



Zpráva o šetření ve věci podpory v nezaměstnanosti

Na veřejného ochránce práv se obrátila paní A., bytem xxx (dále také „stěžovatelka“), která nesouhlasila s tím, že jí Úřad práce České republiky, krajská pobočka pro hl. město Prahu, kontaktní pracoviště Praha 4 (dále jen „úřad práce“), přiznal podporu v nezaměstnanosti z průměrné mzdy v národním hospodářství a nikoli z průměrného měsíčního čistého výdělku z posledního zaměstnání.

Na základě podnětu stěžovatelky zahájila má tehdejší zástupkyně šetření¹ postupu úřadu práce ve věci podpory v nezaměstnanosti. Od 1. července 2022 jsem převzal vyřizování uvedeného podnětu.

A. Shrnutí závěrů

A.1 Výše podpory v nezaměstnanosti

Úřad práce nepochybil, když stěžovatelce stanovil podporu v nezaměstnanosti speciálním koeficientem z průměrné mzdy v národním hospodářství podle ustanovení § 51 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti, protože splnila podmínku získání doby důchodového pojištění tzv. náhradním zaměstnáním.

A.2 Oznámení o podpoře v nezaměstnanosti

Úřad práce pochybil tím, že vydané oznámení o podpoře v nezaměstnanosti neobsahuje, byť jen stručné a přiléhavé vysvětlení, z jakých skutečností při stanovení podpory v nezaměstnanosti vycházel. Nepostupoval tak v souladu s principy dobré správy – s principem přesvědčivosti a efektivnosti.

B. Skutková zjištění

Stěžovatelka požádala dne 19. ledna 2022 úřad práce o zprostředkování zaměstnání a o podporu v nezaměstnanosti. Úřad práce vydal rozhodnutí, v jehož odůvodnění absentovalo vysvětlení, proč jí přiznal podporu v nezaměstnanosti v nižší částce, než v jaké očekávala. Nedoověděla se tak, z jakého příjmu se počítala podpora atd. Stěžovatelka nesouhlasila s přiznanou výší podpory v nezaměstnanosti a bránila se „odvoláním“. Úřad práce vydal rozhodnutí, v němž potvrdil sníženou výši podpory v nezaměstnanosti a v němž teprve rozhodnutí řádně odůvodnil.

C. Právní hodnocení

V podnětu i v podání adresovaném úřadu práce, označeném jako odvolání, stěžovatelka nesouhlasila s přiznanou výší podpory. Měla za nespravedlivé, že i když podmínky pro nárok splnila, přiznaná procentuální výše podpory neodpovídá jejímu slušnému

1 Podle ustanovení § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.



předchozímu výdělků. Proto podala “odvolání”. Úřad práce posoudil podání podle obsahu, nikoli podle označení, a rozhodl tak o námitkách², které podala včas.

Má tehdejší zástupkyně zahájila šetření, protože v rozhodnutí – oznámení o podpoře v nezaměstnanosti, které jako první písemnost úřad práce stěžovatelce zaslal – **postrádala bližší vysvětlení, proč jí úřad práce přiznal tak nízkou podporu v nezaměstnanosti**. K tomu si vyžádala vyjádření úřadu práce.

C.1 Výše podpory v nezaměstnanosti

Podle § 39 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti má nárok na podporu v nezaměstnanosti uchazeč o zaměstnání, který získal v rozhodném období zaměstnáním nebo jinou výdělečnou činností dobu důchodového pojištění podle zvláštního právního předpisu³ v délce alespoň 12 měsíců. Rozhodným obdobím pro posuzování nároku na podporu v nezaměstnanosti jsou podle § 41 odst. 1 zákona o zaměstnanosti poslední 2 roky před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání.

Není-li splněna podmínka stanovená v § 39 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti předchozím zaměstnáním, lze tuto podmínku splnit i **započtením náhradní doby zaměstnání**.

Podle zákona o zaměstnanosti se za náhradní dobu zaměstnání považuje také **doba trvání dočasné pracovní neschopnosti** osoby po skončení výdělečné činnosti, která zakládala její účast na nemocenském pojištění podle zvláštního právního předpisu, pokud si tato osoba nepřivodila dočasnou pracovní neschopnost úmyslně, a pokud tato dočasná pracovní neschopnost vznikla v době této výdělečné činnosti nebo v ochranné lhůtě podle zvláštního právního předpisu.⁴

Výše podpory v nezaměstnanosti je zásadně odvislá od průměrného měsíčního čistého výdělku **v posledním ukončeném zaměstnání** v rozhodném období podle pracovněprávních předpisů⁵.

