



## **Zpráva o šetření ve věci podpory v nezaměstnanosti**

---

Paní A., bytem xxx (dále také „stěžovatelka“), se na mě obrátila ve věci postupu Úřadu práce České republiky – krajské pobočky pro hl. město Prahu, kontaktního pracoviště Praha 3 (dále také „úřad práce“), který nevyhověl jejím žádostem o přehodnocení výše podpory v nezaměstnanosti. Úřad práce jí přiznal podporu v nezaměstnanosti ve výši příslušného násobku průměrné mzdy v národním hospodářství, neboť nemohla bez svého zavinění osvědčit skutečnou výši průměrného měsíčního čistého výdělku z předchozího zaměstnání. Paní A. se po nabytí právní moci rozhodnutí o přiznání podpory v nezaměstnanosti podařilo získat dokumenty, jimiž lze výši průměrného měsíčního čistého výdělku osvědčit. Úřad práce však nové dokumenty neakceptoval a žádostem stěžovatelky o přehodnocení přiznané výše podpory v nezaměstnanosti nevyhověl.

### **A. Shrnutí závěrů**

#### **A.1 Rozhodování o žádosti o přehodnocení podpory v nezaměstnanosti**

Úřad práce pochybil tím, že žádost stěžovatelky o přehodnocení výše podpory v nezaměstnanosti neposoudil dle jejího obsahu jako žádost o obnovu řízení a nepostupoval podle § 100 správního řádu (blíže viz část C.1.1).

I kdyby úřad práce neposoudil žádost o přehodnocení podpory v nezaměstnanosti jako žádost o obnovu řízení, byl povinen o ní a o všech dalších žádostech stěžovatelky rozhodnout ve správním řízení (blíže viz část C.1.2).

#### **A.2 Posouzení skutkového stavu na základě dodatečně předložených dokumentů**

Pochybení úřadu práce spatřuji v tom, že v rozporu se smyslem a účelem zákona o zaměstnanosti omezil své kontrolní oprávnění podle § 127 odst. 2 pouze na formální posouzení správnosti průměrného měsíčního čistého výdělku stanoveného zaměstnavatelem na příslušném formuláři (blíže viz část C.2).

Úřad práce pochybil tím, že dodatečně předložené dokumenty nepovažoval za doklady, na základě kterých lze stanovit výši průměrného měsíčního čistého výdělku stěžovatelky (blíže viz část C.2).

Úřad práce pochybil tím, že nezvýšil a nedopltil stěžovatelce podporu v nezaměstnanosti, která jí náležela (blíže viz část C.2).

### **B. Skutková zjištění**

Stěžovatelka v podnětu uvedla, že byla od 1. 12. 2014 zaměstnaná jako sociální pracovníce v Domově pro seniory Z (dále také „domov“). Zaměstnavatel Společnost B., ltd. se v roce 2015 dostal do finančních potíží a přestal zaměstnancům vyplácet mzdy. Ke dni 5. 11. 2015 byl provoz v domově ukončen. Stěžovatelka byla v tu dobu od 12. 3. 2015 v dlouhodobé pracovní neschopnosti. Situace se dále zkomplikovala tím, že činnost zaměstnavatele začala vyšetřovat Policie České republiky. Po ukončení pracovní neschopnosti v březnu 2016 se stěžovatelka chtěla vrátit do zaměstnání, v prostorách zaměstnavatele však nikdo nepůsobil. Snažila se sama vyřešit patovou situaci s trvajícím pracovním poměrem tím, že zaslala na adresu zaměstnavatele okamžité zrušení pracovního poměru



z důvodu nepřidělování práce a nevyplacení mzdy. Dne 3. 6. 2016 požádala úřad práce o zprostředkování zaměstnání a o podporu v nezaměstnanosti.

Úřad práce stěžovatelku zařadil do evidence a zahájil správní řízení o přiznání podpory v nezaměstnanosti. Současně vyzval stěžovatelku k doložení zápočtového listu a potvrzení zaměstnavatele o výši průměrného měsíčního čistého výdělku z jejího posledního ukončeného zaměstnání. Stěžovatelce se však nepodařilo zkontaktovat bývalého zaměstnavatele ani externí účetní a získat požadované potvrzení a zápočtový list.

