neschopnost stěžovatele skutečně trvala do 19. 5. 2023,⁴⁰⁴ úřad práce s ním uzavřel IAP ještě v době jeho dočasné neschopnosti. Tento postup nepovažuju za správný, byť šlo o její poslední den. Zůstává nezodpovězenou otázkou, jaké důsledky by pro stěžovatele mělo případné odmítnutí podpisu IAP v tento den, když striktně vzato poslední den dočasné

⁴⁰¹ Např. nález Ústavního soudu ze dne 8. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 1336/18; www.nalus.usoud.cz

⁴⁰² Jak doslově zmiňuje NSS v rozsudku ze dne 4. 4. 2019, č. j. 3 Ads 349/2017-28; www.nssoud.cz

⁴⁰³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2009, č. j. 4 Ads 161/2008-101; www.nssoud.cz

⁴⁰⁴ Potvrzení o dočasné neschopnosti není obsahem mně zasláné spisové dokumentace. Údaj o trvání dočasné neschopnosti do 19. 5. 2023 se však opakuje ve více listinách ve spisové dokumentaci i v přípisu úřadu práce ministerstvu ze dne 6. 10. 2023, nazvaném „předání odvolání a žádosti o zahájení přezkumného řízení“.

neschopnosti neměl **povinnost** poskytnout součinnost při vypracování IAP. O tom, že nemusí, pravděpodobně ani **nevěděl**. Samozřejmě nerozporuji, že povinnost stanovenou v takto nevědomky „dobrovolně“ uzavřeném IAP měl stěžovatel splnit v době po ukončení své dočasné neschopnosti (30. 5.).

Zvýšená péče věnovaná stěžovateli ve formě „dobrovolného“ uzavření IAP se tak paradoxně projevila pouze a toliko v jeho sankčním vyřazení z evidence za ne-splnění podmínek stanovených v tomto IAP. **To považuji za nepřípustné.**

D. INFORMACE O DALŠÍM POSTUPU

Zprávu zasílám ředitelce krajské pobočky Úřadu práce ČR v Liberci PhDr. Kateřině Sadílkové, MBA, a ministru práce a sociálních věcí Ing. Marianu Jurečkovi a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv je žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřili ke zjištěným pochybením a informovali mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochrán-cí práv.

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

Brno 5. března 2024

JUDr. Stanislav Křeček
veřejný ochránce práv

sp. zn. 3371/2019/VOP

Zpráva o šetření ve věci vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání

Na tehdejší veřejnou ochránkyni práv Mgr. Annu Šabatovou, Ph.D., se obrátil pan X. (dále také „stěžovatel“), se stížností na Úřad práce České republiky – krajskou pobočku pro hlavní město Prahu (dále také „úřad práce“), a Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále také „ministerstvo“). Úřady svými rozhodnutími sankčně vyřadily stěžovatele z evidence uchazečů o zaměstnání, protože bez vážného důvodu včas neoznámil úřadu práce, že není dočasně schopen plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci.

Vyřizování věci jsem se na základě pověření veřejného ochránce práv JUDr. Stanislava Křečka ujala já, neboť na mě přenesl svoji působnost⁴⁰⁵ na úseku správy zaměstnanosti a práce.

A. SHRNUTÍ ZÁVĚRŮ

Úřad práce vyřadí z evidence uchazečů o zaměstnání uchazeče, jestliže bez vážných důvodů nesplní povinnost oznámit úřadu práce, že není dočasně schopen plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci, nejpozději v den, kdy mu bylo vydáno potvrzení o dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci (dále také „potvrzení o dočasné neschopnosti uchazeče“).

Stěžovatel absolvoval dne 10. 1. 2019 v odpoledních hodinách vyšetření u praktické lékařky. Lékařka mu vystavila potvrzení o dočasné neschopnosti uchazeče. Za stěžovatele splnila oznamovací povinnost dlouholetá družka dne 14. 1. 2019 a sdělila úřadu práce, že stěžovatel měl pro nesplnění povinnosti v den vystavení potvrzení o dočasné neschopnosti vážné důvody.

Úřad práce a ministerstvo pochybily tím, že nesprávně posoudily právní otázku existence vážného důvodu pro nesplnění oznamovací povinnosti stěžovatelem.

B. SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Stěžovatel byl v evidenci úřadu práce od roku 2009. Ve čtvrtek 10. 1. 2019 absolvoval v 17:00 h vyšetření u praktické lékařky, ke které byl odeslán dne 9. 1. 2019 lékařem ortopedické ambulance. Na základě zjištění zhoršeného zdravotního stavu ho praktická lékařka uznala dočasně neschopným uchazečem o zaměstnání a vystavila mu potvrzení o dočasné neschopnosti uchazeče. Z ordinace odcházel cca v 17:45 h a šel přímo domů. Věděl o tom, že má povinnost oznámit úřadu práce vystavení potvrzení o dočasné neschopnosti uchazeče ještě ten den, ale úřední hodiny již skončily, navíc se obtížněji pohybuje (chodi s berlí). Potvrzení o dočasné neschopnosti uchazeče nemohl poslat prostřednictvím pošty, protože v místě, kde

⁴⁰⁵ Podle § 2 odst. 4 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

bydlí, se pošta zavírá v 18:00 h. Doma nemá zaveden internet, za tímto účelem navštěvuje veřejnou knihovnu, která se uzavírá také v 18:00 h. Stěžovatel vlastní mobilní telefon, ale byl si jistý, že po úředních hodinách by na úřadě práce nikoho nezastíhl. Druhý den ráno, tzn. v pátek 11. 1. 2019, se pokoušela ze zaměstnání telefonicky kontaktovat úřad práce jeho dlouholetá družka, ale nikoho se jí nepodařilo kontaktovat. Potvrzení donesla osobně na úřad práce až v pondělí ráno 14. 1. 2019. Na tento den měl navíc stěžovatel stanovenou schůzku na úřadě práce.

Úřad práce neuznal důvody pro nesplnění oznamovací povinnosti za vážné podle ustanovení § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti⁴⁰⁶ a rozhodnutím ze dne 4. 2. 2019 vyřadil stěžovatele z evidence uchazečů o zaměstnání. Ministerstvo rozhodnutím ze dne 9. 4. 2019 zamítlo odvolání stěžovatele a potvrdilo rozhodnutí úřadu práce.

C. PRÁVNÍ HODNOCENÍ

Uchazeč o zaměstnání, který dočasně není schopen plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci nebo úrazu, je povinen tyto důvody oznámit úřadu práce nejpozději v den, kdy mu bylo vydáno potvrzení o dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci nebo úrazu, a nejpozději do 8 kalendářních dnů ode dne vydání potvrzení doložit tyto důvody úřadu práce příslušným potvrzením.⁴⁰⁷

Úřad práce vyřadí z evidence uchazečů o zaměstnání uchazeče, jestliže bez vážných důvodů nesplní oznamovací povinnost stanovenou v § 27 odst. 3 zákona o zaměstnanosti.⁴⁰⁸

Vážné důvody, které mohou omluvit nesplnění zákonné povinnosti uchazeče o zaměstnání, jsou stanoveny v § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti. **Patří mezi ně také tzv. důvody hodné zvláštního zřetele uvedené v bodě 7.**⁴⁰⁹

Úřad práce a ministerstvo vycházejí ze skutečnosti, že stěžovatel věděl, že má oznamovací povinnost, protože o ní byl prokazatelně informován v srpnu 2017 prostřednictvím dodatku k základnímu poučení uchazeče o zaměstnání. Úřad práce v odůvodnění rozhodnutí o vyřazení stěžovatele z evidence konstatuje, že oznamovací povinnost lze splnit osobně nebo písemně. Dodává, že pokud se nemohl stěžovatel dostavit osobně, mohl potvrzení o dočasné neschopnosti zaslat poštou nebo dne 10. 1. 2019 oznámit e-maillem, což neučinil. Uzavírá, že úřad práce při rozhodování o vyřazení z evidence pro nesplnění některé z povinností nemůže přihlížet k případným důsledkům vyřazení. Důvody, které stěžovatel v průběhu správního řízení uvádí – návštěva lékaře v podvečerních hodinách, nemožnost dovolat se na úřad práce, družka se nemohla uvolnit z práce, akutní pohybové obtíže – úřad práce za vážné neuznal.

⁴⁰⁶ Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁰⁷ Podle § 27 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁰⁸ Podle § 30 odst. 1 písm. b) bod 3. zákona o zaměstnanosti.

⁴⁰⁹ Vážnými důvody se podle § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti rozumí např. důvody spočívající v nezbytné osobní péči o dítě ve věku do 4 let, v docházce dítěte do předškolního zařízení a povinné školní docházce dítěte, ve zdravotních důvodech, v jiných vážných osobních důvodech, například etických, mravních či náboženských, nebo důvodech hodných zvláštního zřetele apod.

Ministerstvo uvedlo, že existuje několik způsobů, jak může uchazeč o zaměstnání oznámit úřadu práce vydání potvrzení o dočasné neschopnosti v zákonné lhůtě. Pokud nemohl stěžovatel poslat e-mailovou zprávu, mohl nepochybně poslat SMS zprávu, případně potvrzení o dočasné neschopnosti vhodit do schránky úřadu práce. Byť stěžovatel poukazuje na to, že povinnost splnil „hned, jak to bylo možné“, podle ministerstva není pochyb o tom, že povinnost nebyla splněna v zákonné termínu.

Ministerstvo také poukázalo na to, že i kdyby stěžovatel zaslal potvrzení o dočasné neschopnosti prostřednictvím provozovatele poštovních služeb (jak doporučoval úřad práce), nebylo by to možné považovat za včasné splnění oznamovací povinnosti, protože úřad práce by s touto informací nedisponoval ještě několik dnů, což se mijí s účelem oznamovací povinnosti – pozastavit na určitou dobu činnost úřadu práce spojenou se zprostředkováním zaměstnání. Ministerstvo doplnilo, že nesplnění oznamovací povinnosti nelze omluvit každými zdravotními důvody, ale pouze vážnými zdravotními důvody, např. hospitalizací či bezvědomím uchazeče o zaměstnání apod. Stěžovatel však uváděl „pouze“ akutní zdravotní obtíže pohybového aparátu. Splnění oznamovací povinnosti tak bylo objektivně možné vyžadovat.

Argumenty úřadu práce a ministerstva, proč neuznaly důvody stěžovatele pro nesplnění oznamovací povinnosti v den vystavení potvrzení o dočasné neschopnosti uchazeče, nepřijímám.

Nejvyšší správní soud se již v minulosti vyjádřil, že **s ohledem na dalekosáhlé důsledky vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání musí úřad práce hledat proporcionalitu mezi těmito důsledky a závažností porušení povinnosti ze strany uchazeče o zaměstnání.⁴¹⁰** Posuzování proporcionality se musí promítat do výkladu pojmu „vážný důvod“ a následně také do aplikace zákoných ustanovení na konkrétní případ. Vždy je tedy třeba posuzovat přiměřenost vyřazení vzhledem k okolnostem konkrétní věci.

V nedávném rozhodnutí⁴¹¹ Nejvyšší správní soud připustil, že ustanovení § 5 písm. c) bodu 7 zákona o zaměstnanosti nepodává exaktní definici pojmu „vážné důvody“. Vysvětlil, že „zákon neuvádí ani taxativní výčet, jaké skutečnosti těmito vážnými důvody mohou být. Vážné důvody jsou vymezeny ve dvou skupinách – první skupina uvádí vážné důvody osobní, které jsou zde také demonstrativně vyčteny, druhou skupinu pak tvoří důvody hodné zvláštního zřetele, které nejsou blíže vymezené vůbec. Právě tato část ustanovení § 5 písm. c) vytváří správnímu orgánu právní prostor pro to, aby zvážil všechny okolnosti případu a aby rozhodnutí o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání odpovídalo míře porušení povinností ze strany uchazeče (nejedná se zde o správní uvážení [...], ale o výklad neurčitého právního pojmu).“

Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí rozvedl myšlenku proporcionality, když poukázal na to, že je třeba zohlednit také přístup uchazeče o zaměstnání ke splnění povinnosti. Přestože v posuzovaném případě nebylo pochyb, že uchazeč o zaměstnání svou povinnost včas nesplnil (nedostavil se na úřad práce ve stanovený

⁴¹⁰ Blíže rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dnů 3. 12. 2015, č. j. 7 Ads 268/2015-30, a 5. 6. 2018, č. j. 6 Ads 242/2017-26; www.nssoud.cz

⁴¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2019, č. j. 3 Ads 349/2017-28; www.nssoud.cz

termín), soud ocenil, že se uchazeč aktivně snažil svoje pochybení napravit a že za poměrně dlouhou dobu vedení v evidenci plnil své povinnosti a jeho pochybení nenese žádné znaky úcelového vyhýbání se stanoveným povinnostem.

Nejvyšší správní soud uvedl, že je nutné velmi dbát na to, aby byla při posuzování věci zachována proporcionalita mezi mírou porušení povinnosti a tvrdostí sankce, která za toto porušení následuje. V daném případě bylo třeba vzít v úvahu jak zcela **minimální míru porušení povinností ze strany uchazeče, tak i jeho dosavadní chování**. Soud zdůraznil, že nesdílí názor ministerstva, podle něhož intenzita porušení povinnosti nehráje žádnou roli a při jakémkoliv porušení povinnosti automaticky následuje sankce v podobě vyřazení z evidence. Taková sankce by měla být uplatňována přiměřeně s ohledem na povahu a intenzitu porušení povinnosti tak, aby ve výsledku nedocházelo k vydávání zjevně nespravedlivých a ve svých důsledcích absurdních rozhodnutí. Role úřadu práce spočívá především v pomoci potřebným, nikoliv v tvrdém trestání a odmítání pomoci každému, kdo byť jen nepatrne pochybil. V tomto směru vykládá ministerstvo podle Nejvyššího správního soudu zákon opakován v rozporu se smyslem a účelem práva, tedy v rozporu s článkem 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

Nedostatek intenzity porušení povinnosti pak Nejvyšší správní soud považuje za jiný důvod hodný zvláštního zřetele ve smyslu ustanovení § 5 písm. c) bodu 7 zákona o zaměstnanosti. Ustanovení vykládá extenzivně, a to tak, aby byla nastolena rovnováha mezi mírou závažnosti porušení povinnosti ze strany uchazeče a sankcí, která ho za to stihá.

