



Zpráva o šetření

ve věci vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání

Obrátila se na mě paní A. (dále také „stěžovatelka“) se stížností na postup Úřadu práce České republiky, krajské pobočky v Brně (dále také „úřad práce“), který ji sankčně vyřadil z evidence uchazečů o zaměstnání pro maření součinnosti s úřadem práce, protože se bez vážných důvodů nedostavila na úřad práce ve stanoveném termínu. Na základě podnětu stěžovatelky jsem zahájila šetření postupu úřadu práce.

A. Shrnutí závěrů

Uchazeč o zaměstnání (dále také „uchazeč“) je povinen poskytovat součinnost úřadu práce při zprostředkování zaměstnání, mimo jiné se dostavit na úřad práce ve stanoveném termínu.

Zákon o zaměstnanosti¹ neukládá uchazeči povinnost dostavit se na úřad práce v nejbližší úřední den po odpadnutí zákonného vážného důvodu, pro který se nedostavil na úřad práce ve stanoveném termínu. Proto o ní úřad práce uchazeče nemůže „poučít“.

Stanoveným termínem se rozumí konkrétní termín určený nejen datem, ale i časem, kdy se má uchazeč o zaměstnání na úřad práce dostavit. Jen takto určený termín lze považovat za „řádně“ stanovený ve smyslu zákona o zaměstnanosti.

Dne 22. 3. 2018 převzala stěžovatelka od úřadu práce přílohu k základnímu poučení uchazeče o zaměstnání (dále také „poučení“), jejímž prostřednictvím byla informována mimo jiné o povinnosti dostavit se na úřad práce v **nejbližší následující úřední den** po odpadnutí zákonného vážného důvodu², pro který se nedostavila na úřad práce, s tím, že tento den se v době úředních hodin považuje za nově stanovený termín jednání na úřadě práce za účelem zprostředkování zaměstnání. Podle tohoto poučení tak byla stěžovatelka povinna dostavit na úřad práce následující úřední den po ošetření u lékaře, a to 19. 12. 2018. Dostavila se však dne 20. 12. 2018, načež ji úřad práce pro nesplnění povinnosti dostavit se na úřad práce ve stanoveném termínu vyřadil z evidence.

Úřad práce pochybil tím, že vyřadil stěžovatelku z evidence uchazečů o zaměstnání z důvodu nesplnění povinnosti, kterou zákon o zaměstnanosti uchazeči neukládá. V poučení vágně určený termín dostavení se na úřad práce kromě toho nelze považovat za „řádně“ stanovený ve smyslu zákona o zaměstnanosti, neboť nebyl určen konkrétně datem i časem.

1 Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

2 Podle § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti se vážnými důvody rozumí důvody spočívající v nezbytné osobní péči o dítě ve věku do 4 let, docházce dítěte do předškolního zařízení a povinné školní docházce dítěte, místě výkonu nebo povaze zaměstnání druhého manžela nebo registrovaného partnera, zdravotních důvodech, které podle lékařského posudku brání vykonávat zaměstnání nebo plnit povinnost součinnosti s krajskou pobočkou úřadu práce při zprostředkování zaměstnání, nebo jiných vážných osobních důvodech, například etických, mravních či náboženských, nebo důvodech hodných zvláštního zřetele.