Ze spisové dokumentace vyplynulo, že za této situace úřad práce v srpnu 2016 vyzval opakovaně zaměstnavatele k předložení požadovaného potvrzení o výši příjmu stěžovatelky. Zaměstnavatel však nereagoval. Úřad práce požádal také Pražskou správu sociálního zabezpečení k potvrzení získaných dob důchodového pojištění.<sup>1</sup> Úřad práce po obdržení potvrzení od správy sociálního zabezpečení vyhodnotil situaci tak, že stěžovatelka sice splnila podmínku získání doby důchodového pojištění, ale nepodařilo se jí bez svého zavinění osvědčit výši průměrného čistého měsíčního výdělku. Stěžovatelce přiznal úřad práce podporu v nezaměstnanosti **pouze ve výši příslušného násobku průměrné mzdy v národním hospodářství.**<sup>2</sup> Stěžovatelka se vzhledem k patové situaci vzdala práva na odvolání.

Stěžovatelka byla mezitím vyslechnuta několikrát jako svědek v přípravném řízení při vyšetřování činnosti bývalého zaměstnavatele.<sup>3</sup> Z tohoto důvodu požádala vyšetřujícího komisaře, který v rámci trestního řízení prověřoval také postup externí účetní zaměstnavatele, o pomoc. Komisař jí na základě žádosti poskytl „potvrzení o čistém měsíčním příjmu za období 12/2014–3/2015“ (dále také „potvrzení“), které vygeneroval a vytiskl z elektronického účetnictví zaměstnavatele, k němuž měla přístup jeho externí účetní. Potvrzení pak spolu s písemností nazvanou „**Předání podkladu o čistém měsíčním příjmu zaměstnance**“ ze dne 5. 10. 2016 poskytl stěžovatelce. Potvrzení obsahuje opis mezd jednotlivě za každý měsíc od prosince 2014 do března 2015.

Stěžovatelka poté požádala úřad práce o přehodnocení výše přiznané podpory v nezaměstnanosti. Přiložila dokumenty, které získala od vyšetřujícího komisaře. Poprvé požádala úřad práce o přehodnocení výše přiznané podpory v nezaměstnanosti dne 14. 10. 2016. Úřad práce její žádost vyzkoušením ze dne 7. 11. 2016 zamítl s tím, že je na základě zákona o zaměstnanosti oprávněn pouze kontrolovat průměrný měsíční čistý výdělek, a to v rozsahu potřebném pro stanovení výše podpory v nezaměstnanosti. Kontroluje tak výdělek, který doloží uchazeč o zaměstnání nebo na základě výzvy zaměstnavatel. Protože zaměstnavatel na opakované výzvy úřadu práce nereagoval, úřad práce vyčerpal všechny možnosti, jak průměrný měsíční čistý výdělek stěžovatelky zjistit. Stěžovatelkou nově poskytnuté doklady neakceptoval a žádosti nevyhověl.

Podruhé požádala stěžovatelka úřad práce o přehodnocení přiznané výše podpory v nezaměstnanosti v lednu 2017. Úřad práce jí odpověděl, že při stanovení výše podpory

---

1 Dle § 147b zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

2 Dle § 51 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti.

3 Viz potvrzení o probíhajícím trestním řízení vystavené Policií České republiky dne 28. 3. 2016 na základě žádosti paní A..



vycházel z **dokumentů předložených v původním správním řízení**. Doplnil, že z písemností získaných od Policie České republiky (tedy ne od zaměstnavatele) nelze vycházet, a proto ani nelze výši podpory dodatečně přehodnotit. V květnu 2017 požádal právní zástupce stěžovatelky znovu úřad práce o přehodnocení výše podpory v nezaměstnanosti, obdržel stejnou zamítavou odpověď.

