



Zpráva o šetření ve věci podpory v nezaměstnanosti

Na základě podnětu paní A., bytem xxx („stěžovatelka“), jsem zahájil šetření postupu Úřadu práce České republiky – krajské pobočky ve Zlíně, kontaktního pracoviště Otrokovice („úřad práce“), a Ministerstva práce a sociálních věcí („ministerstvo“) ve věci podpory v nezaměstnanosti.

A. Shrnutí závěrů

V případě, že uchazeč o zaměstnání před zařazením do evidence úřadu práce ukončil sám bez vážného důvodu poslední zaměstnání a splnil přitom zákonné podmínky pro vznik nároku na podporu v nezaměstnanosti, činí procentní sazba podpory v nezaměstnanosti 45 % průměrného měsíčního čistého výdělku dosahovaného v posledním zaměstnání („podpora ve snížené výši“). Pokud však uchazeč ukončil zaměstnání z vážného důvodu, náleží mu podpora v nezaměstnanosti v plné výši.¹ Mezi vážné důvody patří povinná školní docházka dítěte a tzv. důvody hodné zvláštního zřetele.

Stěžovatelka uvedla, že hlavními důvody ukončení posledního zaměstnání byly povinná školní docházka dítěte a tíživá finanční situace, která jí neumožňovala pracovat na zkrácený úvazek. Úřad práce stěžovatelkou uváděné důvody neposoudil jako vážné a přiznal jí podporu v nezaměstnanosti ve snížené výši.

Úřad práce pochybil, když nesprávně posoudil právní otázku existence vážného důvodu pro ukončení zaměstnání stěžovatelkou a přiznal jí podporu v nezaměstnanosti ve snížené výši.

Ministerstvo pochybilo, když v odvolacím řízení nesprávně posoudilo právní otázku existence vážného důvodu pro ukončení zaměstnání stěžovatelkou a rozhodnutí úřadu práce potvrdilo.

B. Skutková zjištění

Stěžovatelka nesouhlasila s tím, že jí úřad práce přiznal podporu ve snížené výši, protože měla za to, že pro ukončení posledního zaměstnání měla vážné důvody. Svou situaci popsala následovně. V období od 7. 1. 2019 do 31. 10. 2021 pracovala pro zaměstnavatele B., se sídlem ve Zlíně-Malenovicích („zaměstnavatel“), přičemž bydlí ve 12 km vzdáleném Tlumačově. Pracovní poměr ukončila výpovědí dne 23. 8. 2021, ve které jako důvod ukončení uvedla zajištění doprovodu dítěte do školního zařízení. Dne 3. 11. 2021 požádala úřad práce o přiznání podpory v nezaměstnanosti. Úřad práce s ní v této věci zahájil správní řízení.

Při ústním jednání na úřadu práce stěžovatelka upřesnila, že výpověď podala především z důvodu péče o mladší dceru, která právě nastoupila povinnou školní docházku, a kvůli nemožnosti pracovat na zkrácený úvazek, protože má další vyživovací povinnosti. Stěžovatelka dále uvedla, že jako matka samoživitelka má dvě vyživovací povinnosti, z toho jedna vyživovací povinnost je stanovena soudem na starší dceru v péči manžela.

¹ Procentní sazba podpory v nezaměstnanosti činí první 2 měsíce podpůrčí doby 65 %, další 2 měsíce podpůrčí doby 50 % a po zbývající podpůrčí dobu 45 % průměrného měsíčního čistého výdělku nebo vyměřovacího základu (§ 50 odst. 3 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti).



Pokud by setrvala v současném zaměstnání na zkrácený úvazek, pobírala by mzdu přibližně 12 500 Kč.² Při této mzdě by nebyla schopna uživit sebe, dceru a plnit své další finanční závazky. Stěžovatelka dále zmínila, že při zvažování ukončení pracovního poměru sehrál roli i fakt, že za dopravu do zaměstnání a zpět vynaložila měsíčně přibližně 800 Kč. Proto se rozhodla podat výpověď a hledat práci blíže domova, kde bude mít pod kontrolou svoji dceru – například v době, kdy bude muset být sama doma o prázdninách a současně si bude schopna plnit své finanční závazky.

Úřad práce přiznal stěžovatelce podporu v nezaměstnanosti ve snížené výši, neboť podle něj neprokázala, že měla pro ukončení zaměstnání vážný důvod uvedený v § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti.³ Úřad práce poukázal na to, že stávající zaměstnavatel jí umožnil pracovat jak na plný, tak na zkrácený úvazek a dopravní dosažitelnost z místa bydliště do místa výkonu práce je více než dostačující.

