



Zpráva o šetření ve věci podpory v nezaměstnanosti

Na veřejného ochránce práv JUDr. Stanislava Křečka se obrátila paní A., trvale bytem xxx (dále také „stěžovatelka“), se stížností na Úřad práce České republiky – krajskou pobočku v Příbrami, kontaktní pracoviště Nymburk (dále také „úřad práce“). Úřad práce přiznal stěžovatelce podporu v nezaměstnanosti ve snížené výši, protože ukončila poslední zaměstnání bez vážného důvodu. Stěžovatelka je však přesvědčena, že pro ukončení zaměstnání měla vážný důvod.

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

V případě, že uchazeč o zaměstnání před zařazením do evidence úřadu práce ukončil sám bez vážného důvodu poslední zaměstnání, a splnil přitom zákonné podmínky pro vznik nároku na podporu v nezaměstnanosti, činí procentní sazba podpory v nezaměstnanosti 45 % průměrného měsíčního čistého výdělku dosahovaného v posledním zaměstnání. Pokud však uchazeč ukončil zaměstnání z vážného důvodu, potom mu náleží podpora v nezaměstnanosti v nesnížené výši. Mezi vážné důvody patří i tzv. důvody hodné zvláštního zřetele.

Stěžovatelka sama ukončila pracovní poměr výpovědí z vážných rodinných důvodů a z důvodu stěhování. Přesto úřad práce přiznal stěžovatelce podporu v nezaměstnanosti ve snížené výši.

Úřad práce pochybil tím, že se v řízení o podpoře v nezaměstnanosti nezabýval důsledně otázkou, zda stěžovatelce nespovídá vážný důvod pro ukončení zaměstnání výpovědí z její strany, a přiznal jí podporu v nezaměstnanosti ve snížené výši.

B. Skutková zjištění

Stěžovatelka pracovala 10 let jako učitelka v mateřské škole. V únoru 2020 podala výpověď z pracovního poměru z důvodu rozvodu a s tím spojeným stěhováním z Prahy do Středočeského kraje, kde si jako samoživitelka našla levnější bydlení a práci s nástupem od dubna 2020. Kvůli nové situaci způsobené pandemií covid-19 a omezujícím opatřením však z nástupu do nového zaměstnání ze strany zaměstnavatele sešlo. Dne 6. 4. 2020 požádala úřad práce o zprostředkování zaměstnání a o podporu v nezaměstnanosti. Úřad práce přiznal stěžovatelce podporu pouze ve výši 45 % čistého měsíčního průměrného výdělku. Stěžovatelka obdržela rozhodnutí o přiznání podpory v nezaměstnanosti **poštou** v květnu 2020. K rozhodnutí byl připojen průvodní dopis, v němž byla instruována, že má rozhodnutí co nejrychleji podepsat a odeslat zpět, aby mohl úřad práce začít podporu co nejdříve vyplácet. Stěžovatelka postupovala podle instrukcí, čímž se vzdala práva na případné odvolání proti rozhodnutí o podpoře v nezaměstnanosti. Až poté si uvědomila, že přiznaná podpora je nižší, než očekávala.

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



Úřad práce přiznal stěžovatelce podporu v nezaměstnanosti ve snížené výši, protože vyhodnotil, že poslední zaměstnání sama ukončila, aniž k tomu měla vážný důvod podle § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Stěžovatelka nesouhlasí, protože zaměstnání ukončila z rodinných důvodů, kdy se musela z důvodu rozvodu odstěhovat od manžela a najít si jiné, levnější bydlení mimo Prahu. Do stávajícího zaměstnání by pro ni bylo velmi obtížné z nového místa bydliště dojíždět. Protože byla stěžovatelka přesvědčena, že naplnila vážný důvod pro ukončení zaměstnání, i přesto, že se při převzetí rozhodnutí o přiznání podpory jeho podepsáním a zpětným odesláním vzdala práva na odvolání, toto odvolání podala.

Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále také „ministerstvo“) rozhodnutím ze dne 9. 10. 2020 odvolání zamítlo jako nepřipustné. V odůvodnění uvedlo, že se přesto odvoláním zabývalo podle § 92 odst. 1 správního řádu a zkoumalo, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí podle § 94 nebo pro obnovu řízení podle § 100 správního řádu. Důvody neshledalo.

C. Právní hodnocení

Podle § 39 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti má nárok na podporu v nezaměstnanosti uchazeč o zaměstnání, který získal v rozhodném období zaměstnání nebo jinou výdělečnou činností dobu důchodového pojištění podle zvláštního právního předpisu² v délce alespoň 12 měsíců. Rozhodným obdobím pro posuzování nároku na podporu v nezaměstnanosti jsou podle § 41 odst. 1 zákona o zaměstnanosti poslední 2 roky před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání.

Podpora v nezaměstnanosti náleží uchazeči o zaměstnání při splnění stanovených podmínek po podpůrčí dobu.³

Podle § 50 odst. 3 zákona o zaměstnanosti činí procentní sazba podpory v nezaměstnanosti první 2 měsíce podpůrčí doby 65 %, další 2 měsíce podpůrčí doby 50 % a po zbývající podpůrčí dobu 45 % průměrného měsíčního čistého výdělku.

V případě, že uchazeč o zaměstnání před zařazením do evidence úřadu práce **bez vážného důvodu ukončil poslední zaměstnání sám nebo dohodou se zaměstnavatelem, činí procentní sazba podpory v nezaměstnanosti 45 % průměrného měsíčního čistého výdělku nebo vyměřovacího základu** (dále také „snížená podpora“).⁴

Vážné důvody, které mohou v mnoha případech ovlivnit a modifikovat původní přísný dopad právní úpravy, stanoví zákon o zaměstnanosti v § 5 písm. c). **Patří mezi ně také tzv. jiné vážné osobní důvody, např. důvody etické, mravní či náboženské nebo důvody hodné zvláštního zřetele uvedené v bodě 7.**⁵

2 Podle § 11 odst. 1 písm. a) a odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

3 Podle § 43 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

4 Podle § 50 odst. 3 zákona o zaměstnanosti.

5 Vážnými důvody se podle § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti rozumí také důvody spočívající v nezbytné osobní péči o dítě ve věku do 4 let, v docházce dítěte do předškolního zařízení a povinné školní docházce dítěte, ve zdravotních důvodech, v místě výkonu nebo povaze zaměstnání druhého manžela nebo registrovaného partnera apod.



Při stanovení výše podpory v nezaměstnanosti je nutné zvážit, zda žadateli nesvědčí vážné důvody pro ukončení posledního zaměstnání. Tvrzené a doložené **vážné důvody musí úřad práce** individuálně posoudit a přihlídnout ke všem okolnostem daného případu.

Termín „vážné důvody hodné zvláštního zřetele“ je neurčitý právní pojem, který je třeba interpretovat v souvislosti s konkrétními okolnostmi každého jednotlivého případu. Neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat.

Tím, že je výčet vážných důvodů v zákoně demonstrativní, dává zákonodárce prostor pro správní orgán, aby **posoudil, zda konkrétní případ patří do rozsahu neurčitého pojmu, či nikoli.**⁶ Při interpretaci neurčitého právního pojmu se správní orgán musí zabývat konkrétní skutkovou podstatou, jakož i ostatními okolnostmi případu, přičemž sám musí alespoň rámcově obsah a význam užitého neurčitého pojmu objasnit, a to z toho hlediska, zda posuzovaná věc lze do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého pojmu zařadit.⁷ Klíčovým pro podřazení konkrétních okolností pod jednotlivé neurčité právní pojmy je **dostatečné zjištění skutkového stavu.** Správní orgán se nemůže spokojit s pouhým tvrzením účastníka, ale ve veřejném zájmu musí zjistit skutečný stav věci, o němž nebudou důvodné pochybnosti.