Ve vyjádření k podnětu, o které jsem úřad práce požádala, ředitelka Úřadu práce České republiky – krajské pobočky pro hl. město Prahu Ing. Blanka Havlík zdůvodňuje, proč úřad práce nepřehodnotil přiznanou výši podpory v nezaměstnanosti takto: *„Při stanovení výše podpory v nezaměstnanosti vychází Úřad práce České republiky z potvrzení o průměrném měsíčním čistém výdělku, které je zaměstnavatel dle platných právních předpisů povinen vystavit zaměstnanci při skončení pracovního poměru. Úřad práce České republiky není oprávněn stanovit výši průměrného měsíčního čistého výdělku, ale v souladu s ustanovením § 127 odst. 2 zákona pouze tuto výši kontrolovat. Vzhledem k uvedenému nemohly být dokumenty předložené žadatelkou, tj. potvrzení od Policie České republiky včetně dalších doložených dokumentů, akceptovány a žádostem žadatelky nemohlo být vyhověno.“*

### **C. Právní hodnocení**

Výše podpory v nezaměstnanosti se stanoví procentní sazbou z průměrného měsíčního čistého výdělku, který byl u uchazeče o zaměstnání zjištěn a naposledy používán pro pracovníprávní účely v jeho posledním ukončeném zaměstnání v rozhodném období podle pracovníprávních předpisů.<sup>4</sup>

Jestliže uchazeč bez svého zavinění nemůže osvědčit výši průměrného měsíčního čistého výdělku nebo vyměřovacího základu, pak se podpora v nezaměstnanosti uchazeči stanoví za první 2 měsíce ve výši 0,15násobku, další 2 měsíce ve výši 0,12násobku a po zbývajících podpůrných dobu 0,11násobku průměrné mzdy v národním hospodářství za 1. až 3. čtvrtletí kalendářního roku předcházejícího kalendářnímu roku, ve kterém byla podána žádost o tuto podporu.<sup>5</sup>

**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 a o vyměřovacím základu pro pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti.<sup>6</sup>

Státní orgány, obce a kraje a jejich orgány, další právnické a fyzické osoby sdělují na výzvu úřadu práce bezodkladně a bezplatně údaje rozhodné pro zařazení a vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání, pro nárok na podporu v nezaměstnanosti aj.<sup>7</sup>

4 Ustanovení § 50 odst. 1 zákona o zaměstnanosti.

5 Dle § 51 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti.

6 Ustanovení § 42 odst. 2 zákona o zaměstnanosti.

7 Ustanovení § 147b zákona o zaměstnanosti.



Doložení dokumentů osvědčujících rozhodné skutečnosti pro posouzení nároku na podporu v nezaměstnanosti zákon o zaměstnanosti primárně vyžaduje po uchazeči o zaměstnání. Jak však konstatoval Nejvyšší správní soud:<sup>8</sup> „za zjištění skutkového stavu je v souladu se zásadou materiální pravdy primárně odpovědný správní orgán vedoucí řízení o podpoře v nezaměstnanosti. Uchazeč o zaměstnání sice je 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 z obecného pravidla obsaženého v ustanovení § 50 odst. 2 správního řádu, podle něhož podklady pro rozhodnutí opatřuje správní orgán...“

Stěžovatelka z důvodu problematického ukončení pracovního poměru neměla potřebné dokumenty k dispozici. V takovém případě, kdy uchazeč o zaměstnání není schopen z důvodu laxnosti a nespolupráce bývalého zaměstnavatele skutečnosti osvědčit a doložit, měl by úřad práce vyzvat sám zaměstnavatele k poskytnutí potřebných údajů.

Oceňuji, že úřad práce zaměstnavatele několikrát vyzval k doložení rozhodných skutečností. Zaměstnavatel však nereagoval. Stěžovatelce se proto nepodařilo předložit úřadu práce potvrzení o výši průměrného čistého měsíčního výdělku ani jiné dokumenty (např. výplatnice), tzn., že úřad práce neměl k dispozici finanční částku, z níž by stanovil procentuálním výpočtem výši podpory. Na patovou situaci pamatuje zákon o zaměstnanosti tím, že umožní úřadu práce přiznat a poskytnout uchazeči o zaměstnání podporu v nezaměstnanosti alespoň v minimální výši, tj. ve výši příslušného násobku průměrné mzdy v národním hospodářství, pokud **nemůže bez svého zavinění osvědčit výši průměrného měsíčního čistého výdělku**.

