



Zpráva o šetření ve věci vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání

Na základě podnětu paní A., bytem xxxxxx (dále také „stěžovatelka“), zahájila moje zástupkyně šetření postupu Úřadu práce České republiky – krajské pobočky ve Zlíně, kontaktního pracoviště v Holešově (dále také „úřad práce“), ve věci vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání.

Od 1. července 2022 jsem se dalšího vyřízení věci ujal já a dospěl jsem k následujícím závěrům.

A. Shrnutí závěrů

Uchazeč o zaměstnání, který pracuje na dohodu o pracovní činnosti, je povinen úřadu práce **výkon této činnosti oznámit**, a to bez ohledu na výši měsíčního výdělku nebo odměny. Oznámení je povinen učinit při podání žádosti o zprostředkování zaměstnání nebo **nejpozději v den nástupu k výkonu této činnosti. Samotné uzavření dohody o pracovní činnosti, pokud nedojde k její aktivní realizaci a k výkonu práce, nepodléhá splnění oznamovací povinnosti.**

Úřad práce stěžovatelku opakovaně vyřadil z evidence uchazečů o zaměstnání, protože nesplnila povinnost oznámit výkon činnosti na základě DPČ uzavřených ve dnech 16. 10. 2020 a 17. 7. 2021. Z vyjádření zaměstnavatele však vyplynulo, že k výkonu práce v případech obou uvedených dohod vůbec nedošlo.

Úřad práce pochybil tím, že nesprávně posoudil jednání stěžovatelky jako maření součinnosti s úřadem práce bez vážného důvodu a vyřadil ji z evidence uchazečů o zaměstnání.

B. Skutková zjištění

Stěžovatelka v podnětu uvedla, že byla vedena v evidenci úřadu práce dvakrát. Do první evidence byla zařazena dne 7. října 2020. Rozhodnutím úřadu práce byla z této evidence zpětně vyřazena od 16. října 2020, neboť bez vážných důvodů neoznámila úřadu práce výkon nekolidujícího zaměstnání – činnost na základě dohody o pracovní činnosti.

Do druhé evidence byla zařazena dne 31. srpna 2021. Rozhodnutím úřadu práce byla rovněž z této druhé evidence vyřazena, a to z totožných důvodů – nesplnění oznamovací povinnosti v souvislosti s výkonem nekolidujícího zaměstnání. Úřad práce obě rozhodnutí odůvodnil tím, že stěžovatelka uzavřela DPČ s agenturou práce B., spol. s r. o., IČO XXXXXXXX (dále také „zaměstnavatel“ nebo „agentura práce“), a tuto skutečnost úřadu práce neoznámila. Následně úřad práce rozhodl o povinnosti stěžovatelky vrátit poskytnutou podporu v nezaměstnanosti ve výši 20 282 Kč.

Stěžovatelka k celé záležitosti uvedla, že u uvedené agentury práce projevila zájem o brigádu a agentura jí nabídla uzavření dohody o pracovní činnosti. Po uzavření dohody jí však agentura práce sdělila, že nemá pro brigádníky práci, proto na tuto brigádu vůbec nenastoupila. Žádala agenturu práce, ať jí dohodu zruší, ale zástupkyně agentury ji přesvědčila, že pokud má nulový výdělek, nebude mít s dohodou na úřadu práce žádný problém. Telefonicky se informovala na Okresní správě sociálního zabezpečení v Kroměříži a tam jí sdělili totéž. Proto byla velmi překvapena, že i když na brigádu fakticky



nenastoupila, její jednání úřad práce hodnotil jako nesplnění oznamovací povinnosti a vyřadil ji z evidence.

C. Právní hodnocení

V evidenci uchazečů o zaměstnání mohou být vedeny i osoby pracující na dohodu o pracovní činnosti, pokud jejich měsíční odměna za tuto činnost nepřesáhne polovinu minimální mzdy. Uchazeč o zaměstnání, který pracuje na dohodu o pracovní činnosti, je však povinen úřadu práce **výkon této činnosti oznámit**, a to bez ohledu na výši měsíčního výdělku nebo odměny. Je povinen tak učinit při podání žádosti o zprostředkování zaměstnání nebo **nejpozději v den nástupu k výkonu této činnosti**.¹

Úřad práce vyřadí uchazeče z evidence uchazečů o zaměstnání, jestliže bez vážného důvodu nesplní povinnost stanovenou v § 25 odst. 3 zákona o zaměstnanosti.²

V rámci šetření jsem si od úřadu práce vyžádal vyjádření. Z vyjádření úřadu práce vyplynulo, že stěžovatelka měla se zaměstnavatelem uzavřené celkem tři DPČ (ze dnů 16. 10. 2020, 2. 7. a 17. 7. 2021), přičemž úřadu práce ohlásila pouze dohodu uzavřenou dne 2. 7. 2021.

