



V Brně dne 12. března 2021

Sp. zn.: 5/2021/SZD/EHŠ

Č. j.: KVOP-10006/2021

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. Podnět ochránci

V roce 2019 se na ochránce obrátil stěžovatel J. F. (dále jen „stěžovatel“) se stížností na Úřad práce ČR – krajskou pobočku pro hlavní město Prahu (dále jen „úřad práce“), a Ministerstvo práce a sociálních věcí. Dne 28. 8. 2018 při zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání stanovil úřad práce stěžovateli termín jednání na úřadě práce na den 18. 9. 2018. V tento den byl stěžovatel hospitalizován, což v souladu se zákonem o zaměstnanosti úřadu práce oznámil i doložil, proto byl omluven z dostavení se na úřad práce v tomto termínu. Dle poučení o právech a povinnostech uchazeče o zaměstnání, které na úřadě práce podepsal v den podání své žádosti o zprostředkování zaměstnání 28. 8. 2018, mu vznikla „**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**“. To znamená, že po skončení hospitalizace ke dni 27. 9. 2018 se měl stěžovatel na úřad práce dostavit dne 1. 10. 2018. Úřad práce ho sankčně vyřadil z evidence uchazečů o zaměstnání, neboť se nejbližší úřední den po odpadnutí vážného důvodu na úřad práce nedostavil, přičemž uvedl, že danou povinnost zanedbal v důsledku neznalosti zákonů a postupů úřadu práce. Proti rozhodnutí o vyřazení z evidence pro maření součinnosti s úřadem práce, spočívající v nedostavení se na úřad práce ve stanoveném termínu bez vážných důvodů, podal odvolání, to však Ministerstvo práce a sociálních věcí dne 28. 1. 2019 zamítlo a rozhodnutí úřadu práce o vyřazení potvrdilo.

II. Právní východiska

Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.² Zákon o zaměstnanosti stanoví povinnost uchazeči poskytovat součinnost úřadu práce při zprostředkování zaměstnání, mimo jiné **dostavit se na úřad práce ve stanoveném termínu**. Zákon o zaměstnanosti přitom **neukládá** uchazeči povinnost

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

2 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“). Tzv. výhrada zákona rovněž vychází z čl. 2 odst. 4 ústavního zákona České národní rady č. 1/1993, Ústava České republiky.

dostavit se na úřad práce v nejbližší úřední den poté, co pominuly vážné důvody, pro které se nedostavil na úřad práce ve stanoveném termínu.

Stěžovatel byl s povinností dostavit se na úřad práce v nejbližší úřední den poté, co pominuly vážné důvody, pro které se nedostavil na úřad práce ve stanoveném termínu, seznámen prostřednictvím poučení, které mu oproti podpisu předal úřad práce. **Taková zákonná povinnost však neexistuje, proto o ní nelze uchazeče poučit.** Poučení o povinnosti dostavit se na úřad práce v nejbližší úřední den poté, co pominuly vážné důvody, pro které se uchazeč nedostavil na úřad práce ve stanoveném termínu, tak překračuje rámec zákona o zaměstnanosti, potažmo zákon o zaměstnanosti nevytváří rámec pro uložení takové povinnosti.

Poučení uchazeče o povinnostech (a právech)³ by mělo být „pouhým“ informováním o zákonem stanovených (tedy existujících) povinnostech, aniž by samo konstitovalo novou povinnost. Úřad práce může prostřednictvím poučení, a stejně tak i případného **pokynu**, povinnost v mezích zákonných limitů konkretizovat, **avšak nemůže ji založit.** Splnění povinnosti dostavit se na úřad práce v nejbližší úřední den poté, co pominuly vážné důvody, pro které se uchazeč nedostavil na úřad práce ve stanoveném termínu, proto nelze po uchazeči na základě poučení požadovat.