Nejvyšší správní soud se již také vyjádřil⁴¹² k účelu oznamovací povinnosti podle § 27 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, která se stala součástí právní úpravy od 1. 10. 2017. Zdůraznil, že smyslem oznamovací povinnosti je zejména zajistit, aby byl úřad práce včas informován o dočasné neschopnosti uchazeče plnit jeho povinnosti, a nebyla tak mařena činnost úřadu práce spočívající ve zprostředkování zaměstnání. Při posuzování dodržení oznamovací povinnosti by správní orgány měly postupovat vstřícně, s pochopením aktuální situace uchazeče o zaměstnání i s ohledem na to, že se nejedná o úcelové a úmyslné vyhýbání se povinnostem.

Podle mého názoru měly úřad práce a ministerstvo dosavadní bezproblémový průběh evidence stěžovatele, jeho řádné plnění povinností, nepředvídatelnost situace vzniklé skončením úředních hodin, akutní obtíže pohybového aparátu, snahu aktivně splnit oznamovací povinnost a vedle toho marginální porušení oznamovací povinnosti, kterou splnil, jak nejdříve to bylo možné, promítnout do interpretace pojmu „závažný důvod“ a tyto skutečnosti posoudit konkrétně jako **důvod hodný zvláštního zřetele podle § 5 písm. c) bodu 7 zákona o zaměstnanosti**. Připouštím, že stěžovatel nesplnil svou oznamovací povinnost podle požadavku zákona nejpozději v den vystavení potvrzení o dočasné neschopnosti uchazeče. **Měl pro to však vážné důvody.** Jeho pochybení nenese žádné znaky úcelového vyhýbání se povinnostem. Domnívám se, že pro další postup úřadu práce při zprostředkování zaměstnání stěžovateli nehrájí den nebo dva, kdy úřad práce nebude mít informaci o dočasné neschopnosti stěžovatele z důvodu nemoci, žádnou roli. Mám pochopení pro nepředvídatelnou situaci stěžovatele, který se řídil doporučením odborného

⁴¹² Srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2019, č. j. 1 Ads 160/2019-30; www.nssoud.cz

lékaře, dostal se tak do situace, kterou nepředpokládal, a proto na ni nemusel reagovat s odstupem času nejvhodnějším způsobem.

Dopady vyřazení stěžovatele z evidence převyšují míru porušení jeho povinnosti. Vyřazení z evidence za včasné nesplnění oznamovací povinnosti proto považuji za nepřiměřené tvrdosti sankce, která následovala.

Úřad práce a ministerstvo při svém rozhodování ve věci stěžovatele zcela pominuly dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu a nezabývaly se posouzením proporcionality mezi závažností porušení povinnosti stěžovatelem a důsledkem spočívajícím v jeho vyřazení.

Poukazují na to, že podle Nejvyššího správního soudu je základní funkcí, kterou úřad práce plní, zprostředkování zaměstnání.⁴¹³ K tomuto účelu má veškerá činnost úřadu práce vést. Správní orgán by měl pro zajištění této své primární funkce před vydáním rozhodnutí o vyřazení zjišťovat veškeré relevantní okolnosti, které by svědčily pro případné vážné důvody na straně uchazeče, **neboť účelem činnosti úřadu práce je zprostředkovat uchazečům zaměstnání, a nikoli je vyřazovat**. Tento postup je krajním opatřením, a nikoli běžným nástrojem řešení agendy úřadu práce.

Nejvyšší správní soud ve stejném rozsudku také vyslovil názor, že „[...] vždy je potřeba hodnotit a rádně se zabývat všemi okolnostmi konkrétního případu. Správní orgány by měly mít k problémům a potížím fyzických a právnických osob (účastníků řízení) co možná největší pochopení a postupovat ve vztahu k nim vstřícně a objektivně. Ostatně také správní řád ve větě první § 4 odst. 1 stanoví, že veřejná správa je službou veřejnosti“.

V jiném rozsudku⁴¹⁴ zdůraznil, že nelze po uchazečích o zaměstnání požadovat splnění nesplnitelného (*impossibilium nulla obligatio est*) za situace, kdy postupovali přiměřeně racionálním, pochopitelným a omluvitelným způsobem. Z rozsudku vyplývá, že vážný důvod ve smyslu § 5 písm. c) bodu 7 lze **založit i kumulací několika důvodů, které by samy o sobě vážný důvod nenaplnily**.

Poukazují také na poměrně čerstvé rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě,⁴¹⁵ který ve skutkově podobném případu posuzoval otázku vážného důvodu pro omlovení nesplnění oznamovací povinnosti podle § 27 odst. 3 zákona o zaměstnanosti. Soud považuje za omluvitelné, pokud se v době po skončení úředních hodin uchazeč nepokusil o jinak běžný telefonický kontakt s úřadem, neboť se domníval, že úřední hodny platí pro kontakt s veřejností všeobecně. Není bez výjimky, že stanovené úřední hodiny různých institucí se skutečně vztahují na veškerý kontakt s veřejností, včetně toho telefonického. Uzavřel, že „současně je nutné vzít v úvahu, že stěžovatel svou oznamovací povinnost splnil ihned následující den, kdy se osobně na úřad práce dostavil a doložil výše uvedenou lékařskou zprávu. Tudíž si byl vědom svého pochybení, nevyckával až na případnou výzvu úřadu a nastalou situaci řešil sám, aktivně a z pohledu uchazeče o zaměstnání poměrně běžným způsobem“.

⁴¹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2009, č. j. 4 Ads 161/2008; www.nssoud.cz

⁴¹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2014, č. j. 4 Ads 109/2013-28; www.nssoud.cz

⁴¹⁵ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 1. 2020, č. j. 19 Ad 27/2019-29; www.nssoud.cz

V případě stěžovatele úřad práce a ministerstvo nezohlednily, v jaké nepředvídatelné situaci se stěžovatel v souvislosti „ze dne na den“ objednaným vyšetřením u lékaře, navíc v čase po skončení úředních hodin úřadu práce, ocitl. Při posuzování existence vážného důvodu úřady neprojevily pro situaci stěžovatele žádné pochopení a nezohlednily ani vyvinutou snahu stěžovatele splnit oznamovací povinnost, co nejdříve to bylo možné, tzn. za pomoci dlouholeté družky druhý den ráno po vystavení potvrzení, a když nebyla úspěšná, opakovaně v nejbližší pracovní den.

Úřad práce a ministerstvo nezohlednily konstantní judikaturu k vyřazování uchaťců z evidence úřadu práce a v případě stěžovatele formalisticky vyložily zákon v rozporu s jeho smyslem a účelem a automaticky uplatnily sankci v podobě vyřazení z evidence.

Dospěla jsem k závěru, že úřad práce a ministerstvo pochybily tím, že nesprávně posoudily právní otázku existence vážného důvodu pro nesplnění oznamovací povinnosti stěžovatelem.

D. INFORMACE O DALŠÍM POSTUPU

Vzhledem k brzkému uplynutí lhůty pro zahájení přezkumného řízení navrhují již nyní Ministerstvu práce a sociálních věcí jako opatření k nápravě provedení přezkumného řízení a zrušení rozhodnutí o vyřazení stěžovatele z evidence uchaťců o zaměstnání.

Zprávu zasílám ředitelce Úřadu práce České republiky - krajské pobočky pro hlavní město Prahu Ing. Ivě Merhautové, MBA, a ministryni práce a sociálních věcí Dipl.-Pol. Janě Maláčové, MSc., a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 45 dnů od jejího doručení vyjádřily ke zjištěným pochybením a informovaly mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

Brno 20. dubna 2020

Mgr. Monika Šimůnková
zástupkyně veřejného ochránci práv

sp. zn. 10945/2022/VOP

Zpráva o šetření ve věci vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání

Obrátil se na mě pan A., bytem xxx (dále také „stěžovatel“), se stížností na postup Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Ústí nad Labem, kontaktního pracoviště Ústí nad Labem (dále také „úřad práce“), který ho vyřadil z evidence uchazečů o zaměstnání pro maření součinnosti s úřadem práce. Konkrétně měl svým jednáním bez vážného důvodu zmařit zprostředkování zaměstnání. Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále také „ministerstvo“) rozhodnutí o vyřazení z evidence v odvolacím řízení potvrdilo.

Na základě podnětu stěžovatele zahájila moje zástupkyně šetření⁴¹⁶ postupu úřadu práce a ministerstva ve věci vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání.

Od 1. července 2022 jsem převzal vyřizování uvedeného podnětu.

A. SHRNUTÍ ZÁVĚRŮ

Úřad práce vyřadí uchazeče z evidence uchazečů o zaměstnání, jestliže bez vážného důvodu maří součinnost s úřadem práce. Za maření součinnosti se považuje i situace, kdy uchazeč o zaměstnání jiným jednáním zmaří zprostředkování zaměstnání.

Stěžovatel na výběrovém řízení konaném dopoledne dne 7. 12. 2021 u zaměstnavatele, které zprostředkoval úřad práce, uvedl, že má rozjednané zaměstnání u zaměstnavatele B. Zaměstnavatel do doporučenky uvedl, že stěžovatel není přijat z důvodu příslibu jiného zaměstnání. Úřad práce jednání stěžovatele vyhodnotil jako zmaření zprostředkování vhodného zaměstnání a stěžovatele vyřadil z evidence uchazeče o zaměstnání. Ministerstvo rozhodnutí o vyřazení z evidence v odvolacím řízení potvrdilo.

Úřad práce a ministerstvo pochybily tím, že nesprávně posoudily jednání stěžovatele u pracovního pohovoru se zaměstnavatelem zprostředkoványm úřadem práce jako zmaření zprostředkování zaměstnání bez vážného důvodu a vyřadily ho z evidence uchazeče o zaměstnání.

B. SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Stěžovatel je v evidenci úřadu práce od 1. 2. 2018. Je mu 60 let a zaměstnání shání velmi obtížně. V listopadu 2021 získal nabídku na rozvoz pizzy u zaměstnavatele B. s tím, že zaměstnavatel s ním dohodou o provedení práce uzavře až po zkoušce jeho řidičských a orientačních schopností. Mezitím mu úřad práce vystavil doporučenku k pracovnímu pohovoru do zaměstnání u společnosti C., s. r. o. (dále také „zprostředkováný zaměstnavatel“), na 7. 12. 2021 ráno v 9:00 h. Stěžovatel byl současně pozván na zkoušební jízdu k B. týž den odpoledne 7. 12. 2021. O práci řidiče rozvozu pizzy stál, měl naději, že ji dostane, a proto se o ní dopoledne bezelstně

⁴¹⁶ Podle ustanovení § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

zmínil na pracovním pohovoru u zprostředkovaného zaměstnavatele. Nabízené pracovní místo u něho ale neodmítl. Bohužel, odpoledne po zkušební jízdě mu zástupce zaměstnavatele B. sdělil, že hledají někoho, kdo se orientuje ve městě Ústí nad Labem. Protože v něm stěžovatel žil v tu dobu krátce, zástupce B. došel k závěru, že by mohl mít potíže s orientací v ulicích města, proto ho nevzali. Stěžovatel tak nemohl úřadu práce doložit dohodu o pracovní činnosti, se kterou počítal, když ho pozvali do druhého kola pohovoru. Když požádal B. o potvrzení pro úřad práce, že se o práci závazně ucházel a postoupil do druhého kola, tento zaměstnavatel mu jej bez uvedení důvodu odmítl vydat.

Stěžovatel ještě doplnil, že má dojem, že o něho zprostředkovaný zaměstnavatel spíš nestál, neboť ve zkoušce k ověření jeho zručnosti si neporadil se zkompletováním pneumatického kladiva. Sám mistr u výběrového řízení mu měl doporučit, „ať jde raději vozit pizzu“.

Úřad práce však jeho jednání vyhodnotil jako zmáření zprostředkování zaměstnání a vyřadil ho z evidence zpětne k 7. 12. 2021. Po uplynutí „sankční“ zákonné doby 6 měsíců⁴¹⁷ je od začátku června 2022 opět v evidenci úřadu práce. Vyřazením z evidence mu však vznikl dluh na pojistném u zdravotní pojišťovny a přišel o dávky hmotné nouze.

C. PRÁVNÍ HODNOCENÍ

Úřad práce vyřadí uchazeče z evidence uchazečů o zaměstnání, jestliže bez vážného důvodu máří součinnost s úřadem práce.⁴¹⁸ Za maření součinnosti s úřadem práce se mimo jiné považuje, pokud uchazeč o zaměstnání jiným jednáním zmaří zprostředkování zaměstnání **bez vážných důvodů**.⁴¹⁹ Takovým jiným jednáním může být vystupování uchazeče u pracovního pohovoru. Uchazeč o zaměstnání má podle judikatury správních soudů vystupovat u pracovního pohovoru se zprostředkováným zaměstnavatelem tak, aby v něm vzbudil zájem ho zaměstnat a byl do zaměstnání přijat.⁴²⁰

Sankční vyřazení z evidence může mít pro uchazeče závažné důsledky, proto je vždy třeba v rámci správního řízení, které vyřazení předchází, důsledně postupovat v souladu s ustanovením § 3 správního řádu⁴²¹ a zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (zásada materiální pravdy).

Stěžejní otázkou pro posouzení tohoto případu je, zda se stěžovatel tím, že u pracovního pohovoru zmínil existenci nabídky na jiné pracovní místo (příslib

⁴¹⁷ Podle § 30 odst. 4 písm. b) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

⁴¹⁸ Ustanovení § 30 odst. 2 písm. f) zákona o zaměstnanosti.

⁴¹⁹ Podle § 31 písm. e) zákona o zaměstnanosti.

