



## Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci podpory v nezaměstnanosti

---

### A. Závěry šetření

Ve zprávě o šetření ze dne 12. července 2021 zahájeném na základě podnětu paní A. (dále také „stěžovatelka“) jsem dospěla k následujícím závěrům.

Úřad práce České republiky – krajská pobočka v Příbrami (dále také „úřad práce“), kontaktní pracoviště Nymburk, 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.

### B. Vyjádření úřadů

#### B.1 Vyjádření úřadu práce

K závěrům uvedeným ve zprávě o šetření se vyjádřila ředitelka Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Příbrami Mgr. Renata Malichová, MSc. (dále také „ředitelka krajské pobočky“). Sdělila, že úřad práce při rozhodování o výši podpory v nezaměstnanosti zohlednil uchazečkou doložené podklady ve správním řízení, ze kterých nevyplýval žádný vážný důvod svědčící pro postup podle § 50 odst. 3 zákona o zaměstnanosti. Z vyjádření vyplynulo, že úřad práce vycházel konkrétně z uchazečkou doloženého formuláře „Potvrzení zaměstnavatele pro účely posouzení nároku na podporu v nezaměstnanosti“, kde je jako důvod skončení zaměstnání vyznačena možnost „zaměstnanec ukončil sám bez vážného důvodu“, ale důvod zde není uveden žádný. Úřad práce doplňuje, že toto potvrzení doručila osobně stěžovatelka na úřad práce, nerozporovala ho ani nenavrhovala jiné důkazy. V souladu se zákonem jí tak byla přiznána podpora ve snížené výši. Pokud se jedná o přezkumné řízení, ředitelka krajské pobočky mě po obdržení zprávy o šetření informovala, že přestože považuje postup úřadu práce za souladný s právní úpravou, postoupila věc stěžovatelky k přezkoumání k Ministerstvu práce a sociálních věcí (dále také „ministerstvo“).

#### B.2 Vyjádření Ministerstva práce a sociálních věcí

Ministryně práce a sociálních věcí potvrdila, že ministerstvo dne 19. 8. 2021 obdrželo prostřednictvím úřadu práce moji zprávu o šetření s návrhem na provedení přezkumného řízení. Po prověření spisové dokumentace však dospěla k závěru, že důvody, které měly vést k ukončení zaměstnání, stěžovatelka poprvé prokazatelně namítla až v nepřípustném odvolání, proto k těmto důvodům nelze přihlídnout, neboť se nesporně jedná o důvody, které byly stěžovatelce známy před vydáním rozhodnutí o podpoře v nezaměstnanosti, a tak je mohla v průběhu řízení u úřadu práce uplatnit. Současně se ministryně práce a sociálních věcí vyjádřila, že rozpad manželství nebo stěhování nelze považovat za vážný důvod k ukončení zaměstnání ve smyslu zákona o zaměstnanosti.

K mojí výhradě k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí úřadu práce o přiznání podpory uvedla, že ministerstvo si je vědomo nedostatečnosti odůvodnění rozhodnutí úřadu práce, které je až na hranici přezkoumatelnosti, nicméně se domnívá, že ze spisové dokumentace je dostatečně seznatelné, na základě kterých skutečností úřad práce rozhodoval.



Ministryně práce a sociálních věcí Dipl.-Pol. Jana Maláčová, MSc., uzavřela, že po vyhodnocení všech skutečností uvedeného případu se ztotožnila s návrhem rozkladové komise, že nebyly shledány důvody ke změně nebo zrušení rozhodnutí ministerstva, přičemž nebylo shledáno pochybení ani v rozhodnutí úřadu práce. Současně nezpochybnila moje závěry obsažené ve zprávě o šetření s tím, že mohou být využity úřadem práce při řešení dalších obdobných případů.

Doplnila, že napadené rozhodnutí ministerstva nabylo právní moci dne 19. 10. 2020, uplynul tak rok, proto již není možné zahájit přezkumné řízení rozhodnutí ministerstva s ohledem na § 96 odst. 1 správního řádu.

### C. Závěrečné hodnocení

Podle § 50 odst. 3 zákona o zaměstnanosti náleží snížená podpora v nezaměstnanosti tomu uchazeči o zaměstnání, který pro skončení pracovního poměru neměl vážný důvod<sup>1</sup> pro jeho ukončení.

Termín „vážné důvody“ 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.