B. Skutková zjištění

Dne 2. 1. 1996 podala stěžovatelka úřadu práce žádost o zprostředkování zaměstnání. Úřad práce ji zařadil do evidence uchazečů o zaměstnání a poučil o právech a povinnostech uchazeče o zaměstnání. Stěžovatelka se podle dohody se zprostředkovatelkou úřadu práce měla dostavit na úřad práce dne 18. 12. 2018 v 10:00 hodin. Tento den však byla ošetřena u lékaře, což úřadu práce řádně oznámila a doložila. Podle poučení, které převzala od úřadu práce dne 22. 3. 2018, byla „**povinna se dostavit na úřad práce nejbližší následující úřední den po odpadnutí zákonného vážného důvodu – tento den se v době úředních hodin považuje za nově stanovený termín jednání na úřadě práce za účelem zprostředkování zaměstnání**“. To znamená, že se podle poučení měla stěžovatelka dostavit na úřad práce dne 19. 12. 2018. To však neučinila a na **úřad práce se dostavila dne 20. 12. 2018**, kdy úřadu práce předala potvrzení o ošetření ze dne 18. 12. 2018. Úřad práce stěžovatelku rozhodnutím ze dne 29. 3. 2019 sankčně vyřadil z evidence uchazečů o zaměstnání pro maření součinnosti s úřadem práce spočívající v nedostavení se na úřad práce ve stanoveném termínu bez vážných důvodů. Stěžovatelka proti rozhodnutí úřadu práce nepodala odvolání a rozhodnutí nabylo právní moci dne 30. 4. 2019.

C. Právní hodnocení

Uchazeč o zaměstnání je povinen poskytovat součinnost úřadu práce při zprostředkování zaměstnání, mimo jiné se **dostavit na úřad práce ve stanoveném termínu**.

Úřad práce vyřadí uchazeče z evidence uchazečů o zaměstnání, jestliže uchazeč bez vážného důvodu maří součinnost s úřadem práce.³ Za maření součinnosti se považuje, jestliže se uchazeč **nedostaví na úřad práce ve stanoveném termínu** bez vážných důvodů.⁴

Pokud uchazeč není dočasně schopen plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci nebo úrazu anebo z důvodu vyšetření nebo ošetření ve zdravotnickém zařízení, je povinen tyto důvody **oznámit** úřadu práce nejpozději v den, kdy mu bylo vydáno potvrzení o dočasné neschopnosti uchazeče, a dále je povinen nejpozději do osmi kalendářních dnů ode dne vydání potvrzení o dočasné neschopnosti uchazeče toto potvrzení **doložit** úřadu práce.⁵ Z uvedených důvodů je tedy uchazeč bez dalšího „**omluven**“ z **plnění svých povinností, včetně povinnosti dostavit se na úřad práce ve stanoveném termínu**.

Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.⁶ Státní moc lze uplatňovat jen v případech

3 Podle § 30 odst. 2 písm. f) zákona o zaměstnanosti.

4 Podle § 31 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

5 Podle § 27 odst. 3 zákona o zaměstnanosti.

6 Podle čl. 4 odst. 1 usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále také „Listina základních práv a svobod“).



a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.⁷ Nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.⁸ Zákon o zaměstnanosti **neukládá uchazeči povinnost dostavit se na úřad práce v nejbližší úřední den po odpadnutí zákonného vážného důvodu, pro který se nedostavil na úřad práce ve stanoveném termínu.**

Zákon o zaměstnanosti blíže nevymezuje, co se rozumí pojmem stanovený termín. Podle judikatury⁹ se stanoveným termínem rozumí konkrétní termín určený **nejen datem, ale i časem**, kdy se má uchazeč o zaměstnání na úřad práce dostavit. Jen takto určený termín lze považovat za „řádně“ stanovený ve smyslu zákona o zaměstnanosti.

Úřad práce k mé výzvě k vyjádření k zahájenému šetření sdělil, že stěžovatelce v dostavení se na úřad práce v původně stanoveném termínu zabránil vážný důvod, a to ošetření u lékaře, a následně pak vstoupil v účinnost termín stanovený jako nejbližší úřední den následující po odpadnutí zákonného vážného důvodu. Důkaz o takto stanoveném termínu je podle úřadu práce jednoznačně dán, když dne 22. 3. 2018 stěžovatelka prokazatelně převzala přílohu k základnímu poučení uchazeče o zaměstnání. Doplnil, že podle § 19 odst. 2 zákona o zaměstnanosti jsou uchazeči o zaměstnání povinni poskytovat úřadu práce potřebnou **součinnost** při zprostředkování zaměstnání a **řídít se jeho pokyny**. Ze zákona o zaměstnanosti vyplývá, že je na uvážení úřadu práce, jakým způsobem stanoví termíny uchazeči o zaměstnání. Pokud jsou uchazeči o zaměstnání s těmito termíny řádně a prokazatelně seznámeni, je jejich povinností se pokynem úřadu práce řídit. Úřad práce je povinen poučit uchazeče o zaměstnání o jeho právech a povinnostech. V praxi tak činí předáním centrálně používaného základního poučení uchazeče o zaměstnání. Úřad práce shrnul, že poučením je úřad práce oprávněn konkretizovat některá práva a povinnosti zakotvená zákonem o zaměstnanosti.