## C.1 Rozhodování o žádosti o přehodnocení podpory v nezaměstnanosti

### C.1.1 Posouzení žádosti o přehodnocení podpory jako žádosti o obnovu řízení

Podání je úkonem směřujícím vůči správnímu orgánu. Podání se posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno.<sup>9</sup>

Řízení před správním orgánem ukončené pravomocným rozhodnutím ve věci se na žádost účastníka obnoví, jestliže vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit, anebo se provedené důkazy ukázaly nepravdivými.<sup>10</sup>

Účastník může podat žádost o obnovu řízení u kteréhokoliv správního orgánu, který ve věci rozhodoval, a to do 3 měsíců ode dne, kdy se o důvodu obnovy řízení dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne právní moci rozhodnutí. Obnovy řízení se nemůže domáhat ten,

<sup>8</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2014, čj. 3 Ads 91/2013-47, č. 3133/2014 Sb. NSS; [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

<sup>9</sup> Ustanovení § 37 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>10</sup> Ustanovení § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu.



kdo mohl důvod obnovy uplatnit v odvolacím řízení. O obnově řízení rozhoduje správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni.

Stěžovatelce se po právní moci rozhodnutí o podpoře v nezaměstnanosti podařilo získat od Policie České republiky doklady, z nichž jsou zřetelné její hrubé měsíční výdělky, odvody na zdravotní a sociální pojištění, výše její daňové povinnosti a také výše čisté mzdy, to vše zaznamenáno přehledně odděleně za každý měsíc od prosince 2014 do března 2015. Tyto dokumenty lze považovat za důkazy, které existovaly v době původního řízení a které stěžovatelka, které jsou ku prospěchu, nemohla v původním řízení uplatnit. Potvrzení spolu s písemností nazvanou „Předání podkladu o čistém měsíčním příjmu zaměstnance“ získala stěžovatelka od Policie České republiky dne 5. 10. 2016 (blíže viz část C.2).

Stěžovatelka po získání dokladů, které v původním správním řízení neměla k dispozici, úřad práce třikrát požádala o přehodnocení podpory v nezaměstnanosti. Poprvé požádala úřad práce o přehodnocení výše přiznané podpory v nezaměstnanosti dne 14. 10. 2016.

**Úřad práce každou žádost dopisem zamítl.** Svůj postoj odůvodnil tak, že při stanovení výše podpory vycházel z dokumentů předložených stěžovatelkou v původním správním řízení. Doplnil, že z písemností nově získaných od Policie České republiky nelze vycházet, a proto ani nelze výši podpory dodatečně přehodnotit.

Domnívám se, že úřad práce měl obdrženou žádost vyhodnotit dle jejího obsahu jako žádost o obnovu řízení, protože ji stěžovatelka doplnila dokumenty osvědčujícími skutečnosti, které v původním řízení nemohla uplatnit. Stěžovatelka podala žádost včas, s dostatečným předstihem před uplynutím 3měsíční promlčecí lhůty (subjektivní).

**Úřad práce pochybil tím, že žádost stěžovatelky o přehodnocení podpory v nezaměstnanosti neposoudil dle jejího obsahu jako žádost o obnovu řízení a nepostupoval dále dle § 100 správního řádu.**

### C.1.2 Rozhodnutí o žádosti ve správním řízení

Podle § 44 odst. 1 správního řádu je obecně řízení o žádosti zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterými se zahajuje řízení, došly věcně a místně příslušnému správnímu orgánu.

Správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.<sup>11</sup>

Zvýšení podpory v nezaměstnanosti těmto znakům ve spojení s § 67 odst. 1 správního řádu<sup>12</sup> bezpochyby odpovídá, neboť jde o rozhodnutí, jímž úřad práce v určité věci zakládá právo jmenovitě určené osoby.