⁴²⁰ Např. podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 3 Ads 33/2011-90 „se uchazeč musí o zprostředkované zaměstnání skutečně aktivně ucházet, a to již v zaměstnavatelem vyhlášeném výběrovém řízení, které je předpokladem pro nástup do zaměstnání“. Rovněž by se uchazeč o zaměstnání „měl zdržet uvádění důvodů, jež mohou vést k nepřijetí do zaměstnání vyjma důvodů podle § 5 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., a má u zaměstnavatele vystupovat tak, aby jednání směřovalo k nástupu do zaměstnání“; www.nssoud.cz

⁴²¹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

zaměstnání), dopustil maření součinnosti s úřadem práce, a neexistovaly současně vážné důvody, které by jeho jednání omluvily.

V rámci šetření jsem si od úřadu práce a od ministerstva vyžádal vyjádření. Ředitel odboru zaměstnanosti a EU Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Ústí nad Labem Ing. Jaroslav Kunc sdělil, že stěžovatel byl v evidenci podeváté. Mezitím byl několikrát zaměstnán, vždy krátkodobě v součtu několika měsíců. Poslední zaměstnání vykonával na pozici „uklízeč veřejného prostranství“ u zaměstnavatele Město Varnsdorf dva roky. V listopadu 2021 při osobním jednání na úřadu práce projevil opět zájem o stejnou pozici v rámci veřejně prospěšných prací, ale v tu dobu nebyly žádné volné pozice. Byla mu nabídnuta pozice řidiče u firmy D., spol. s r. o., ale nebyl zaměstnavatelem přijat. Neuspěl ani na pracovní pozici „33240 – obchodní makléř“. Úřad práce vyhodnotil, že vzhledem k tříleté evidenci je nutné co nejrychleji integrovat stěžovatele na trh práce. Pozice u zaměstnavatele C., s. r. o., byla vyhodnocena primárně jako vhodné zaměstnání ve vztahu ke zdravotnímu stavu a zároveň odpovídala dosavadním pracovním zkušenostem stěžovatele.

Na dotaz, zda byl stěžovatel jediným vhodným kandidátem na nabízenou pracovní pozici, Ing. Kunc reagoval, že pracovní místo bylo zveřejněno dne 12. 10. 2021 a do srpna 2022 bylo nabídnuto 332 uchazečům o zaměstnání formou doporučenky nebo informace o volném pracovním místě. Stěžovatel nebyl jediným vhodným kandidátem, ale podle požadavků zaměstnavatele byl jedním z vhodných kandidátů. Ing. Kunc podotkl, že stěžovatel v rámci projednání předmětné doporučenky do zaměstnání u zprostředkovávaného zaměstnavatele uvedl výslově příslib jiného zaměstnání, kde měl v daný čas ale teprve sjednán termín pohovoru, a nemohl jakkoli predikovat výsledek tohoto jednání. Poukázal na to, že stěžovatel v době, kdy mu bylo zprostředkováváno zaměstnání, skutečnost o rozjednaném místě při osobním jednání neuvedl ani nedoložil. Neučinil tak ani dodatečně. Ing. Kunc uzavřel, že v opačném případě by úřad práce, jak je běžnou praxí, příslib zaměstnání akceptoval, pokud by byl případný nástup sjednán v přiměřeném čase.

Ministerstvo k věci uvedlo, že stěžovatelem zmínovaný příslib zaměstnání u zaměstnavatele B., který po celou dobu správního řízení nedoložil, nebyl příslib jistého zaměstnání, když podmínkou přijetí do zaměstnání bylo zvládnutí zkušební jízdy dne 7. 12. 2021 v odpoledních hodinách, tedy poté, co se účastnil výběrového řízení na úřadu práce dne 7. 12. 2021 v 9:00 h pro zprostředkovávaného zaměstnavatele. V průběhu této jízdy jej vyhodnotil jako nevhodného kandidáta, když podmínkou přijetí na místo řidiče byla perfektní znalost města. Ministerstvo zhodnotilo, že stěžovatel v době projednávání zprostředkovávaného zaměstnání (dopoledne) neměl, resp. nemohl mít, jistotu, že s ním zaměstnavatel B. uzavře pracovní poměr, když zkušební jízdu měl naplánovanou až na odpoledne. Podle úřadu práce nemůže být zohledněno sdělení stěžovatele, že měl naději, že bude vybrán, proto se o pracovní příležitosti u B. zprostředkovávanému zaměstnavateli bezesně zmínil, neboť ho chtěl poctivě informovat o této možnosti.

Ministerstvo poukázalo na to, že účelem vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání je zprostředkování vhodného zaměstnání, a nikoli setrvávání v evidenci do doby, než si uchazeč o zaměstnání zajistí zaměstnání, které vyhovuje jeho představě. Stěžovatelem uváděný příslib zaměstnání tak nemohl představovat důvod, aby úřad práce rezignoval na svou úlohu zprostředkovat mu vhodné zaměstnání. Jestliže stěžovatel uvádí, že již dříve (zmiňoval konec listopadu 2021) se zúčastnil pohovoru a byl pozván na druhé kolo na praktické jízdy, aby se prověřily jeho jízdní

dovednosti, a zaměstnavateli při pohovoru sdělil, že jde na další užší kolo výběru na pozici řidiče, lze mít za to, že se nejednalo o příslib zaměstnání, nýbrž o druhé/užší kolo výběrového řízení. Skutečnost, že osoba postoupí do dalšího kola výběrového řízení, sama o sobě obtížně představuje příslib jistého zaměstnání.

Připouštím, že účast v užším kole výběrového řízení neznamená bez dalšího absolutní jistotu výběru zájemce o práci k přijetí do zaměstnání. Na druhou stranu, právě postup do druhého kola naopak může značit zvýšený zájem zaměstnavatele o zájemce, kterého chce prověřit ve druhém kole. Pokud se během dne konají dvě výběrová řízení a uchazeč o zaměstnání je pozván nejdříve ke zprostředkovánu zaměstnavateli na pohovor, proč by jej nemohl pravdivě informovat o jeho účasti v dalším výběrovém řízení konaném ten den odpoledne? Nemluvíme tady o odstupu dvou týdnů, během kterých by zaměstnavatel B. mohl poptávané zaměstnance již najít a příslib zaměstnání by neměl ani šanci se realizovat. Nutno podotknout, že se výběrové řízení se zprostředkoványm zaměstnavatelem konalo přímo v prostech úřadu práce a byl u něj přítomen zaměstnanec úřadu práce. Co bránilo úřadu práce počkat na výsledek odpolední zkušební jízdy a stěžovatele poslat k projednání zaměstnání na nabídnutou pozici znova o den/pár dnů později?

Úřad práce se k situaci stěžovatele postavil velmi formálně. Rezignoval tak na své poslání podpořit uchazeče v jeho uspění na trhu práce. Pokud úřad práce nabídne uchazeče o zaměstnání pracovní pozici, kterou během následujícího půl roku nabídne postupně přes 300 uchazečům, a přesto pozice nebyla obsazena, pravděpodobně nepůjde až o tak „vhodné“ zaměstnání. Navíc si musíme uvědomit, že stěžovatel tuto práci neodmítl, pouze zaměstnavatele informoval o tom, že má rozjednanou práci jinde a užší kolo výběrového řízení se koná týž den odpoledne. Tato nabízená pozice u zprostředkovánu zaměstnavatele nebyla ve vztahu ke stěžovateli nijak výjimečná a neopakovatelná. Vycházíme přitom ze zjištění, že úřad práce tuto pracovní pozici neúspěšně nabízel několik měsíců desítkám kandidátů. **Úřad práce současně připustil, že stěžovatel nebyl jediný vhodný kandidát.** Z toho vyplývá, že neobsazením pozice stěžovatelem nemohlo ani dojít ke „katastrofální“ škodě na straně zaměstnavatele, kterou by způsobil konkrétně stěžovatel, a podle všeho zůstala pozice neobsazena ještě hodně dlouho. Úřad práce přesto sveřepě trvá na tom, že stěžovatel měl tuto jedinečnou nabízenou pracovní pozici bez dalšího přijmout, neodvolávat se na rozjednanou práci u B., a nezmařit tak zprostředkování zaměstnání.

Ministerstvo ve svém vyjádření dále odkázalo na rozsudky Krajského soudu v Českých Budějovicích⁴²² a Krajského soudu v Hradci Králové.⁴²³

V případě prvního rozsudku soud hodnotil žalobcem doložený příslib zaměstnání jako **nejistý příslib budoucího zaměstnání**, kdy podle názoru soudu nebylo důvodné, aby žalobce při pracovním pohovoru nástup do takového zaměstnání zmiňoval, neboť právě tím vyvolal v potenciálním zaměstnavateli dojem, který vyústil v jeho nepřijetí. „Je lhostejno, zda uchazeč činí sám kroky k získání zaměstnání; za situace, kdy je o své vůli veden jako uchazeč o zaměstnání, požívá mnohých výhod, kterým odpovídá řada povinností. K nim patří povinnost nastoupit do zaměstnání, které mu bylo zprostředkováno, resp. aktivně se o něj ucházet, tedy poskytovat správnímu

⁴²² Blíže rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 10. 10. 2018, č. j. 53 Ad 10/2018-51.

⁴²³ Blíže rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 17. 4. 2020, č. j. 31 Ad 3/2018-53.

orgánu součinnost při zprostředkování zaměstnání. [...] Žalobce přitom disponoval jediným podkladem od spol. Bohemia, zasláným společností žalobci na jeho vlastní žádost, které je ovšem pouze nejistým příslibem budoucího zaměstnání. Za situace, kdy [...] se žalobcem nebyla uzavřena pracovní smlouva ani činěny jakékoli kroky k jejímu uzavření, které by žalobce doložil, nebylo důvodné, aby žalobce při pracovním pohovoru nástup do takového zaměstnání zmiňoval. Je přitom zřejmé, že právě tím vyvolal v potenciálním zaměstnavateli dojem, že není účelné jej na nabízenou pozici přijmout, neboť hodlá nastoupit do jiného zaměstnání.“

Dominivám se, že se v případě stěžovatele jedná o cenu jinou situaci než v souzené věci. Žalobce-uchazeč o zaměstnání požádal o zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání a **současně** doložil potvrzení, že zvítězil ve výběrovém řízení na pozici obchodního manažera pro určitý region s předpokládaným nástupem do nově budované pobočky od 1. 1. 2018. Úřad práce mu nabídlo ihned možnost ukončení v evidenci uchazečů, která slouží právě ke zprostředkování zaměstnání, přičemž uchazeč budil dojem, že zaměstnání již nalezl. Uchazeč tento možnost odmítl, byl tedy nadále veden v evidenci a úřad práce činil kroky k tomu, aby mu bylo zprostředkováváno zaměstnání. Připouštím, že za situace, kdy zaměstnavatel teprve budoval pobočku, kde měl uchazeč v budoucnu nastoupit, a nebyla s ním uzavřena žádná pracovní smlouva ani **nebyly činěny jakékoli kroky k jejímu uzavření**, které by uchazeč doložil, nebylo důvodné se o rozjednaném zaměstnání zmiňovat. Navíc uchazeč sám nebyl přesvědčen o tom, že pracovní místo získá, když trval na tom, že chce setrvat i přes návrh na ukončení nadále v evidenci úřadu práce. **V případě stěžovatele však byla situace jiná.** Stěžovatel neměl důvod v předstihu ukončovat evidenci, neboť obě výběrová řízená s nadějí na úspěch se konala v ten samý den s odstupem několika hodin. **Pokud by uchazeč odpoledne uspěl ve zkušební jízdě, je více než pravděpodobné, že by ho zaměstnavatel na pracovní místo přijal. Naopak není vůbec jisté, zda by ho přijal zprostředkovaný zaměstnavatel, pokud by se stěžovatel na dopoledním výběrovém řízení o rozjednané práci nezmínil.**

V druhém rozhodnutí Krajský soud v Hradci Králové vyhodnotil jednání uchazeče, který informoval zaměstnavatele o existenci jiného rozjednaného pracovního místa při přijímacím pohovoru jako projev **jeho nezájmu o dlouhodobý pracovní poměr** v doporučeném zaměstnání. „Podle názoru krajského soudu si žalobce musel být vědom toho, že budou jeho šance na přijetí do zaměstnání podstatně nižší v důsledku sdělení existence jiného rozjednaného místa, což neodpovídá chování, které od něj lze jako od uchazeče o zaměstnání spravedlivě požadovat.“

Rekapituluji, že stejnější otázkou pro posouzení případu je, zda neexistovaly vážné důvody, které by jeho jednání u pracovního pohovoru se zprostředkovaným zaměstnavatelem omluvily.

Ministerstvo uvádí, že k příslibu zaměstnání by mohlo být přihlédnuto jako k vážnému důvodu ve smyslu § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti, pokud by se jednalo o jistotu nástupu do zaměstnání v přiměřeně blízké době. V případě stěžovatele se nejednalo o nepodmíněný příslib jistého zaměstnání, neboť jeho realizace byla závislá na splnění několika podmínek (mimo jiné absolovování zkušebních jízd). To svědčí spíše o nejistém přijetí do takového zaměstnání. Podle ministerstva může takový příslib zaměstnání jen obtížně představovat vážný důvod pro zmaření nebo odmítnutí zaměstnání. Ministerstvo mě pak ujistilo, že každý jednotlivý případ příslibu zaměstnání je posuzován podle konkrétních individuálních okolností.

Nemohu přijmout argumenty úřadu práce a ministerstva pro posouzení jednání stěžovatele u pracovního pohovoru za jednání, kterým bez vážného důvodu zmařil zprostředkování zaměstnání, a měl být proto vyřazen z evidence.