Klíčovým pro podřazení konkrétních okolností pod jednotlivé neurčité právní pojmy je **dostatečné zjištění skutkového stavu**. Správní orgán musí ve veřejném zájmu zjistit skutečný stav věci, o němž nebudou důvodné pochybnosti.<sup>2</sup>

**Trvám na tom, že úřad práce v řízení o žádosti o podporu v nezaměstnanosti nesprávně posoudil právní otázku existence vážného důvodu pro ukončení zaměstnání stěžovatelkou, a v důsledku toho jí přiznal nižší podporu, než jí ze zákona náležela.**

Připouštím, že stěžovatelka měla možnost bránit se odvoláním proti rozhodnutí o výši podpory, když s ním nesouhlasila. Neučinila tak, protože při doručení rozhodnutí o přiznání podpory v nezaměstnanosti poštou neočekávala, že jí úřad práce přizná podporu ve snížené výši. Lze důvodně předpokládat, že by tak učinila, pokud by si tuto skutečnost rozdílné výše uvědomila. O tom svědčí i to, že odvolání podala, jakmile nepříznivou realitu zjistila.

Úřad práce i ministerstvo shodně namítají, že stěžovatelka uvedla a žádostí o ukončení pracovního poměru prokázala vážný důvod pro ukončení zaměstnání až v podaném odvolání, přičemž jí byl znám dřív a mohla ho uvést už v prvoinstančním správním řízení. To je sice pravda, ale musím podotknout, že úřady nevezaly v potaz „krizovou“ dobu, která byla v České republice v květnu 2020 a v určité míře trvá dodnes.

Znovu tak musím zmínit okolnosti seznámení stěžovatelky s rozhodnutím. V květnu 2020, kdy stěžovatelka obdržela rozhodnutí o podpoře, v České republice sílila pandemie covid-19, proto správní úřady, včetně úřadů práce, fungovaly v omezeném režimu. Komunikace s uchazeči o zaměstnání probíhala převážně písemně poštou či elektronicky. Také stěžovatelka obdržela rozhodnutí o přiznání podpory v nezaměstnanosti **poštou**. Právě proto byl k rozhodnutí připojen průvodní dopis, v němž byla instruována, že má

1 Podle § 5 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

2 Podle § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.



rozhodnutí co nejrychleji podepsat na obou řádcích pod sebou na dokumentu a odeslat zpět, aby mohl úřad práce začít podporu co nejdříve vyplácet. Stěžovatelka postupovala podle instrukcí, oba řádky podepsala, čímž se však vzdala práva na případné odvolání proti rozhodnutí o podpoře v nezaměstnanosti. Až za nějakou dobu zjistila, že přiznaná podpora je nižší, než na jakou měla podle příjmu z posledního zaměstnání nárok.

Tato doba byla složitá nejen pro úřady, ale i pro občany. Jsem přesvědčena, že kdyby stěžovatelka přebírala rozhodnutí o podpoře osobně, zprostředkovatel/ka práce by ji, předpokládám, upozornil/a, že jí byla přiznána podpora ve snížené výši. I kdyby tomu tak bylo, a stěžovatelka by na místě podala odvolání, mám pochybnosti, zda by úřad práce, případně ministerstvo nezamítlo odvolání z důvodu tzv. koncentrace řízení. Proto je nutné při hodnocení postupu úřadu práce jít zpět až k průběhu správního řízení o podpoře, v němž, podle mého názoru, nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav. Na svém závěru trvám, a ani jeden úřad mě nepřesvědčil o opaku.

Ostatně, ke stejnému závěru jsem dospěla už v několika šetřeních obdobných případů. Mám za to, že přiznání podpory v nezaměstnanosti ve snížené výši může znamenat citelný zásah do příjmů uchazeče, který se po ztrátě zaměstnání ocitne v evidenci úřadu práce, proto by úřad práce v každém takovém případě měl usilovat o důsledné zjištění skutkového stavu a poskytnout žadateli to, na co má nárok. Tzn., měl by se zajímat o to, zda uchazeči nesvědčí vážný důvod pro ukončení posledního zaměstnání před podáním žádosti o podporu v nezaměstnanosti. Vzhledem k tomu, že zákon o zaměstnanosti striktně nepožaduje, aby tento vážný důvod byl uveden v dokumentu o skončení pracovního poměru (výpovědi, dohodě), a tudíž jej lze uvést a prokázat až ve správním řízení, bylo by namísto, aby úřad práce žadatele o podporu o této skutečnosti „výslovně“ informoval nejenom tím, že mu předá formulář „Základní poučení uchazeče o zaměstnání“, čímž formálně splní poučovací povinnost.