---

11 Ustanovení § 9 správního řádu.

12 Rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách.



Na žádosti stěžovatelky úřad práce „pouze“ písemně **odpověděl**, že je zamítá, a stručně zdůvodnil, proč.

Pokud žádosti není vyhověno, musí úřad práce o žádosti rozhodnout (zamítnout ji) **v režimu správního řízení a vydat formální rozhodnutí se všemi náležitostmi dle správního řádu** (§ 67 a násl. správního řádu).<sup>13</sup> Poté se může neúspěšný žadatel bránit odvoláním. Stěžovatelka neobdržela rozhodnutí, neměla možnost podat odvolání, a proto se obrátila na mě.

**I kdyby úřad práce neposoudil žádost o přehodnocení podpory v nezaměstnanosti jako žádost o obnovu řízení, byl povinen o ní a o všech dalších žádostech rozhodnout ve správním řízení.**

**Úřad práce pochybil tím, že o žádostech stěžovatelky o přehodnocení přiznané výše podpory v nezaměstnanosti nerozhodl ve správním řízení.**

## **C.2 Posouzení skutkového stavu na základě dodatečně předložených dokumentů**

Krajská pobočka úřadu práce je oprávněna **kontrolovat výši průměrného měsíčního čistého výdělku, a to v rozsahu potřebném pro stanovení výše podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci**.<sup>14</sup>

**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, anebo přiznána od pozdějšího dne, než od kterého náležela, **dodatečně se přizná nebo zvýší a doplatí**.<sup>15,16</sup>

Právní úprava tak počítá s tím, že se z nejrůznějších důvodů mohou v budoucnu objevit skutečnosti, které mění skutkový stav, ze kterého úřad práce při rozhodování o podpoře v nezaměstnanosti vycházel, a umožňuje nápravu.

Taková situace nastala i v případě stěžovatelky. Stěžovatelce se sice nepodařilo získat v době rozhodování o podpoře v nezaměstnanosti potvrzení o průměrném čistém měsíčním příjmu od zaměstnavatele, nicméně **později legitimní cestou získala potvrzení o čistém měsíčním příjmu za období 12/2014–3/2015 od Policie České republiky**, které vyšetřující komisař vygeneroval a vytiskl z elektronického účetnictví zaměstnavatele. Přílohy k písemnosti „Předání podkladu o čistém měsíčním příjmu zaměstnance“ tvoří kopie výplatnic stěžovatelky a opis mezd po měsících. Z obou dokladů jsou jasné zřetelné hrubé měsíční výdělky stěžovatelky, odvody na zdravotní a sociální pojištění, výše její daňové povinnosti a také **výše čisté mzdy**, to vše zaznamenáno přehledně odděleně za každý měsíc od prosince 2014 do března 2015, kdy byla stěžovatelka uznána dočasně práce neschopnou.

13 Tedy i včetně možnosti bránit se opravnými prostředky.

14 Ustanovení § 127 odst. 2 zákona o zaměstnanosti.

15 Ustanovení § 54 odst. 1 zákona o zaměstnanosti.

16 Dle § 54 odst. 4 zákona o zaměstnanosti zaniká nárok na podporu v nezaměstnanosti nebo podporu při rekvalifikaci nebo jejich jednotlivých splátek uplynutím 5 let ode dne, od kterého náležela, nebo splátky měly být poskytnuty.



Podle zákona o zaměstnanosti je výše podpory v nezaměstnanosti **odvislá od** průměrného měsíčního čistého výdělku, který **byl u uchazeče o zaměstnání zjištěn a naposledy používán pro pracovní právní účely** v posledním zaměstnání. Průměrný měsíční čistý výdělek uchazeči o zaměstnání standardně potvrdí zaměstnavatel do potvrzení o výši průměrného měsíčního čistého výdělku.<sup>17</sup> Zaměstnavatel jej vypočítá postupem dle § 356 zákoníku práce.<sup>18</sup>

**Způsoby**, kterými uchazeč o zaměstnání dokládá skutečnosti rozhodné pro přiznání a poskytování podpory v nezaměstnanosti (včetně potvrzení o výši průměrného čistého měsíčního výdělku), však zákon o zaměstnanosti stanoví **pouze příkladmo**.