K závěru mě vedou tato zjištění. Pracovní pohovor u zprostředkovaného zaměstnavatele se konal v ten samý den jako zkušební jízda, která byla podmínkou přijetí do zaměstnání, jež si vyhledal iniciativně sám stěžovatel. Oba „pohovory“ pro odlišné zaměstnavatele se konaly s časovým odstupem několika hodin. Stěžovatel přirozeně na dopoledním pohovoru se zaměstnavatelem zprostředkovaným úřadem práce uvedl, že ho čeká odpoledne již domluvená zkušební jízda, protože se jednalo o „konkurenční“ pracovní nabídku. Podle všeho, pokud by pří ní byl úspěšný, mohl očekávat, že práci u B. získá. Ze spisové dokumentace vyplývá, že uspění u pohovoru bylo spojeno jednak s řidičskými schopnostmi, jednak s orientací ve městě Ústí nad Labem, kterou zástupce zaměstnavatele při zkušební jízdě se stěžovatelem vyhodnotil potenciálně jako nedostatečnou z důvodu krátkodobého bydlení stěžovatele v Ústí nad Labem. Druhá okolnost, kterou úřad práce při hodnocení závadného jednání stěžovatele velmi formalisticky přešel, byla vhodnost nabízeného zaměstnání. Jak vyplývá z vyjádření úřadu práce, pracovní pozice byla nabízena postupně několika stovkám uchazečů. Neměla tudíž ambice být jedinečnou nabídkou, která stěžovateli bez dalšího „padla jako šitá na míru“. To svědčí spíše o nejistém přijetí do takového zaměstnání.

Nesouhlasím s postojem ministerstva, podle kterého může takový příslib zaměstnání jen obtížně představovat vážný důvod pro zmaření nebo odmítnutí zaměstnání. Jsem toho názoru, že pokud byla realizace jiného zaměstnání závislá na splnění podmínky úspěšné zkušební jízdy a měla proběhnout odpoledne po pracovním pohovoru pro úřad práce, pak není možné mluvit o nejistém budoucím zaměstnání v horizontu několika týdnů, když už za pár hodin měla být situace vyřešena. Nemohu přijmout argumenty úřadu práce, že jestliže úřad práce zprostředkoval stěžovateli zaměstnání a ten s ním souhlasil, protože **při přijetí do evidence podal „univerzální“ žádost o zprostředkování zaměstnání**, pak neměl na výběr a měl nabízené zaměstnání bez dalšího přijmout. Už vůbec neměl možnost vyčkávat, zda bude přijat do zaměstnání k zaměstnavateli, u kterého měl ještě absolvovat zkušební jízdu. Souhlasím s tím, že stěžovatel v době projednávání zprostředkovaného zaměstnání u zaměstnavatele C., s. r. o., nemohl předvídat, jak dopadne zkušební jízda u zaměstnavatele B., kterou absolvoval až po jednání se zprostředkovaným zaměstnavatelem, nicméně už skutečnost, že ho ke zkušební jízdě zaměstnavatel pozval, byla určitou nadějí na získání zaměstnání.

V rámci šetření mě proto zajímalo, zda se ministerstvo v odvolacím řízení zabývalo tím, jestli úřad práce ověřoval věrohodnost stěžovatelem tvrzeného příslibu zaměstnání, který se mu nepodařilo v písemné podobě od zaměstnavatele B. získat. Ministerstvo však nepovažovalo v tomto případě za nutné ověřovat pravost příslibu, neboť byl podmíněn splněním několika okolností. S takovým přístupem nesouhlasím. Na správní orgán je ze zákona kladen požadavek, aby zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti v každém individuálním případu.

Nejvyšší správní soud již v minulosti několikrát vyslovil názor,⁴²⁴ že „[...] vždy je potřeba hodnotit a rádně se zabývat všemi okolnostmi konkrétního případu. Správ-

⁴²⁴ Blíže rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dnů 30. 3. 2009, č. j. 4 Ads 161/2008, www.nssoud.cz, a 23. 7. 2008, č. j. 4 Ads 20/2008-58, www.nssoud.cz

ní orgány by měly mít k problémům a potížím fyzických a právnických osob (účastníků řízení) co možná největší pochopení a postupovat ve vztahu k nim vstřícně a objektivně. Ostatně také správní řád ve větě první § 4 odst. 1 stanoví, že veřejná správa je službou veřejnosti“.

Předpokládám, že každý zaměstnavatel, který poptává zaměstnance u úřadu práce, očekává, že mu úřad práce po pečlivém výběru doporučí na volné pracovní místo uchazeče, který naplňuje jeho požadavky pro výkon obsazované pozice. Může se stát, že ze strany úřadu práce dojde k určitému vybočení v posouzení „vhodnosti“ nabízeného pracovního místa ve vztahu k uchazeči, na které pak může upozornit sám uchazeč o zaměstnání při pracovním pohovoru. Záleží na zaměstnavateli, zda i za těchto okolností uchazeče přijme, či nikoli. Je nezpochybnitelné, že konečné slovo při výběru a přijetí uchazeče do zaměstnání má potenciální zaměstnavatel. Je na něm, aby si na základě dostupných informací o uchazeči a jejich doplnění uchazečem během pracovního pohovoru sám vyhodnotil, zda pro něj může být příenosným zaměstnancem a zda takového uchazeče do zaměstnání přijme.

Domnívám se, že stěžovatel jednal při zprostředkování zaměstnání korektně a čestně vůči zprostředkovanému zaměstnavateli při pracovním pohovoru. Sdělil své pracovní plány, jejichž uskutečnění považoval za víc než reálné. Nebylo by naopak odpovědné po stěžovateli požadovat, aby při pohovoru zamlčel relevantní skutečnosti, příjal bez dalšího zprostředkování zaměstnání a pak jej následně ukončil, protože práci u B. by vykonával raději. Takové jednání by nebylo čestné a zodpovědné vůči zaměstnavateli, který hledal zaměstnance na dlouhodobý pracovní poměr. Nabízí se tedy otázka, jak za dané situace měl stěžovatel postupovat, aby jeho jednání při pracovním pohovoru nebylo hodnoceno jako maření součinnosti.

Jsem přesvědčen, že věrohodnost příslibu zaměstnání neoslabuje fakt, že jeho naplnění bylo podmíněno splněním několika okolností. Je třeba zdůraznit, že se nedjalo o okolnosti v dohledné době nesplnitelné, naopak, zkušební jízda byla na plánována hned na den výběrového řízení se zprostředkovaným zaměstnavatelem.

Vyřazení stěžovatele z evidence uchazečů o zaměstnání považuju za nepřiměřeně tvrdou sankci za to, že u výběrového řízení zmínil, že má rozjednané zaměstnání na pracovní pozici řidič a ještě týž den odpoledne absolvoval zkušební jízdu. Stěžovatel pravdivě (nikoli však účelově) informoval zprostředkovaného zaměstnavatele o relevantních skutečnostech týkajících se jeho možného okamžitého nastupu do jiného zaměstnání.

Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu jednoznačně vyplývá **pozadavek na přiměřenost sankce k závažnosti porušení povinnosti uchazečem**.

Nejvyšší správní soud se již několikrát vyjádřil, že s ohledem na dalekosáhlé důsledky vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání musí úřad práce hledat proporcionalitu mezi těmito důsledky a závažností porušení povinnosti ze strany uchazeče o zaměstnání.⁴²⁵ Posuzování proporcionality se musí promítnout do výkladu pojmu „vážný důvod“ a následně také do aplikace zákonných ustanovení na konkrétní případ. Vždy je tedy třeba posuzovat přiměřenost vyřazení vzhledem k okolnostem konkrétní věci. V této souvislosti soud uvedl, že je nutné velmi dbát na to, aby byla při posuzování věci zachována proporcionalita mezi mírou porušení

⁴²⁵ Blíže rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dnů 3. 12. 2015, č. j. 7 Ads 268/2015-30, a 5. 6. 2018, č. j. 6 Ads 242/2017-26; www.nssoud.cz

povinnosti a tvrdostí sankce, která za toto porušení následuje. Soud zdůraznil, že nesdílí názor ministerstva, podle něhož intenzita porušení povinnosti nehraje žádoucí roli a při jakémkoliv porušení povinnosti automaticky následuje sankce v podobě vyřazení z evidence. Taková sankce by měla být uplatňována přiměřeně s ohledem na povahu a intenzitu porušení povinnosti tak, aby ve výsledku nedocházelo k vydávání zjevně nespravedlivých a ve svých důsledcích absurdních rozhodnutí o vyřazení. Role úřadu práce spočívá především v pomoci potřebným, nikoliv v tvrdém trestání a odmítání pomoci každému, kdo byť jen nepatrně pochybil. V tomto směru vykládá ministerstvo podle Nejvyššího správního soudu zákon opakováně v rozporu se smyslem a účelem práva, tedy v rozporu s článkem 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

Nedostatek intenzity porušení povinnosti pak Nejvyšší správní soud považuje za jiný důvod hodný zvláštního zřetele ve smyslu ustanovení § 5 písm. c) bodu 7 zákona o zaměstnanosti. Ustanovení vykládá extenzivně, a to tak, aby byla nastolena rovnováha mezi mírou závažnosti porušení povinnosti ze strany uchazeče a sankcí, která ho za to stíhá.

V jiném rozhodnutí⁴²⁶ Nejvyšší správní soud konstatoval, že ustanovení § 5 písm. c) bodu 7 zákona o zaměstnanosti nepodává přesnou definici pojmu „osobní důvody zvláštního zřetele hodné“. Vysvětlil, že „... zákon neuvádí ani taxativní výčet, jaké skutečnosti těmito vážnými důvody mohou být. Vážné důvody jsou vymezeny ve dvou skupinách – první skupina uvádí vážné důvody osobní, které jsou zde také demonstrativně výčteny, druhou skupinu pak tvoří důvody hodné zvláštního zřetele, které nejsou blíže vymezené vůbec. Právě tato část ustanovení § 5 písm. c) vytváří správnímu orgánu právní prostor pro to, aby zvážil všechny okolnosti případu a aby rozhodnutí o vyřazení z evidence uchazeče o zaměstnání odpovídalo míře porušení povinností ze strany uchazeče (nejedná se zde o správní uvážení [...], ale o výklad neurčitého právního pojmu)...“.

Domnívám se, že úřad práce a ministerstvo měly aktivní přístup stěžovatele k hledání zaměstnání promítnout do interpretace pojmu „vážný důvod“, a všechny tyto skutečnosti posoudit v jejich kumulaci jako vážný důvod pro jednání stěžovatele u pracovního pohovoru, kdy uvedl, že má rozjednanou práci a odpoledne užší kolo výběrového řízení (zkušební jízdu). Uvedení příslibu zaměstnání měly úřady v konkrétním případě stěžovatele posoudit jako **důvod hodný zvláštního zřetele podle § 5 písm. c) bodu 7 zákona o zaměstnanosti**.

Úřad práce a ministerstvo při svém rozhodování ve věci stěžovatele zcela pominuly dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu a nezabývaly se posouzením proporcionality mezi závažností porušení povinnosti stěžovatelem a důsledkem spočívajícím v jeho vyřazení.

Úřady neprojevily pro situaci stěžovatele žádné pochopení a nezohlednily jeho aktivní přístup. Neocenily jeho zodpovědný přístup, kdy informací o aktuálním „konkurenčním“ zaměstnání „chránil“ zprostředkovávaného zaměstnavatele před prodlevami v obsazení pracovního místa a před opakováním hledání zaměstnance. Naopak ho za jednání vůči zaměstnavateli „potrestaly“ vyřazením z evidence. Oba úřady tak v případě stěžovatele formalisticky vyložily zákon v rozporu s jeho smyslem a účelem a automaticky uplatnily sankci v podobě vyřazení z evidence.

⁴²⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2019, č. j. 3 Ads 349/2017-28; www.nssoud.cz

Na závěry o nezbytnosti dbát na přiměřenost sankce vyřazení z evidence k intenzitě pochybení uchazeče o zaměstnání navázal Nejvyšší správní soud také v nedávném rozsudku,⁴²⁷ kdy znovu zopakoval, že „... úmyslem zákonodárce při zakotvení možnosti vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání do zákona o zaměstnanosti přitom bezesporu nebylo ,trestat’ uchazeče za každé bagatelní pochybení, ale zajistit, aby výhod spojených s vedením v seznamu uchazečů o zaměstnání nemohly požívat osoby, které své postavení zneužívají a znemožňují úřadu práce vykonávat jeho činnost“.

Jsem přesvědčen, že **stěžovatel měl vážný osobní důvod zvláštního zřetele hodný pro své jednání u pracovního pohovoru se zprostředkovaným zaměstnavatelem**. Tímto důvodem byla kumulace příslibu zaměstnání podpořeného odpolední zkušební jízdou a snaha stěžovatele vystupovat poctivě vůči úřadu práce a vůči zprostředkovánému zaměstnavateli.

Dospěl jsem k závěru, že úřad práce a ministerstvo pochybily tím, že ne-správně posoudily jednání stěžovatele u pracovního pohovoru se zaměstnavatelem zprostředkovaným úřadem práce jako maření součinnosti s úřadem práce bez vážného důvodu, a vyřadily ho z evidence uchazečů o zaměstnání.

D. INFORMACE O DALŠÍM POSTUPU

Zprávu zasílám řediteli Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Ústí nad Labem Mgr. et Mgr. Radimu Gabrielovi a ministru práce a sociálních věcí Ing. Mariánu Jurečkovi a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv je žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřili ke zjištěným pochybením a informovali mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

Brno 25. října 2022

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
veřejný ochránce práv

⁴²⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2021, č. j. 1 Ads 52/2021; www.nssoud.cz

Zpráva o šetření ve věci vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání

Pan A., bytem xxx („stěžovatel“), požádal ochránce o pomoc ve věci vyřazení z evidence úřadu práce. Úřad práce České republiky – krajská pobočka pro hlavní město Prahu, a Ministerstvo práce a sociálních věcí ho sankčně vyřadily z evidence uchazečů o zaměstnání z důvodu maření součinnosti s úřadem práce, konkrétně proto, že se stěžovatel nedostavil bez vážného důvodu ve stanoveném termínu na úřad práce. Stěžovatel namítá, že součinnost nemaří, pouze si chybně poznamenal datum schůzky. Na základě podnětu stěžovatele jsem zahájil šetření úřadu práce a ministerstva.

A. SHRNUTÍ ZÁVĚRŮ

Úřad práce vyřadí uchazeče o zaměstnání z evidence uchazečů o zaměstnání, jestliže bez vážného důvodu maří součinnost s úřadem práce. Za maření součinnosti se podle ustanovení § 31 písm. c) zákona o zaměstnanosti považuje, jestliže se uchazeč o zaměstnání nedostaví na úřad práce ve stanoveném termínu bez vážných důvodů.

