



V Brně dne 26. listopadu 2019  
Sp. zn.: 12/2019/SZD/MKZ  
Č. j.: KVOP-52824/2019

## Vyrozumění veřejné ochránkyně práv vládě České republiky o nezákonné správní praxi úřadů práce při rozhodování o žádostech o příspěvky aktivní politiky zaměstnanosti

Podle § 22 odst. 2 a § 20 odst. 2 písm. a) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, je ochránce oprávněn vyrozumět nadřízený úřad a není-li takového úřadu, vládu, o tom, že úřad nepřijal dostatečná opatření k nápravě obecnější nezákonné správní praxe.

### I. Právní východiska

Poskytování příspěvků aktivní politiky zaměstnanosti se řídí zákonem č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“). Podle ustanovení § 104 tohoto zákona zabezpečují aktivní politiku zaměstnanosti Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále také „ministerstvo“) a Úřad práce České republiky prostřednictvím krajských poboček a kontaktních pracovišť (dále také „úřad práce“ či „úřady práce“).

Úřad práce poskytuje příspěvky na jednotlivé nástroje aktivní politiky zaměstnanosti (dále také „příspěvky APZ“) na základě žádosti, která má zákonem předepsané náležitosti a přílohy.<sup>1</sup> Na poskytnutí příspěvku není právní nárok. O poskytnutí příspěvku v rámci aktivní politiky zaměstnanosti uzavírá úřad práce s žadatelem písemnou dohodu.<sup>2</sup> **Bližší podrobnosti týkající se rozhodování o žádosti zákon o zaměstnanosti nestanoví.** Na řízení o žádosti je proto nutné podpůrně použít **zákon č. 500/2004 Sb., správní řád**, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), který jakožto **obecný právní předpis** upravuje postup správních orgánů v případě, že jej neupravuje právní úprava zvláštní (v tomto případě zákon o zaměstnanosti).<sup>3</sup>

Rozhodování o žádosti o příspěvek APZ je svým charakterem rozhodování o právech a povinnostech žadatele, a mělo by tudíž probíhat v rámci správního řízení. Správní orgán při zvažování, zda příspěvek APZ poskytne či nikoliv, využívá širokého správního uvážení, vykládá neurčité právní pojmy a celý proces směřuje v případě pozitivního rozhodnutí úřadu práce k založení nových práv či povinností žadatele. Postupy dle části IV. správního řádu, která upravuje vyjádření, osvědčení a sdělení, jsou tedy pro rozhodování o příspěvcích APZ zjevně nedostačující.

Ve světle výše uvedeného by tedy v souladu s § 44 správního řádu podáním žádosti o příspěvek APZ mělo být zahájeno správní řízení. Vyhoví-li úřad práce žádosti, namísto

---

1 Ustanovení § 118 zákona o zaměstnanosti.

2 Ustanovení § 119 zákona o zaměstnanosti.

3 Ustanovení § 1 odst. 1 a 2 správního řádu.

správního rozhodnutí uzavře s žadatelem dohodu o poskytnutí příspěvku, která je veřejnoprávní smlouvou ve smyslu § 161 správního řádu. Uzavřené veřejnoprávní dohody nahrazují kladné rozhodnutí úřadu práce. Nevyhoví-li úřad práce žádosti, měl by ji zamítnout správním rozhodnutím s patřičnými náležitostmi včetně odůvodnění.<sup>4</sup>

Aplikace správního řádu by mohla být za dané situace (tedy když zákon o zaměstnanosti předmětnou právní úpravu neobsahuje) vyloučena pouze tehdy, **pokud by tak výslovně stanovil zákon o zaměstnanosti**. Tak tomu však není, tudíž je správní řád plně použitelný na veškeré procesní aspekty rozhodování o žádosti o příspěvek APZ, které zákon o zaměstnanosti neupravuje.

Úprava správního řízení ve správním řádu není vyloučena ani novým ustanovením zákona o zaměstnanosti (§ 107 odst. 3), podle kterého se příspěvky APZ nepovažují za dotace podle zvláštního právního předpisu. Spíše naopak. Zvláštní právní předpis, tj. velká rozpočtová pravidla<sup>5</sup>, zavedl zjednodušující odchylky od správního řízení. Tím, že zákon o zaměstnanosti vyloučil rozpočtová pravidla z poskytování příspěvků APZ, vyloučil i toto zjednodušené správní řízení. Tím poskytování příspěvků APZ zůstalo v plném rozsahu podřízeno pravidlům správního řádu pro vedení správního řízení, jak uvádím výše.

