

Zpráva o šetření veřejného ochránce práv

ve věci podnětu pana V.F.

A – Obsah podnětu

Dne 17. 8. 2011 byl do Kanceláře veřejného ochránce práv doručen podnět pana V.F. Jeho podnět směřuje proti rozhodnutí Úřadu práce – Krajské pobočky v Hradci Králové, Kontaktního pracoviště v Náchodě (dále jen „úřad práce“), ze dne 14. 3. 2011, kterým mu byla přiznána podpora v nezaměstnanosti ve výši 45 % z průměrného měsíčního čistého výdělku, tedy ve snížené výši, protože ukončil pracovní poměr dohodou bez vážného důvodu.

Stěžovatel uvedl, že ze zaměstnání neodešel z vlastní vůle. Ve své „důvodové zprávě“ podrobně rozepisuje důvody, které ho vedly k ukončení pracovního poměru. Uvedl například, že u zaměstnavatele nebyl dodržován zákaz kouření, což u něj vedlo k alergickým reakcím, jež by se daly přirovnat k mírnějším reakcím na slzný plyn. Sice se mu po delší době podařilo prosadit, aby se alespoň v jednom objektu, kde se nejvíce zdržoval, v jeho přítomnosti nekouřilo, ale s ohledem na skutečnost, že tento objekt byl propojen s prostory, kde kouření bylo běžné, tak došlo pouze ke zmírnění problému. Dále uvedl, že v půli září roku 2010 čtrnáct dnů před provedením inventury byl pod hrozbou výpovědi nucen k podepsání dohody o hmotné odpovědnosti za řádně neuskladněný materiál vinou zaměstnavatele. Žádal o radu úřad práce, který jej odkázal na inspektorát práce.

Proti rozhodnutí úřadu práce ze dne 14. 3. 2011, č. j. NAD-151/2011-NM1, kterým mu byla přiznána podpora v nezaměstnanosti ve výši 45 % z průměrného měsíčního čistého výdělku, se stěžovatel odvolal. Jeho odvolání bylo zamítnuto s následujícím odůvodněním: *„odvolací orgán akceptuje, že vážné důvody nemusely být uvedeny pouze v předmětné dohodě o skončení pracovního poměru, odvolatel je však mohl prokázat jakýmkoli jiným vhodným způsobem, což však neučinil. Ze spisového materiálu je zřejmé, že odvolatel v protokolu o jednání ze dne 11. 3. 2011 stvrdil svým podpisem své vyjádření, že s ohledem na skutečnost, že nechce být dlouhodobě veden v evidenci uchazečů o zaměstnání, nebude zdravotní důvody ukončení pracovního poměru dokládat. Odvolací orgán dále poukazuje na skutečnost, že odvolatel v řízení o žádosti o podporu v nezaměstnanosti žádná zdravotní omezení neuváděl, respektive neprokázal.*

Podle ustanovení § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, jsem na základě podnětu stěžovatele zahájil ve věci postupu dotčeného úřadu šetření.

B – Skutková zjištění

V souladu s ustanovením § 15 zákona o veřejném ochránci práv jsem dopisem ze dne 29. 12. 2011 vyzval ředitele dotčeného úřadu práce a požádal ho o vyjádření k námitkám stěžovatele a dále o zaslání fotokopie související spisové dokumentace. Současně jsem se obrátil i na Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“) a vyzval náměstka ministra pro trh práce rovněž k vyjádření a zdůvodnění postupu ve věci.

K případu podpory v nezaměstnanosti pana F. dotčený úřad práce uvedl následující skutečnosti:

Pan V.F. požádal o zprostředkování zaměstnání a podporu v nezaměstnanosti dne 28. 1. 2011. Byl řádně poučen o právech povinnostech a převzal písemné Základní poučení uchazeče o zaměstnání platné ode dne 1. 1. 2011. Zároveň byl poučen o správním řízení. Ohledně posouzení nároku na podporu v nezaměstnanosti doložil následující podklady:

- *potvrzení o zaměstnání ve společnosti A., a. s., Náchod v době od 27. 2. 2008 do 31. 12. 2010,*
- *dohodu o rozvázání pracovního poměru uzavřenou dne 12. 11. 2010, ve které není uveden důvod ukončení pracovního vztahu, pouze že k ukončení došlo z podnětu zaměstnance,*
- *potvrzení zaměstnavatele pro účely podpory v nezaměstnanosti ze dne 13. 1. 2011,*
- *čestné prohlášení ze dne 28. 1. 2011, že v období od 1. 1. 2011 do 27. 1. 2011 nebyl výdělečně činný.*

Na základě těchto dokladů byl pan F. informován, že podpora v nezaměstnanosti mu bude poskytována po celou podpůrnou dobu ve výši 45 % výdělku z posledního zaměstnání. Dne 9. 3. 2011 doložil pan F. tzv. „důvodovou zprávu“, která obsahuje řadu subjektivních důvodů, jež ho vedly ke skončení pracovního poměru. Z uvedených důvodů, pokud by byly prokázány, zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), s ohledem na ustanovení § 5 písm. c) zohledňuje pouze důvody zdravotní. O této skutečnosti byl pan F. informován, přesto dne 11. 3. 2011 sdělil do Záznamu z jednání, že s ohledem na skutečnost, že nechce být dlouhodobě veden na úřadu práce, nebude dokládat zdravotní důvody, aby mu nebránily v dalším hledání zaměstnání. Dne 14. 3. 2011 bylo proto vydáno rozhodnutí o přiznání podpory v nezaměstnanosti ve výši 45 % výdělku z posledního zaměstnání po celou podpůrnou dobu.

Proti rozhodnutí o přiznání podpory v nezaměstnanosti se uchazeč o zaměstnání v zákonem stanovené lhůtě odvolal. Ve svém odvolání uvedl, že důvody, které sdělil ve své zprávě ze dne 9. 3. 2011, měl úřad práce uznat jako relevantní, jednalo se o vážné důvody. Dále rovněž uvedl, že v době, kdy ukončoval pracovní poměr dohodou, ještě zákon č. 347/2010 Sb. neplatil, a neměl tak být brán v potaz.

Poté, kdy úřad práce obdržel odvolání, celý případ znovu ověřil a posoudil. V daném případě je rozhodující, že uchazeč požádal o podporu v nezaměstnanosti

v době po 1. 1. 2011, tj. v době účinnosti zákona č. 435/2004 Sb. ve znění zákona č. 347/2010 Sb. Skutečnost, že pracovní poměr uchazeče o zaměstnání byl ukončen před účinností nové právní úpravy zákona o zaměstnanosti, nemá vliv na posouzení výše podpory v nezaměstnanosti. Vzhledem k tomu, že pan F. namítal mezi jinými důvody i důvody zdravotní, které jako jediné by bylo možné v tomto případě zohlednit, byla mu dána možnost k jejich doložení, to však odmítl.

O odvolání pana F. rozhodovalo Ministerstvo práce a sociálních věcí jako správní orgán věcně příslušný podle ustanovení § 89 odst. 1 zák. č. 500/2004 Sb., správního řádu, a to tak, že rozhodnutím ze dne 30. 6. 2011 odvolání zamítlo a rozhodnutí o přiznání podpory v nezaměstnanosti vydané Úřadem práce v Náchodě potvrdilo. Následně ministerstvo ještě vydalo rozhodnutí opravné (dne 26. 9. 2011), v němž bylo opraveno datum narození a adresa pana F.

Právním názorem ministerstva je úřad práce vázán.

Ve vyjádření náměstka ministra práce a sociálních věcí Mgr. Karla Machotky je k předmětné záležitosti uvedeno, mimo jiné, následující:

Podpora v nezaměstnanosti byla V.F. přiznána ode dne 28. 1. 2011, a to s ohledem na ustanovení § 50 odst. 3 zákona o zaměstnanosti ve výši 45 % průměrného měsíčního čistého výdělku. Jelikož jmenovaný ve správním řízení nijak neprokázal, že jeho zaměstnání bylo skončeno z vážného důvodu podle ustanovení § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti, byla mu podpora v nezaměstnanosti stanovena právě podle ustanovení § 50 odst. 3 tohoto zákona ve snížené částce.