Stěžovatel se dostavil na schůzku na úřad práce dne 28. 3. 2022, namísto stanoveného termínu 22. 3. 2022, protože si do kalendáře omylem poznačil termín schůzky o týden později.

Úřad práce a ministerstvo pochybily tím, že nesprávně posoudily právní otázku existence vážného důvodu pro nedostavení se stěžovatele ve stanoveném termínu na úřad práce a vyřadily ho z evidence uchazečů o zaměstnání.

B. SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Ze spisové dokumentace vyplynulo, že se stěžovatel nedostavil v úterý 22. 3. 2022 na úřad práce na stanovenou schůzku, protože si nesprávně poznačil termín do kalendáře. Zaznamenal ho sice na úterý, ale o týden později na 29. 3. 2022. Svůj omyl zjistil v pondělí 28. 3. 2022. Ihned se dostavil na úřad práce s omlouvou za zmeškání stanoveného termínu a vysvětlením omylu. Přesto úřad práce dne 1. 4. 2022 zahájil správní řízení ve věci vyřazení stěžovatele z evidence uchazečů o zaměstnání. Stěžovatel se k zahájenému řízení vyjádřil, za své pochybení se opětovně omluvil a požádal o prominutí pochybení.

Úřad práce posoudil, že stěžovatel svým jednáním **mařil bez vážného důvodu součinnost** a z evidence ho ke dni 22. 3. 2022 vyřadil. Ministerstvo podpořilo úřad práce v posouzení, že stěžovateli nesvědčil vážný důvod, který by omluvil jeho nedostavení se ve stanoveném termínu, a rozhodnutí o vyřazení z evidence potvrdilo. Stěžovatel považuje své neúmyslné zmýlení se v datu schůzky za marginální pochybení. Proto podal proti zamítavému rozhodnutí ministerstva o jeho odvolání ve věci vyřazení z evidence v září 2022 správní žalobu k Městskému soudu v Praze. Do dne vydání zprávy o šetření nebylo ve věci rozhodnuto.

C. PRÁVNÍ HODNOCENÍ

Zákon o zaměstnanosti výslovně nestanoví povinnost uchazeče dostavit se na úřad práce ve stanoveném termínu. Tato povinnost vyplývá z ustanovení § 30 odst. 2 písm. f) ve spojení s ustanovením § 31 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Úřad práce vyřídí uchazeče o zaměstnání z evidence uchazečů o zaměstnání, jestliže uchazeč bez vážného důvodu máří součinnost s úřadem práce.⁴²⁸ Za maření součinnosti se považuje, jestliže se uchazeč o zaměstnání nedostaví na úřad práce ve stanoveném termínu bez vážných důvodů.⁴²⁹ Nesplnění této povinnosti je spojeno se sankcí vyřazení z evidence na dobu 6 měsíců.⁴³⁰ Nikde v zákoně o zaměstnanosti není blíže specifikováno, co je stanoveným termínem. V praxi bývá termín stanoven konkrétním datem a hodinou přímo při schůzce na úřadu práce nebo na základě zasláné pozvánky.

Vážné důvody, které mohou omluvit nesplnění zákonné povinnosti uchazeče o zaměstnání, jsou také tzv. **důvody hodné zvláštního zřetele**.⁴³¹

C.1 Vyjádření úřadů

Ministerstvo v odůvodnění rozhodnutí o zamítnutí odvolání⁴³² stěžovatele uvádí: „Spletení se v datu stanoveného termínu není vážným důvodem ve smyslu § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti, který by mohl omluvit jednání stěžovatele. Je pouze na uchazeče o zaměstnání, jakým způsobem si zaznamená nebo zapamatuje svůj další stanovený termín, podstatné je, aby se na úřad práce dostavil... Stěžovatel kontaktoval úřad práce až dne 28. 3. 2022, tedy skoro po týdnu po stanoveném termínu. Takové jednání nelze posoudit jinak než jako maření součinnosti.“

O vyjádření k zahájení šetření jsem požádal ředitele krajské pobočky Úřadu práce pro hlavní město Prahu Ing. Tvrdka („ředitel krajské pobočky“). Ředitel krajské pobočky uvedl, že stěžovatel podal žalobu ve věci zamítnutí odvolání ministerstvem, a o postupu správního orgánu tak bude v předmětné věci rozhodovat soud. Úřad práce se tak nemůže izolovaně vyjadřovat ke konkrétním okolnostem sporu do vydání rozsudku. Ujistil mě však, že úřad práce před zahájením řízení o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání velmi důsledně zvažuje proporcionalitu mezi intenzitou porušení povinností uchazeče o zaměstnání a vyřazením z evidence uchazečů o zaměstnání, přičemž v rámci správního uvážení přihlíží ke všem individuálním okolnostem konkrétního správního řízení, a to i s přihlédnutím k judikatuře.

Argumentaci ani jednoho z úřadů nepřijímám. Domnívám se, že pochybení stěžovatele spočívající v omylu ve stanoveném termínu ve spojení s dalšími okolnostmi

⁴²⁸ Ustanovení § 30 odst. 2 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

⁴²⁹ Ustanovení § 31 písm. c) zákona o zaměstnanosti

⁴³⁰ Ustanovení § 30 odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti.

⁴³¹ Podle § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti se vážnými důvody rozumí důvody spočívající např. v nezbytné osobní péči o dítě ve věku do 4 let; ve zdravotních důvodech, které podle lékařského posudku brání vykonávat zaměstnání nebo plnit povinnost součinnosti s krajskou pobočkou úřadu práce při zprostředkování zaměstnání, nebo jiných vážných osobních důvodech, například etických, mravních či náboženských, nebo v důvodech hodných zvláštního zřetele.

⁴³² Rozhodnutí o odvolání ze dne 4. 7. 2022, č. j. MPSV-2022/102123-421/1.

v tomto případě nedosahovalo požadované intenzity maření součinnosti s úřadem práce, která by vedla k jeho vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání.

Opírám se přitom o ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu („NSS“), který se v rámci své rozhodovací činnosti v minulosti opakovaně zabýval výkladem ustanovení o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání z důvodu maření součinnosti a obsahem pojmu vážné důvody.⁴³³

C.2 Judikatura NSS k problematice vyřazení uchazeče z evidence z důvodu zmeškání stanoveného termínu

K případu stěžovatele je podstatný rozsudek NSS ze dne 3. 12. 2015, č. j. 7 Ads 268/2015-30, podle nějž „[...] není pravdou, že by bylo lhostejné, zda uchazeč o zaměstnání neplní povinnosti dle individuálního akčního plánu úmyslně, z nedbalosti, či v důsledku omylu. Naopak, ust. § 30 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti výslovně podmiňuje vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání neexistencí vážných důvodů pro nesplnění povinnosti. Právě v rámci posuzování existence vážných důvodů je nutno přihlédnout k tomu, zda bylo nesplnění povinnosti např. důsledkem lhostejnosti či naopak omluvitelného omylu“. Soud konstatoval, že s ohledem na dalekosáhlé důsledky vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání musí úřad práce hledat **proporcionalitu** mezi těmito důsledky a závažností porušení povinnosti ze strany uchazeče o zaměstnání (resp. důvody, pro které povinnost porušil). **Posuzování této proporcionality se musí promítat do interpretace pojmu „vážný důvod“** a následně také do aplikace zákonných ustanovení na konkrétní případ. Vždy je tedy třeba **posuzovat přiměřenost vyřazení vzhledem k okolnosti konkrétní věci**.

Na tyto závěry navázal NSS i v dalším rozsudku.⁴³⁴ V tomto případě se uchazeč v důsledku svého omylu nedostavil na úřad práce ve sjednaný den, dostavil se však ihned následující den. Nebylo tedy sporu o tom, že uchazeč pochybil. Zároveň však dle NSS bylo zřejmé, že se uchazeč aktivně snažil svoje pochybení napravit, že za poměrně dlouhou dobu vedení v evidenci si svoje povinnosti plnil a jeho pochybení nenese žádné znaky účelového vyhýbání se zákonem stanoveným povinnostem.

Sporná ale dle NSS byla právní otázka výkladu ustanovení § 5 písm. c) bod 7 zákona o zaměstnanosti, podle něhož se vážnými důvody rozumí důvody spočívající v jiných vážných osobních důvodech, například etických, mravních či náboženských, nebo **důvodech hodných zvláštního zřetele**. Ty nejsou v zákoně o zaměstnanosti blíže vymezené vůbec. Právě tato část ustanovení § 5 písm. c) bodu 7 zákona o zaměstnanosti vytváří podle názoru NSS správnímu orgánu právní prostor pro to, aby **zvážil všechny okolnosti** případu, aby zohlednil povahu (intenzitu) porušení povinnosti a důvod takového porušení (zda k němu došlo úmyslně, z lhostejnosti či v důsledku omluvitelného omylu) a aby rozhodnutí o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání **odpovídalo míře porušení** povinností ze strany uchazeče.

⁴³³ Srovnej např. rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2014, č. j. 4 Ads 124/2013-82, ze dne 3. 12. 2015, č. j. 7 Ads 268/2015-30, či rozsudek ze dne 5. 6. 2018, č. j. 6 Ads 242/2017-26; www.nssoud.cz

⁴³⁴ Rozsudek NSS ze dne 4. 4. 2019, č. j. 3 Ads 349/2017-28; www.nssoud.cz

NSS uvedl, že vyřazení má odpovídat míře porušení povinností uchazečem, resp. má být zachována **proporcionalita** mezi mírou porušení povinnosti a tvrdostí sankce. NSS také nabídl určitý návod, jak posuzovat intenzitu maření součinnosti s tím, že je třeba vzít v úvahu vedle **míry porušení povinností** ze strany uchazeče také jeho **dosavadní chování**. Nejvyšší správní soud nesdílí názor ministerstva, podle něhož intenzita porušení povinnosti nehraje žádnou roli a při jakémkoliv porušení povinnosti automaticky následuje sankce v podobě vyřazení z evidence. Takováto sankce by měla být podle NSS uplatňována **přiměřeně** s ohledem na povahu a intenzitu porušení povinnosti tak, aby ve výsledku nedocházelo k vydávání zjevně nespravedlivých a ve svých důsledcích absurdních rozhodnutí. Role úřadu práce spočívá především v pomoci potřebným, nikoliv v tvrdém trestání a odmítání pomoci každému, kdo byť jen nepatrne pochybil. V tomto směru vykládá ministerstvo dle NSS zákon opakovaně v rozporu se smyslem a účelem práva, tedy v rozporu s článkem 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

Nedostatek intenzity porušení povinnosti pak NSS považuje za jiný důvod hodný zvláštního zřetele ve smyslu ustanovení § 5 písm. c) bodu 7 zákona o zaměstnanosti. Toto ustanovení tedy vykládá extenzivně, a to tak, aby byla nastolena rovnováha mezi mírou závažnosti porušení povinnosti ze strany uchazeče a sankcí, která ho za to stíhá.

Důraz na poměrování intenzity porušení povinnosti a sankce definitivně potvrdil NSS v jednom z posledních rozsudků⁴³⁵, a to ve skutkově totožné věci, jako je případ stěžovatele. Soud odmítl nepřiměřenosankce vyřazení z evidence za banální pochybení ze strany uchazeče. V posuzovaném případě se žalobkyně nedostavila na úřad práce ve stanovený den, ale až za **tři dny poté**. Žalobkyně schůzku zmeškala, protože si, stejně jako stěžovatel, chybně poznačila datum schůzky do diáře. Po zjištění omylu se úřadu práce rádně omluvila.

NSS se k jednání žalobkyně vyjádřil, že: „[...] Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že se žalobkyně (vedená toho času v seznamu uchazečů o zaměstnání) dne 26. 11. 2018 nedostavila na plánovanou schůzku na úřadu práce. Tako učinila až o tři dny později (29. 11. 2018), přičemž své jednání odůvodnila tím, že si chybně poznačila termín schůzky do diáře“. Soud k tomu jasně formuloval, že podstatou projednávané věci je tedy zodpovězení otázky, zda tato skutečnost představovala důvod pro vyřazení žalobkyně z evidence uchazečů o zaměstnání.

NSS konstatoval, že **nic nenasvědčuje tomu, že se žalobkyně úcelově vyhýbala svým povinnostem**. V minulosti povinnosti v rámci evidence rádně plnila, zmeškání schůzky tedy představovalo pouze ojedinělé pochybení. Sama si během evidence aktivně hledala nové zaměstnání.

Soud tak jednoznačně potvrdil dosavadní trend judikatury, že pro posouzení intenzity maření součinnosti jsou vedle důvodu omylu pro nedostavení se na schůzku podstatné **i další okolnosti, jako např. okolnosti omylu v termínu schůzky, aktivní snaha uchazeče o nápravu situace, existence neopakovatelné nabídky zaměstnání v den zmeškané schůzky, dosavadní přístup uchazeče k plnění povinností vůči úřadu práce, aktivní snaha uchazeče nalézt si zaměstnání apod.**

⁴³⁵ Rozsudek NSS ze dne 11. 5. 2021, č. j. 1 Ads 52/2021-31; www.nssoud.cz

C.3 Posouzení věci ochráncem

Zda a jak správní úřady zohlednily v případě stěžovatele výše uvedené okolnosti při posuzování naplnění skutkové podstaty maření součinnosti spočívající v nedostavení se na úřad práce ve stanoveném termínu, se vyjádřím v následující části. Budu přitom vycházet z rozhodnutí o vyřazení stěžovatele z evidence a především z vyjádření náměstkyně pro řízení sekce zaměstnanosti Ministerstva práce a sociálních věcí PhDr. Kateřiny Štěpánkové („náměstkyně ministra“) k zahájení šetření.

Okolnosti omylu v termínu schůzky

Ve vyjádření k zahájení šetření i v odůvodnění svých rozhodnutí oba správní úřady trvají na tom, že je primárně na uchazeče o zaměstnání, aby si své povinnosti plnil řádně tak, aby nemaríl součinnost s úřadem práce. Podle nich bylo pouze na uchazeče, jakým způsobem si termín schůzky zapamatuje či zaznamená, podstatné bylo se na tento termín následně řádně dostavit. Náměstkyně ministra ve svém vyjádření uvedla, že „...*Umysl není znakem skutkové podstaty maření součinnosti s úřadem práce, tedy je bez významu, zda jmenovaný stanovený termín zmeškat chtěl či nikoliv, sankcionováno je i jednání nedbalostní*“.