Stěžovatelka během šetření upřesnila, že nenastoupila na dohodu uzavřenou dne 16. 10. 2020 ani na dohodu uzavřenou dne 17. 7. 2021. Vykonávala pouze práci na základě dohody ze dne 2. 7. 2021, kdy úřadu práce řádně a včas dokládala dosažený výdělek. Stěžovatelka dále uvedla, že na to, že nevykonávala práci ani na jednu z dohod, upozornila úřad práce na poslední schůzce před vyřazením z evidence, která se konala v říjnu 2021, přesto úřad práce tyto skutečnosti nezohlednil.

Pro ověření skutečností tvrzených stěžovatelkou jsem požádal jednatelku agentury práce o informaci, zda došlo ke skutečné realizaci všech dohod uzavřených se stěžovatelkou.

Ve vyjádření ze dne 9. 9. 2022 agentura práce prostřednictvím svého zástupce C. potvrdila, že se stěžovatelkou byly uzavřeny zmiňované tři DPČ. Zástupce agentury v potvrzení **výslovně uvedl, že k výkonu práce – přidělení k uživateli D., pozice pokladní – skutečně proběhlo jen u dohody o pracovní činnosti uzavřené dne 2. 7. 2021**. U ostatních dvou DPČ ze dnů 16. 10. 2020 (pokladní D.) a 17. 7. 2021 (doplňovač zboží E.) k realizaci dohody a výkonu práce nedošlo.

Zástupce agentury mě dále informoval, že uzavírání dohody o pracovní činnosti na dobu neurčitou představuje pro jejich agenturu práce běžnou praxi. Poukázal na to, že se může stát, že k realizaci nedojde z různých důvodů, např. uživatel (např. D.) zruší poptávku zajištění směn nebo zaměstnanci nabídnuté směny nevyhovují a neodpracuje je (nenastoupí), ale DPČ zůstává stále platná, pro případ, že zaměstnanec někdy opět projeví zájem o práci.

Úřad práce ve vyjádření poukázal na to, že u obou uvedených evidencí byla stěžovatelka prokazatelně poučena o právech a povinnostech uchazeče o zaměstnání a že v rámci správních řízení měla možnost se vyjádřit před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům, této

1 Podle ustanovení § 25 odst. 3 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o zaměstnanosti“).

2 Podle ustanovení § 31 odst. 1 písm. b) bodu 2. zákona o zaměstnanosti.



možnosti však nevyužila. Stěžovatelka rozhodnutí nenapadla odvoláním, proto rozhodnutí nabylo právní moci dne 6. 11. 2021. Úřad práce se ohradil, že pokud stěžovatelce bylo cokoli nejasného, mohla se obrátit na svého poradce-specialistu, případně jeho nadřízeného.

Pro posouzení postupu úřadu práce je v první řadě nezbytné zabývat se **otázkou výkladu oznamovací povinnosti dle § 25 odst. 3 zákona o zaměstnanosti**. Konkrétně je třeba vyřešit, zda povinnost oznámit práci na dohodu o pracovní činnosti dopadá i na uchazeče o zaměstnání, který dohodu sice uzavřel, ale nikdy ji nevykonával. Postup úřadu práce je dále třeba vyhodnotit z hlediska principů vyplývajících z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu týkající se vyřazení z evidence.

Otázkou interpretace oznamovací povinnosti se zabýval Nejvyšší správní soud v rozhodnutí³ z roku 2014, kdy konstatoval, že při výkladu § 25 odst. 3 zákona o zaměstnanosti je třeba vycházet z jejího smyslu a účelu. Zdůraznil, že „*smyslem oznamovací povinnosti je zejména zajistit povědomí úřadu práce o výkonu tzv. nekolidujících zaměstnání, aby mohl soustavně ověřovat splnění podmínek pro zařazení v evidenci uchazečů o zaměstnání; proto je také uchazeč o zaměstnání povinen úřadu práce pravidelně dokladovat též výši výdělků dosaženého v nekolidujícím zaměstnání*“.⁴