## II. Zjištěná praxe

Na základě několika provedených šetření<sup>6</sup> jsem zjistila, že úřady práce **nerozhodují** o žádostech o příspěvek APZ ve správním řízení. V případě vyhovění žádosti úřady práce sice postupují podle zákona a uzavírají dohodu s žadatelem ve smyslu § 119 zákona o zaměstnanosti; v případě, že se rozhodnou příspěvek **neposkytnout**, ale žadatele pouze **neformálně vyrozumí** (zpravidla telefonicky, dopisem či e-mailem). O **nevyhovění žádosti není tedy vydáno správní rozhodnutí, a tudíž není možné se proti němu bránit**. Neformální odůvodnění nevyhovění žádosti je navíc v některých případech velmi obecné (např. „s ohledem na dosavadní praxi“, „vzhledem k situaci na trhu práce v daném regionu“, „z důvodu nesplnění stanovených podmínek“ atd.), a tudíž nijak **neobjasňuje konkrétní důvody** zamítnutí žádosti.

Když jsem nezákonnost výše uvedeného postupu v rámci podnětové agendy několikrát namítla, úřady práce argumentovaly tím, že při vyřizování žádostí o příspěvky APZ postupují dle Instrukce Ministerstva práce a sociálních věcí č. 15/2014 „Realizace aktivní politiky zaměstnanosti“, ve znění dodatku č. 1, a dle Směrnice generálního ředitele č. 1/2015 „Postup Úřadu práce ČR při realizaci nástrojů a opatření aktivní politiky zaměstnanosti“ (dále také „Směrnice“), ve znění dodatků.

V čl. II, bod 8 Směrnice je uvedeno, že „v případě zamítnutí poskytnutí příspěvku krajská pobočka nebo kontaktní pracoviště zašle neprodleně žadateli písemné sdělení s uvedením konkrétních důvodů, pro které byla žádost zamítnuta.“ Z uvedeného plyne, že úřady práce

---

4 Ustanovení § 68 správního řádu.

5 Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

6 Viz např. zprávy z šetření ze dne 14. 4. 2015, sp. zn. 3584/2012/VOP; ze dne 7. 6. 2016, sp. zn. 4556/2014/VOP; ze dne 27. 6. 2016, sp. zn. 3443/2015/VOP; ze dne 9. 2. 2017, sp. zn. 3793/2016/VOP; ze dne 27. 9. 2018, sp. zn. 5099/2017/VOP, ze dne 17. 12. 2018, sp. zn. 6347/2017/VOP nebo ze dne 22. 10. 2018, sp. zn. 2593/2017/VOP.

**nejsou** (ani ministerstvem ani Úřadem práce ČR - generálním ředitelstvím) **metodicky vedeny k rozhodování o žádostech APZ ve správním řízení.**

Tuto správní praxi považuji za **nezákonnou**, neboť nerespektuje subsidiární použití správního řádu v případech, kdy zvláštní zákon nestanoví jinak (§ 1 odst. 2 správního řádu), a neumožňuje osobám, jimž nebyl příspěvek poskytnut, se proti takovému postupu úřadů práce účinně bránit. Je **povinností ministerstva**, aby úřady práce **metodicky vedlo v souladu s právní úpravou** tak, aby zahajovaly správní řízení v případě podání žádosti o příspěvek APZ a buď uzavřely s žadatelem veřejnoprávní smlouvu (jak předvídá zákon o zaměstnanosti), nebo vydaly zamítavé rozhodnutí ve smyslu příslušných ustanovení správního řádu.

### III. Vyjádření ministerstva

Ministryně práce a sociálních věcí Dipl.-Pol. Jana Maláčová, MSc. (dále také „ministryně“), k mým výtkám uvedla, že na poskytnutí příspěvků APZ není právní nárok, a navíc není možné ve všech případech postupovat stejně. **Předvídatelnost a transparentnost posuzování žádostí o příspěvky** je podle názoru ministerstva rovnocenně **zajištěna i bez formalizovaného správního řízení**, neboť možnost poskytnutí příspěvku je úřadem práce posuzována komplexně a za dodržení zásady, že obdobné případy se mají posuzovat obdobně, aby nevznikaly neodůvodněné rozdíly. V případě, že žadatel o příspěvek APZ nesouhlasí s postupem úřadu práce v případě zamítnutí jeho žádosti, může podat podle ustanovení § 175 správního řádu stížnost proti postupu správního orgánu.

Ministerstvo zastává právní názor, že jelikož **předpokladem poskytnutí příspěvku je uzavření dohody, která sama o sobě nevede ke změně postavení žadatele, není ani nutné o neposkytnutí příspěvku rozhodovat ve správním řízení.** Žadatel o příspěvek se sice stává jednou ze stran dohody, avšak pouze při dodržování podmínek stanovených v této dohodě může dojít k poskytnutí příspěvku. Ministerstvo připustilo použití správního řádu, avšak pouze jeho části IV., která neupravuje správní řízení jako takové, ale pouze podávání vyjádření či vydávání osvědčení či sdělení správními orgány.