Tento přístup však jde zcela proti názoru NSS, který při posuzování obdobného případu ocenil⁴³⁶ Krajský soud v Brně za **komplexní hodnocení** okolností žalobcovy neúčasti na schůzce s úřadem práce včetně samotného důvodu neúčasti. NSS se vyslovil, že při úvaze o vyřazení uchazeče z evidence pro nesplnění povinnosti dostavit se ve stanoveném termínu na úřad práce je nutné posuzovat, na základě jakých motivů se uchazeč nedostavil, **zda například z důvodu lhostejnosti či omluvitelného omylu**. Krajský soud zdůraznil, že „[...] Žalobcův omyl při zápisu data schůzky byl pochopitelný, neboť dne 23. 2. 2015 a 2. 3. 2015 jsou si svými číselnými označeními podobné. Jistě si lze představit okolnosti, za kterých by výše uvedená chyba žalobce svědčila o jeho liknavosti, a tudíž by byla důvodem pro jeho vyřazení z evidence uchazeče o zaměstnání“. Podle NSS tak krajský soud jasně vysvětlil, proč se v žalobcové situaci jednalo o případ omluvitelného omylu.

Aktivní snaha uchazeče o nápravu situace

Náměstkyně ministra uvedla, že stěžovatel byl v minulosti opakově vyřazen z evidence uchazečů o zaměstnání. Při každé své další evidenci tak byl znova poučován o povinnosti dodržovat stanovené termíny jednání a o tom, co za jejich nedodržení při neprokázání vážného důvodu hrozí. Namítá, že stěžovatel si musel být dobře vědom toho, že bude z evidence uchazečů vyřazen, pokud stanovený termín 22. 3. 2022 bez řádné omluvy nesplní. Stěžovatel kontaktoval úřad práce až dne 28. 3. 2022. Náměstkyně ministra tuto 4denní prodlevu (pracovní dny) posouduila tak, že stěžovatel zůstal po stanoveném termínu vůči úřadu práce téměř týden zcela nečinný.

Domnívám se, že **doba 4 pracovních dnů, za kterou se stěžovatel dostavil od zmeškání stanoveného termínu na úřad práce, není relevantním důvodem pro naplnění skutkové podstaty maření součinnosti**. Stěžovatel od začátku

⁴³⁶ Rozsudek NSS ze dne 5. 6. 2018, č. j. 6 Ads 242/2017-26; www.nssoud.cz

tvrdil, že se spletl v termínu schůzky tím, že si termín poznačil v diáři na den úterý, ale o týden později, tzn. že termín na úterý zaměnil v rámci dvou pracovních týdnů jdoucích po sobě. Na úřad práce se dostavil v pondělí 28. 3. 2022, jakmile svůj omyl zjistil.

NSS ve skutkově podobném případu konstatoval,⁴³⁷ že je **odrazem formalismu tvrzení ministerstva**, že se jednání žalobkyně vyznačovalo vysokou mírou intenzity porušení povinností, protože se na úřad práce dostavila až o 3 dny později, než byl termín stanovené schůzky. Soud k tomu na vrub obou posuzujících úřadů trefně poznamenal, že jestliže žalobkyně po celou dobu uváděla, že si poznamenala chybné datum, pak je zcela logické, že se na schůzku dostavila až o 3 dny po plánovaném termínu, tj. v den, který měla uvedený v diáři.

Stejně tak přihlédl NSS v jiném posuzovaném případu⁴³⁸ při uznání okolnosti omylu ke skutečnosti, že v den, kdy se žalobce **domníval**, že se schůzka koná, se na úřad práce skutečně dostavil, a tedy **osvědčil vůli své povinnosti řádně plnit**.

Existence neopakovatelné nabídky zaměstnání

Stěžovatel v odvolání proti rozhodnutí o vyřazení i v podnětu k ochránci uvádí, že mu dne 28. 3. 2022, kdy se dostavil na úřad práce, nebyla učiněna žádná nabídka vhodného zaměstnání. Zprostředkovatelka práce se ani nezmínila, že by nabídka byla připravena o týden dřív, na původně stanovený termín.

Ani v rozhodnutí o vyřazení z evidence, ani v rozhodnutí o zamítnutí odvolání se úřady nezabývaly tím, zda byla pro stěžovatele připravena nabídka zaměstnání, kterou by svojí absencí jednoznačně zmařil. Až na můj dotaz položený v rámci zahájení šetření náměstkyně ministra reagovala, že úřad práce byl připraven ve stanoveném termínu stěžovateli zprostředkovat zaměstnání, avšak stěžovatel svojí absencí na stanoveném termínu spolupráci s úřadem práce zmařil. Dodala, že „[...] Spisová dokumentace obsahuje dokument „Přehled volných míst pro zájemce, podle CZ-ISCO abecedně“, který byl vytiskněn dne 21. 3. 2022, tj. den před stanoveným termínem. Tento dokument obsahuje informace o dvou volných pracovních místech, konkrétně u zaměstnavatelů Úřad práce ČR a pana B. K tomu, že úřad práce jmenovanému ani za týden po stanoveném termínu, kdy se na úřad práce dostavil, nenabídí volné pracovní místo, je nutno uvést, že týden po stanoveném termínu tato volná pracovní místa již nemusela být aktuální. Nutno však zdůraznit, že k vyřazení jmenovaného došlo z důvodu nedostavení se na stanovený termín dne 22. 3. 2022, a nikoli z důvodu zmaření zprostředkování této dvou zaměstnání. [...]Zdali tedy úřad práce nabídlo jmenovanému zaměstnání následně, již nebylo pro dané správní řízení rozhodné. Dokud nedojde k vyřazení uchazeče o zaměstnání, úřad práce je povinen uchazečům zaměstnání zprostředkovávat. Je však možné, že ke zprostředkování zaměstnání nemuselo následně dojít i z jiného důvodu, neboť se jmenovaný dostavil v čase, který pro něj nebyl úřadem práce určen.“

Není pochyb o tom, že úřad práce připravil na stanovený termín pro stěžovatele nabídku zaměstnání. Ze spisové dokumentace však vyplývá, že ji připravil takovým způsobem, že den předem vytiskl ze své evidence dokument s přehledem volných pracovních míst. Jak jsem již uvedl, ani v rozhodnutí o vyřazení z evidence, ani

⁴³⁷ Rozsudek NSS ze dne 11. 5. 2021, č. j. 1 Ads 52/2021-31; www.nssoud.cz

⁴³⁸ Rozsudek NSS ze dne 5. 6. 2018, č. j. 6 Ads 242/2017-26; www.nssoud.cz

v rozhodnutí o zamítnutí odvolání se úřady nezabývaly tím, zda byla pro stěžovatele připravena nabídka vhodného zaměstnání a byla tak jedinečná, že ji stěžovatel svoji absencí nenávratně zmařil. Ve spisové dokumentaci není ani zmínka o hodnocení vhodnosti nabídky zaměstnání směrem k uchazeči. Mohu se tak domnívat, že úřad práce si s přípravou vhodné nabídky zaměstnání odpovídající osobnostním a pracovním parametru stěžovatele nedělal žádnou práci navíc. **Není tak možné jednoznačně uzavřít, že šlo o neopakovatelnou a neodolatelnou nabídku zaměstnání, kterou uchazeč zmeškáním schůzky zmařil.** A pokud mu nebyla nabídnuta při pozdějším dostavení se na úřad práce, tak pravděpodobně již nebyla aktuální, např. z důvodu, že na pracovní místo úřad práce umístil jiného uchazeče, a dal mu tak šanci uspět na trhu práce. Mohu podotknout, že cílem evidence uchazečů o zaměstnání je zprostředkovat uchazeče co nejdříve vhodné zaměstnání. Pokud se tímto způsobem podařilo nalézt zaměstnání pro jiného „potřebného“ uchazeče, a umístit ho tak na trh práce, ke zmaření nabídky vhodného zaměstnání tak obecně nemohlo ani dojít.

I správní soudy se při posuzování omylu ve stanoveném termínu zabývají aspektem zmaření neopakovatelné nabídky zaměstnání. V jednom z případů se uchazeče nepodařilo ve „zmýleném“ termínu projednat připravenou nabídku zaměstnání, protože její zprostředkovatelka práce měla v tomto termínu dovolenou. Soud k tomu uvedl, že žalobkyni **nelze klást k tíži**, že v den, kdy se na úřad práce mylně dostavila, se na úřadě nenacházela pověřená zaměstnankyně, která by s ní projednala připravenou nabídku zaměstnání. Tzn. v tomto případě nepovažoval soud neprojednání nabídky zaměstnání za aspekt, který by naplnil skutkovou podstatu maření součinnosti.

A stejně tak v jiném případě NSS dospěl k závěru, že „[...] Žalobcův omyl žádáným podstatným způsobem výkon úkolů úřadu práce nezmařil, neboť pro žalobce nebyla připravena žádná neopakovatelná nabídka zaměstnání“.⁴³⁹

Dosavadní přístup uchazeče k plnění povinností

NSS ve své rozhodovací praxi ohledně posouzení podmínek pro naplnění skutkové podstaty maření součinnosti, ať už z jakéhokoli konkrétního důvodu, uvedl, že klade důraz mimo jiné i na dosavadní průběh evidence uchazeče, konkrétně na to, zda a jak si plnil a plní své povinnosti vůči úřadu práce.

Z rozhodnutí o vyřazení z evidence i z rozhodnutí o zamítnutí odvolání vyplývá, že úřady při posuzování naplnění skutkové podstaty maření součinnosti opřely svoje rozhodnutí pouze o jedinou ze soudem zohledňovaných skutečností, a **práve a pouze o dosavadní přístup uchazeče k plnění povinností vůči úřadu práce**.

Náměstkyně ministra poukázala na to, že ze spisové dokumentace stěžovatele vyplývá, že se jedná již o jeho třetí sankční vyřazení z evidence, a vždy se jednalo o nedostavení se ve stanoveném termínu. Ministerstvo v rozhodnutí o zamítnutí odvolání dodává, že lze obtížně považovat přístup stěžovatele k povinnostem vůči úřadu práce za příkladný, což je jeden z parametrů, který by měl úřad práce zvažovat při hodnocení každého případu porušení povinnosti.

Ze spisové dokumentace vyplývá, že několikeré vyřazení během období 22 let bylo svým charakterem spíše ukončení evidence z důvodu nástupu do nového

⁴³⁹ Rozsudek NSS ze dne 5. 6. 2018, č. j. 6 Ads 242/2017-26; www.nssoud.cz

zaměstnání. Skutečně sankčně byl stěžovatel vyřazen z evidence dvakrát. Před nyní posuzovanou poslední evidencí u úřadu práce, která trvala od 1. 1. 2022 a ze které byl stěžovatel vyřazen ke dni 22. 3. 2022, byl u úřadu práce evidován v průběhu 22 let celkem 5krát. Poprvé již od **listopadu 1998 do května 1999**. Z evidence byl vyřazen z důvodu nedostavení se ve stanoveném termínu. Ovšem toto vyřazení bylo svým charakterem **spíše ukončení**, kdy stěžovatel nastoupil do nového zaměstnání a nenahlásil tuto změnu včas úřadu práce. Důvodem byla 30 km vzdálenost nového zaměstnavatele a nastavená pracovní doba, která bránila stěžovateli včas nahlásit změnu. Druhá krátká evidence stěžovatele u úřadu práce probíhala od **června 2005 do srpna 2005**. Tato evidence byla **ukončena** z důvodu nástupu do nového zaměstnání. Potřetí byl stěžovatel evidován u úřadu práce v **červnu 2012** s tím, že evidenci **ukončil** z důvodu nástupu do nového zaměstnání. Další evidence je zaznamenaná až od **září 2018 do června 2019**. Z ní byl stěžovatel skutečně vyřazen pro nedostavení se ve stanoveném termínu 24. 6. 2019 na úřad práce. Stěžovatel namítá, že **měl vážný důvod**, proč se dostavil na úřad práce o 2 dny později, a to účast ve výběrovém řízení u společnosti C., které probíhalo od 24. 6. 2019 do 26. 6. 2019. Do zaměstnání nakonec nebyl přijat. Namítá, že jakmile od zaměstnavatele obdržel oznámení o negativním výsledku výběrového řízení, na úřad práce se dostavil a věc vysvětlil. Měl také **předložit potvrzení od zaměstnavatele o jeho účasti ve výběrovém řízení**. Úřad práce tento důvod neuznal jako důvod vážný a z evidence stěžovatele vyřadil. Bohužel, proti rozhodnutí nepodal odvolání. Pátou evidenci, trvající od **února 2021 do června 2021**, stěžovatel **ukončil** z důvodu nástupu do nového zaměstnání.

Náměstkyně ministra mi sdělila, že údajná skutečnost, že v minulosti měl stěžovatel pro své nedostavení se vážný důvod, je s ohledem na existenci pravomocného rozhodnutí lichá, neboť ministerstvo jako správní orgán je vázáno obsahem již vydaného pravomocného rozhodnutí a nemůže je dodatečně přezkoumávat. Bylo na jmenovaném, aby prokázal vážný důvod, případně rádně hájil svá práva, pokud s rozhodnutím úřadu práce nesouhlasil. S tím samozřejmě nelze než souhlasit. Nicméně **tvrzení vážného důvodu může být aspektem nezhoršujícím hodnocení plnění povinností uchazeče v dosavadní evidenci, nikoli aspektem přítěžujícím**.

Náměstkyně ministra se také vyjádřila, že při hodnocení intenzity maření součinnosti nelze pominout, že se jedná o několikerou evidenci uchazeče, přičemž byl při každém vstupu do ní poučován, a tudíž si musel být vědom, co za nedodržení termínu hrozí.