Nadto výslovně nevyžaduje, aby úřad práce vypočítal výši podpory v nezaměstnanosti z průměrného měsíčního čistého výdělku uvedeného pouze v **potvrzení vydaném zaměstnavatelem**. Připouštím, že osvědčení výše průměrného měsíčního čistého výdělku prostřednictvím potvrzení vydaného zaměstnavatelem je sice obvyklým způsobem prokázání této skutečnosti, nikoli však jediným.

Podklad o měsíčním čistém příjmu zaměstnance byl na základě žádosti stěžovatelky vygenerován Policií České republiky z elektronického účetnictví zaměstnavatele. Jsem přesvědčena o tom, že takový dokument, i když není vydán zaměstnavatelem, může být **relevantním dokladem** dodatečně osvědčujícím rozhodné skutečnosti pro přiznání podpory v nezaměstnanosti.

Pokud je úřad práce oprávněn vyzvat zákonem určené subjekty k poskytnutí údajů rozhodných pro zařazení a vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání, pro nárok na podporu v nezaměstnanosti aj., a získané dokumenty použít jako podklady ve správním řízení, pak nevidím důvod, proč by nemohl akceptovat dokumenty, které mu tyto subjekty iniciativně samy poskytnou, aniž je k tomu vyzval. V tomto případě Policie České republiky.

Úřad práce odůvodňuje nezohlednění dokumentů vygenerovaných Policií České republiky také tím, že není oprávněn stanovit výši průměrného měsíčního čistého výdělku, ale v souladu s ustanovením § 127 odst. 2 zákona o zaměstnanosti je **oprávněn tuto výši pouze kontrolovat**.

Nerozporuji názor úřadu práce, že tato kontrolní pravomoc směřuje zejména k tomu, aby si úřad práce ověřil v případě pochybností správnost podkladů pro výpočet podpory a správnost potvrzeného průměrného měsíčního čistého výdělku. Předpokládám však, že proto, aby úřad práce zkontroloval správnost výše průměrného měsíčního čistého výdělku (potvrzenou zaměstnavatelem), musí **na základě dodaných podkladů provést sám matematické výpočty** a poté porovnat výsledky. Jinak by kontrola nemohla řádně

---

17 Ustanovení § 313 odst. 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů.

18 Při stanovení průměrného měsíčního výdělku postupuje zaměstnavatel tak, že nejdříve zjistí dle § 353 zákoníku práce průměrný výdělek z hrubé mzdy nebo platu zúčtované zaměstnanci k výplatě v rozhodném období a z odpracované doby v rozhodném období. Má-li být uplatněn průměrný měsíční **čistý** výdělek, zjistí se tento výdělek z průměrného měsíčního hrubého výdělku odečtením pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, pojistného na všeobecné zdravotní pojištění a zálohy na daň z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti, vypočtených podle podmínek a sazeb platných pro zaměstnance v měsíci, v němž se průměrný měsíční čistý výdělek zjišťuje.



proběhnout. Tímto způsobem tak logicky sám **stanoví výši** průměrného měsíčního čistého výdělku.

Úřad práce však svoji kontrolní pravomoc omezuje pouze na kontrolu průměrného měsíčního čistého výdělku **vypočítaného a potvrzeného zaměstnavatelem**. Z vyjádření ředitelky Úřadu práce České republiky – krajské pobočky pro hl. město Prahu Ing. Havlík vyplynulo, že **úřad práce sám průměrný měsíční čistý výdělek nevypočítává, neboť mu to zákon neumožňuje**.

