



## **Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání a výplaty podpory v nezaměstnanosti**

### **A. Závěry šetření**

Ve zprávě o šetření ze dne 20. prosince 2017, zahájeného na základě podnětu pana A. (dále také „stěžovatel“), jsem dospěla k těmto závěrům:

- (1) Vyřazení stěžovatele z evidence uchazečů o zaměstnání považuji za souladné se zákonem.
- (2) Úřad práce České republiky – krajská pobočka pro hlavní město Prahu pochybil tím, že zastavil vyplácení podpory v nezaměstnanosti dříve, než nastaly účinky rozhodnutí o vyřazení stěžovatele z evidence uchazečů o zaměstnání, a že nevydal o zastavení výplaty podpory v nezaměstnanosti rozhodnutí.
- (3) Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále také „ministerstvo“) pochybilo v tom, že se v odůvodnění svého rozhodnutí nevyřadilo s otázkou zastavení výplaty podpory v nezaměstnanosti, ačkoliv ji stěžovatel ve svém odvolání výslovně zmiňoval.

Nedílnou součástí tohoto stanoviska je zpráva o šetření.

### **B. Vyjádření úřadů**

#### **B.1 Vyjádření Úřadu práce České republiky – krajské pobočky pro hlavní město Prahu**

K závěrům uvedeným ve zprávě o šetření se vyjádřila ředitelka Úřadu práce České republiky – krajské pobočky pro hlavní město Prahu Ing. Blanka Havlík.

K bodu (2) uvedla, že se s mými závěry nemůže v plném rozsahu ztotožnit. Poukázala zejména na to, že vedle podmínek pro výplatu podpory v nezaměstnanosti stanovených jasně zákonem o zaměstnanosti<sup>1</sup> je při výplatách podpory v nezaměstnanosti nutné respektovat také cíle finanční kontroly uvedené v zákoně o finanční kontrole.<sup>2</sup>

Ing. Havlík se ve vyjádření odvolává také na povinnost státního zaměstnance řádně hospodařit s prostředky svěřenými mu služebním úřadem a střežit a ochraňovat majetek, který mu byl svěřen, před poškozením, ztrátou, zničením a zneužitím.<sup>3</sup>

Ředitelka Úřadu práce České republiky – krajské pobočky pro hlavní město Prahu uzavřela, že z výše uvedených důvodů se nemůže ztotožnit s mým požadavkem na postup úřadu

---

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

2 Dle § 4 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů, jsou hlavními cíli finanční kontroly: a) dodržování právních předpisů a opatření přijatých orgány veřejné správy v mezích těchto předpisů při hospodaření s veřejnými prostředky k zajištění stanovených úkolů těmito orgány; b) zajištění ochrany veřejných prostředků proti rizikům, nesrovnalostem nebo jiným nedostatkům způsobeným zejména porušením právních předpisů, nevhodným, neúčelným a neefektivním nakládáním s veřejnými prostředky nebo trestnou činností; c) včasné a spolehlivé informování vedoucích orgánů veřejné správy o nakládání s veřejnými prostředky, o prováděných operacích, o jejich průkazném účetním zpracování za účelem účinného usměrňování činnosti orgánů veřejné správy v souladu se stanovenými úkoly a d) hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy.

3 Ustanovení § 77 odst. 1 písm. p) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.



práce, který by vedl k tomu, že by byly vědomě vypláceny finanční prostředky, které uchazeči o zaměstnání již nenáleží. Informovala mě, že v tomto směru je rovněž upravena aplikace OK práce, ve které je po zahájení správního řízení a zadání přerušovací lhůty pro vyřazení uchazeče o zaměstnání z evidence výplata podpory v nezaměstnanosti až do zadání právní moci rozhodnutí o vyřazení z evidence pozastavena a povolena může být až na základě nového ověření platby.