Pokud však uchazeč splní podmínku doby předchozího zaměstnání **započtením náhradní doby a tato doba se posuzuje jako poslední zaměstnání**, což je právě případ stěžovatelky, potom se podpora v nezaměstnanosti **nevypočítává** z průměrného měsíčního čistého výdělku, ale stanoví se speciálním koeficientem z průměrné mzdy v národním hospodářství v předchozím období⁶, která v tu dobu činila 37 047 Kč.

2 Podle § 39a odst. 2 zákona o zaměstnanosti.

3 Ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) a odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

4 Ve smyslu § 41 odst. 3 písm. g) zákona o zaměstnanosti.

5 Viz ustanovení § 50 odst. 1 zákona o zaměstnanosti.

6 Podle § 51 odst. 3 zákona o zaměstnanosti se podpora stanoví za první 2 měsíce jako 0,15násobek, za další 2 měsíce jako 0,12násobek a po zbývajících podpůrčí dobu jako 0,11násobek průměrné mzdy v národním hospodářství za 1.-3. čtvrtletí kalendářního roku předcházejícího kalendářnímu roku, ve kterém byla podána žádost o tuto podporu.



Stěžovatelka byla naposledy po skončení posledního zaměstnání u zaměstnavatele B., o. p. s., v pracovní neschopnosti trvající v ochranné době od 21. 12. 2021 do 16. 1. 2022, kdy jí byla pracovní neschopnost ukončena. Žádost o zprostředkování zaměstnání a žádost o podporu v nezaměstnanosti podala dne 19. 1. 2022. Protože stihla podat obě žádosti do 3 dnů od skončení pracovní neschopnosti, podle zákona o zaměstnanosti se počátek její evidence u úřadu práce i vznik nároku na podporu předsunuly na den 17. 1. 2022, tj. následující den po skončení pracovní neschopnosti.⁷

Dospěl jsem k závěru, že úřad práce nepochybil, když stěžovatelce stanovil podporu v nezaměstnanosti speciálním koeficientem z průměrné mzdy v národním hospodářství podle ustanovení § 51 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti, protože splnila podmínku získání doby důchodového pojištění tzv. náhradním zaměstnáním.

C.2 Oznámení o podpoře v nezaměstnanosti

O podpoře v nezaměstnanosti **vydá krajská pobočka úřadu práce rozhodnutí, jestliže** se podpora v nezaměstnanosti nepřiznává; podpora v nezaměstnanosti se přiznává podle § 50 odst. 3 věty druhé; jsou důvodné pochybnosti o době posledního zaměstnání uchazeče o zaměstnání podle § 39 odst. 1 písm. a); uchazeč o zaměstnání nedoložil řádně průměrný měsíční čistý výdělek (§ 50) nebo jsou o jeho výši důvodné pochybnosti; rozhoduje o námitkách podle § 39a odst. 3 nebo je dán důvod pro zastavení správního řízení.⁸

Rozhoduje-li krajská pobočka úřadu práce o podpoře v nezaměstnanosti v **případech, kdy se nevydává rozhodnutí**, je povinna uchazeči o zaměstnání **doručit písemné oznámení** o podpoře v nezaměstnanosti a její výši. Toto písemné oznámení se doručuje do vlastních rukou.⁹

Pokud správní úřad rozhoduje o nároku žadatele, je povinen uvést v odůvodnění rozhodnutí důvody výroku, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů a informace o tom, jak se vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.¹⁰

Odůvodnění rozhodnutí musí vytvářet oporu pro výrok rozhodnutí. Řádné odůvodnění rozhodnutí je podmínkou jeho přezkoumatelnosti. Pokud některá z výše uvedených skutečností v odůvodnění chybí, zapříčiní, že je rozhodnutí nepřezkoumatelné.

Mgr. Jan Tvrdek, pověřený řízením Úřadu práce ČR, krajské pobočky pro hl. město Prahu, ve svém vyjádření vysvětlil principy nové právní úpravy při rozhodování v řízení o podpoře v nezaměstnanosti. Poukázal na předchozí období trvající pandemie Covid-19, která si vyžádala změny v přístupu úřadu práce k žadatelům o zprostředkování zaměstnání a o podporu v nezaměstnanosti. Zejména z důvodu častého omezení zpřístupnění úřadů práce k zabránění šíření nákazy koronaviru, byla za účelem zachování kontinuálního