Pokud úřad práce rozhoduje o žádosti, zde konkrétně o nároku žadatele na podporu v nezaměstnanosti, je povinen v odůvodnění rozhodnutí uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů a informace o tom, jak se vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.⁸

Zjistí-li se dodatečně, že podpora v nezaměstnanosti nebo podpora při rekvalifikaci byla uchazeči o zaměstnání neprávem odepřena nebo přiznána anebo poskytována v nižší částce, než v jaké náležela, dodatečně se přizná nebo zvýší a doplatí. O dodatečném přiznání nebo zvýšení podpory v nezaměstnanosti vydá krajská pobočka úřadu práce rozhodnutí.⁹

V rámci šetření jsem si vyžádala vyjádření úřadu práce. Ředitelka Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Příbrami Mgr. Renata Malichová, MSc., odpověděla, že při rozhodování o výši podpory v nezaměstnanosti vycházel úřad práce z Potvrzení zaměstnavatele pro účely posouzení nároku na podporu v nezaměstnanosti, kde je jako důvod ukončení zaměstnání zatřena varianta „zaměstnanec ukončil zaměstnání sám z důvodu ...“, ale důvod zde žádný uveden není. Dodává, že toto potvrzení stěžovatelka osobně doručila na úřad práce a nijak je nerozporovala. Žádný doklad prokazující vážný důvod ukončení pracovního poměru dotyčná v průběhu správního řízení nedoložila, a proto bylo rozhodnuto o přiznání podpory ve snížené sazbě po celou podpůrčí dobu. Přestože se stěžovatelka po obdržení rozhodnutí o přiznání podpory vzdala práva na odvolání, což stvrdila svým podpisem, přibližně po uplynutí 6 týdnů se proti tomuto rozhodnutí odvolala. Ačkoli bylo odvolání nepřípustné z důvodu, že rozhodnutí již bylo

6 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, č. j. 7 A 131/2001-47; dostupný na www.nssoud.cz.

7 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 5 Afs 151/2004-73; dostupný na www.nssoud.cz.

8 Podle § 68 odst. 3 správního řádu.

9 Podle § 54 odst. 1 zákona o zaměstnanosti.



pravomocné, předal úřad práce spis ministerstvu jako odvolacímu správnímu orgánu. To se podáním stěžovatelky zabývalo, avšak neshledalo důvody pro postup podle ustanovení § 94 a násl. (přezkumné řízení) ani podle ustanovení § 100 (obnova řízení) správního řádu. Dodala, že k novým skutečnostem a návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne pouze tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník řízení nemohl uplatnit dříve. Uzavřela, že „uvedené zcela jistě neplatí v případě stěžovatelky, která znala důvody, pro které ukončila pracovní poměr, od počátku řízení“.

S postupem úřadu práce při rozhodování o podpoře v nezaměstnanosti se neztotožňuji. Postrádám důsledné aktivní zapojení úřadu práce, které by směřovalo ke zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností, na základě kterého by bylo možné vydat správní rozhodnutí o podpoře v nezaměstnanosti odpovídající reálnému skutkovému stavu, tedy tomu, že stěžovatelka ukončila pracovní poměr výpovědí z vážných důvodů, a navíc tyto důvody ve výpovědi zřetelně uvedla.

Zákon o zaměstnanosti stanoví, že se fyzická osoba zařadí do evidence uchazečů o zaměstnání dnem podání písemné žádosti o zprostředkování zaměstnání. Žádost o zprostředkování zaměstnání obsahuje zejména identifikační údaje uchazeče o zaměstnání a souhlas s jejich zpracováním, údaje o jeho kvalifikaci, získaných pracovních zkušenostech, zájmu o určitá zaměstnání, zdravotních omezeních a údaje, které uchazeče o zaměstnání omezují v souvislosti se zprostředkováním zaměstnání.¹⁰ Zákon o zaměstnanosti současně stanoví, že skutečnosti rozhodné pro zařazení nebo vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání **osvědčuje** uchazeč o zaměstnání.¹¹

Úřad práce na základě podané žádosti posuzuje, zda žadatel splňuje zákonné podmínky pro to, aby byl do evidence zařazen. Ve formuláři žádosti o zprostředkování zaměstnání není žádná část, kam by žadatel uváděl způsob skončení poslední pracovní činnosti ani důvod. Je zde pouze požadavek na uvedení posledního zaměstnavatele, profese a data skončení poslední činnosti. Povinnost osvědčit tvrzené skutečnosti je na žadateli.