Jak je zřejmé ze spisové dokumentace, jmenovaný byl úřadem práce dotázán, zda doloží namítané zdravotní důvody, pro které údajně skončil zaměstnání, přičemž ten do záznamu výslovně uvedl, že zdravotní důvody dokládat nebude. Na základě tohoto vyjádření a s ohledem na dokumenty předložené ve správním řízení úřad práce rozhodl, jak je výše uvedeno. Úřad práce tak rozhodoval na základě skutkového stavu věci, o němž neměl důvodné pochybnosti. Pokud jmenovaný namítal nějaké vážné důvody, ke kterým by mělo být v řízení přihlédnuto, měl je také prokázat. Pouhá tvrzení jmenovaného nemohou ve správním řízení obstát. Co se týká dohody se zaměstnavatelem o ukončení pracovního poměru, je zřejmé, že k jeho ukončení došlo z vůle jmenovaného, když tento svoji vůli jednoznačně vyjádřil tím, že předmětnou dohodu se zaměstnavatelem uzavřel.

C – Právní úprava a hodnocení postupu úřadu práce

Dle ustanovení § 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, působí veřejný ochránce práv k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod. Působnost ochránce se vztahuje i na ministerstva a správní úřady jim podléhající, tedy i na úřady práce jako orgány státní správy.

S účinností ode dne 1. 1. 2011 bylo zákonem č. 347/2010, kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce

a sociálních věcí, novelizováno ustanovení § 50 odst. 3 zákona o zaměstnanosti stanovující pravidla pro výpočet podpory v nezaměstnanosti. Toto ustanovení bylo doplněno o větu druhou, která říká, že pokud uchazeč o zaměstnání před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání bez vážného důvodu ukončil poslední zaměstnání sám nebo dohodou se zaměstnavatelem, činí procentní sazba podpory v nezaměstnanosti 45 % průměrného měsíčního čistého výdělku (oproti 65 % za první 2 měsíce a 50 % za druhé 2 měsíce a 45 % za zbývající část podpůrní doby u ostatních nezaměstnaných).

Je obvyklé, že zákonodárce v situacích, kdy novelizací mění výši či podmínky vzniku nároků závislých na konkrétní sociální události, přijme ustanovení regulující dopad sociálních událostí vzniklých před datem účinnosti nové právní úpravy. V případě novelizovaného znění ustanovení § 50 odst. 3 zákona o zaměstnanosti však zákonodárce přijetí intertemporálních pravidel opomněl.

K otázce absence intertemporálních ustanovení se již několikrát vyjádřil Ústavní soud.¹

Ve svém nálezu sp. zn.: pl. ÚS 38/06, ze dne 6. 2. 2007, Ústavní soud konstatoval, že: „za situace, kdy zákonodárce mlčí jak k otázce, zda je nárok podle předchozí úpravy zachován, tak k aplikovatelnosti nové úpravy, je dle Ústavního soudu třeba přijmout takový výklad (sp. zn.: II. ÚS 444/03, II. ÚS 37/04, sp. zn.: I. ÚS 287/04, sp. zn.: I. ÚS 344/04, sp. zn.: IV. ÚS 178/04), který šetří smysl a podstatu základního práva, v daném případě práva na legitimní očekávání. Opačný aplikační či interpretační postup znamená porušení článku 4 odst. 4 Listiny, je proto ve svém důsledku výkladem retroaktivním.“ Je třeba uvést, že zmiňovaný nálezn Ústavního soudu dopadá jak na situace zachování již vzniklých nároků, tak veškeré další situace týkající se aplikovatelnosti nově přijaté právní úpravy.

V nálezu sp. zn.: II. ÚS 37/04, ze dne 30. 6. 2005, Ústavní soud konstatoval, že vznik právních vztahů existujících před nabytím účinnosti nové právní normy, právní nároky, které z těchto vztahů vznikly, jakož i vykonané právní úkony, se řídí zrušenou právní normou (důsledkem opačné interpretace střetu právních norem by byla pravá retroaktivita). Aplikuje se tady princip ochrany minulých právních skutečností, zejména právních konání.