Zákon o zaměstnanosti výslovně nestanoví uchazeči povinnost dostavit se na úřad práce v nejbližší úřední den po odpadnutí zákonného vážného důvodu, pro který se nedostavil na úřad práce v „řádném“ stanoveném termínu. Stěžovatelka byla s touto povinností seznámena prostřednictvím poučení, které jí zaslal úřad práce. Taková zákonná povinnost však neexistuje, proto o ní nelze uchazeče poučit. Jinými slovy, prostřednictvím poučení o neexistující zákonné povinnosti nelze takovou novou povinnost založit.

Povinnosti lze ukládat jen na základě zákona a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. Státní orgán tedy může činit pouze to, co je mu zákonem výslovně dovoleno, a nemůže ukládat povinnosti nad rámec zákona. Poučení by tak mělo být „pouhým“ seznámením se zákonem stanovenými povinnostmi, aniž by samo konstitovalo novou povinnost. Úřad práce může prostřednictvím poučení (a rovněž tak případného pokynu v intencích § 19 odst. 2 zákona o zaměstnanosti) **povinnost v mezích zákonných limitů konkretizovat**, avšak tuto **povinnost nemůže založit**. Splnění povinnosti dostavit

7 Článek 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

8 Článek 2 odst. 4 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

9 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, č. j. 4 Ads 122/2007-55, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2016, č. j. 4 Ads 199/2016-26, dostupné na www.nssoud.cz.



se na úřad práce v nejbližší úřední den po odpadnutí zákonného vážného důvodu, pro který se nedostavil na úřad práce v „řádném“ stanoveném termínu, proto dle mého názoru **nelze po uchazeči požadovat** na základě obecného „poučení“ o neexistující povinnosti.

I kdybych připustila, že poučení blíže rozvádí existující povinnost uchazeče dostavit se na úřad práce ve stanoveném termínu, uvádím následující.

Zákon o zaměstnanosti blíže nevynezuje, co se rozumí pojmem stanovený termín. Úřad práce prostřednictvím poučení seznámil uchazeče o zaměstnání pro případ, kdy jsou z vážného důvodu omluveni z jednání na úřadě práce, s tím, že za **nově stanovený termín jednání na úřadě práce se považuje nejbližší následující úřední den po odpadnutí zákonného vážného důvodu**. Stěžovatelka toto poučení převzala dne 22. 3. 2018.

V praxi bývá termín stanoven konkrétním datem a časem při jednání na úřadě práce či prostřednictvím pozvánky zasláné uchazeči úřadem práce. Prvním uvedeným způsobem byl stěžovatelce stanoven původní termín 18. 12. 2018 v 10:00 hodin, kdy byla povinna dostavit se na úřad práce, přičemž ze splnění této povinnosti byla omluvena pro vážný důvod.