Mohu oponovat a poukázat na to, že existence několikerých předchozích evidencí uchazeče a z toho vyplývající povinnost znát důsledky zmeškání termínu jsou pro hodnocení intenzity **porušení povinnosti z důvodu omylu** zcela bezpředmětné. Nejde vůbec o to, zda si uchazeč je či není vědom, co za nesplnění povinnosti hrozí, a pokolikáte už poučení slyšel. Samotné vnímání povinnosti a sankce za její nesplnění samo o sobě nemusí zabránit omylu a prostému spletení si data schůzky, pokud k němu nedošlo úmyslně.

C.4 Shrnutí a závěrečné hodnocení

Náměstkyně ministra uzavřela, že byla zohledněna intenzita pochybení stěžovatele a úřad práce i ministerstvo postupovaly zcela v souladu se zákonem, když shledaly, že tímto svým jednáním se stěžovatel dopustil maření součinnosti s úřadem práce.

Takové hodnocení postupu obou úřadů nemohu přijmout.

Šetřením jsem dospěl k závěru, že správní orgány se v rozporu s judikaturou NSS **nezabývaly důsledně posouzením proportionality** mezi závažností porušení povinnosti stěžovatele a důsledkem spočívajícím v jeho vyřazení z evidence. Vyřazení stěžovatele z evidence za zmýlení se v termínu schůzky považuji za ne-přiměřené, neodpovídající nízké míře porušení jeho povinnosti. Minimální míru porušení povinnosti stěžovatele, který se z důvodu omluvitelného omylu dostavil na úřad práce o 4 pracovní dny později, než měl stanovený termín, jeho okamžitou aktivní snahu o nápravu situace, neexistenci neopakovatelné nabídky zaměstnání připravené v den zmeškané schůzky, dosavadní přístup uchazeče k plnění povinností vůči úřadu práce i aktivní snahu nalézt si zaměstnání měly správní orgány promítнуть do interpretace pojmu „vážný důvod“ a tyto skutečnosti **posoudit komplexně jako omluvitelný omyl, který je vážným důvodem hodným zvláštního zřetele**. Není sporu o tom, že stěžovatel pochybil, nicméně jeho pochybení nenese žádné znaky účelového vyhýbání se povinnostem a není přiměřené tvrdosti sankce, jež následovala.

Z ustálené judikatury NSS⁴⁴⁰ také vyplývá, že uchazeči mají být z evidence vyřazováni v důsledku jejich **nekorektního, liknavého či nedisciplinovaného přístupu**. O tom lze stěží hovořit v případě stěžovatele. Slovy uvedeného rozsudku stěžovatel po celou dobu s úřadem práce **spolupracoval** a důležité také je, že se snažil situaci řešit ihned, jakmile zjistil svoje zmýlení. Správní orgány by dle NSS měly zohlednit to, zda se jedná o **účelové a úmyslné vyhýbání se povinnostem uchazeče o zaměstnání** a zda se uchazeč aktivně snaží vzniklou situaci adekvátními prostředky řešit. Absolutní trvání správních orgánů na tom, že uchazeč musí být přítomni v daném termínu na úřadu práce, bez ohledu na okolnosti daného případu, s argumentem, že řada věcí je „rozumně předvídatelná“, je zjevně **přehnané a neadekvátní**.⁴⁴¹ Správní orgány by měly mít k problémům a potížím účastníků řízení co možná největší pochopení a postupovat ve vztahu k nim vstřícně a objektivně. Pokud správní orgány ve správném řízení pouze důsledně vyžadují plnění povinností ze strany občanů a nedabají přitom o ochranu jejich zájmů, je výrazem tohoto postupu **přepjatý formalismus**, jehož důsledkem je sofistikované zdůvodňování zjevné nespravedlnosti.⁴⁴²

Ve shodě s NSS konstatuji, že úřad práce a ministerstvo dostatečně nezohlednily již ustálenou judikaturu k problematice vyřazování uchazečů z evidence úřadu práce a i nadále **formalisticky** vykládají zákon v rozporu se smyslem a účelem

⁴⁴⁰ Rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2014, č. j. 4 Ads 109/2013-28; www.nssoud.cz

⁴⁴¹ Srovnej rozsudek NSS ze dne 7. 12. 2016, č. j. 4 Ads 199/2016-26; www.nssoud.cz

⁴⁴² Např. nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1336/18 ze dne 8. 1. 2019; na www.nalus.usoud.cz

práva a při jakémkoliv porušení povinnosti uchazeče automaticky uplatňují sankci v podobě vyřazení z evidence, přesvědčeny o správnosti svého postupu (jak ostatně vyplývá i z vyjádření úřadů v této věci). Judikatura ani já však nejsme tvrdým výkladům zákona nakloněni.⁴⁴³

Oba správní úřady upřednostnily restriktivní a formalistní výklad zákonů ustanovení, který se však svým dopadem dostal do rozporu se základními zásadami správního řízení. **Veřejná správa je primárně a především službou veřejnosti.** Stanovený účel a cíl fungování toho kterého správního orgánu proto musí být vždy etalonem při posuzování výkonu činnosti daného správního orgánu. Veřejnou službou, kterou vykonává úřad práce, je zprostředkování zaměstnání na trhu práce. K tomuto svému cíli by proto měla vždy primárně vést veškerá činnost tohoto orgánu.⁴⁴⁴

Dospěl jsem k závěru, že úřad práce a ministerstvo pochybily tím, že ne-správně posoudily právní otázku existence vážného důvodu pro nedostavení se stěžovatele ve stanoveném termínu na úřad práce a vyřadily ho z evidence uchazečů o zaměstnání.

D. INFORMACE O DALŠÍM POSTUPU

Vzhledem k brzkému uplynutí lhůty pro zahájení přezkumného řízení navrhuji již nyní ministerstvu jako opatření k nápravě **provedení přezkumného řízení a zrušení rozhodnutí** o vyřazení stěžovatele z evidence uchazečů o zaměstnání.

Zprávu zasílám řediteli krajské pobočky pro hlavní město Prahu Úřadu práce České republiky Mgr. Janu Tvrdkovi a ministru práce a sociálních věcí Ing. Marianu Jurečkovi a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv je žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřili ke zjištěným pochybením a informovali mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

Brno 25. dubna 2023

JUDr. Stanislav Křeček
veřejný ochránce práv

⁴⁴³ Jak doslově zmiňuje NSS v rozsudku ze dne 4. 4. 2019, č. j. 3 Ads 349/2017-28; www.nssoud.cz

⁴⁴⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2009, č. j. 4 Ads 161/2008-101; www.nssoud.cz

Zpráva o šetření ve věci vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání

Na základě podnětu paní A., bytem xxxx (dále také „stěžovatelka“), zahájila moje zástupkyně šetření postupu Úřadu práce České republiky - krajské pobočky ve Zlíně, kontaktního pracoviště v Holešově (dále také „úřad práce“), ve věci vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání.

Od 1. července 2022 jsem se dalšího vyřízení věci ujal já a dospěl jsem k následujícím závěrům.

A. SHRNUTÍ ZÁVĚRŮ

Uchazeč o zaměstnání, který pracuje na dohodu o pracovní činnosti, je povinen úřadu práce **výkon této činnosti oznámit**, a to bez ohledu na výši měsíčního výdělku nebo odměny. Oznámení je povinen učinit při podání žádosti o zprostředkování zaměstnání nebo **nejpozději v den nástupu k výkonu této činnosti. Samotné uzavření dohody o pracovní činnosti, pokud nedojde k její aktivní realizaci a k výkonu práce, nepodléhá splnění oznamovací povinnosti.**

Úřad práce stěžovatelku opakovaně vyřadil z evidence uchazečů o zaměstnání, protože nesplnila povinnost označit výkon činnosti na základě DPČ uzavřených ve dnech 16. 10. 2020 a 17. 7. 2021. Z vyjádření zaměstnavatele však vyplynulo, že k výkonu práce v případě obou uvedených dohod vůbec nedošlo.

Úřad práce pochybil tím, že nesprávně posoudil jednání stěžovatelky jako maření součinnosti s úřadem práce bez vážného důvodu a vyřadil ji z evidence uchazečů o zaměstnání.

B. SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Stěžovatelka v podnětu uvedla, že byla vedena v evidenci úřadu práce dvakrát. Do první evidence byla zařazena dne 7. října 2020. Rozhodnutím úřadu práce byla z této evidence zpětně vyřazena od 16. října 2020, neboť bez vážných důvodů neoznámila úřadu práce výkon nekolidujícího zaměstnání – činnost na základě dohody o pracovní činnosti.

Do druhé evidence byla zařazena dne 31. srpna 2021. Rozhodnutím úřadu práce byla rovněž z této druhé evidence vyřazena, a to z totožných důvodů – nesplnění oznamovací povinnosti v souvislosti s výkonem nekolidujícího zaměstnání. Úřad práce obě rozhodnutí odůvodnil tím, že stěžovatelka uzavřela DPČ s agenturou práce XYZ, spol. s. r. o., IČO yyyy (dále také „zaměstnavatel“ nebo „agentura práce“), a tuto skutečnost úřadu práce neoznámila. Následně úřad práce rozhodl o povinnosti stěžovatelky vrátit poskytnutou podporu v nezaměstnanosti ve výši 20 282 Kč.

Stěžovatelka k celé záležitosti uvedla, že u uvedené agentury práce projevila zájem o brigádu a agentura jí nabídla uzavření dohody o pracovní činnosti. Po uzavření dohody jí však agentura práce sdělila, že nemá pro brigádníky práci, proto na tuto brigádu vůbec nenastoupila. Žádala agenturu práce, ať jí dohodu zruší, ale zástupkyně agentury ji přesvědčila, že pokud má nulový výdělek, nebude mít

s dohodou na úřadu práce žádný problém. Telefonicky se informovala na Okresní správě sociálního zabezpečení v Kroměříži a tam jí sdělili totéž. Proto byla velmi překvapena, že i když na brigádu fakticky nenastoupila, její jednání úřad práce hodnotil jako nesplnění oznamovací povinnosti a vyřadil ji z evidence.

C. PRÁVNÍ HODNOCENÍ

V evidenci uchazečů o zaměstnání mohou být vedeny i osoby pracující na dohodu o pracovní činnosti, pokud jejich měsíční odměna za tuto činnost nepřesáhne polovinu minimální mzdy. Uchazeč o zaměstnání, který pracuje na dohodu o pracovní činnosti, je však povinen úřadu práce **výkon této činnosti oznámit**, a to bez ohledu na výši měsíčního výdělku nebo odměny. Je povinen tak učinit při podání žádosti o zprostředkování zaměstnání nebo **nejpozději v den nástupu k výkonu této činnosti**.⁴⁴⁵

Úřad práce vyřadí uchazeče z evidence uchazečů o zaměstnání, jestliže bez vážného důvodu nesplní povinnost stanovenou v § 25 odst. 3 zákona o zaměstnanosti.⁴⁴⁶

V rámci šetření jsem si od úřadu práce vyžádal vyjádření. Z vyjádření úřadu práce vyplynulo, že stěžovatelka měla se zaměstnavatelem uzavřené celkem tři DPČ (ze dnů 16. 10. 2020, 2. 7. a 17. 7. 2021), přičemž úřadu práce ohlásila pouze dohodu uzavřenou dne 2. 7. 2021.

Stěžovatelka během šetření upřesnila, že nenastoupila na dohodu uzavřenou dne 16. 10. 2020 ani na dohodu uzavřenou dne 17. 7. 2021. Vykonalávala pouze práci na základě dohody ze dne 2. 7. 2021, kdy úřadu práce rádně a včas dokládala dosažený výdělek. Stěžovatelka dále uvedla, že na to, že nevykonávala práci ani na jednu z dohod, upozornila úřad práce na poslední schůzce před vyřazením z evidence, která se konala v říjnu 2021, přesto úřad práce tyto skutečnosti nezohlednil.

Pro ověření skutečnosti tvrzených stěžovatelkou jsem požádal jednatelku agentury práce o informaci, zda došlo ke skutečné realizaci všech dohod uzavřených se stěžovatelkou.

Ve vyjádření ze dne 9. 9. 2022 agentura práce prostřednictvím svého zástupce potvrdila, že se stěžovatelkou byly uzavřeny zmiňované tři DPČ. Zástupce agentury v potvrzení **výslovně uvedl, že k výkonu práce – přidělení k uživateli supermarket EFG, pozice pokladní – skutečně proběhlo jen u dohody o pracovní činnosti uzavřené dne 2. 7. 2021**. U ostatních dvou DPČ ze dnů 16. 10. 2020 (pokladní v supermarketu EFG) a 17. 7. 2021 (doplňovač zboží v supermarketu EFG) k realizaci dohody a výkonu práce nedošlo.

Zástupce agentury mě dále informoval, že uzavírání dohody o pracovní činnosti na dobu neurčitou představuje pro jejich agenturu práce běžnou praxi. Poukázal na to, že se může stát, že k realizaci nedojde z různých důvodů, např. uživatel (např. supermarket EFG) zruší poptávku zajištění směn nebo zaměstnanci nabídnou této směny nevyhovují a neodpracuje je (nenastoupí), ale DPČ zůstává stále platná pro případ, že zaměstnanec někdy opět projeví zájem o práci.

⁴⁴⁵ Podle ustanovení § 25 odst. 3 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o zaměstnanosti“).

⁴⁴⁶ Podle ustanovení § 31 odst. 1 písm. b) bodu 2. zákona o zaměstnanosti.

Úřad práce ve vyjádření poukázal na to, že u obou uvedených evidencí byla stěžovatelka prokazatelně poučena o právech a povinnostech uchazeče o zaměstnání a že v rámci správních řízení měla možnost se vyjádřit před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům, této možnosti však nevyužila. Stěžovatelka rozhodnutí nenašla odvoláním, proto rozhodnutí nabyla právní moci dne 6. 11. 2021. Úřad práce se ohradil, že pokud stěžovatelce bylo cokoli nejasného, mohla se obrátit na svého poradce-specialistu, případně jeho nadřízeného.

Pro posouzení postupu úřadu práce je v první řadě nezbytné zabývat se **otázkou výkladu oznamovací povinnosti dle § 25 odst. 3 zákona o zaměstnanosti**. Konkrétně je třeba vyřešit, zda povinnost oznámit práci na dohodu o pracovní činnosti dopadá i na uchazeče o zaměstnání, který dohodu sice uzavřel, ale nikdy ji nevykonával. Postup úřadu práce je dále třeba vyhodnotit z hlediska principu vyplývajících z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu týkající se vyřazení z evidence.