Působení zákazu retroaktivity (případně principu neretroaktivity) se dovozuje z čl. 1 Ústavy ČR, tedy principu materiálního právního státu, zásady právní jistoty a ochrany důvěry občana v právo. K tomuto Ústavní soud konstatuje, že pro řádné fungování materiálního právního státu, garantovaného čl. 1 Ústavy ČR, je zásadní zajistit ochranu oprávněné důvěry ve stálost právního řádu, neboť „ústavní princip právního státu předpokládá, že se stát vůči občanům chová v souladu s povinnostmi, které sám sobě stanovil, přičemž občan na základě principu právní jistoty má právo spolehnout se na věrohodnost státu při plnění jeho závazků“.²

Je namístě zdůraznit, mimo jiné, právě zásadu právní jistoty a princip naplnění legitimního (oprávněného) očekávání. Ve svém nálezu sp. zn.: IV. ÚS 525/02, ze dne

¹ [sp. zn.: II. ÚS 444/03, ze dne 30. 6. 2005 (N 134/37 SbNU 697), II. ÚS 37/04, ze dne 30. 6. 2005 (N 135/37 SbNU 705), I. ÚS 287/04, ze dne 22. 11. 2004 (N 174/35 SbNU 331), I. ÚS 344/04, ze dne 15. 12. 2004 (N 191/35 SbNU 497), IV. ÚS 178/04, ze dne 26. 1. 2005 (N 18/36 SbNU 237)]

² I. ÚS 535/2000, publikováno ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu ČR, Svazek č.24, Nález .193 s.449

11. 11. 2003, Ústavní soud pojednal o legitimním očekávání, mimo jiné, v kontextu obecných principů charakteristických pro správní právo, tj. ve smyslu ochrany očekávání určitého postupu orgánu veřejné moci, které tento orgán svými předchozími akty v adresátu veřejné moci vyvolal nebo v němž adresáta utvrzoval a podle něhož adresát veřejné moci jednal, respektive přizpůsobil mu své jednání a spoléhal na to, že ve své důvěře nebude zklamán. Jedná se o ochranu legitimního očekávání jako jednoho z principů ovládajících správní právo, jindy považovaného za součást souboru principů dobré správy.³

Podle mého názoru, za situace, kdy v novelizovaném zákoně o zaměstnanosti neexistuje přechodné ustanovení regulující aplikaci ustanovení § 50 odst. 3 (věty druhé) v tom smyslu, že dané ustanovení je aplikovatelné pouze na žadatele, jejichž pracovní poměr byl ukončen dohodou bez vážných důvodů po dni 1. 1. 2011, měly správní orgány přijmout takový výklad, aby byla zachována podstata práva žadatele na legitimní očekávání,⁴ a to i přesto, že nárok na přiznání podpory formálně vznikl až ke dni podání žádosti (tedy za účinnosti nové právní úpravy). Opačný postup by odporoval principu právní jistoty a předvídatelnosti práva, který tvoří samotný základ konceptu právního státu.

Pan V.F. ukončil pracovní poměr dohodou o rozvázání pracovního poměru ke dni 31. 12. 2010, přičemž tuto dohodu podepsal dne 12. 11. 2010. V listopadu 2010 (tedy v době, kdy ještě nebyla účinná novela zákona o zaměstnanosti stanovující sníženou sazbu podpory v nezaměstnanosti pro případy, kdy byl pracovní poměr ukončen dohodou bez vážných důvodů) si pan F. rozhodně nemohl být vědom toho, že pokud ukončí pracovní poměr dohodou bez uvedení důvodů, bude tento fakt mít za následek sankci v podobě snížení výše jeho podpory v nezaměstnanosti.

Jsem přesvědčen, že pan F. splnil všechny podmínky pro přiznání podpory v nezaměstnanosti stanovené zákonem⁵ tak, aby mu podpora v nezaměstnanosti byla přiznána v plné výši, tj. měl nárok na podporu v nezaměstnanosti ve výši 65 % za první dva měsíce, 50 % za další 2 měsíce podpůrčí doby a 45 % za zbývající část podpůrčí doby, což je nárok, který byl dán podle právní úpravy účinné v době, kdy skončil pracovní poměr dohodou. Podle mého názoru není přípustné, aby správní orgán uchazeče o zaměstnání trestal snížením podpory v nezaměstnanosti za to, že v minulosti zcela v souladu se zákonem a bez hrozících následků snížené podpory uzavřel dohodu o skončení pracovního poměru bez uvedení vážných důvodů. Za dané situace je zcela irelevantní, jaké faktické důvody stěžovatele k uzavření dohody o skončení pracovního poměru vedly a zda tyto důvody uplatnil v řízení o přiznání podpory či v následném odvolacím řízení.