## B.2 Vyjádření Ministerstva práce a sociálních věcí

Ke zprávě se vyjádřila také bývalá ministryně práce a sociálních věcí Ing. Jaroslava Němcová, MBA (dále také „ministryně“).

Ministryně nepřijala můj závěr o tom, že ministerstvo ve věci stěžovatele pochybilo. Naopak k bodu (3) vyjádřila přesvědčení, že v daném odvolacím řízení postupovalo ministerstvo v souladu s platnými a účinnými právními předpisy, jakož i konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu.

Ministryně poukázala na to, že Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích opakovaně uvedl, že přestože je třeba na povinnosti dostatečného odůvodnění rozhodnutí z hlediska ústavních principů důsledně trvat, nemůže být chápána zcela dogmaticky. Rozsah této povinnosti se totiž může měnit podle povahy rozhodnutí a musí být posuzován ve světle okolností každého jednotlivého případu. Zároveň tento závazek nemůže být chápán tak, že vyžaduje za všech okolností podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument účastníka.<sup>4</sup> To by mohlo vést zejména u velmi obsáhlých podání až k absurdním a kontraproduktivním důsledkům jsoícím v rozporu se zásadou efektivity a hospodárnosti řízení. Ministerstvo poukázalo na to, že dle názoru Nejvyššího správního soudu je podstatné, aby se městský soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení tak, aby žádná z nich nezůstala bez náležité odpovědi. Odpověď na základní námitky však v sobě může v některých případech konzumovat i odpověď na některé námitky dílčí a související,<sup>5</sup> přičemž takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. III. ÚS 989/08, ze dne 12. 2. 2009: „Povinnost soudu řádně odůvodnit své rozhodnutí není nutno dle Ústavního soudu pojímat tak široce, že by bylo třeba vždy vyslovit podrobnou odpověď na každý argument účastníka řízení.“

Dále dodala, že nastíněnou konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu lze vztáhnout i na rozhodování správních orgánů ve správním řízení. Ministerstvo jako odvolací správní orgán námitku stěžovatele implicitně vypořádalo, když se zabývalo jak skutečností, pro jejíž nesplnění byl z evidence uchazečů o zaměstnání vyřazen, tak všemi jeho dalšími námitkami.

Ministryně uzavřela, že se nedomnívá, že by ministerstvo pochybilo tím, že se v rozhodnutí o odvolání nezabývalo námitkou stěžovatele vztahující se k zastavení výplaty podpory v nezaměstnanosti, když tato byla, dle mého názoru, vypořádána v kontextu výše uvedeného dostatečně.

4 Srovnej např. rozsudek ve věci Van de Hurk v. The Netherlands, ze dne 19. 4. 1994, Senes No. A 288.

5 Srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2017, čj. 7 Afs 315/2016-32, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, čj. 9 As 221/2014-43; dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).



Další argumenty, kterými ministryně podpořila svůj odmítavý postoj, zmíním v souvislosti se závěrečným hodnocením postupu ministerstva (část C. 2).

## **C. Závěrečné hodnocení**

### **C.1 Postup Úřadu práce České republiky – krajské pobočky pro hlavní město Prahu**

Nepřijímám argumenty ředitelky Úřadu práce České republiky – krajské pobočky pro hlavní město Prahu Ing. Blanky Havlík a **trvám na tom, že postup Úřadu práce České republiky – krajské pobočky pro hlavní město Prahu, který zastavil výplatu podpory v nezaměstnanosti současně se zahájením správního řízení o vyřazení stěžovatele z evidence uchazečů o zaměstnání, je nezákonný. Trvám také na tom, že o zastavení výplaty podpory musí úřad práce vždy vydat rozhodnutí.**

K tomu mě vedou následující argumenty:

- Zákon o zaměstnanosti jasně stanoví, že nárok na podporu v nezaměstnanosti zaniká vyřazením uchazeče z evidence uchazečů o zaměstnání.<sup>6</sup>
- Vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání se provede dnem, kdy nastala některá ze skutečností, které zakládají důvod pro vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání. V případě stěžovatele se jednalo o nedostavení se na úřad práce ve stanoveném termínu dne 12. 12. 2016. Od tohoto dne byl stěžovatel vyřazen z evidence uchazečů o zaměstnání, avšak stalo se tak až rozhodnutím úřadu práce ze dne 27. 2. 2017, jehož účinky nastaly doručením, tzn. dne 1. 3. 2017.<sup>7</sup>
- I když má rozhodnutí o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání zpětné účinky, ze zákona o zaměstnanosti nevyplývá, že by úřad práce mohl zastavit vyplácení podpory v nezaměstnanosti dříve, než účinky rozhodnutí nastanou, nebo dokonce ještě před jeho samotným vydáním.
- Považuji za nepřijatelné, aby úřad práce při zahájení (nebo dokonce před zahájením) správního řízení předjímal, že správní řízení skončí vyřazením uchazeče z evidence uchazečů o zaměstnání. Správní řízení se vede za účelem zjištění, zda jsou pro vyřazení uchazeče z evidence uchazečů o zaměstnání splněny zákonné podmínky. Pokud se ve správním řízení prokáže, že tomu tak není, k vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání nedojde.

Ke změně mého postoje nemůže vést ani argument Ing. Blanky Havlík spočívající v tom, že v případě, že by úřad práce postupoval dle mých závěrů, byly by vědomě uchazeči o zaměstnání vypláceny finanční prostředky, které mu nenáleží.

Jak jsem se již vyjádřila ve zprávě o šetření, chápu snahu úřadu práce o účelné využívání finančních zdrojů ze státního rozpočtu. Avšak ani eventuální vznik přeplatku na vyplácené podpoře v nezaměstnanosti a obava z návratnosti poskytnuté finanční částky nemůže ospravedlnit nezákonný postup úřadu práce. **Zákon o zaměstnanosti neobsahuje žádné ustanovení, na podkladě kterého by bylo možné zastavit vyplácení podpory**

<sup>6</sup> Ustanovení § 45 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

<sup>7</sup> Dle § 143 nemá odvolání proti rozhodnutí úřadu práce o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání odkladný účinek. Pokud odvolání nemá odkladný účinek, pak je dle § 74 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, rozhodnutí předběžně vykonatelné.



**v nezaměstnanosti pouze na základě pouhého podezření na porušení povinnosti uchazečem o zaměstnání**, tzn. ještě v době před vydáním rozhodnutí o vyřazení uchazeče z evidence uchazečů o zaměstnání.

Trvám také na tom, aby úřad práce vydal o zastavení výplaty podpory v nezaměstnanosti správní rozhodnutí. Zákon o zaměstnanosti jasně stanoví, že pokud se dodatečně zjistí, že podpora v nezaměstnanosti byla poskytována neprávem, rozhodne krajská pobočka úřadu práce o jejím zastavení.<sup>8</sup>

Ministryně mě v této souvislosti informovala o využívání aplikace OK práce, do které úřady práce po **zahájení** správního řízení o vyřazení z evidence zadávají „přerušovací lhůty“ pro výplatu podpory v nezaměstnanosti až do zadání právní moci rozhodnutí o vyřazení z evidence.

**Setrávám na tom, že úřad práce je oprávněn vydat rozhodnutí o zastavení výplaty podpory až poté, co nastaly účinky rozhodnutí o vyřazení uchazeče z evidence uchazečů o zaměstnání. Zastavení vyplácení podpory na základě poznámenání „přerušovací lhůty“ je v rozporu se zákonem o zaměstnanosti. Úřad práce může zastavit výplatu podpory v nezaměstnanosti pouze na základě správního rozhodnutí. Povinnost úřadu práce vydat o zastavení výplaty podpory v nezaměstnanosti rozhodnutí ve správním řízení nemůže nahradit „poznámka do vnitřního informačního systému“.**

## C.2 Postup Ministerstva práce a sociálních věcí

Správní řád výslovně stanoví, že správní orgán v odůvodnění rozhodnutí uvede kromě dalších zákonem požadovaných náležitostí také informace o tom, jak se vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.<sup>9</sup>

Nesouhlasím s vyjádřením ministryně, že ministerstvo námitku stěžovatele ohledně zastavení výplaty podpory implicitně vypořádalo, když se zabývalo všemi jeho námitkami.