K otázce interpretace oznamovací povinnosti podle § 25 odst. 3 v případě, že k výkonu kolidujícího zaměstnání nedošlo, se vyjádřil rovněž Městský soud v Praze.⁵ Ačkoli se posuzovaný případ odehrál za účinnosti předchozí právní úpravy,⁶ která vázala splnění oznamovací povinnosti na samotné uzavření pracovněprávního vztahu, soud zde explicitně stanovil pravidlo výkladu této právní povinnosti po nabytí účinnosti nové právní úpravy, tedy po datu 31. 12. 2010. Soud v posuzovaném případě výslovně uvedl, že „*ze znění ustanovení § 25 odst. 3 účinného do 31. 12. 2010 je zřejmé, že povinností žalobce bylo nahlásit již samotné uzavření předmětné dohody o provedení práce. Na rozdíl od současné právní úpravy nebylo v době rozhodování správního orgánu podstatné, zda žalobce skutečně nastoupil do zaměstnání, či práci vykonával, ale byl povinen tuto informaci bez dalšího sdělit.*“

Z výše uvedeného je nesporné, že do 31. 12. 2010 bylo pro splnění oznamovací povinnosti podle § 25 odst. 3 zákona o zaměstnanosti právně významné samotné uzavření pracovněprávního vztahu. Počínaje datem 1. 1. 2011 je pro splnění oznamovací povinnosti třeba brát v úvahu i to, zda došlo ke skutečnému výkonu práce. Pokud by k výkonu práce stěžovatelka skutečně nastoupila, musela by pochopitelně výkon nekolidujícího zaměstnání oznámit, a to nejpozději do dne zahájení výkonu činnosti. Den nástupu k výkonu činnosti, tedy poslední den lhůty pro splnění oznamovací povinnosti, však v případě obou dohod stěžovatelky dosud nenastal.

3 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2014, č. j. 6 Ads 223/2014; dostupné na www.nssoud.cz.

4 Převzato z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2014, č. j. 6 Ads 223/2014; dostupné na www.nssoud.cz.

5 Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 9. 2013, č. j. 1 Ad 26/2011-56.

6 Předchozí právní úprava pozbyla účinnosti dne 31. 10. 2010. Ustanovení § 25 odst. 3 zákona o zaměstnanosti bylo novelizováno zákonem č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí, ve znění pozdějších předpisů, a to s účinností od 1. 1. 2011.



Na případu stěžovatelky je možné vysledovat běžnou praxi agentur práce, které potřebují pružně reagovat na poptávku uživatele, přičemž s brigádníky uzavírají třeba i několik DPČ bez časového určení. Bylo by zcela proti smyslu a účelu zákona, pokud by i v takových případech museli uchazeči uzavření dohody oznamovat úřadu práce, a to i v případech, když v dané chvíli nemá agentura o jejich práci zájem a k její realizaci v praxi nedojde.

Pokud je uchazeč o zaměstnání sankčně vyřazen z evidence, může to pro něj mít závažné důsledky, proto je vždy třeba v rámci správního řízení, které vyřazení předchází, důsledně postupovat v souladu s ustanovením § 3 správního řádu⁷ a **zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti** (zásada materiální pravdy), tzn., ověřit, zda v případě stěžovatelky došlo k výkonu práce na dohodu o pracovní činnosti.

K povinnosti zjišťovat všechny relevantní okolnosti před vydáním rozhodnutí ve věci vyřazení z evidence se již několikrát vyjádřil Nejvyšší správní soud, když konstatoval, že: „*Veřejným zájmem, který plní, a základní funkcí, kterou zastává úřad práce, je zprostředkování zaměstnání. K tomuto účelu má veškerá činnost úřadu vést. Správní orgán proto měl pro zajištění této své primární funkce před vydáním rozhodnutí o vyřazení zjišťovat veškeré relevantní okolnosti, které by svědčily pro případné vážné důvody na straně uchazeče, neboť účelem činnosti úřadu práce je zprostředkovat uchazečům zaměstnání, a nikoli je vyřazovat.*⁸ [...]“