Nijak nezpochybňuji argumentaci úřadů, že uchazeč o zaměstnání je povinen se při zprostředkování zaměstnání řídit pokyny úřadu práce. Ovšem i tyto mají své zákonné limity. Nerozporuji, že jednou ze základních povinností uchazeče o zaměstnání vyplývajících ze zákona je povinnost poskytovat součinnost při zprostředkování zaměstnání a docházka na úřad práce ve stanovených termínech. Povinnost dostavit se na úřad práce ve stanoveném termínu však stěžovatel neporušil, resp. pro svou dočasnou neschopnost byl z jejího splnění omluven. Stěžovatel se tedy **nedopustil maření součinnosti** s úřadem práce, a rozhodnutí o jeho vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání pro naplnění této skutkové podstaty (maření součinnosti)⁴ je tak **nezákonné.**

Lze tedy připustit, že za situace, kdy uchazeč o zaměstnání po uplynutí dočasné neschopnosti nemá stanovenou žádnou povinnost dostavit se na úřad práce, je čistě na něm, kdy se na úřad práce dostaví. Zákon o zaměstnanosti měl na takovou situaci myslet a při zavedení institutu dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání⁵ takovou povinnost dostavit se na úřad práce po skončení dočasné neschopnosti stanovit. Zákon však v souvislosti s dočasnou neschopností uchazeče upravil pouze oznamovací povinnost o důvodech dočasné neschopnosti a povinnost doložit potvrzení o této skutečnosti.

Po skončení dočasné neschopnosti uchazeče, které má uchazeč úřadu práce oznámit do 8 kalendářních dnů,⁶ tak má úřad práce prostor pro individuální sociální práci s uchazečem, stejně jako tomu bylo v případě stěžovatele u stanovení původního termínu.

3 V intencích ustanovení § 19 odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

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

5 Novela zákona o zaměstnanosti, účinná od 1. 10. 2017.

6 Ustanovení § 27 odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů; vyhláška Ministerstva práce a sociálních věcí č. 346/2017 Sb., o závazném vzoru potvrzení o dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci nebo úrazu a o závazném vzoru potvrzení o ošetření nebo vyšetření uchazeče o zaměstnání ve zdravotnickém zařízení.

Pokud úřad práce považuje za nutné realizovat jednání na úřadě práce za účelem zprostředkování zaměstnání, musí uchazeči znovu stanovit **konkrétní termín**.

Dle Nejvyššího správního soudu přitom stanovený termín nesmí být určen vágně. 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.⁷ Na uvedený rozsudek navázal Nejvyšší správní soud ve svém dalším rozsudku,⁸ v němž konstatoval, že pokud je termín stanoven **pouze na určitý den, jde o nesprávný postup**.

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.⁹ Dostavením se na úřad práce v nejbližší úřední den po skončení dočasné neschopnosti uchazeče, aniž úřad práce o tom předem věděl,¹⁰ by podle judikatury¹¹ mohl být popřen smysl návštěvy, která by se stala pouhým pro forma dostavením se bez skutečné možnosti realizace zprostředkování zaměstnání. Nejbližší úřední den po skončení dočasné neschopnosti stěžovatele J. F. spadal na 1. 10. 2018. Potvrzení o skončení stěžovatelovy dočasné neschopnosti bylo úřadu práce odesláno 2. 10. 2018. I v případě stěžovatele J. F. tak sám úřad práce o takovémto termínu v době jeho konání nevěděl. V podobné věci se vyjádřil rovněž Krajský soud v Plzni. Soud shledal, že stanovení termínu uložením povinnosti dostavit se na úřad práce v den, u nějž není jasné, zda a kdy nastane, přičemž ani sám úřad o takovém termínu v době jeho konání nemusí ještě vědět, je absurdní. Nejde o řádné stanovení termínu, neboť mu zcela chybí určitost.¹²

III. Pochybení úřadu

Ve zprávě o šetření ze dne 20. ledna 2020 shledala moje předchůdkyně pochybení úřadu práce a Ministerstva práce a sociálních věcí, spočívající ve vyřazení stěžovatele z evidence uchazečů o zaměstnání z důvodu nesplnění povinnosti, kterou zákon o zaměstnanosti uchazeči neukládá. Ministerstvu práce a sociálních věcí navrhla provedení přezkumného řízení a zrušení rozhodnutí o vyřazení stěžovatele z evidence uchazečů o zaměstnání.