Nejvyšší správní soud mnohokrát konstatoval,<sup>3</sup> že „... vždy je potřeba hodnotit a řádně 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. Ve vztazích podle zákona o zaměstnanosti to platí dvojnásob – správní orgány by se zde měly snažit nezaměstnanému co nejvíce pomoci v jeho situaci na trhu práce.“

Ministryně práce a sociálních věcí Dipl.-Pol. Maláčová, MSc., uzavřela, že po vyhodnocení všech skutečností uvedeného případu se ztotožnila s návrhem rozkladové komise, že nebyly shledány důvody ke změně nebo zrušení rozhodnutí ministerstva, přičemž nebylo shledáno pochybení ani v rozhodnutí úřadu práce. Současně nezpochybnila moje závěry obsažené ve zprávě o šetření s tím, že mohou být využity úřadem práce při řešení dalších obdobných případů.

Na závěr konstatovala, že napadené rozhodnutí ministerstva nabylo právní moci dne 19. 10. 2020, uplynul tak rok, proto již není možné přezkumné řízení rozhodnutí ministerstva s ohledem na § 96 odst. 1 správního řádu.

---

3 Např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2009, č. j. 4 Ads 161/2008; blíže [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).



Zdůvodnění úřadu práce ani Ministerstva práce a sociálních věcí pro jejich postup nepřijímám a i nadále trvám na svých závěrech ze šetření.

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. Potvrzení zaměstnavatele pro účely posouzení nároku na podporu v nezaměstnanosti, kterým se úřad práce jako jediným relevantním dokumentem ohání, bohužel zaměstnavatel vážný důvod neuvedl, přestože o něm věděl a stěžovatelka jej ve výpovědi zřetelně uvedla. **Ze spisové dokumentace ale ani nevyplývá, že by se úřad práce na případnou existenci vážného důvodu pro ukončení posledního zaměstnání, o kterém stěžovatelka úřad práce informovala, doptal.**

Úřad práce rozhoduje o podpoře v nezaměstnanosti na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu bez důvodných pochybností. V případě, kdy žadatel o podporu v nezaměstnanosti ukončil poslední zaměstnání sám z vážných důvodů, je žádoucí, aby ho úřad práce výslovně upozornil na doložení a prokázání existence vážných důvodů, které mají vliv na výši podpory v nezaměstnanosti.

Ministryně práce a sociálních věcí se na základě méj zprávy o šetření vyjádřila, že rozpad manželství nebo stěhování nelze považovat za vážný důvod k ukončení zaměstnání ve smyslu zákona o zaměstnanosti. **S tím nemohu souhlasit.**

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 jednoznačně za vážné důvody, konkrétně důvody hodné zvláštního zřetele. Mám za to, že stěžovatelka naplnila vážný důvod podle § 5 písm. c) bodu 7 zákona o zaměstnanosti pro přiznání podpory v nesnížené výši.

S ohledem na to, že se úřad práce neztotožnil s mými závěry a nepřijal dostatečná opatření k nápravě, a ani ministerstvo následně nepodpořilo můj pohled na věc a úsilí o nápravu věci, vydávám své závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv. Součástí stanoviska je návrh opatření k nápravě.

#### **D. Opatření k nápravě**

Protože nebylo v přezkumném řízení u ministerstva dosaženo nápravy zrušením rozhodnutí o podpoře v nezaměstnanosti, Úřadu práce České republiky – krajské pobočce v Příbrami, kontaktnímu pracovišti Nymburk, navrhuji, aby:

- (1) Stěžovatelce přiznal rozhodnutím podle § 54 odst. 1 a odst. 3 zákona o zaměstnanosti a doplatil zbývající část podpory v nezaměstnanosti podle § 50 odst. 3 věty první.
- (2) V budoucnu rozhodoval o podpoře v nezaměstnanosti na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu bez důvodných pochybností. V případě, kdy žádá o podporu uchazeč o zaměstnání, který ukončil poslední zaměstnání ze své vůle, aby se žadatele o podporu v nezaměstnanosti výslovně dotázal, zda měl k ukončení zaměstnání vážné důvody a vyzval ho k jejich doložení.



- (3) Řádně odůvodňoval podle § 68 odst. 3 správního řádu své rozhodnutí o podpoře v nezaměstnanosti ve snížené výši, např. popsáním úvah, jimiž se řídil při hodnocení nenaplnění vážného důvodu k ukončení zaměstnání žadatele o podporu v nezaměstnanosti.

Závěrečné stanovisko zasílám ředitelce Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Příbrami Mgr. Renátě Malichové, MSc., a žádám ji, aby mi podle § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělila, zda provedla navržené opatření k nápravě. Odpověď očekávám v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska.

Stanovisko zasílám také stěžovateli.

Pokud dotčený správní orgán nepřijme 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.

Brno 15. února 2022

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