



V Brně dne 5. října 2021
Sp. zn.: 15/2021/SZD/MKZ
Č. j.: KVOP-41796/2021

Vyrozumění veřejného ochránce práv vládě České republiky o nedosažení nápravy zjištěného pochybení úřadu

Podle § 20 odst. 2 písm. a) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů,¹ je ochránce povinen vyrozumět nadřízený úřad a není-li takového úřadu, vládu, o tom, že úřad neprovedl opatření k nápravě, k nimž ho ochránce vyzval na základě ustanovení § 19 zákona o veřejném ochránci práv.

I. Úvod

Moje předchůdkyně Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., a poté moje zástupkyně Mgr. Monika Šimůnková (dále „zástupkyně“) dospěly šetřením několika podnětů z oblasti zaměstnanosti, týkajících se podpory v nezaměstnanosti a vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání, k závěrům o pochybení krajských poboček a kontaktních pracovišť Úřadu práce ČR (dále také „úřady práce“) a Ministerstva práce a sociálních věcí (dále také „ministerstvo“). V každém individuálním případě navrhly úřadům opatření k nápravě, která by vedla k napravení situace stěžovatelů. Dotčené krajské pobočky Úřadu práce ČR (vyjma krajské pobočky Olomouc) ani ministerstvo se neztotožnily se závěry ze šetření o pochybení v jejich postupu a nepřijaly opatření k nápravě. Z vyjádření ministryně práce a sociálních věcí Dipl.-Pol. Jany Maláčové, MBA (dále také „ministřyně“), vyplývá, že postupy dotčených úřadů podporuje a na hodnocení jejich správnosti setrvává i přes vydaná závěrečná stanoviska.

Z důvodu odmítaného přístupu dotčených úřadů nezbývá než o zjištěných ze šetření ve věci vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání i ve věci podpory v nezaměstnanosti informovat vládu. Činím tak společně v tomto materiálu u pěti podnětů.

II. Právní východiska

II.1 Vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání

Úřad práce rozhodnutím vyřadí z evidence uchazečů o zaměstnání uchazeče, jestliže bez vážného důvodu maří součinnost s úřadem práce.² 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 řádu³ a **zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti** (zásada materiální pravdy). Zásadní otázkou pro posouzení případů bylo, zda neexistovaly

1 Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

2 Ustanovení § 30 odst. 2 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

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

vážné důvody,⁴ které by omluvily jednání stěžovatelů. Mezi vážné důvody patří také tzv. vážné důvody osobní, které jsou v zákoně o zaměstnanosti vyjmenovány demonstrativně, nebo důvody hodné zvláštního zřetele, které nejsou blíže vymezeny vůbec.

Podle Nejvyššího správního soudu právě tato část ustanovení § 5 písm. c) bod 7 zákona o zaměstnanosti vytváří správnímu orgánu právní prostor pro to, aby zvážil všechny okolnosti případu tak, 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).

Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá požadavek na přiměřenost sankce k závažnosti porušení povinností. 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 povinností ze strany uchazeče o zaměstnání.⁵ **Vždy je tedy třeba posuzovat přiměřenost vyřazení vzhledem k okolnostem konkrétní věci.** Je nutné velmi dbát na to, aby byla při posuzování věci zachována proporcionalita mezi mírou porušení povinností a tvrdostí sankce, která za toto porušení následuje. Nejvyšší správní soud opakovaně zdůraznil, že nesdílí názor ministerstva, podle něhož intenzita porušení povinností nehraje žádnou roli a při jakémkoliv porušení povinností automaticky následuje sankce v podobě vyřazení z evidence. Taková sankce by měla být uplatňována přiměřeně s ohledem na povahu a intenzitu porušení povinností 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 by jen nepatrně pochybil. V tomto směru vykládá ministerstvo podle Nejvyššího správního soudu zákon opakovaně v rozporu se smyslem a účelem práva, tedy v rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

