



Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci rodičovského příspěvku paní A.

A. Závěry šetření

Paní A., nar. xxxx, bytem yyyy („stěžovatelka“), se na mě obrátila se stížností na postup Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Příbrami, kontaktního pracoviště Praha-západ („úřad práce“), v řízení o rodičovském příspěvku.

Prošetřením její záležitosti jsem shledal pochybení úřadu práce v tom, že:

- (1) nepořídil žádný záznam o poučení stěžovatelky při podání žádosti o rodičovský příspěvek;
- (2) po obdržení dotazu na navýšení rodičovského příspěvku nepoučil stěžovatelku, že nečerpá maximální možnou měsíční výši dávky;
- (3) neumožnil stěžovatelce novou volbu výše rodičovského příspěvku poté, co jí na základě rozhodnutí odvolacího orgánu byla dávka přiznána na další období.

Kromě pochybení úřadu práce jsem konstatoval také pochybení generálního ředitelství Úřadu práce České republiky a Ministerstva práce a sociálních věcí („ministerstvo“). Těmto úřadům jsem vytkl pochybení při metodickém vedení krajských poboček Úřadu práce České republiky spočívající v tom, že dočerpání částky rodičovského příspěvku vyplacené jiné osobě než přechodnému pěstounovi připouští až na základě odvolacího, přezkumného nebo soudního řízení.

B. Vyjádření úřadů

B.1 Úřad práce

Ředitelka Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Příbrami sdělila, že se plně ztotožňuje s mými závěry. Vedoucí oddělení nepojistných sociálních dávek této krajské pobočky seznámila s mojí zprávou o šetření všechna kontaktní pracoviště v daném kraji. Současně uložila vedoucím oddělení nepojistných sociálních dávek jednotlivých kontaktních pracovišť, aby při pravidelných poradách informovali o mých závěrech všechny své podřízené a zjištění ze šetření uvedli do zápisů z porad. Ve věci volby výše rodičovského příspěvku vedoucí oddělení nepojistných sociálních dávek doporučila jednotlivým kontaktním pracovištím, aby všechny obdobné případy konzultovala s jejím oddělením.

B.2 Generální ředitelství Úřadu práce České republiky

Generální ředitel Úřadu práce České republiky uvedl, že ministerstvo jakožto nadřízený orgán Úřadu práce České republiky metodicky usměrňuje jeho činnost. Generální ředitelství Úřadu práce České republiky pak pouze usměrňuje a koordinuje činnost krajských poboček Úřadu práce České republiky v souladu s nastavenými závaznými metodickými pokyny ministerstva. Tak generální ředitelství Úřadu práce České republiky postupovalo i v případě řešení problematiky stěžovatelky.



K umožnění nové volby výše rodičovského příspěvku poté, co úřad práce na základě odvolacího rozhodnutí přiznal stěžovatelce dávku na další období, generální ředitel uvedl, že úřad práce byl vázán závěrem ministerstva uvedeným v odvolacím rozhodnutí. Ministerstvo úřadu práce uložilo, aby postupovalo podle naposledy vydaného oznámení o výši dávky. Úřad práce nemohl stěžovatelce umožnit novou volbu výše dávky také z toho důvodu, protože tuto volbu nelze provést zpětně.

B.3 Ministerstvo

Ministr práce a sociálních věcí uvedl, že úmyslem ministerstva, a potažmo i zákonodárce, vždy bylo, aby se v souvislosti s péčí o jedno dítě poskytla maximálně celková částka rodičovského příspěvku stanovená zákonem, a to bez ohledu na počet pečujících osob. Pro ministerstvo je proto velmi těžko akceptovatelné, aby výklad Nejvyššího správního soudu uvedený v rozsudku ze dne 16. 5. 2017, č. j. 6 Ads 21/2017-23, byl zobecňován a vztažen na všechny případy, kdy dojde ke změně rodiny dítěte. K tomu dodal, že nijak nepochybně uvažuje úlohu Nejvyššího správního soudu při sjednocení správní praxe, ale má za to, že jeho úkolem je právo nalézat, a nikoli ho vytvářet nebo měnit.