IV. Závěrečné stanovisko ochránce a návrh opatření k nápravě

Ministerstvo práce a sociálních věcí ani úřad práce na základě zprávy o šetření nepřijaly žádné opatření k nápravě. Argumentace o správnosti jejich postupu nepřesvědčila ani moji

7 Blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, č. j. 4 Ads 122/2007-55, dostupný na www.nssoud.cz.

8 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2016, č. j. 4 Ads 199/2016-26, dostupný na www.nssoud.cz.

9 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2009, č. j. 4 Ads 161/2008-101, dostupný na www.nssoud.cz.

10 Časově takové dostavení se na úřad práce nejbližší úřední den po skončení dočasné neschopnosti uchazeče předchází i termínu pro splnění oznamovací povinnosti uchazeče, jejímž prostřednictvím uchazeč o zaměstnání oznamuje úřadu práce s relevantními skutečnostmi (tedy i s ukončením své dočasné neschopnosti).

11 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, č. j. 4 Ads 122/2007-55; dostupný na www.nssoud.cz.

12 Para 13 rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 26. října 2020, č. j. 16 Ad 12/2020-50; dostupný na www.nssoud.cz.

zástupkyni, která v šetření pokračovala, a proto setrvala na formulovaných závěrech. Dne 8. července 2020 vydala závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě.

Jako opatření k nápravě Ministerstvu práce a sociálních věcí moje zástupkyně navrhla, aby v rámci metodického vedení uložilo generálnímu ředitelství Úřadu práce ČR zajistit provedení změny v textu poučení uchazeče o zaměstnání, resp. v jeho dodatcích takto:

Z textu poučení uchazeče o zaměstnání (případně dodatků) vypustit 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“.

Úřadu práce navrhla, aby uchazečům o zaměstnání po pominutí vážného důvodu, pro který se nemohli dostavit na úřad práce ve stanoveném termínu, stanovil nový konkrétní termín za účelem zprostředkování zaměstnání.

V. Vyjádření úřadu

Ministryně práce a sociálních věcí se k závěrečnému stanovisku vyjádřila dne 27. 7. 2020. Nepřijala navrhované opatření k nápravě a setrvala na názoru, že stěžovatel bez vážného důvodu nesplnil svou povinnost dostavit se na úřad práce ve stanoveném termínu, čímž naplnil skutkovou podstatu maření součinnosti s úřadem práce dle ustanovení § 31 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Povinnost uchazeče o zaměstnání dostavit se na úřad práce nejbližší úřední den poté, co pominuly vážné důvody, pro které se nedostavil na úřad práce v řádném stanoveném termínu, byla dle ministryně práce a sociálních věcí stanovena v souladu s ustanoveními § 19 odst. 2 a § 28 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Rozhodnutí o vyřazení stěžovatele z evidence tak nadále Ministerstvo práce a sociálních věcí považuje za zákonné a souladné s rozsudky správních soudů.

VI. Shrnutí

S vyjádřením ministryně práce a sociálních věcí se neztotožňuji. Úřad práce i Ministerstvo práce a sociálních věcí nadále odmítají provést opatření k nápravě, proto plním svou povinnost vyzoomět 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 veřejného ochránce práv ze dne 20. ledna 2020, č. j. KVOP-1479/2020.
2. Závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 8. července 2020, č. j. KVOP-26424/2020.
3. Vyjádření ministryně práce a sociálních věcí ze dne 27. července 2020, č. j. MPSV-2020/141151-421/1.