Pokud jde o pojem **ve stanoveném termínu**, musí se podle Nejvyššího správního soudu¹⁰ jednat o **konkrétní termín určený nejen datem, ale i časem**, kdy se má uchazeč o zaměstnání na úřad práce dostavit. Nejvyšší správní soud konstatoval, že slovní spojení *ve stanoveném termínu* uvedené v § 31 písm. c) zákona o zaměstnanosti zahrnuje **nejen určení dne**, kdy se má uchazeč o zaměstnání dostavit na úřad práce, ale **těž přesné stanovení času návštěvy úřadu**. Neurčení přesného času by podle Nejvyššího správního soudu mohlo způsobit, že by uchazeči o zaměstnání, kteří mají stanovenou schůzku na úřadu práce na určitý den, mohli přijít půl hodiny před koncem úředních hodin, což by popíralo smysl návštěvy, která by se tak stala pouhým pro forma dostavením se bez možnosti realizace zprostředkování zaměstnání, jež patří k základním funkcím úřadu práce.

Na tyto závěry navázal Nejvyšší správní soud ve svém dalším rozsudku¹¹, v němž za situace, kdy termín jednání na úřadě práce nebyl kromě data stanoven také konkrétním časem (hodinou a minutou), konstatoval, že pokud je termín stanovený **pouze na určitý den, jde o nesprávný postup**.

Aby tedy bylo možno termín považovat za „řádně“ stanovený ve smyslu zákona o zaměstnanosti, musel by úřad práce v souladu s judikaturou určit termín nejen konkrétním datem, ale i časem. Tímto způsobem úřad práce stěžovatelce stanovil původní termín 18. 12. 2018 v 10:00 hodin. **V poučení však úřad práce stanovil termín v rozporu s judikaturou**, když stanovený termín určil vágně jako nejbližší úřední den následující po odpadnutí zákonného vážného důvodu. V této formulaci stanoveného termínu absentuje jak určení **konkrétního dne**, kdy se má uchazeč o zaměstnání dostavit na úřad

10 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, č. j. 4 Ads 122/2007-55.

11 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2016, č. j. 4 Ads 199/2016-26.



práce, tak **přesné stanovení času návštěvy úřadu**. S ohledem na povahu poučení by ostatně úřad práce ani konkrétní termín prostřednictvím poučení určit nemohl. Takto v poučení vágně určený termín **nelze** podle mého názoru **považovat za stanovený termín** ve smyslu zákona o zaměstnanosti a judikatury, a uchazeči tedy nevzniká povinnost dostavit se na úřad práce v tomto termínu.

Nezpochybňuji, že po odpadnutí zákonného vážného důvodu může úřad práce za účelem zprostředkování zaměstnání uchazeči stanovit konkrétní termín. Nemohu však přisvědčit názoru úřadu práce, že je na uvážení úřadu práce, jakým způsobem stanoví termíny uchazeči o zaměstnání. Musí tak totiž vždy učinit stanovením konkrétního dne i času. Jen tak by poučení úřadu práce mohlo správně konkretizovat zákonnou povinnost uchazeče dostavit se na úřad práce ve stanoveném termínu. Generální poučení tak nikdy nemůže dost dobře, resp. „řádně“ stanovit termín jednání na úřadě práce.

Rozhodnutí o vyřazení stěžovatelky z evidence uchazečů o zaměstnání pro maření součinnosti s úřadem práce, protože se bez vážných důvodů nedostavila na úřad práce ve stanoveném termínu, je tudíž **nezákonné**, neboť termín schůzky nelze považovat za „řádně“ stanovený. Stěžovatelka proto svým nedostavením se na úřad práce v tomto termínu nemařila součinnost s úřadem práce, resp. nenaplnila skutkovou podstatu maření součinnosti, za které je úřad práce povinen vyřadit uchazeče z evidence.

Dospěla jsem k závěru, že úřad práce pochybil tím, že vyřadil stěžovatelku z evidence uchazečů o zaměstnání z důvodu nesplnění povinnosti, kterou zákon o zaměstnanosti uchazeči neukládá. V poučení vágně určený termín dostavení se na úřad práce kromě toho nelze považovat za „řádně“ stanovený ve smyslu zákona o zaměstnanosti, neboť nebyl určen konkrétně datem i časem.