II.2 Podpora v nezaměstnanosti a při rekvalifikaci

Úřad práce přiznává rozhodnutím podporu v nezaměstnanosti uchazeči o zaměstnání, který získal v posledních 2 letech před zařazením do evidence uchazečů zaměstnáním nebo jinou výdělečnou činností dobu důchodového pojištění podle zvláštního právního předpisu v délce alespoň 12 měsíců.⁶ Procentní sazba podpory v nezaměstnanosti se snižuje během tzv. podpůrčí doby, po kterou se podle zákona poskytuje, od 65 % průměrného měsíčního čistého výdělku za první 2 měsíce, přes 50 % za další 2 měsíce až na 45 % po zbývajících podpůrčí dobu. Pokud ale uchazeč o zaměstnání ukončil poslední zaměstnání sám nebo dohodou se zaměstnavatelem **bez vážného důvodu**, potom činí procentní sazba podpory v nezaměstnanosti po celou podpůrčí dobu 45 % průměrného měsíčního čistého výdělku z posledního zaměstnání.

4 Výčet vážných důvodů je uveden v § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

5 Blíže rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2015, č. j. 7 Ads 268/2015-30, a ze dne 5. 6. 2018, č. j. 6 Ads 242/2017-26; www.nssoud.cz.

6 Podle § 39 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti.

Protože já sám, případně na základě mého pověření moje zástupkyně, nemůžeme rozhodnutí úřadů měnit nebo rušit, pokud zjistíme během šetření jejich pochybení, upozorníme na ně úřady a žádáme zjednání nápravy, zejména formou projednání případu v přezkumném řízení a zrušení rozhodnutí vydaného odvolacím orgánem. Pokud již uplynula lhůta pro zahájení přezkumného řízení, navrhuje úřadům práce vydání rozhodnutí podle § 54 odst. 1 a odst. 3 zákona o zaměstnanosti, kterým úřad práce dodatečně přizná a doplatí žadateli podporu v nezaměstnanosti (resp. její zbývající část).

III. Pochybení úřadů a vyjádření ministryně

III.1 Vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání

Oba šetřené případy se týkaly vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání z důvodu tzv. maření součinnosti, přičemž stěžovatelé neprokázali vážné důvody, pro které by jejich jednání nebylo jako maření hodnoceno. Moje zástupkyně však šetřením dospěla k závěru, že úřady nesprávně vyhodnotily neexistenci vážných důvodů, protože nedostatečně zjistily skutkový stav.⁷

V prvním případě spočívalo pochybení úřadu práce v nesprávném vyhodnocení jednání stěžovatelky K. B.⁸ u pracovního pohovoru s potenciálním zaměstnavatelem jako maření součinnosti s úřadem práce bez vážného důvodu. Na základě navrhovaného opatření k nápravě byl případ projednán rozkladovou komisí, která setrvala na názoru, že v případě stěžovatelky byl zjištěn skutkový stav bez důvodných pochybností a že bez vážného důvodu mařila součinnost s úřadem práce. **Ministryně se ztotožnila se závěrem rozkladové komise a přezkumné řízení usnesením zastavila.**

Stejně tak tomu bylo v případě stěžovatele M. G.,⁹ kterého úřad práce vyřadil z evidence uchazečů o zaměstnání, aniž by podle závěrů šetření dostatečně zjistil skutkový stav bez důvodných pochybností, tzn., že se v době kontroly úřadu práce nezdržoval v místě pobytu uvedeném v potvrzení o dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání, a tím porušil povinnost dodržovat režim dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání. Případ stěžovatele byl opět na základě návrhu mojí zástupkyně projednán rozkladovou komisí, která rovněž neshledala v postupu a pravomocných rozhodnutích správních orgánů rozpor s právními předpisy. **Ministryně se ztotožnila s přijatým usnesením rozkladové komise a zahájené přezkumné řízení usnesením zastavila.**

III.2 Podpora v nezaměstnanosti a při rekvalifikaci

Ve dvou šetřených případech úřad práce nepřiznal stěžovatelům podporu v nezaměstnanosti z důvodu nesplnění podmínky získání potřebné doby důchodového pojištění. Moje zástupkyně však svým šetřením shledala pochybení úřadů práce spočívající v tom, že v řízení o žádostech stěžovatelů o podporu v nezaměstnanosti rozhodly na základě

7 Podle § 3 správního řádu.

8 Sp. zn. 6961/2019/VOP/MKZ.

9 Sp. zn. 7184/2019/VOP/MKZ.

nedostatečně zjištěného skutkového stavu a že nepostupovaly v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů ani s principy dobré správy – konkrétně s principem přiměřenosti, efektivnosti a vstřícnosti.