Ze spisové dokumentace nevyplývá, že by úřad práce požadoval po stěžovatelce, aby doložila doklad o skončení poslední zaměstnání za účelem ověření, že k ukončení zaměstnání skutečně došlo. Úřad práce měl po stěžovatelce požadovat, aby předložila výpověď, už právě z důvodu budoucího zohlednění případných vážných důvodů pro ukončení pracovního poměru pro účely stanovení výše podpory v nezaměstnanosti. Skončení pracovního poměru nelze ověřit pouze na základě předloženého potvrzení zaměstnavatele o výši výdělku pro účely posouzení nároku na podporu v nezaměstnanosti.

Skutečnosti rozhodné pro přiznání a poskytování podpory v nezaměstnanosti **je uchazeč o zaměstnání povinen doložit** krajské pobočce úřadu práce, a to **například** evidenčním listem důchodového pojištění, potvrzením o zaměstnání, potvrzením o výši průměrného čistého měsíčního výdělku, dokladem o výkonu jiné výdělečné činnosti, u osoby samostatně výdělečně činné potvrzením o době trvání účasti na důchodovém pojištění

¹⁰ Ustanovení § 26 odst. 1, 2 zákona o zaměstnanosti.

¹¹ Podle § 27 odst. 2 zákona o zaměstnanosti.



a o vyměřovacím základu pro pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti.¹²

Připouštím, že ze spisové dokumentace nevyplývá, že stěžovatelka sama doložila úřadu práce dokumenty, v nichž by byl uveden vážný důvod (tzn. stěhování za méně nákladným bydlením z důvodu rozvodu a příslib nového zaměstnání) pro ukončení zaměstnání. Do potvrzení zaměstnavatele pro účely posouzení nároku na podporu v nezaměstnanosti bohužel zaměstnavatel vážný důvod neuvedl, i když ve **výpovědi jej stěžovatelka zřetelně uvedla.**

Mám za to, že **stěžovatelka naplnila vážný důvod** podle § 5 písm. c) bod 7 zákona o zaměstnanosti² pro přiznání podpory v nesnížené výši. Změnu místa bydliště z důvodu rozvodu manželství, zajištění nového zaměstnání v kontextu nemožnosti financovat dosavadní bydlení z důvodu snížení rodinných příjmů a obtížného cestování do dosavadního zaměstnání **považuji za důvody hodné zvláštního zřetele.**

Správní orgán je před vydáním rozhodnutí povinen zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.¹³ Snížená podpora náleží tomu uchazeči o zaměstnání, který pro skončení pracovního poměru neměl vážný důvod.

Pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci.¹⁴

Z dikce § 50 odst. 3 zákona o zaměstnanosti vyplývá oprávnění úřadu práce **zjišťovat existenci vážných důvodů pro skončení pracovního poměru v případě, že jej zaměstnanec ukončuje „sám“ ze své vůle.** V případě pochybností o existenci vážných důvodů je namístě, aby úřad vyzval žadatele k doložení podkladů a prokázání tvrzených skutečností.