Otázkou interpretace oznamovací povinnosti se zabýval Nejvyšší správní soud v rozhodnutí⁴⁴⁷ z roku 2014, kdy konstatoval, že při výkladu § 25 odst. 3 zákona o zaměstnanosti je třeba vycházet z jejího smyslu a účelu. Zdůraznil, že „*smysem oznamovací povinnosti je zejména zajistit povědomí úřadu práce o výkonu tzv. nekolidujících zaměstnání, aby mohl soustavně ověřovat splnění podmínek pro zařazení v evidenci uchazečů o zaměstnání; proto je také uchazeč o zaměstnání povinen úřadu práce pravidelně dokladovat též výši výdělku dosaženého v nekolidujícím zaměstnání*“.⁴⁴⁸

K otázce interpretace oznamovací povinnosti podle § 25 odst. 3 v případě, že k výkonu kolidujícího zaměstnání nedošlo, se vyjádřil rovněž Městský soud v Praze.⁴⁴⁹ Ačkoli se posuzovaný případ odehrál za účinnosti předchozí právní úpravy,⁴⁵⁰ která vázala splnění oznamovací povinnosti na samotné uzavření pracovněprávního vztahu, soud zde explicitně stanovil pravidlo výkladu této právní povinnosti po nabytí účinnosti nové právní úpravy, tedy po datu 31. 12. 2010. Soud v posuzovaném případě výslově uvedl, že „*ze znění ustanovení § 25 odst. 3 účinného do 31. 12. 2010 je zřejmé, že povinnost žalobce bylo nahlásit již samotné uzavření předmětné dohody o provedení práce. Na rozdíl od současné právní úpravy nebylo v době rozhodování správního orgánu podstatné, zda žalobce skutečně nastoupil do zaměstnání, či práci vykonával, ale byl povinen tuto informace bez dalšího sdělit*“.

Z výše uvedeného je nesporné, že do 31. 12. 2010 bylo pro splnění oznamovací povinnosti podle § 25 odst. 3 zákona o zaměstnanosti právně významné samotné uzavření pracovněprávního vztahu. Počínaje datem 1. 1. 2011 je pro splnění oznamovací povinnosti třeba brát v úvahu i to, zda došlo ke skutečnému výkonu práce. Pokud by k výkonu práce stěžovatelka skutečně nastoupila, musela by pochopitelně

⁴⁴⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2014, č. j. 6 Ads 223/2014; dostupné z: www.nssoud.cz

⁴⁴⁸ Převzato z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2014, č. j. 6 Ads 223/2014; dostupné z: www.nssoud.cz

⁴⁴⁹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 9. 2013, č. j. 1 Ad 26/2011-56.

⁴⁵⁰ Předchozí právní úprava pozbyla účinnosti dne 31. 10. 2010. Ustanovení § 25 odst. 3 zákona o zaměstnanosti bylo novelizováno zákonem č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí, ve znění pozdějších předpisů, a to s účinností od 1. 1. 2011.

výkon nekolidujícího zaměstnání oznámit, a to nejpozději do dne zahájení výkonu činnosti. Den nástupu k výkonu činnosti, tedy poslední den lhůty pro splnění oznamovací povinnosti, však v případě obou dohod stěžovatelky dosud nenastal.

Na případu stěžovatelky je možné vysledovat běžnou praxi agentur práce, které potřebují pružně reagovat na poptávku uživatele, přičemž s brigádníky uzavírají třeba i několik DPČ bez časového určení. Bylo by zcela proti smyslu a účelu zákona, pokud by i v takových případech museli uchazeči uzavření dohody oznamovat úřadu práce, a to i v případě, když v dané chvíli nemá agentura o jejich práci zájem a k její realizaci v praxi nedojde.

Pokud je uchazeč o zaměstnání sankčně vyřazen z evidence, může to pro něj mít závažné důsledky, proto je vždy třeba v rámci správního řízení, které vyřazení předchází, důsledně postupovat v souladu s ustanovením § 3 správního řádu⁴⁵¹ a **zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti** (zásada materiální pravdy), tzn. ověřit, zda v případě stěžovatelky došlo k výkonu práce na dohodu o pracovní činnosti.

K povinnosti zjišťovat všechny relevantní okolnosti před vydáním rozhodnutí ve věci vyřazení z evidence se již několikrát vyjádřil Nejvyšší správní soud, když konstatoval, že: „*Veřejným zájmem, který plní, a základní funkcí, kterou zastává úřad práce, je zprostředkování zaměstnání. K tomuto účelu má veškerá činnost úřadu vést. Správní orgán proto měl pro zajištění této své primární funkce před vydáním rozhodnutí o vyřazení zjišťovat veškeré relevantní okolnosti, které by svědčily pro případné vážné důvody na straně uchazeče, neboť účelem činnosti úřadu práce je zprostředkovat uchazečům zaměstnání, a nikoli je vyřazovat.⁴⁵² [...]*“.

Úřad práce tak v uvedeném případě nepostupoval. Pokud vyšlo najevo, že stěžovatelka má uzavřené s totožným zaměstnavatelem (agenturou práce) další dvě dohody o pracovní činnosti s nulovým výdělkem, měl úřad práce před zahájením řízení o vyřazení z evidence (nebo v jeho průběhu) prověřit, zda jsou skutečně dány důvody pro vyřazení stěžovatelky z evidence uchazečů o zaměstnání. **Samotné uzavření dohody o pracovní činnosti, pokud nedojde k její aktivní realizaci, nepodléhá splnění oznamovací povinnosti uvedené v ustanovení § 25 odst. 3 zákona o zaměstnanosti.** Uchazeč musí práci na základě DPČ začít vykonávat. Je třeba zdůraznit, že úřad práce byl s agenturou práce v pravidelném kontaktu. Agentura práce totiž úřadu práce měsíčně zasíala potvrzení o výši dosaženého výdělku. V této situaci by nebylo pro úřad práce nikterak zatěžující, pokud by zástupce agentury oslovil a ověřil skutečný výkon činnosti stěžovatelky na základě dalších dvou DPČ. K prověření skutkového stavu mělo bezesporu dojít i v reakci na tvrzení stěžovatelky na kontaktní schůzce konané v říjnu 2021, kde měla úřadu práce sdělit, že práci na další dohody o pracovní činnosti nevykonávala, naopak agenturu práce žádala o jejich zrušení.

Nejvyšší správní soud již také několikrát vyslovil závěr⁴⁵³ že „*uchazeči mají být z evidence vyřazováni v důsledku jejich nekorektního, liknavého či nedisciplinovaného přístupu*“. Správní orgány by podle Nejvyššího správního soudu měly

⁴⁵¹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁵² Převzato z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2009, č. j. 4 Ads 161/2008; www.nssoud.cz

⁴⁵³ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2014, č. j. 4 Ads 109/2013-28; www.nssoud.cz

zohlednit, zda se nejedná o **účelové a úmyslné vyhýbání** se povinnostem uchazeče o zaměstnání a zda se uchazeč aktivně snaží vzniklou situaci adekvátními prostředky řešit. O účelovém a úmyslném vyhýbání se povinnostem lze jen stěžit hovořit v případě stěžovatelky, která s úřadem práce po celou dobu své evidence bezkonfliktně **spolupracovala a rádně** vůči úřadu práce plnila všechny své povinnosti. Pro tento závěr svědčí i to, že práci na jedinou dohodu o pracovní činnosti, kterou stěžovatelka skutečně vykonávala, úřadu práce včas ohlásila a pravidelně dokládala potvrzení o výši dosaženého výdělku.

To, že se stěžovatelka nedotázala na oznamovací povinnost své poradkyně, nemůže vyvážit závažný nezádoucí důsledek, který v jejím případě nastal. Vyřazením z evidence se dostala do velmi těživé sociální situace. Aby mohla uhradit dluh na zdravotním pojištění, který jí v důsledku opakovaného vyřazení z evidence vznikl, musela požádat o pomoc své rodiče, starobní důchodce. Za účelem úhrady nedoplatku na podporu nezaměstnanosti ve výši 20 282 Kč uzavřela s úřadem práce splátkový kalendář, který rádně splácí. Aktivně se snaží o to, aby namísto „nejistých“ dohod o pracovní činnosti získala zaměstnání na plný úvazek, a byla tak schopna vyrovnat všechny své závazky, které jí v důsledku vyřazení z evidence vznikly.

Úřad práce před vydáním rozhodnutí ve věci stěžovatelky nejzistil dostatečně skutkový stav a především nezohlednil konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se vyřazování z evidence uchazečů o zaměstnání, resp. výkladu oznamovací povinnosti podle § 25 odst. 3 zákona o zaměstnanosti.

Dospěl jsem k závěru, že úřad práce pochybil tím, že nesprávně posoudil jednání stěžovatelky jako maření součinnosti s úřadem práce bez vážného důvodu a vyřadil ji z evidence uchazečů o zaměstnání.

D. INFORMACE O DALŠÍM POSTUPU

Zprávu zasílám ředitelce Úřadu práce České republiky – krajské pobočky ve Zlíně Mgr. Miriam Majdyšové a žádám, aby se ve lhůtě **30 dnů** od jejího doručení vyjádřila ke zjištěným pochybením a informovala mě o přijatých opatřeních k nápravě.

Stěžovatelce jsem doporučil, aby podala k úřadu práce podnět k zahájení přezkumného řízení.

Vzhledem k brzkému uplynutí lhůty úřad práce žádám, aby **bezodkladně** přijal konkrétní opatření k nápravě spočívající v **provedení přezkumného řízení na základě podnětu stěžovatelky a zrušení obou rozhodnutí o vyřazení stěžovatelky z evidence uchazečů o zaměstnání**.

Pokud se úřad práce rozhodne řízení ve věci nezahájit, žádám jej o neprodlené předání věci Ministerstvu práce a sociálních věcí k provedení přezkumného řízení dle § 95 odst. 2 správního řádu.⁴⁵⁴

Zprávu zasílám rovněž stěžovatelce.

Brno 5. října 2022

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
veřejný ochránce práv

⁴⁵⁴ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

REJSTŘÍK

A

- aktivní politika zaměstnanosti** 37–51
–, nástroje 37, 38, 46, 48
–, opatření 37, 46, 48, 51
–, pojem 37
–, příspěvky 37–41, 43, 44–51
–, zásada proporcionality 41

D

- dočasná neschopnost plnit povinnosti vůči úřadu práce**
–, povinnost dodržovat režim 68, 69

E

- evidence uchazečů o zaměstnání**
11–13
–, průběh evidence 14
–, ukončení 52
–, **vyřazení z evidence** 52–68, 121, 131, 137, 143, 145, 153, 159, 168, 178
– –, důsledky 75, 76
– –, možnosti obrany 76, 77
– –, nesankční 52
– –, sankční 53–68
–, zařazení do evidence úřadu práce 13, 14, 83–89

I

- Individuální akční plán (IAP)** 16, 17, 145
–, povinnosti související s IAP 74, 75

N

- náhradní doba zaměstnání** 22, 91, 100, 101
–, dočasná pracovní neschopnost (karanténa) 22
–, podpora 28–30

O

- osoby se zdravotním postižením**
–, podpora zaměstnávání 47
– –, nástroje určené k podpoře 48, 49
– –, příspěvek na podporu 49–51
–, pojem 47
osoba zdravotně znevýhodněná 47

P

- platební neschopnost zaměstnavatele**
–, ochrana zaměstnanců 78–82
–, postup úřadu práce 80–82, 92
podpora v nezaměstnanosti 18–22, 91, 93, 99, 105, 111
–, dodatečné přiznání podpory 31
–, forma rozhodnutí o přiznání 24, 25
–, kontrola výpočtu průměrného výdělku 32
–, podle nařízení EU 33–36
–, povinnost vrátit neprávem poskytnutou podporu 31, 32, 65, 115, 117
–, snížená 26–28
–, vypočtená z průměrné mzdy 28, 29
–, výše 25, 26, 111
– – po skončení rodičovské dovolené 29, 30
–, **zákonní podmínky pro přiznání** 18–22
– –, doba pojištění 19, 20
– –, podání žádosti 18
– –, podklady pro rozhodnutí o podpoře 20, 21
– –, získání doby pojištění 19
–, zastavení výplaty 30
poradenský program 16
poučovací povinnost úřadu práce 12, 58, 61, 88, 144
příspěvek
– na dojížďku 37, 46, 47

- na podporu zaměstnávání osob se zdrav. postižením 48, 49
- na úhradu nákladů rekvalifikace 44
- na úhradu provozních nákladů 48
- na zahájení podnikání 16
- při přechodu na nový podnikatelský program 37, 38
- , výsluhový 24

R

rekvalifikace 42–45

- posuzování vhodnosti 43

rekvalifikační kurz 16, 17, 43, 44

S

společensky účelné pracovní místo (SÚPM) 45, 46, 114–120

státní politika zaměstnanosti 10, 101, 123

U

uchazeč nemající nárok na podporu

23, 24

- skončení pracovního poměru kvůli porušení povinnosti zaměstnancem 23
- zaměstnanci při evidenci na úřadu práce 24

uchazeč o zaměstnání

- oznamovací povinnost vůči úřadu práce 64–68
- pojem 13
- , povinnost dostavit se na úřad 58–64
- , povinnosti související s IAP 74, 75
- , povinnosti související se zprostředkovaným zaměstnáním 69–74, 123

V

vážný důvod 25–28, 43, 50, 53–64, 67–70, 72–75, 77, 92, 105–110, 121, 124–134, 136–140, 143–148, 150, 151, 153–161, 163, 164, 167–170, 175–182

zdravotní stav uchazeče 14, 42–45, 52,

65, 70, 83, 84, 88, 131, 132, 147, 151, 153, 161

- lékařský posudek 14, 27, 48, 52, 53, 65, 84, 88, 157

- posuzování pro potřeby úřadu 52, 53

zprostředkování vhodného

zaměstnání 14–17, 69–74, 124–126, 139, 159, 161, 162, 173, 174

- odmítnutí vhodného zaměstnání 70

- zmaření jiným jednáním 71–74