Poprvé upozornila moje zástupkyně na nedostatečné zjištění skutkového stavu a nenaplnění principů dobré správy u řízení o žádosti o podporu v nezaměstnanosti ve věci pana V. Č.¹⁰ V tomto případě se zdá být 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. V závěrečném stanovisku úřadu práce navrhla, aby rozhodnutím podle § 54 odst. 1 a odst. 3 zákona o zaměstnanosti dodatečně přiznal stěžovateli podporu v nezaměstnanosti. Ministerstvu pak navrhla, 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. Úřad práce podporu stěžovateli dodatečně nepřiznal. **Ministryně trvala na tom, že úřad práce postupoval zákonným způsobem a nelze mu klást za vinu nedostatečné seznámení se stěžovatelem s obsahem formulářové žádosti o podporu.**

V případě stěžovatele T. M.¹¹ úřad práce nepřiznal podporu v nezaměstnanosti, aniž by před vydáním rozhodnutí splnění této podmínky ověřil ve spolupráci se stěžovatelem anebo s Českou správou sociálního zabezpečení podle § 147b zákona o zaměstnanosti. Úřad práce pochybil také tím, že při doručení výzvy k doplnění stěžovateli nepostupoval podle § 23 odst. 4 správního řádu, podle kterého je vkládání nevyzvednutých uložených písemností do schránek nebo na jiná vhodná místa standardem, od něž se lze odchýlit jen výjimečně, a odchýlení musí být zdůvodněno. Ani v tomto případě úřad práce nepřiznal dodatečně stěžovateli podporu v nezaměstnanosti. **Ministryně trvá na tom, že nelze dovozovat, že by ministerstvo nedbalo zákonné zásady rozhodovat na základě řádně zjištěného skutkového stavu.** Ke vkládání nevyzvednutých uložených zásilek písemností do schránek adresátů setrvala na tom, že je pouze na úvaze správního orgánu, zda vhození do schránky vyloučí či nikoli, a že tento stav považuje za vhodný s ohledem na zohlednění individuálních okolností věci.

V posledním případě stěžovatelky M. M.¹² měl úřad práce pochybit v tom, že v řízení o podpoře v nezaměstnanosti nesprávně posoudil právní otázku existence vážného důvodu pro ukončení zaměstnání stěžovatelkou a přiznal jí podporu v nezaměstnanosti ve snížené výši. Vydané rozhodnutí o podpoře v nezaměstnanosti navíc neobsahovalo řádné odůvodnění podle § 68 odst. 3 správního řádu v podobě úvah, jimiž se řídil při hodnocení nenaplnění vážného důvodu k ukončení zaměstnání stěžovatelkou. Úřad práce i v tomto případě nevyhověl návrhu mojí zástupkyně na doplacení podpory v nezaměstnanosti

10 Sp. zn. 5246/2019/VOP/MKZ.

11 Sp. zn. 4245/2019/VOP/MKZ.

12 Sp. zn. 2206/2020/VOP/MKZ .

stěžovatelce. Ministryně se ztotožnila s výstupem rozkladové komise, že stěžovatelka neprokázala vážný důvod ke skončení posledního zaměstnání. **Přezkumné řízení zahájené na návrh její zástupkyně nebylo opět shledáno důvodným a ministryně jej zastavila.**

IV. Shrnutí

Ministryně nechala tři případy z pěti zmíněných přezkoumat rozkladovou komisí, která přijala závěr, že v postupu a pravomocných rozhodnutích správních orgánů nebyl shledán rozpor s právními předpisy. Ministryně se s tímto přístupem ztotožnila a zahájená přezkumná řízení ve všech třech případech zastavila. Obecně u všech pěti podnětů trvá na tom, že ministerstvo vždy zkoumá, zda byl zjištěn skutkový stav bez důvodných pochybností a pečlivě se zabývá individuálními okolnostmi každého případu. Je přesvědčena, že nejinak tomu bylo v šetřených případech, kdy byl zjištěn skutkový stav bez důvodných pochybností. Stěžovatelé tak buďto (i) bez vážného důvodu mařili součinnost s úřadem práce (případ stěžovatelky K. B. a stěžovatele M. G.), (ii) neprokázali, že by získali potřebnou dobu důchodového pojištění pro nárok na podporu v nezaměstnanosti (stěžovatelé V. Č. a T. M.), či (iii) z jejich strany nebylo prokázáno, že by měli k ukončení posledního zaměstnání vážný důvod (stěžovatelka M. M.).

