



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 nedostatečně 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 důvodných 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 žadatele 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 úkonem by mělo být s ohledem na jeho povahu a osobní poměry dotčené osoby.¹ 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 poradenství 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 předtištěnou 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 pojištění není v současné době u žadatelů nic výjimečného.

Podotkla, že jiné výdělečné činnosti či náhradní doby (včetně pracovní neschopnosti), na které byl opakovaně 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 uchazeče

1 Srovnej rozsudek NSS 3 Ads 112/2014.



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 řádného 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 nevyplněnou 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 řádně 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 uchazeči 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 přispíval 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 opatřuje správní orgán.² 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 správním řízení věnovat náležitou pozornost jednotlivostem, které se v jeho průběhu vyskytnou, a být nápomocen žadateli k realizaci jeho práva.

Jednou ze základních zásad správního řádu³ 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 věci bez důvodných 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 neuvedl 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 poukazuji na pohled Nejvyššího správního soudu na problematiku povinnosti žadatele předkládat podklady pro správní řízení o podpoře versus povinnosti úřadu práce zjišťovat skutkový stav.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu⁴ „[...] 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**

2 Ustanovení § 50 odst. 2 správního řádu.

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

4 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2014, č. j. 3 Ads 91/2013-47, www.nssoud.cz.



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 na podporu v nezaměstnanosti, která mnohdy může představovat jediný příjem v rodině na delší dobu.

V současné době, kdy už stěžovatel vyčerpал 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** odeprána. 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 dozví 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. **Poukazuji 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 znovu 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 oficiality žalobce vyzvat k jeho doplnění“. K aplikaci ustanovení § 42 odst. 2 zákona o zaměstnanosti uvedl, že „[...] Není namístě 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 řádu), a správní orgán by nebyl



schopen obstarat si potřebné informace a podklady sám, mohl by správní orgán žádosti 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, navrhuji, 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 navrhuji, 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 navrhané úřadu práce. S ohledem na právní úpravu je opatření k nápravě navrhané 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 zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska. Stanovisko zasílám také stěžovateli.

Pokud dotčené správní orgány nepřijmou navržená opatření k nápravě nebo provedená opatření nebudou 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.



ombudsman

už 20 let pomáháme bez rozdílu

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

Brno 9. prosince 2020

Mgr. Monika Šimůnková v. r.
zástupkyně veřejného ochránce práv
(stanovisko je opatřeno elektronickým podpisem)