7 Podle § 26 odst. 1 zákona o zaměstnanosti.

8 Podle § 39 odst. 3 zákona o zaměstnanosti.

9 Podle § 39a odst. 1 zákona o zaměstnanosti.

10 Podle § 68 odst. 3 správního řádu.



fungování úřadů práce podpořena možnost bezkontaktního přijetí žádostí. Nově tak byl zákonem č. 248/2021 Sb. s účinností od 1. 7. 2021 zaveden institut „Oznámení o podpoře v nezaměstnanosti“¹¹. Oznámení má být **stručným vyjádřením o stavu nároku a výši podpory s informací** o možnosti bránit se námitkami v případě nesouhlasu s oznámením budoucího postupu úřadu práce. Pokud žadatel námitky podá, rozhoduje o nich formou rozhodnutí krajská pobočka úřadu práce. Toto konečné rozhodnutí ve věci prvostupňového úřadu práce musí už obsahovat podrobné odůvodnění včetně informace o řádném opravném prostředku – odvolání. Mgr. Tvrdek mě informoval, že cílem novely bylo zejména urychlit, zkrátit řízení, ale také odlehčit práci oprávněným úředním osobám. Sám však připustil, že se tento nový „způsob“ rozhodování o podpoře nesetkal s bezproblémovým přijetím, jak ze strany odborné, tak i laické veřejnosti. Povinnost stručně odůvodnit oznámení o podpoře plyne úřadu práce z ustanovení § 154 a 158 odst. 1 správního řádu, která odkazují na přiměřené použití § 68, tj. na přiměřené použití pravidel o odůvodnění a jeho obsahu.

Zjistil jsem, že zcela nová ustanovení § 39 odst. 3 a § 39a zákona o zaměstnanosti se stala součástí novely na základě poslaneckého pozměňovacího návrhu. Iz odůvodnění pozměňovacího návrhu vyplývá, že záměrem navrhované úpravy bylo zjednodušení procesu přiznávání podpory v nezaměstnanosti. Krajská pobočka úřadu práce je tak povinna vydat rozhodnutí o podpoře v nezaměstnanosti **pouze v určitých zákonem stanovených případech** (například v případě, že podpora v nezaměstnanosti se nepřiznává aj.).

V případech, **kdy není vydáváno rozhodnutí o podpoře v nezaměstnanosti**, vydá krajská pobočka úřadu práce oznámení o podpoře. Zjednodušení podle odůvodnění pozměňovacího návrhu spočívá formálně v tom, že oznámení oproti rozhodnutí neobsahuje odůvodnění a úřad práce nemá povinnost seznamovat účastníka řízení s podklady pro vydání rozhodnutí. Procesní práva uchazeče o zaměstnání jsou zachována tím, že může proti oznámení podat do 15 dnů námitky.

Nový režim postupu úřadu práce dopadl i na případ stěžovatelky. Úřad práce po prvotním seznámení s žádostí vydal dne 21. 2. 2022 „rozhodnutí“ formou oznámení o podpoře v nezaměstnanosti, ve kterém ji současně poučil o možnosti uplatnit námitky do 15 dnů ode dne obdržení rozhodnutí.

Vnímám důvody, které vedly k změně právní úpravy. Jsem však přesvědčen, že snaha o zjednodušení procesu správního rozhodování by neměla mít dopad na postavení žadatele ve správním řízení a na kvalitu poskytnutých informací. Pokud má být oznámení **stručným vyjádřením o stavu nároku a výši podpory, tak by mohlo a mělo obsahovat alespoň nejzákladnější informaci o tom, z jaké částky a jakou procentní výměrou (případně koeficientem) se podpora v nezaměstnanosti v každém konkrétním případě vypočítala, a proč byl zvolen právě tento způsob**. I když má být oznámení o podpoře zjednodušením procesu, měl by si tento mezikrok stále zachovat alespoň základní informační hodnotu, aby žadatel o podporu obdržel jasné sdělení o stavu nároku a mohl se případně rozhodnout, zda se bude bránit námitkami. Protože jinak bychom připustili, že

¹¹ Ustanovení § 39a zákona o zaměstnanosti.



nový institut oznámení o podpoře v nezaměstnanosti je pouhý formální mezikrok vložený do standardního správního řízení o podpoře v nezaměstnanosti, na který účastník řízení téměř vždycky reaguje námitkami, zejména když není spokojen s výší podpory. Domnívám se, že v takovém případě je efekt nové právní úpravy minimální, když v podstatě spíše zatěžuje pracovníky úřadu práce, kteří musí ze zákona zpracovat formální oznámení o podpoře, a prodlužuje dobu, kdy uchazeč obdrží fyzicky finanční podporu. Konečná podoba oznámení o podpoře je na přístupu každého kontaktního pracoviště úřadu práce. Mohu podotknout, že pokud oznámení již obsahuje standardně informaci o výši podpory v nezaměstnanosti, musel úřad práce k tomuto závěru předchozím výpočtem dospět. Nevidím tudíž další zvýšení zátěže úřadu práce v tom, že v oznámení pouze shrne stručně své kroky. Troufám si říct, že tuto informaci lze promítnout do dvou vět.