Dle ministerstva je z pohledu zajišťování státní politiky zaměstnanosti **účelnější** nevést o žádosti o příspěvek APZ správní řízení, ale omezit se pouze na uzavření dohody v případě kladného stanoviska úřadu práce. Takový postup je v souladu s právním řádem, jsou-li zachovány základní principy rovnosti a právní jistoty adresátů právní normy. Ministerstvo je přesvědčeno, že výše uvedené zásady jsou zachovány, neboť veškeré podmínky pro uzavírání dohod, včetně jejich podstatných náležitostí, jsou upraveny zákonem o zaměstnanosti a dostatečně známy jeho adresátům.

Tento postup je zároveň v **souladu s veřejným zájmem a státní politikou zaměstnanosti**, jelikož umožňuje podporu těch subjektů, které vyvíjejí požadovanou aktivitu právě v oblasti zaměstnanosti. Jedná se například o subjekty (zaměstnavatele), které zaměstnávají osoby se zdravotním postižením či dobrovolně zaměstnávají uchazeče o zaměstnání, nebo o rekvalifikační zařízení, která zabezpečují rekvalifikace pro uchazeče o zaměstnání s ohledem na potřeby jejich uplatnění na trhu práce. Tato část spolupráce je ze strany zaměstnavatelů realizována na bázi jejich dobrovolnosti formou uzavíraných dohod, a to za zákonem o zaměstnanosti přesně definovaných a stanovených podmínek. Tímto je tedy dodržena zásada legitimního očekávání i zákonnosti.

Ministryně mě dále informovala, že na **základě mých doporučení byla v tomto směru přijata opatření**, aby úřady práce vždy **uváděly zcela konkrétní důvody zamítnutí žádosti**

a aby byl žadatel seznámen se všemi skutečnostmi, které byly podkladem pro zamítnutí jeho žádosti. Na můj požadavek zahájit podáním žádosti o příspěvek APZ správní řízení a vydat správní rozhodnutí v případě negativního stanoviska úřadu práce ale ministryně nepřistoupila, a to ani po několika jednáních se zástupci ministerstva vedených v této záležitosti<sup>7</sup>.

#### IV. Shrnutí hlavních pochybení úřadů

Podstatou neshody mezi mnou a ministerstvem ohledně poskytování příspěvků APZ je, že **ministerstvo je přesvědčeno, že se tak má dít pouze neformálním posouzením** žádosti úřadem práce, který následně buď uzavře s daným subjektem dohodu o poskytování příspěvku, nebo subjekt vyrozumí o tom, že mu příspěvek poskytnut nebude. **Dle mého názoru by podáním žádosti o příspěvek APZ mělo být zahájeno správní řízení**, které by bylo ukončeno buď uzavřením dohody namísto kladného rozhodnutí (veřejnoprávní smlouva dle § 161 správního řádu), nebo zamítavým rozhodnutím, které bude možné přezkoumat.

Cením si vstřícného kroku ministryně stran tlaku na zlepšení kvality odůvodnění zamítavých odpovědí úřadů práce a do jisté míry rozumím praktickým aspektům postoje ministerstva k této problematice. Právě s ohledem na veškeré ministerstvem jmenované principy (princip zákonnosti, rovnosti, předvídatelnosti a právní jistoty) ale **musím trvat na svém názoru a požadovat, aby o žádostech o příspěvky APZ bylo vedeno správní řízení**.

Nezpochybňuji, že příspěvky APZ jsou svou podstatou **nenárokové příspěvky** a splnění podmínek pro jejich poskytování je nutné **hodnotit individuálně** u každé žádosti s ohledem na mnoho faktorů, včetně situace na trhu práce v každém regionu. Stejně tak jsem si vědoma toho, že **podmínky pro poskytnutí příspěvků APZ jsou uvedeny v zákoně o zaměstnanosti** a že žadatelé se o příspěvky uchází **dobrovolně**. **Žádná z výše uvedených skutečností však nemůže být argumentem pro nevedení správního řízení o poskytnutí takového příspěvku**. Právě nutnost individuálního posouzení každého případu je naopak důvodem, proč o žádosti vést řádné správní řízení a toto posouzení provést zcela transparentně s možností jeho přezkumu. Stanovení podmínek poskytnutí příspěvku zákonem a dobrovolnost ucházení se o něj jsou také zcela běžné atributy rozhodování o žádostech ve správním řízení, typicky např. v oblasti sociálních dávek. Podmínky poskytnutí příspěvku APZ jsou navíc v zákoně o zaměstnanosti specifikovány často velmi obecně (např. potřeba trhu práce, regionální podmínky pro uplatnění uchazeče, účelovost, vhodnost rekvalifikace), tudíž skýtají velký prostor pro uvážení úřadu, a předvídatelnost jejich poskytnutí je tedy nízká. V neposlední řadě nelze souhlasit s tím, že není třeba vést správní řízení o poskytnutí příspěvku, který není nárokový. **Správní řízení o nenárokových dávkách či jiných finančních příspěvcích je běžně vedeno**, a to např. při rozhodování o mimořádné okamžité pomoci nebo v případě poskytování některých dotací.