Nepřijímám ani dovětek ministryně, že stěžovatel zastavení výplaty podpory „dostatečně“ nenamítal, neboť se neptal, proč mu byla podpora zastavena. V tuto chvíli musím z textu odvolání citovat: *„Ďalej Vás chcem informovať, že podpora v nezamestnanosti mi bola bez udania dôvodu pozastavená už od decembra 2016 a ešte pred začatím správneho konania (o finálnom vyradení som bol informovaný až dňa 1. 3. 2017). Z toho možno usudzovať, že úrad práce rozhodol o mojom vyradení pred začatím správneho konania a posúdení ďalších dokladov, ktoré som poskytol v rámci vyjadrenia k správne konaniu. Svojevoľné a neodôvodnené pozastavenie výplaty dávok zo strany ÚP žiadam taktiež preveriť, keďže pozastavenie dávok pred samotným rozhodnutím (v tom čase bez ďalších dokladov k vážnym dôvodom neúčasti) vo mne vyvoláva pocit, že napriek ďalším dokladom, ktoré som následne poskytol v rámci konania, bolo o mojom vyradení už vopred rozhodnuté, čo považujem za neprijateľné aj z hľadiska prezumpcie neviny.“*

Ministryně ve vyjádření dále konstatovala, že námitka stěžovatele byla vypořádána i explicitně – v posledním odstavci na straně 5 rozhodnutí o odvolání, čj. MPSV-2017/70680-421/1, ze dne 12. 4. 2017, aniž bylo třeba se konkrétně zabývat postupem

<sup>8</sup> Ustanovení § 55 odst. 1 zákona o zaměstnanosti.

<sup>9</sup> Ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu.



úřadu práce při zastavení výplaty podpory v nezaměstnanosti, když s předmětem řízení žádným způsobem nesouvisel.

S tímto hodnocením nemohu souhlasit. V posledním odstavci na straně 5 rozhodnutí se odvolací orgán zabývá pouze námitkou stěžovatele, že o jeho vyřazení bylo rozhodnuto předem, aniž byly akceptovány jeho vyjádření a důkazy, které předložil. **Jasnou a zřetelnou reakci ministerstva ohledně zastavení výplaty podpory ani ve zmíněném odstavci, ani na jiném místě v rozhodnutí o odvolání nenacházím.**

Pokud se jedná o souvislost zastavení výplaty podpory s předmětem řízení, kterou ministryně zpochybnila, tak nejenže je tato otázka s rozhodnutím o vyřazení jednoznačně svázána, ale je jeho přímým důsledkem. Když o zastavení výplaty podpory v nezaměstnanosti úřad práce řádně nerozhodl, nemohl se stěžovatel proti zastavení kvalifikovaně bránit v jiném řízení a upozornil na tuto věc v odvolání proti rozhodnutí o vyřazení z evidence. „Stopnutí“ finanční podpory stěžovatel okamžitě se zahájením řízení pocítil, proto bylo třeba na jeho námitku reagovat.

Podle Nejvyššího správního soudu<sup>10</sup> je „funkcí odůvodnění správního rozhodnutí zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedna z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost. Je proto nutné, aby se správní orgán v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu vypořádal s námitkami účastníků řízení, přičemž z odůvodnění jeho rozhodnutí musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené. Nevypořádá-li se správní orgán s námitkou účastníka ..., je napadené rozhodnutí v této části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]“.