V postupu úřadu práce spatřuji také **nevstřícnost**. Ze spisové dokumentace jsem zjistila, že stěžovatelka dne 17. 12. 2018 telefonovala na úřad práce a oznámila, že se z důvodu nemoci nemůže dostavit na plánovanou schůzku dne 18. 12. 2018. Bez ohledu na skutečnost, že stanovení termínu v poučení nepovažuji za řádné, mohla zprostředkovatelka úřadu práce stěžovatelku v tento okamžik informovat, že podle poučení z března 2018 se má dostavit následující úřední den po odpadnutí tohoto důvodu. Připomenutí ze strany úřadu práce bych považovala za žádoucí tím spíše, že je úřad práce přesvědčen o správnosti svého písemného poučení.

Ze spisové dokumentace dále vyplývá, že stěžovatelka se na úřad práce dostavila dne 20. 12. 2018. Tohoto dne úřadu práce předložila potvrzení o ošetření ze dne 18. 12. 2018, aniž ze strany úřadu práce došlo k poradenství či zprostředkování zaměstnání. Bylo-li tedy podle vyjádření úřadu práce pro stěžovatelku na původně stanovený termín 18. 12. 2018 připraveno individuální poradenství, je otázkou, proč jí toto poradenství nebylo poskytnuto dne 20. 12., kdy se na úřad práce dostavila, a zda by jí mohlo být v odpovídajícím rozsahu poskytnuto i dne 19. 12., kdy se měla dostavit podle poučení. Pokud by se dostavila např. půl hodiny před koncem úředních hodin, popíralo by to podle judikatury smysl návštěvy, která by se tak stala pouhým pro forma dostavením se bez možnosti realizace zprostředkování zaměstnání, jež patří k základním funkcím úřadu práce.



Dovolím si připomenout, že Nejvyšší správní soud se již v minulosti vyjádřil, že s ohledem na dalekosáhlé důsledky vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání musí úřad práce hledat **proporcionalitu** mezi těmito důsledky a závažností porušení povinnosti ze strany uchazeče o zaměstnání.¹² **Posuzování této proporcionality se musí promítnout do interpretace pojmu „vážný důvod“** a následně také do aplikace zákonných ustanovení na konkrétní případ. Vždy je tedy třeba **posuzovat přiměřenost vyřazení** vzhledem k okolnosti konkrétní věci.

Z těchto závěrů vycházel Nejvyšší správní soud i v dalším rozsudku.¹³ V daném případě nebyl mezi účastníky sporný skutkový stav (uchazeč se v důsledku svého omylu nedostavil na úřad práce ve sjednaný den, dostavil se však **ihned následující den**). Stěžovatelka se rovněž dostavila ihned následujícího dne 20. 12. 2018. Podle Nejvyššího správního soudu bylo zřejmé, že se uchazeč aktivně snažil svoje pochybení napravit a že za poměrně dlouhou dobu vedení v evidenci plnil své povinnosti a jeho pochybení **nenese žádné znaky účelového vyhýbání** se zákonem stanoveným povinností.

Nejvyšší správní soud uvedl, že vyřazení má odpovídat míře porušení povinností uchazečem, resp. má být zachována **proporcionalita** mezi mírou porušení povinnosti a tvrdostí sankce. V daném případě bylo třeba vzít v úvahu jak zcela **minimální míru porušení povinností** ze strany uchazeče, tak i jeho **dosavadní chování**. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že porušení povinností uchazečem spočívající v nedostavení se na úřad práce nedosáhlo intenzity maření součinnosti. I kdybych tedy připustila, že stěžovatelka porušila povinnost dostavit se na úřad práce ve stanoveném termínu, její porušení by nedosáhlo intenzity maření součinnosti. **Nejvyšší správní soud nesdílí názor Ministerstva práce a sociálních věcí, podle něhož intenzita porušení povinností nehraje žádnou roli a při jakémkoliv porušení povinností automaticky následuje sankce v podobě vyřazení z evidence.** Takováto sankce by měla být uplatňována **přiměřeně** s ohledem na povahu a intenzitu porušení povinnosti tak, aby ve výsledku nedocházelo k vydávání zjevně nespravedlivých a ve svých důsledcích absurdních rozhodnutí. Role úřadu práce spočívá především v pomoci potřebným, nikoliv v tvrdém trestání a odmítání pomoci každému, kdo byt jen nepatrně pochybil. V tomto směru **vykládá Ministerstvo práce a sociálních věcí podle Nejvyššího správního soudu zákon opakovaně v rozporu se smyslem a účelem práva, tedy v rozporu s článkem 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.**