Ujištění ministryně, že úřady práce postupují nestranně a rovnocenně taktéž nemůže samo o sobě obstát jako záruka zákonnosti procesu rozhodování. Kdyby tomu tak bylo, nemuselo

---

<sup>7</sup> Jednání s náměstkem pro řízení sekce zaměstnanosti a nepojistných dávek JUDr. Jiřím Vaňáskem uskutečněné v Kanceláři veřejného ochránce práv dne 10. 4. 2017, jednání s ředitelem odboru odvolacích a správních činností v oblastech zaměstnanosti JUDr. Jaroslavem Stádníkem na Ministerstvu práce a sociálních věcí dne 26. 2. 2018 a jednání s ministryní práce a sociálních věcí Dipl.-Pol. Janou Maláčovou, MSc., v Poslanecké sněmovně dne 14. 9. 2018 a na Ministerstvu práce a sociálních věcí dne 31. 7. 2019.

by být vedeno správní řízení vůbec a správní orgány by mohly o veškerých žádostech rozhodovat neformálně.

Poskytnutí či naopak neposkytnutí příspěvku APZ může znamenat pro žadatele citelný zásah do jeho aktuální životní situace. Nejedná se totiž pouze o zaměstnavatele ucházející se o příspěvek za účelem zaměstnávání osob se zdravotním postižením, jak uvádí ministerstvo. Tyto příspěvky se poskytují např. i na rekvalifikační kurzy osobám, které si hledají zaměstnání a pro něž je umožnění absolvování rekvalifikace klíčové pro zvýšení jejich šancí uplatnit se na trhu práce. Nelze tedy souhlasit s ministerstvem, že v případě poskytování příspěvků APZ nedochází k rozhodování o právech a povinnostech osob. Rozhodnutí úřadu práce, zda s žadatelem uzavře dohodu o poskytnutí příspěvku APZ či nikoliv, naopak přímo ovlivňuje jeho právní postavení. Aplikace pouze části IV. správního řádu, jak připustilo ministerstvo, je tedy zcela nedostačující.

**Z důvodu zajištění principu rovnosti, předvídatelnosti rozhodování úřadů a zákonnosti jejich postupu je tedy nutné vést o žádosti o příspěvek APZ správní řízení podle správního řádu, protože procesní aspekty řízení nejsou zákonem o zaměstnanosti upraveny. Řízení bude končit buď uzavřením veřejnoprávní smlouvy, nebo zamítavým rozhodnutím úřadu práce o neposkytnutí příspěvku.**

**Ministerstvo chybí, když úřady práce k výše uvedenému postupu metodicky nevede.**

## **V. Návrh veřejné ochránkyně práv**

Jak je patrné z výše uvedeného, s úřady práce ani s ministerstvem nebylo dlouhodobě možné najít shodu ohledně nutnosti vést správní řízení o žádostech o poskytnutí příspěvku aktivní politiky zaměstnanosti. Především, že neusiluji o změnu stávající právní úpravy (která rozhodování ve správním řízení implicitně předpokládá), nýbrž o **změnu správní praxe**, a to prostřednictvím **metodického vedení úřadů práce ze strany ministerstva**.

Protože můj návrh metodického usměrnění, který jsem vůči ministerstvu učinila ve smyslu § 22 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, neuspěl, jsem povinná postupovat dle § 22 odst. 2 a 20 odst. 2 písm. a) a **vyrozumět vládu o výše uvedené nezákonné správní praxi**, neboť se mi nepodařilo zjednat nápravu.

Zároveň **navrhuji vládě, aby uložila Ministerstvu práce a sociálních věcí metodicky vést úřady práce k tomu, aby o žádostech o příspěvek aktivní politiky zaměstnanosti rozhodovaly ve správním řízení.**

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.  
veřejná ochránkyně práv  
(vyrozumění je opatřeno elektronickým podpisem)

## **Přílohy**

Dopis veřejné ochránkyně práv ministryni práce a sociálních věcí ze dne 27. 11. 2018  
(č. j. KVOP-51210/2018)

Vyjádření ministryně práce a sociálních věcí ze dne 26. 1. 2019  
(č. j. MPSV-2018/239474-424/1)

Dopis ministryně práce a sociálních věcí ze dne 21. 10. 2019  
(č. j. MPSV-2019/200220-424/1)

Sdělení úřadu práce ze dne 4. 11. 2019 – příklad špatné správní praxe  
(č. j. LBA-JZ-58/2019)