Ministr práce a sociálních věcí upozornil, že obecná aplikace výkladu Nejvyššího správního soudu by mohla vést i k tak absurdním závěrům, kdy by plnou výši rodičovského příspěvku mohli čerpat například oba rodiče, kterým bylo dítě po rozvodu svěřeno do střídavé nebo společné péče. I v tomto případě totiž dochází k vytvoření dvou nových rodin. Podle něj je proto třeba usilovat o zpřesnění podmínek nároku na rodičovský příspěvek tak, aby bylo nepochybné, že při péči o totéž dítě náleží rodičovský příspěvek pouze jednou.

Ve věci poskytování základního poučení o možnostech volby výše rodičovského příspěvku ministr práce a sociálních věcí odkázal na přijatá opatření na základě jiného mého šetření. Ministerstvo v říjnu 2021 upravilo aplikaci pro zpracování dávek. Po této úpravě se do oznámení o přiznání a změně výše rodičovského příspěvku uvádí výše denního vyměřovacího základu, minimální, maximální a žadatelem o dávku zvolená výše rodičovského příspěvku a také podrobný rozpis splátek za jednotlivé měsíce při zvolené výši dávky. Ministerstvo má za to, že toto opatření poskytuje příjemcům rodičovského příspěvku dostatek informací, aby mohli přizpůsobit čerpání dávky potřebám rodiny.

Ohledně možnosti volby výše rodičovského příspěvku v případě, kdy úřad práce nově přizná rodiči nárok na dávku, který mu původně odepřel, vyjádřil souhlas s mým názorem. Za této situace rodič může provést novou volbu výše dávky.

C. Závěrečné hodnocení

Vítám opatření k nápravě, které přijal úřad práce. Souhlasím také, že přijaté úpravy aplikačního programu pro zpracování dávek poskytují příjemcům rodičovského příspěvku dostatek informací pro volbu výše dávky, která vyhovuje jejich situaci. Přijatá opatření však nepovažuji za dostatečná k řešení stěžovatelčiny situace. Vydávám proto své závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv. Součástí stanoviska je i návrh opatření k nápravě.



C.1 Volba výše rodičovského příspěvku

Pokud vyjde najevo, že úřad práce přiznal dávku v nesprávné výši, měl by z moci úřední zahájit řízení o přehodnocení dávky a přiznat jejímu příjemci správnou výši dávky (tzv. řízení o neprávem odepřené dávce). Doplatek chybně stanovené dávky může úřad práce poskytnout nejvýše 3 roky nazpět ode dne, kdy zjistil, že dávku přiznal v nižší výši, než příjemci dávky náležela.¹

Ředitelka Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Příbrami i ministr práce a sociálních věcí přisvědčili mému závěru, že úřad práce měl stěžovatelce umožnit novou volbu výše rodičovského příspěvku poté, co jí ministerstvo v odvolacím řízení umožnilo čerpat celkovou částku této dávky. Z jejich vyjádření však vyplývá, že nepodnikli ale žádné kroky k napravení tohoto stavu. **Úřad práce měl po zjištění svého pochybení zahájit řízení o neprávem odepřené dávce za červenec 2021 a doplatit stěžovatelce rozdíl mezi jí nově zvolenou výší dávky (37 002 Kč) a dříve vyplacenou dávkou (12 966 Kč).**

C.2 Okamžik umožnění čerpání plné výše rodičovského příspěvku novou pečující osobou

Úmysl zákonodárce, nevyplývá-li přímo ze zákona, by měl být zřejmý alespoň z důvodové zprávy. V daném případě však ani ze zákona o státní sociální podpoře, ani z důvodové zprávy k tomuto zákonu nevyplývá, že by zákonodárce chtěl poskytovat k jednomu dítěti pouze jeden rodičovský příspěvek. Uvedené potvrzuje i citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu, který se obsáhle věnuje výkladu § 30 odst. 1 ve spojení s § 31 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře.