Nedostatek intenzity porušení povinností pak Nejvyšší správní soud považuje za jiný důvod hodný zvláštního zřetele ve smyslu ustanovení § 5 písm. c) bodu 7 zákona o zaměstnanosti. Toto ustanovení tedy vykládá extenzivně, a to tak, aby byla nastolena rovnováha mezi mírou závažnosti porušení povinnosti ze strany uchazeče a sankcí, která ho za to stíhá.

12 Blíže viz rozsudek ze dne 3. 12. 2015, č. j. 7 Ads 268/2015-30, a rozsudek ze dne 5. 6. 2018, č. j. 6 Ads 242/2017-26.

13 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2019, č. j. 3 Ads 349/2017-28.



I optikou tohoto rozhodnutí Nejvyššího správního soudu tedy rozhodnutí úřadu práce o vyřazení stěžovatelky z evidence považují za nezákonné.

Nejvyšší správní soud také dovedl,¹⁴ že při úvaze o vyřazení uchazeče z evidence je nutné posuzovat, na základě kterých motivů se uchazeč na sjednanou schůzku nedostavil, zda např. z **důvodu lhostejnosti, či omluvitelného omylu**. Opomenutí musí být interpretováno v souvislosti s ostatními skutečnostmi, které v řízení vyšly najevo. Okolnosti nedostavení se na sjednanou schůzku je tedy třeba hodnotit komplexně. Podle Nejvyššího správního soudu si jistě lze představit okolnosti, za kterých by uvedená chyba uchazeče svědčila o jeho liknavosti, a tudíž by byla důvodem pro jeho vyřazení z evidence. V této situaci (i situaci stěžovatelky) se však jednalo o případ omluvitelného omylu, pro nějž by bylo nepřiměřeně přísné přistoupit k vyřazení z evidence. Navíc tím, že se uchazeč následně na úřad práce dostavil, **osvědčil vůli své povinnosti řádně plnit**. Za daných okolností omyl uchazeče sám o sobě nesevřel o jeho celkovém nedostatečném přístupu k plnění povinností uchazeče o zaměstnání a žádným podstatným způsobem **nezmařil výkon úkolů úřadu práce**, neboť pro něj nebyla připravena žádná neopakovatelná nabídka zaměstnání, což platí i pro stěžovatelku.

D. Informace o dalším postupu

Zprávu o šetření zasílám řediteli úřadu práce Ing. Josefu Bürgerovi a žádám ho, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil k mým závěrům.

Rozhodnutí o vyřazení stěžovatelky z evidence však může bez podnětu účastníka řízení zrušit v přezkumném řízení Ministerstvo práce a sociálních věcí, nikoli úřad práce. **Obrácím se tedy na Ministerstvo práce a sociálních věcí a navrhuji, aby rozhodnutí o vyřazení stěžovatelky z evidence uchazečů o zaměstnání v přezkumném řízení zrušilo**. Podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv¹⁵ žádám ministryni práce a sociálních věcí Dipl.-Pol. Janu Maláčovou, MSc., o vyrozumění o opatřeních k nápravě do **30 dnů** od doručení této zprávy.

Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

Brno 17. února 2020

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

14 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2016, č. j. 4 Ads 199/2016-26. Srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2014, č. j. 4 Ads 109/2013-28.

15 Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.