Považuji za důležité zopakovat, že smyslem podpory v nezaměstnanosti je alespoň částečně finančně kompenzovat příjem uchazeči o zaměstnání, který se z důvodu ztráty zaměstnání může ocitnout v tíživé sociální situaci. Systém podpory v nezaměstnanosti vychází jednoznačně z principu „zásluhovosti“: Kdo po stanovenou dobu přispíval výdělečnou činností na státní politiku zaměstnanosti, si zaslouží, aby byl státem finančně podpořen v době, kdy přišel o možnost získat finanční prostředky na zabezpečení své a své rodiny. Pokud není finanční podpora žadateli k dispozici v nejbližší možné době, kdy přijde o příjem z výkonu činnosti, vyznívají ustanovení o snaze podpořit nezaměstnané ze strany státu spíše proklamativně.

Správní úřady by měly při své činnosti postupovat v souladu nejen se zákony, ale jejich činnost by zároveň měla být tzv. dobrou správou. Principy dobré správy definoval a shrnul v roce 2006 první ombudsman JUDr. Otakar Motejl. Dobrá správa označuje postup úřadu, kterému nelze vytknout svévoli, účelovost, vyhýbavost, neefektivnost, liknavost a jiné nežádoucí znaky.

Cílem dobré správy je např. požadavek, aby každý úřad byl ve své činnosti důsledný a usiloval o skutečné, nikoliv pouze formální vyřešení celé věci¹². Správní úřad má při řízení poskytovat osobě přiměřené informace o zjištěných skutečnostech a informuje ji o postupu úřadu tak, aby osoba plně pochopila účel řízení, orientovala se v jeho průběhu a mohla využívat svá procesní práva. Písemné odůvodnění rozhodnutí úřadu je přehledné, srozumitelné a jednoznačné.¹³

Podle mého názoru není v souladu se základními zásadami fungování správních úřadů, když se stěžovatelka z oznámení o podpoře v nezaměstnanosti nedozvěděla, jak úřad práce dospěl k přiznané výši podpory. Namísto toho oznámení stěžovatelce obsahuje odůvodnění a pravidla, která s jejím případem nesouvisí. Jen stěžít lze říci, že úřad práce ve vydaném oznámení naplnil dva ze zmíněných principů dobré správy – princip přesvědčivosti a princip efektivnosti.

V oznámení o podpoře v nezaměstnanosti jednoznačně postrádám stručné sdělení stěžovatelce, že jí úřad práce přiznal podporu v nezaměstnanosti koeficientem

12 Princip efektivnosti.

13 Princip přesvědčivosti.



z průměrné mzdy v národním hospodářství podle § 50 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti, protože za její poslední zaměstnání se v souladu se zákonem považuje dočasná pracovní neschopnost jako tzv. náhradní zaměstnání. Podotýkám, že uvedení změní paragrafů v úvodu oznámení, podle kterých úřad práce rozhodoval, nemůže nahradit slovní přesvědčivé vysvětlení.

V rozhodnutí o podpoře v nezaměstnanosti, které úřad práce vydal po uplatnění námitek stěžovatelkou, úřad práce svůj postup již řádně odůvodnil.

Pochybení úřadu práce však spatřuji v tom, že vydané oznámení o podpoře v nezaměstnanosti neobsahuje, byť jen stručné a přiléhavé vysvětlení, z jakých skutečností při stanovení podpory v nezaměstnanosti vycházel. Nepostupoval tak v souladu s principy dobré správy – s principem přesvědčivosti a efektivnosti.

D. Informace o dalším postupu

Zprávu zasílám Mgr. Janu Tvrdkovi, pověřenému řízením Úřadu práce ČR, krajské pobočky pro hl. město Prahu, a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Jedná se o opatření směrem do budoucí praxe úřadu práce, protože vůči stěžovatelce úřad práce nedostatek informací napravil vyčerpávajícím odůvodněním v rozhodnutí o podpoře v nezaměstnanosti.

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

Zprávu zasílám rovněž stěžovatelce.

Brno 19. října 2022

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