³ Hendrych D. a kol.: Správní právo - obecná část, 6. vydání, C. H. Beck Praha, 2006, str. 798

⁴ Právo na legitimní očekávání se vztahuje jednak k majetkovým právům, tak k určitým nárokům občana vůči státu, viz např. Ústavní soud v případě slovenských důchodů (viz např. nález sp. zn.: II. ÚS 156/06, ze dne 6. března 2008).

⁵ Ustanovení § 39 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb.: Nárok na podporu v nezaměstnanosti má uchazeč o zaměstnání, který:

a) získal v rozhodném období (ustanovení § 41) zaměstnáním nebo jinou výdělečnou činností dobu důchodového pojištění podle zvláštního právního předpisu) v délce alespoň 12 měsíců (dále jen „předchozí zaměstnání“); překrývají-li se doby důchodového pojištění, započítávají se jen jednou,

b) požádal krajskou pobočku úřadu práce, u které je veden v evidenci uchazečů o zaměstnání, o poskytnutí podpory v nezaměstnanosti a

c) ke dni, k němuž má být podpora v nezaměstnanosti přiznána, není poživitelem starobního důchodu.

Jsem si vědom, že samotný fakt rozvázání pracovního poměru, ať již jakýmkoliv způsobem a z jakéhokoliv důvodu, nárok na podporu v nezaměstnanosti nezakládá a že tento nárok formálně vzniká až splněním všech podmínek uvedených v ustanovení § 39 odst. 1 zákona o zaměstnanosti (tj. včetně podání žádosti o poskytnutí podpory na příslušném úřadu práce), nicméně mám za to, že je nepřípustné, aby stanovení výše podpory v nezaměstnanosti bylo v daném případě posuzováno ve dvou právních režimech. Tím mám na mysli skutečnost, že podmínky zakládající vznik nároku na podporu byly splněny ještě v době před účinností novely zákona o zaměstnanosti a pouhé řízení o jeho přiznání bylo formálně zahájeno až po datu její účinnosti.

Trvám na tom, že aplikace ustanovení § 50 odst. 3 věty druhé zákona o zaměstnanosti Úřadem práce v Náchodě a potažmo MPSV jakožto odvolacím orgánem na situaci stěžovatele, jehož pracovní poměr byl ukončen před datem nabytí účinnosti předmětného ustanovení, je výkladem odporujícím principu právní jistoty, principu legitimního (oprávněného) očekávání a porušujícím důvěru občanů v právo.

Vydáním rozhodnutí Úřadu práce v Náchodě ze dne 14. 3. 2011, č. j. NAD-151/2011-NM1, o přiznání podpory v nezaměstnanosti a následného rozhodnutí MSPV č. j. 2011/36419-421, ze dne 30. 6. 2011, kterým bylo předmětné rozhodnutí úřadu práce potvrzeno, tak podle mého názoru došlo k porušení principu právní jistoty, principu dobré správy a principu legitimního očekávání a dále k porušení zákazu retroaktivity a retroaktivního výkladu právních norem (který opakovaně zdůraznil Ústavní soud).

D – Závěr

Na základě výše uvedených skutečností končím své šetření postupu Úřadu práce v Náchodě a Ministerstva práce a sociálních věcí v předmětné věci s tím, že jsem shledal pochybení spočívající v nepřípustné aplikaci ustanovení § 50 odst. 3 věty druhé na situaci, jež vznikla před nabytím účinnosti tohoto právního pravidla.

Proto v souladu s ustanovením § 18 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, žádám představitele dotčených úřadů, aby se k mému zjištění ve lhůtě 30 dnů od obdržení této zprávy vyjádřili.

Tato zpráva shrnuje poznatky z šetření, které budou po vyjádření dotčeného úřadu podkladem mého závěrečného stanoviska ve věci.

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