Nedomnívám se, že by Nejvyšší správní soud tímto rozsudkem vytvářel nebo měnil právo. Soud pouze poskytl výklad platné právní úpravy, a to s přihlédnutím k účelu rodičovského příspěvku a úmyslu zákonodárce.

Se závěry tohoto rozsudku se plně ztotožňuji. I já mám za to, že nemožnost čerpání celkové částky rodičovského příspěvku při změně rodiny může mít, a to zejména u rodičů-osvojitelů, negativní dopad na soužití dítěte s novou rodinou. Na rozdíl od dlouhodobých pěstounů, rodiče-osvojitelé nedostávají žádnou odměnu za péči. Rodičovský příspěvek je tak jedinou dávkou, která jim alespoň částečně nahrazuje ztrátu příjmů po dobu péče o dítě. Poskytnutí této podpory pouze v rozsahu, v níž ji nečerpala předchozí pečující osoba, může v řadě případů vést k tomu, že „náhradní rodič“ bude muset volit, zda se věnovat péči o svěřené dítě, nebo vykonávat výdělečnou činnost. V podrobnostech odkazuji na své připomínky k novele zákona o státní sociální podpoře.²

K uváděnému příkladu ve věci čerpání rodičovského příspěvku oběma rodiči, kteří po rozvodu společně či střídavě pečují o dítě, sděluji, že popisovaná situace by neměla nastat. Zákon o státní sociální podpoře v § 7 odst. 1 stanoví, že nikdo nemůže být pro účely rodičovského příspěvku současně společně posuzován ve více rodinách. V případě rodičů a dětí doplňuje toto pravidlo odstavec 3 téhož ustanovení. Podle písmena a) citovaného ustanovení se rodiče, kterým soud po rozvodu svěřil dítě do střídavé nebo společné péče, musí dohodnout, se kterým z nich se dítě bude společně posuzovat.

1 Ustanovení § 53 odst. 1 písm. a) zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře.

2 Dostupné na <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/10978>.



Rodič, který dle dohody bude pobírat rodičovský příspěvek, nemůže, dle mého názoru, čerpat znovu celkovou částku rodičovského příspěvku. V případě rozvodu rodičů dítě nepřichází do zcela nové rodiny, jako je tomu u náhradní rodinné péče. O dítě stále pečují vždy alespoň jeden z rodičů.

V šetřeném případě však není spor o to, zda má stěžovatelka nárok na plnou výši rodičovského příspěvku. Tento nárok jí přiznalo již ministerstvo v odvolacím rozhodnutí ze dne 11. 10. 2021. Ministerstvu jsem vytýkal, že dočerpání částky rodičovského příspěvku vyplaceného předchozí pečující osobě připouští až na základě odvolacího, přezkumného nebo soudního řízení. V případě stěžovatelky tento postup vedl k tomu, že z částky 152 000 Kč, kterou před ní vyčerpala biologická matka nezletilého, získala pouze 7 592 Kč.

Pro daný postup nespátřuji opodstatnění. Jak jsem uvedl ve zprávě o šetření, vztažení výkladu Nejvyššího správního soudu na konkrétní případ zpravidla nevyžaduje hlubší správní úvahu. Úřad práce v zásadě musí posoudit pouze to, zda má nová pečující osoba nárok na rodičovský příspěvek a zda nejde o tutéž rodinu, která ve vztahu k dítěti dříve čerpala tuto dávku. Jestliže si na obě otázky odpoví kladně, měl by nové pečující osobě bez dalšího umožnit čerpání celkové částky rodičovského příspěvku.

