



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 působnost¹ na úseku správy zaměstnanosti a práce.

A. Shrnutí závěrů

Podpora v nezaměstnanosti náleží uchazeči o zaměstnání ode dne podání písemné žádosti².

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 nepochybil, když přiznal stěžovatelce podporu v nezaměstnanosti ode dne 11. 2. 2021. Ministerstvo práce a sociálních věcí nepochylovalo, 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 nepodpořil ji tak při uplatnění nároku na podporu v nezaměstnanosti.

B. 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

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

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



na kontaktní schůzku na den 11. 1. 2021. Stěžovatelka na schůzce 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“³, 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.

C. Právní hodnocení

Dle § 4 odst. 2 správního řádu⁴ 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, účelovost, vyhýbavost, neefektivnost, liknavost a jiné nežádoucí znaky.⁵ 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.

3 Stěžovatelka měla protokolem zřejmě na mysli kontaktní list uchazeče o zaměstnání.

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

5 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/>.



Na dotaz, na základě jakých skutečností dospěla zaměstnankyně úřadu práce k závěru, že stěžovatelka dne 11. 1. 2021 neměla zájem podat žádost o podporu 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 pětkrát 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 zkušenosti.“* Úřad práce dále uvedl, že zaměstnankyně úřadu práce stěžovatelku kontaktovala telefonicky a jedině, 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 stvrdila 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 takovéto 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 pátou 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.⁶

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.

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

K průběhu jednání úřadu práce se stěžovatelkou dne 11. 1. 2021 uvádím následující. Úřad práce plní v oblasti zaměstnanosti celou řadu úkolů, přičemž za základní považují 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.⁷

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“.⁸

Jistě jsou i takoví uchazeči o zaměstnání, kteří sice chtějí být v evidenci úřadu práce, ovšem nežadají 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.**

⁶ Podle § 42 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

⁷ Viz také rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2004, č. j. 2 As 77/2003.

⁸ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2009, č. j. 4 Ads 161/2008. Viz také ustanovení § 4 odst. 1 správního řádu.



Nezpochybňuji, že řízení o podpoře v nezaměstnanosti je řízením o žádosti. Připouštím také, že jde o výjimku ze zásady, že podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán.⁹ 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 stěžovateli jednoduchý dotaz, zda žádá o podporu v nezaměstnanosti či nikoli, zcela zřetelně by svůj zájem projevila a o podporu by požádala.

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 zachytil 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. Nepřiléhavost 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 zkratk nemá v komunikaci s uchazeči o zaměstnání místo, případně velmi výjimečně, neboť vždy může vyvolat pochybnost, zda uchazeč věci řádně 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 stěží lze po uchazeči požadovat, aby ihned celý text a význam úřední zkratky „dešifroval.“ Jsem přesvědčena, že i když byla stěžovatelka v evidenci poněkolkáté, nemusela a nebyla povinna znát význam úřední zkratky „PvN“. Úřad práce by naopak měl postupovat tak, aby nevyvolal v uchazeči o zaměstnání pochybnosti či nedorozumění.

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 přispěly

⁹ Ustanovení § 50 odst. 2 správního řádu.



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 vstřícnosti a princip přesvědčivosti, a nepodpořil ji tak při uplatnění nároku na podporu v nezaměstnanosti.

D. 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 stěžovateli.

Brno 16. listopadu 2021

Mgr. Monika Šimůnková v. r.
zástupkyně veřejného ochránce práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)