Úřad práce tak vychází pouze z jazykového výkladu ustanovení § 127 odst. 2 zákona o zaměstnanosti – „**úřad práce je oprávněn kontrolovat**“ – a nepřipouští jiné výklady (např. teleologický) v kontextu problematiky. Nadto zmíněné ustanovení obsahuje dovětek „**v rozsahu potřebném pro stanovení výše podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci**“. Právě proto nemůže být kontrola zúžena pouze na případ, kdy má úřad práce k dispozici potvrzení o průměrném měsíčním čistém výdělku vydané **zaměstnavatelem**, ale má pochybnosti o jeho správné výši. Domnívám se, že oprávnění **provést kontrolu v rozsahu potřebném pro stanovení výše podpory** musí zahrnovat i situaci, kdy sice úřad práce nedisponuje potvrzením o výši průměrného měsíčního čistého výdělku, ale má k dispozici doklady, na základě kterých lze výpočet výše průměrného měsíčního čistého výdělku provést. Konkrétní obsah a úkony zvolené pro „kontrolu“ průměrného měsíčního čistého výdělku tak mohou být různé právě z důvodu jinak potřebného rozsahu „došetření“ skutkového stavu. Jsem přesvědčena, že v případě stěžovatelky by „kontrola“ zahrnující porovnání předložených podkladů a provedení příslušného výpočtu nebyla pro úřad práce nijak zatěžující, neboť z dodatečně získaného podkladu je zřetelná **výše čisté mzdy** za každý měsíc od prosince 2014 do března 2015.

Výklad právní úpravy, v důsledku kterého by úřad práce, přestože má k dispozici dostatečné podklady, nemohl u žadatelky o podporu v nezaměstnanosti zkontrolovat výši průměrného měsíčního výdělku tím, že sám provede její výpočet, popírá smysl zákona o zaměstnanosti a má nespravedlivý dopad na hmotné zabezpečení uchazečky o zaměstnání, která sice splnila podmínky pro přiznání podpory v nezaměstnanosti, ale získáním podpory pouze v „základní“ výši doplácí na problematický a laxní přístup bývalého zaměstnavatele.

Přihlédnu-li ke všem okolnostem daného případu, domnívám se, 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.<sup>19</sup>

Výkon veřejné správy je primárně službou veřejnosti. Správní úřady (zde úřad práce) by měly k účastníkům řízení přistupovat vstřícně a objektivně, šetřit jejich práva a podporovat je v jejich nesnadné situaci.<sup>20</sup> Stěžovatelka předložila úřadu práce dokumenty, na základě kterých lze osvědčit výši průměrného čistého měsíčního příjmu, který by byl základem pro přiznání vyšší částky podpory v nezaměstnanosti.

---

19 Veřejný ochránce práv. Principy dobré správy [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv [citováno 18. 10. 2018]; dostupné

z <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/>.

20 Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2009, čj. 4 Ads 161/2008. Viz také ustanovení § 4 odst. 1 správního řádu.



Postup úřadu práce považuji za formalistický. Úřad práce mohl a měl dokumenty získané od Policie České republiky bez dalšího přijmout jako doklady ve smyslu § 42 odst. 1 zákona o zaměstnanosti a na základě § 54 zákona o zaměstnanosti vyhodnotit situaci jako dodatečné zjištění, že podpora v nezaměstnanosti byla stěžovateli přiznána a poskytována v nižší výši, než jí náležela.

**Pochybení úřadu práce spatřuji v tom, že v rozporu se smyslem a účelem zákona o zaměstnanosti omezil své kontrolní oprávnění podle § 127 odst. 2 pouze na formální posouzení správnosti průměrného měsíčního čistého výdělku stanoveného zaměstnavatelem na příslušném formuláři.**

**Úřad práce pochybil tím, že dodatečně předložené dokumenty nepovažoval za doklady, na základě kterých lze stanovit výši průměrného měsíčního čistého výdělku stěžovatelky.**

**Úřad práce pochybil tím, že nezvýšil a nedoplatil stěžovateli podporu v nezaměstnanosti, která jí náležela.**

#### **D. Informace o dalším postupu**

Zprávu zasílám ředitelce Úřadu práce České republiky – krajské pobočky pro hlavní město Prahu Ing. Blance Havlík a podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 40 dnů od jejího doručení vyjádřila ke zjištěnému pochybení a informovala mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Brno 23. listopadu 2018

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D.  
veřejná ochránkyně práv