Úřad práce tak v uvedeném případě nepostupoval. Pokud vyšlo najevo, že stěžovatelka má uzavřené s totožným zaměstnavatelem (agenturou práce) další dvě dohody o pracovní činnosti s nulovým výdělkem, měl úřad práce před zahájením řízení o vyřazení z evidence (nebo v jeho průběhu) prověřit, zda jsou skutečně dány důvody pro vyřazení stěžovatelky z evidence uchazečů o zaměstnání. **Samotné uzavření dohody o pracovní činnosti, pokud nedojde k její aktivní realizaci, nepodléhá splnění oznamovací povinnosti uvedené v ustanovení § 25 odst. 3 zákona o zaměstnanosti.** Uchazeč musí práci na základě DPČ začít vykonávat. Je třeba zdůraznit, že úřad práce byl s agenturou práce v pravidelném kontaktu. Agentura práce totiž úřadu práce měsíčně zasílala potvrzení o výši dosaženého výdělku. V této situaci by nebylo pro úřad práce nikterak zatěžující, pokud by zástupce agentury oslovil a ověřil skutečný výkon činnosti stěžovatelky na základě dalších dvou DPČ. K prověření skutkového stavu mělo bezesporu dojít i v reakci na tvrzení stěžovatelky na kontaktní schůzce konané v říjnu 2021, kde měla úřadu práce sdělit, že práci na další dohody o pracovní činnosti nevykonávala, naopak agenturu práce žádala o jejich zrušení.

Nejvyšší správní soud již také několikrát vyslovil závěr,⁹ že „*uchazeči mají být z evidence vyřazováni v důsledku jejich nekorektního, liknavého či nedisciplinovaného přístupu*“. Správní orgány by podle Nejvyššího správního soudu měly zohlednit, zda se nejedná o **účelové a úmyslné vyhýbání** se povinností uchazeče o zaměstnání a zda se uchazeč aktivně snaží vzniklou situaci adekvátními prostředky řešit. O účelovém a úmyslném vyhýbání se povinností lze jen stěží hovořit v případě stěžovatelky, která s úřadem práce po celou dobu své evidence bezkonfliktně **spolupracovala a řádně** vůči úřadu práce plnila všechny své povinnosti. Pro tento závěr svědčí i to, že práci na jedinou dohodu o pracovní

7 Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

8 Převzato z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2009, č. j. 4 Ads 161/2008; www.nssoud.cz.

9 Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2014, č. j. 4 Ads 109/2013-28; www.nssoud.cz.



činnosti, kterou stěžovatelka skutečně vykonávala, úřadu práce včas ohlásila a pravidelně dokládala potvrzení o výši dosaženého výdělku.

To, že se stěžovatelka nedotázala na oznamovací povinnost své poradkyně, nemůže vyvážit závažný nežádoucí důsledek, který v jejím případě nastal. Vyřazením z evidence se dostala do velmi tíživé sociální situace. Aby mohla uhradit dluh na zdravotním pojištění, který jí v důsledku opakovaného vyřazení z evidence vznikl, musela požádat o pomoc své rodiče, starobní důchodce. Za účelem úhrady nedoplatku na podpoře nezaměstnanosti ve výši 20 282 Kč uzavřela s úřadem práce splátkový kalendář, který řádně splácí. Aktivně se snaží o to, aby namísto „nejistých“ dohod o pracovní činnosti získala zaměstnání na plný úvazek, a byla tak schopna vyrovnat všechny své závazky, které jí v důsledku vyřazení z evidence vznikly.

Úřad práce před vydáním rozhodnutí ve věci stěžovatelky nezjistil dostatečně skutkový stav, a především nezohlednil konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se vyřazování z evidence uchazečů o zaměstnání, resp. výkladu oznamovací povinnosti podle § 25 odst. 3 zákona o zaměstnanosti.

Dospěl jsem k závěru, že úřad práce pochybil tím, že nesprávně posoudil jednání stěžovatelky jako maření součinnosti s úřadem práce bez vážného důvodu a vyřadil ji z evidence uchazečů o zaměstnání.

D. Informace o dalším postupu

Zprávu zasílám ředitelce Úřadu práce České republiky – krajské pobočky ve Zlíně Mgr. Miriam Majdyšové a žádám, aby se ve lhůtě **30 dnů** od jejího doručení vyjádřila ke zjištěným pochybením a informovala mě o přijatých opatřeních k nápravě.

Stěžovatelce jsem doporučil, aby podala k úřadu práce podnět k zahájení přezkumného řízení.

Vzhledem k brzkému uplynutí lhůty úřad práce žádám, aby **bezodkladně přijal konkrétní opatření k nápravě spočívající v provedení přezkumného řízení na základě podnětu stěžovatelky a zrušení obou rozhodnutí o vyřazení stěžovatelky z evidence uchazečů o zaměstnání.**

Pokud se úřad práce rozhodne řízení ve věci nezahájit, žádám jej o neprodlené předání věci Ministerstvu práce a sociálních věcí k provedení přezkumného řízení dle § 95 odst. 2 správního řádu.¹⁰

Zprávu zasílám rovněž stěžovatelce.

Brno 5. října 2022

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
veřejný ochránce práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

¹⁰ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.