Pokud si úřad práce v nějakém konkrétním případě nebude jistý, zda došlo ke změně rodiny, může danou věc prokonzultovat s nadřízeným orgánem. **Jsem však přesvědčen, že není nezbytné, aby úvahu o aplikovatelnosti předmětného závěru Nejvyššího správního soudu prováděl ve všech případech až nadřízený orgán, případně soud.**

C.3 Vyplacení nevyčerpané části rodičovského příspěvku

Obdobnou situací, v jaké se aktuálně nachází stěžovatelka, se již zabýval Krajský soud v Ostravě („krajský soud“).³ Podle krajského soudu nové pečující osobě nemůže jít k tíži, že postupovala podle nesprávného poučení správního orgánu o tom, že má nárok na rodičovský příspěvek pouze ve výši dosud vyčerpané částky dříve pečujícím rodičem. Krajský soud proto uzavřel, že je namístě aplikovat § 53 odst. 1 písm. a) zákona o státní sociální podpoře. Závěry krajského soudu potvrdil i Nejvyšší správní soud.⁴ Ten navíc vytkl ministerstvu a úřadu práce, že tzv. řízení o neprávem odepřené dávce nezahájily z moci úřední.

Stěžovatelka se domáhala navýšení rodičovského příspěvku s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2017, č. j. 6 Ads 21/2017-23, již v červenci 2020. Úřad práce ji v souladu s pro něj závazným stanoviskem ministerstva poučil, že předmětného rozsudku se může dovolávat až v odvolání proti rozhodnutí o zániku nároku na dávku. Ministerstvo následně vyhovělo odvolání stěžovatelky, zrušilo rozhodnutí úřadu práce a zastavilo řízení ve věci zániku nároku na dávku.

Mám za to, že úřad práce měl na základě závěrů odvolacího rozhodnutí buď sám, nebo na pokyn ministerstva zahájit z moci úřední řízení o neprávem odepřené dávce a doplatit stěžovatelce nevyčerpanou část rodičovského příspěvku.

³ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 6. 2020, č. j. 19 Ad 2/2020-30; dostupné na <https://vyhledavac.nssoud.cz/DokumentOriginal/Html/416964>.

⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2022, č. j. 10 Ads 279/2020-35; dostupné na <https://vyhledavac.nssoud.cz/DokumentOriginal/Html/687886>.



Úřad práce věděl, že stěžovatelka se již v červenci 2020 domáhala navýšení dávky. Musel si být rovněž vědom, že stěžovatelka nestihne při zvolené měsíční výši dávky dočerpát celou zbývající částku rodičovského příspěvku do 4 let věku jí svěřeného dítěte. Doručení odvolacího rozhodnutí proto pro něj mělo být podnětem k zahájení řízení o neprávem odepřené dávce. Domnívám se však, že úřad práce na nevyplacenou část dávky nenahlížel jako na dávku neprávem odepřenou, a to právě kvůli stanovisku ministerstva. Z pohledu úřadu práce až ministerstvo svým rozhodnutím přiznalo stěžovatelce oprávnění k dočerpání části dávky vyplacené biologické matce nezletilého.

Protože úřad práce nezahájil řízení o neprávem odepřené dávce, očekával jsem, že mu ministerstvo po obdržení méj zprávy o šetření přikáže, aby zahájil toto řízení a poskytl stěžovatelce doplatek v rozsahu dosud nevyplacené části rodičovského příspěvku. Z obdržených vyjádření však vyplývá, že se tak nestalo.

D. Opatření k nápravě

Úřadu práce navrhuji, aby v rámci řízení o neprávem odepřené dávce doplatil stěžovatelce dosud nevyplacenou část rodičovského příspěvku.

Ministerstvu práce a sociálních věcí navrhuji, aby:

- (A) vydalo nové stanovisko, v němž připustí možnost čerpání celkové výše rodičovského příspěvku při změně rodiny bez toho, aniž by se tohoto práva nová pečující osoba musela dovolávat v rámci odvolacího, přezkumného nebo soudního řízení;**
- (B) seznámilo s novým stanoviskem generální ředitelství a všechny krajské pobočky Úřadu práce České republiky.**

Závěrečné stanovisko zasílám ředitelce Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Příbrami a ministroví práce a sociálních věcí. Žádám je, aby mi podle § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělili, zda provedli navržené opatření k nápravě. Odpověď očekávám v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska.

Stanovisko zasílám také generálnímu řediteli Úřadu práce České republiky a stěžovatelce.

Brno 12. dubna 2023

JUDr. Stanislav Křeček
veřejný ochránce práv
(podepsáno elektronicky)