Stěžovatelka neuspěla ani v odvolacím řízení, v němž ministerstvo její odvolání zamítlo a rozhodnutí úřadu práce potvrdilo. V odůvodnění rozhodnutí ministerstvo argumentovalo tím, že v době školních prázdnin je možné využít řady kroužků a příměstských táborů. Proto péče o dceru v době školních prázdnin nemůže být vážným důvodem pro ukončení zaměstnání. Stěžovatelka k tomu uvedla, že by si tyto aktivity se svým výdělkem nemohla finančně dovolit. Protože si v době školních prázdnin nemůže dovolit platit hlídání pro dceru ani příměstské tábory, tak by dceru nechala doma samotnou, ale potřebuje pracovat co nejlíže, aby za ní mohla rychle přijet, nastane-li akutní problém.

K námitce dopravní dosažitelnosti a časového provozu školní družiny stěžovatelka uvedla, že školní družina v Tlumačově se uzavírá v 16:00 h. Při plném úvazku by musela stihnout spoj ze Zlína-Malenovic v 15:28 h, který však přijíždí do Tlumačova až v 15:59 h, tedy v době, kdy se školní družina již uzavírá. Pokud by se dopravila trolejbusem do Otrokovic a odtud by jela vlakem v 15:54 h, přijela by na vlakové nádraží do Tlumačova v 15:59 h, tedy opět jednu minutu před uzavřením školní družiny.

C. Právní hodnocení

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 předpisu⁴ 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.

Podle § 50 odst. 3 zákona o zaměstnanosti činí procentní sazba podpory v nezaměstnanosti první 2 měsíce podpůrčí doby 65 %, další 2 měsíce podpůrčí doby 50 % a po zbývajících podpůrčí dobu 45 % průměrného měsíčního čistého výdělku.

V případě, že uchazeč o zaměstnání před zařazením do evidence úřadu práce **bez vážného důvodu ukončil poslední zaměstnání sám nebo dohodou se zaměstnavatelem, činí**

² Tato částka přibližně odpovídá částce, kterou stěžovatelka pobírala při zkráceném úvazku v průběhu výpovědní doby.

³ Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti („zákon o zaměstnanosti“).

⁴ Podle § 11 odst. 1 písm. a) a odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění.



procentní sazba podpory v nezaměstnanosti 45 % průměrného měsíčního čistého výdělku nebo vyměřovacího základu.⁵

Při stanovení výše podpory v nezaměstnanosti je úřad práce povinen zvážit, zda žadatel nesevďčí vážné důvody pro ukončení posledního zaměstnání. Tvrzené a doložené **vážné důvody musí úřad práce** individuálně posoudit a přihlídnout ke všem okolnostem daného případu.

Vážné důvody stanoví zákon o zaměstnanosti v § 5 písm. c). **Patří mezi ně také důvod spočívající ve školní docházce dítěte [§ 5 písm. c) bod 3] a tzv. jiné vážné osobní důvody, např. důvody etické, mravní či náboženské nebo důvody hodné zvláštního zřetele [§ 5 písm. c) bod 7].**

Nejvyšší správní soud v minulosti uvedl,⁶ že termín „vážné důvody hodné zvláštního zřetele“ je neurčitý právní pojem, který je třeba interpretovat v souvislosti s konkrétními okolnostmi každého jednotlivého případu. Neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat. Tím, že je výčet vážných důvodů v zákoně demonstrativní, dává zákonodárce prostor pro správní orgán, aby **posoudil, zda konkrétní případ patří do rozsahu neurčitého pojmu, či nikoli.⁷**

V jiném rozsudku tentýž soud uvedl, že „[...] při interpretaci neurčitého právního pojmu se správní orgán musí zabývat konkrétní skutkovou podstatou, jakož i ostatními okolnostmi případu, přičemž sám musí alespoň rámcově obsah a význam užitého neurčitého pojmu objasnit, a to z toho hlediska, zda posuzovanou věc lze do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého pojmu zařadit“.⁸

V rámci šetření jsem si vyžádal od obou úřadů vyjádření. **Ředitelka Úřadu práce České republiky – krajské pobočky ve Zlíně** Mgr. Miriam Majdyšová („ředitelka krajské pobočky“) odkázala na rozhodnutí o přiznání podpory v nezaměstnanosti, které zaslala v příloze. Poukázala na to, že odvolací správní orgán neshledal žádný zákonný důvod ke změně nebo zrušení napadeného rozhodnutí a rozhodnutí úřadu práce potvrdil.

Náměstkyně ministra pro řízení sekce zaměstnanosti PhDr. Kateřina Štěpánková („náměstkyně ministra“) ve svém vyjádření vysvětlila, proč úřad práce a ministerstvo neakceptovaly důvody uváděné stěžovatelkou jako vážné ve smyslu § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Poukázala na to, že stěžovatelce mělo být zřejmé, že bude po dobu, než si jiné zaměstnání zajistí, nezaměstnaná, a nebude tedy dostávat mzdu, ale pouze příslušné dávky v nezaměstnanosti. Vstupem do evidence tak došlo ke zhoršení finanční situace stěžovatelky, a to i v případě odpočtu nákladů na dojíždění.