Ministerstvo námitku stěžovatele úplně ignorovalo. Nereagovalo na ni ani tak, že by ji vyhodnotilo jako bezpředmětnou. Když už úřad práce z procesní opatrnosti přistoupil fakticky (podotýkám nezákonně) při zahájení řízení o vyřazení stěžovatele k zastavení výplaty podpory, což však představovalo citelný zásah do jeho hmotného zabezpečení, bylo povinností nadřízeného ministerstva se k námitce uvedené v odvolání vyjádřit.

Při hodnocení jsem vědomě vycházela z povahy rozhodnutí a z konkrétních okolností případu stěžovatele. Ohrazuji se proti tomu, aby trvání na povinnosti dostatečného odůvodnění rozhodnutí o odvolání bylo v tomto případě považováno za jednostranný dogmatický přístup, jak se o něm zmiňuje judikatura citovaná ve vyjádření ministryně. Nadto text odvolání stěžovatele nebyl nijak obsáhlý a stručná reakce ministerstva na jeho námitku k zastavení výplaty podpory by rozhodně neohrozila efektivitu a hospodárnost odvolacího řízení.

**Trvám tak na svém závěru, že se ministerstvo v odůvodnění rozhodnutí o odvolání nevypořádalo s otázkou zastavení výplaty podpory v nezaměstnanosti.**

S ohledem na nepřijetí opatření k nápravě vydávám své závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv. Součástí stanoviska je návrh opatření k nápravě.

---

<sup>10</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, čj. 9 As 71/2008-109; dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).



## **D. Opatření k nápravě**

### **D.1 Úřad práce České republiky – krajská pobočka pro hlavní město Prahu**

Úřadu práce České republiky – krajské pobočce pro hlavní město Prahu navrhuji, aby změnil svou dosavadní praxi tak, že:

- (A) o zastavení výplaty podpory v nezaměstnanosti bude vždy rozhodovat ve správním řízení,
- (B) pokud je důvodem zastavení výplaty podpory v nezaměstnanosti vyřazení uchazeče o zaměstnání z evidence, výplatu zastaví nejdříve k okamžiku účinnosti rozhodnutí o vyřazení z evidence.

### **D.2 Ministerstvo práce a sociálních věcí**

Ministerstvu práce a sociálních věcí navrhuji, aby v budoucnu pečlivě zvažovalo, jakou námitku odvolatele v odvolacím řízení považovat za bezpředmětnou a jak na ni reagovat. Vyhodnotí-li ji jako bezpředmětnou, je žádoucí ji takto označit a zdůvodnit proč.

**Obě uvedená opatření k nápravě jsou obecného rázu a cílí ke změně praxe obou správních úřadů do budoucna. Ve vztahu k panu A. nelze konkrétní opatření k nápravě již realizovat.**

Závěrečné stanovisko zasílám ředitelce Úřadu práce České republiky – krajské pobočky pro hlavní město Prahu Ing. Blance Havlík a žádám, aby mi podle ustanovení § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělila, zda provedla navržená opatření k nápravě. Odpověď očekávám v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska.

Závěrečné stanovisko zasílám také současné ministryni práce a sociálních věcí Dipl.-Pol. Janě Maláčové, MSc., a žádám, aby mi podle ustanovení § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělila, zda přijala navržená opatření k nápravě.

Stanovisko zasílám také stěžovateli.

Pokud Úřad práce České republiky – krajská pobočka pro hlavní město Prahu nebo Ministerstvo práce a sociálních věcí nepřijmou navržená opatření k nápravě nebo provedená opatření nebudou považovat za dostatečná, podle ustanovení § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vyrozumím nadřízený úřad a vládu, případně mohu o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jmen osob oprávněných jednat jménem Úřadu práce České republiky – krajské pobočky pro hlavní město Prahu nebo Ministerstva práce a sociálních věcí.

Brno 10. října 2018

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