Musím zdůraznit, že v případě podnětu stěžovatelky K. B. mě potěšil sebereflexivní přístup krajské pobočky Úřadu práce v Olomouci, která přislíbila, že bude v budoucnu pečlivěji zkoumat relevanci přislíbení zaměstnání uplatňovaného uchazečem o zaměstnání a důsledněji zjišťovat stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Současně zajistí, aby jednotlivá pracoviště krajské pobočky důsledněji aplikovala a zohledňovala judikaturu Nejvyššího správního soudu při rozhodovací praxi ve správním řízení. Návrhy její zástupkyně pak využije jako koncepční a metodický materiál v rámci agendových porad a kazuistik.

Podotýkám, že mým hlavním cílem není dosáhnout zrušení rozhodnutí o vyřazení stěžovatelů z evidence uchazečů o zaměstnání nebo dosažení přiznání a doplacení podpory v nezaměstnanosti za každou cenu. Usiluji pouze o to, aby **úřady rozhodovaly ve správních řízeních v oblasti zaměstnanosti na základě objektivně zjištěného skutkového stavu bez důvodných pochybností, aby vždy pečlivě zvažovaly a posuzovaly existenci vážných důvodů v jakékoli oblasti zaměstnanosti v agendě úřadů práce, zejména v návaznosti na aktuální judikaturu správních soudů, a aby naplňovaly ve své rozhodovací praxi principy dobré správy, a tím umožnily žadatelům realizovat jejich práva, např. pokud mají nárok na podporu v nezaměstnanosti, na kterou však nedosáhnou mimo jiné z důvodu méně vstřícného a aktivního přístupu úřadů práce.** Ve vztahu k ministerstvu pak usiluji o to, aby se v **odvolacích řízeních odpovědně a řádně zabývalo tím, zda úřady práce rozhodovaly na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu.**

S vyjádřením ministryně se neztotožňuji ani v jednom z případů. Jelikož úřady práce (vyjma Úřadu práce ČR – krajské pobočky v Olomouci) i ministerstvo nadále odmítají provést opatření k nápravě, plním svou povinnost vyrozumět vládu České republiky podle ustanovení § 20 odst. 2 písm. a) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

Vyrozumění vládě předkládám pro informaci.

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
veřejný ochránce práv
(vyrozumění je opatřeno elektronickým podpisem)

Přílohy

1. Zpráva o šetření ve věci paní K. B. ze dne 25. 8. 2020, sp. zn. 6961/2019/VOP/MKZ
2. Závěrečné stanovisko ve věci paní K. B. ze dne 6. 4. 2021, sp. zn. 6961/2019/VOP/MKZ
3. Zpráva o šetření ve věci pana M. G. ze dne 21. 10. 2020, sp. zn. 7184/2019/VOP/MKZ
4. Závěrečné stanovisko ve věci pana M. G. ze dne 6. 4. 2021, sp. zn. 7184/2019/VOP/MKZ
5. Zpráva o šetření ve věci pana V. Č. ze dne 28. 5. 2020, sp. zn. 5246/2019/VOP/MKZ
6. Závěrečné stanovisko ve věci pana V. Č. ze dne 9. 12. 2020, sp. zn. 5246/2019/VOP/MKZ
7. Zpráva o šetření ve věci pana T. M. ze dne 9. 12. 2020, sp. zn. 4245/2019/VOP/MKZ
8. Závěrečné stanovisko ve věci pana T. M. ze dne 27. 4. 2021, sp. zn. 4245/2019/VOP/MKZ
9. Zpráva o šetření ve věci paní M. M. ze dne 25. 8. 2020, sp. zn. 2206/2020/VOP/MKZ
10. Závěrečné stanovisko ve věci paní M. M. ze dne 15. 12. 2020, sp. zn. 2206/2020/VOP/MKZ