Náměstkyně ministra dále upozornila, že není možné akceptovat jako vážný důvod⁹ tvrzení stěžovatelky, že potřebuje zaměstnání blíže domovu, kde bude mít dceru pod kontrolou například v době školních prázdnin, kdy z povahy věci není nutné zajišťovat povinnou školní docházku dítěte. Tyto skutečnosti nelze dle názoru ministerstva posoudit ani jako

5 Podle § 50 odst. 3 zákona o zaměstnanosti.

6 Blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, č. j. 7 A 131/2001-47; dostupné na www.nssoud.cz.

7 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, č. j. 7 A 131/2001-47; dostupné na www.nssoud.cz.

8 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 5 Afs 151/2004-73; dostupné na www.nssoud.cz.

9 Uvedený v § 5 písm. c) bod 3 zákona o zaměstnanosti (povinná školní docházka dítěte).



jiný vážný osobní důvod nebo důvod hodný zvláštního zřetele, neboť pokud by stěžovatelka byla zaměstnaná na plný úvazek v obci, kde bydlí, neznamenalo by to žádný podstatný rozdíl co do celodenního dohledu nad jejím dítětem, který by jen stěží mohla realizovat při běžném zaměstnání. Závěrem náměstkyně ministra zdůraznila, že nutnost zajištění dohledu v době školních prázdnin není obecně nutno řešit ukončením stabilního zaměstnání a vstupem do evidence uchazečů o zaměstnání.

Souhlasím s úřadem práce, že zaměstnavatel umožnil stěžovatelce pracovat jak na zkrácený, tak na klasický pracovní úvazek. S celkovým posouzením vážných důvodů ze strany úřadu práce se však ztotožnit nemohu. Při zohlednění celkové situace stěžovatelky jsem dospěl k závěru, že **ani jedna z těchto možností pro ni nebyla objektivně přijatelná.**

Pokud by stěžovatelka setrvala ve stávajícím zaměstnání na **plný úvazek**, její pracovní směna by končila přibližně v 15 h. Za předpokladu, že by se jí podařilo stihnout vlakový spoj ze Zlína-Malenovic do Holešova v 15:28 h, na který se musela dopravit trolejbusem, přijela by na vlakové nádraží v místě bydliště v 15:59 h, tedy jednu minutu před uzavřením školní družiny dcery. Základní škola, kterou dcera stěžovatelky navštěvuje, se nachází ve vzdálenosti 800 m od vlakového nádraží v Holešově. Stěžovatelka by tedy mohla vyzvednout dceru nejdříve 10 minut¹⁰ po svém příjezdu na vlakové nádraží, tedy v 16:09 h. Za takové situace nelze po základní škole spravedlivě požadovat, aby kvůli jedné žákyni změnila svůj ustálený provoz (rozhodnutí o uzavírání školní družiny v 16:00 h má jistě své opodstatnění) a umožnila stěžovatelce pravidelně vyzvedávat dceru později než ve stanovený čas.

Stěžovatelka nemohla setrvat v zaměstnání ani na **částečný úvazek**, protože by nebyla schopna finančně zajistit sebe, dceru a dostát dalším finančním závazkům.

Nemohu přijmout závěr ministerstva, že pokud pro stěžovatelku nebyla práce na zkrácený úvazek finančně únosná, neměla ukončovat pracovní poměr, neboť to vedlo ke krátkodobému zhoršení její finanční situace. Ze spisové dokumentace vyplývá, že se stěžovatelce nepodařilo najít nové vyhovující zaměstnání za trvání toho stávajícího, ale až v době vedení v evidenci úřadu práce. **To, že se rozhodla ukončit v neudržitelné situaci stávající zaměstnání a hledat nové za pomoci úřadu práce (což je ostatně jejím právem), nesnižuje vážnost důvodů, které měla pro ukončení zaměstnání. Pokud se v této situaci rozhodla zaměstnání z vážných důvodů ukončit a využít služeb úřadu práce, považuji za nepřijatelné, aby jí za to úřad práce trestal snížením podpory v nezaměstnanosti.**

Stejně tak nemohu přisvědčit argumentaci ministerstva ohledně péče o dceru v době školních prázdnin. Ministerstvo uvedlo, že pokud by stěžovatelka byla zaměstnána na plný úvazek v obci, kde bydlí, neznamenalo by to žádný podstatný rozdíl co do celodenního dohledu nad jejím dítětem. Připouštím, že stěžovatelka úřadu práce sama sdělila, že byla ochotna některé dny o prázdninách nechat dceru samotnou doma, to ale není srovnatelné např. s tím, že by odcházela ze školní družiny v 7 letech sama. Ochota stěžovatelky nechat ji samotnou doma byla podmíněna tím, že bude pracovat co nejbliže, aby za ní mohla v případě akutní potřeby rychle přijet.