Stěžovatelka dosáhla v posledním zaměstnání průměrného čistého měsíčního výdělku 31 070 Kč. V evidenci úřadu práce byla od 6. 4. do 31. 8. 2020, a po tuto dobu pobírala podporu přiznanou rozhodnutím úřadu práce ve výši 45 % rozhodného výdělku ve výši 13 982 Kč měsíčně, tj. celkem cca 67 580 Kč. Podpora nesnížená, tzn. ve výši 65 % za duben a květen 2020 (16 830 + 20 196 Kč) a dále ve výši 50 % za červen a červenec (2 x 15 535 Kč) a srpen 2020 (13 982 Kč), by činila celkem 82 078 Kč. Rozhodnutím úřadu práce, který nezohlednil vážné důvody tak stěžovatelka přišla o cca 14 tis. Kč podpory v nezaměstnanosti.

Rozhodnutí správního orgánu musí vycházet ze zjištěného skutkového stavu věci bez důvodných pochybností. Rozhodnutí musí současně obsahovat přesvědčivé, srozumitelné a vyčerpávající odůvodnění (§ 68 odst. 1 správního řádu). Podle § 68 odst. 3 správního řádu se v odůvodnění uvedou úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.

Úřad práce musí při posuzování nároku na podporu v nezaměstnanosti postupovat nejen v souladu s právní úpravou, ale současně by měl naplňovat tzv. principy dobré správy.¹⁵

12 Ustanovení § 42 odst. 2 zákona o zaměstnanosti.

13 Podle § 3 správního řádu.

14 Ustanovení § 50 odst. 4 správního řádu.



Podle § 68 odst. 1 správního řádu musí rozhodnutí obsahovat výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků. Principy dobré správy, které zformuloval první veřejný ochránce práv JUDr. Otakar Motejl jako neformální zásady kvalitního spravování věcí veřejných, které vycházejí z ústavních zásad, z obecných právních principů, z morálních pravidel i z legitimních společenských očekávání, kladou důraz mimo jiné na to, aby písemné odůvodnění rozhodnutí správního úřadu bylo přehledné, srozumitelné a jednoznačné.

Odůvodnění rozhodnutí úřadu práce o přiznání podpory v případě stěžovatelky takové požadavky správního řádu a principů dobré správy nenaplňuje. Úřad práce v odůvodnění pouze konstatuje, že stěžovatelka ukončila zaměstnání dohodou bez vážného důvodu podle § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti, aniž svůj závěr opřel o konkrétní skutková zjištění a vysvětlil, na základě čeho k takovému závěru dospěl a jakými úvahami se řídil. Musím zmínit, že jsem se s tímto nedůsledným postupem setkala již při šetření podnětu sp. zn. 2206/2020/VOP. Předpokládala jsem však, že se jednalo o **exces, nikoli běžnou praxi úřadu práce.**

Úřad práce i tentokrát tak nenaplnil požadavky správního řádu podle § 68 odst. 3 ani tzv. principy dobré správy, konkrétně princip přesvědčivosti a srozumitelnosti.

Nejvyšší správní soud již v minulosti několikrát vyslovil názor,¹⁶ že „[...] vždy je potřeba hodnotit a rádně se zabývat všemi okolnostmi konkrétního případu. 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. Ostatně také správní řád ve větě první § 4 odst. 1 stanoví, že veřejná správa je službou veřejnosti“.

Úřad práce pochybil tím, že se v řízení o podpoře v nezaměstnanosti nezabýval důsledně otázkou, zda stěžovatelce nesvědčí vážný důvod pro ukončení zaměstnání výpovědí z její strany, a přiznal jí podporu v nezaměstnanosti ve snížené výši.

D. Informace o dalším postupu

Zprávu zasílám ředitelce Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Příbrami Mgr. Renátě Malichové, MSc., a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřila ke zjištěným pochybením a informovala mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu zasílám rovněž stěžovatelce.

Brno 12. července 2021

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

15 Veřejný ochránce práv. Principy dobré správy [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 20. 8. 2020]; dostupné z <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/>.

16 Blíže rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dnů 30. 3. 2009, č. j. 4 Ads 161/2008; www.nssoud.cz, a 23. 7. 2008, č. j. 4 Ads 20/2008-58, www.nssoud.cz.