¹⁰ Vzdálenost 800 m odpovídá přibližně 10 minutám rychlé chůze.



Stěžovatelka péči o dceru v době školních prázdnin neuvádí jako jediný důvod, pro který se rozhodla ukončit své stávající zaměstnání. **K tomuto důvodu uvádí důvody další, které ve svém souhrnu vytvářejí řetězec, jenž odůvodňuje, proč se rozhodla ukončit stávající zaměstnání.**

K pravidlům k výkladu vážných důvodů hodných zvláštního zřetele z hlediska jejich kumulace se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku z roku 2014.¹¹ Soud konstatoval, že vážný důvod ve smyslu § 5 písm. c) bodu 7 lze založit i **kumulací několika důvodů, které by samy o sobě vážný důvod nenaplnily.** V soudem posuzovaném případě uchazečka o zaměstnání prokázala několik důvodů, které ve své kombinaci vedly k tomu, že se nestihla včas dostavit na úřad práce. Jednalo se o důvody spočívající v nepříznivé finanční situaci, zdravotní indispozici a v tom, že v zimě nenastartovala automobil. Soud konstatoval, že tyto důvody hodnocené každý samostatně by spíše nenaplnily intenzitu vážného důvodu, ale jejich kumulace ano. Ačkoli se v posuzovaném případě jednalo o vážné důvody týkající se vyřazení z evidence, jsem přesvědčen, že pravidla soudu týkající se výkladu pojmu vážných důvodů dle § 5 písm. c) **je třeba aplikovat analogicky i v řízení o podpoře v nezaměstnanosti.**

V tomto případě měla stěžovatelka pro ukončení zaměstnání několik relevantních důvodů (zajištění školní docházky dítěte, tíživá finanční situace a z toho vyplývající nemožnost výkonu zaměstnání na částečný úvazek, náklady na dojíždění, časová tíseň při vyzvedávání dcery ze školní družiny, zajištění péče o dítě v případě nutnosti během prázdnin). Tyto důvody ve svém souhrnu vedly k tomu, že pro ni bylo **setrvání ve stávajícím zaměstnání zcela neudržitelné.** Tuto situaci hodnotím naprosto stejně. Proto nemohu souhlasit se závěry úřadu práce a ministerstva, že své zaměstnání ukončila, aniž by k tomu měla vážné důvody.

Své šetření jsem zaměřil na zjištění a posouzení, zda stěžovatelce svědčil vážný důvod pro ukončení zaměstnání. **Na základě zjištěných skutečností jsem přesvědčen, že v případě stěžovatelky došlo k naplnění vážného důvodu uvedeného v § 5 písm. c) bodu 3, tj. důvodu „povinné školní docházky dítěte“.** Chtěl bych poznamenat, že tento důvod zákonodárce považoval za podstatný a jedinečný, když jej uvedl v samostatném bodu, a nikoli v souhrnu důvodů hodných zvláštního zřetele, které je nutné v každém konkrétním případě posoudit, jednoznačně vyargumentovat a obhájit. Poznávám, že i kdyby tento jediný důvod spočívající v povinné školní docházce nebyl jako vážný důvod dostačující, kumulací dalších důvodů došlo jednoznačně k naplnění vážného důvodu uvedeného v § 5 písm. c) bodu 7, tj. důvodu hodného zvláštního zřetele.

Šetřením jsem dospěl k závěru, že úřad práce pochybil, když nesprávně posoudil právní otázku existence vážného důvodu pro ukončení zaměstnání stěžovatelkou a přiznal jí podporu v nezaměstnanosti ve snížené výši.

Ministerstvo pochybilo, když v odvolacím řízení nesprávně posoudilo právní otázku existence vážného důvodu pro ukončení zaměstnání stěžovatelkou a rozhodnutí úřadu práce potvrdilo.

11 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2014, č. j. 4 Ads 109/2013-28; www.nssoud.cz.



D. Informace o dalším postupu

Zprávu zasílám ředitelce Úřadu práce České republiky – krajské pobočky ve Zlíně Mgr. Miriam Majdyšové a ministru práce a sociálních věcí Ing. Marianu Jurečkovi a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv je žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřili ke zjištěným pochybením a informovali mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Vzhledem k brzkému uplynutí lhůty pro zahájení přezkumného řízení navrhuji již nyní Ministerstvu práce a sociálních věcí jako opatření k nápravě provedení přezkumného řízení a přezkoumání obou rozhodnutí ve věci podpory v nezaměstnanosti.

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

Brno 13. února 2023

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