

Zpráva o šetření

ve věci podnětu Ing. I.V.

A – Obsah podnětu

Dne 11. 3. 2012 se na veřejného ochránce práv obrátila Ing. I.V. (dále jen „stěžovatelka“). Její podnět směřuje proti:

- postupu Úřadu práce ČR, Krajské pobočky v Pardubicích, Kontaktního pracoviště v Hlinsku (dále jen „úřad práce“), v řízení ve věci stanovení podpory v nezaměstnanosti a jeho následnému rozhodnutí, kterým jí byla přiznána podpora v nezaměstnanosti ve výši 45 % z průměrného měsíčního čistého výdělku, tedy ve snížené výši, a to proto, že ukončila pracovní poměr dohodou bez vážného důvodu,
- postupu Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“) v navazujícím odvolacím řízení, včetně jeho délky, a jeho rozhodnutí ze dne 28. 2. 2012, kterým bylo rozhodnutí úřadu práce potvrzeno.

Stěžovatelka ve svém podání ochránci uvedla, že ke dni 7. 10. 2011 ukončila práci u svého zaměstnavatele dohodou o ukončení pracovního poměru, přičemž v této dohodě nebyly uvedeny důvody jeho ukončení. Hlavním důvodem, podle vyjádření stěžovatelky, byla změna místa výkonu zaměstnání jejího nastávajícího manžela,¹ což také měla uvést dne 1. 11. 2011, kdy se dostavila na úřad práce. Vedoucí úřadu práce stěžovatelce při tomto jednání údajně pouze oznámil, že její vážný důvod nespadá pod žádný důvod uvedený v § 5 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), jelikož ještě nejsou manželé a nejedná se ani o jiné vážné osobní důvody nebo důvody hodné zvláštního zřetele. Přičemž stěžovatelku poté již v průběhu správního řízení nikdo nevyzval, aby doložila či prokázala vztah mezi ní a panem V. ani skutečnost, že se budou brzy brát. Úřad práce tedy pouze vydal dne 9. 11. 2011 rozhodnutí o přiznání podpory v nezaměstnanosti ve snížené 45% výši po celou podpůrní dobu, a to z toho důvodu, že stěžovatelka neprokázala vážné důvody ukončení pracovního poměru.

Proti tomuto rozhodnutí se stěžovatelka odvolala (v odvolání opět uvedla důvody ukončení pracovního poměru a doložila kopii pracovní smlouvy nastávajícího manžela) a úřad práce její odvolání dne 21. 11. 2011 převzal. Toto její odvolání však bylo rozhodnutím MPSV zamítnuto.

Podle ustanovení § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, jsem z podnětu stěžovatelky zahájil ve věci postupu dotčených úřadů šetření.

¹ Pozn.: vzali se dne 18. 2. 2012.

B – Skutková zjištění

V souladu s ustanovením § 15 odst. 2 písm. a) a b) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, jsem vedoucího dotčeného kontaktního pracoviště úřadu práce Ing. Petra Sádovského požádal o vyjádření k podnětu stěžovatelky, odůvodnění postupu ve věci a o zaslání fotokopie související spisové dokumentace. O vyjádření jsem současně požádal i MPSV, konkrétně ředitele odboru služeb trhu práce JUDr. Jiřího Vaňáska.

Dne 15. 10. 2012 jsem obdržel vyjádření Ing. Petra Sádovského, ve kterém uvedl následující skutečnosti:

- *Stěžovatelka požádala o podporu v nezaměstnanosti dne 1. 11. 2011 a na základě této její žádosti bylo zahájeno správní řízení.*
- *Stěžovatelka převzala základní poučení účastníka správního řízení a doložila: potvrzení zaměstnavatele pro účely posouzení nároku na podporu v nezaměstnanosti a dohodu o skončení pracovního poměru, přičemž v žádném z těchto dokumentů nebyl uveden důvod skončení jejího pracovního poměru. Na základě těchto dokladů tedy bylo rozhodnuto o přiznání podpory v nezaměstnanosti ve výši 45 % z průměrného měsíčního čistého výdělku.*
- *Dne 21. 11. 2011 podala stěžovatelka proti tomuto rozhodnutí odvolání, ve kterém uvedla, že důvodem ukončení pracovního poměru byla změna výkonu zaměstnání jejího partnera z Prahy do Chotěboře. V tomto případě však nelze aplikovat ustanovení § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti, neboť uvedený partner nebyl jejím manželem a při rozhodování dle zákona nelze spekulovat o tom, zda v budoucnu bude, či nikoliv. Navíc tento jejich vztah v průběhu řízení nedoložila.*
- *Stěžovatelka ve svém odvolání rovněž zmínila, že chce být nablízku svým rodičům a pomoci jim starat se o 89letou babičku. Tuto skutečnost však neuvedla ani v žádosti o zprostředkování zaměstnání ani v dohodě o ukončení pracovního poměru, a nedoložila ji ani v průběhu správního řízení. Podle ustanovení § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), k novým skutečnostem uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve.*
- *Odvolání stěžovatelky bylo úřadu práce doručeno dne 21. 11. 2011; dne 1. 12. 2011 byl celý spis postoupen na právní oddělení krajské pobočky Úřadu práce ČR a odtud dne 9. 12. 2011 odeslán odvolacímu orgánu (MPSV).*

Vyjádření JUDr. Jiřího Vaňáska jsem obdržel dne 1. 11. 2012; je v něm obsaženo mimo jiné následující:

„Do vydání rozhodnutí o odvolání nebyl znám a ani žádným relevantním důkazem prokázán konkrétní důvod ukončení pracovního poměru ze strany stěžovatelky, tedy nebyl znám a prokázán vážný důvod, který by stěžovatelku přiměl k podání výpovědi; ta nadto dne 9. 11. 2011 s výpočtem podpory v nezaměstnanosti ve výši 45 % průměrného čistého měsíčního výdělku souhlasila, vážné důvody pro skončení pracovního poměru neuvedla.

Ze spisové dokumentace je navíc zřejmé, že tvrzení odvolatelky o tom, že důvod ukončení pracovního poměru uváděla na úřadu práce dne 1. 11. 2011,

nemá žádnou oporu ve spisové materii. Pro úplnost možno dodat, že z k odvolání přiložené pracovní smlouvy nevyplývá, že by pan V. měnil místo výkonu práce, ale že uzavřel zcela nový pracovněprávní vztah. Nutno rovněž podotknout, že stěžovatelka změnu svého příjmení (v souvislosti se sňatkem) nahlásila úřadu práce až poté, co bylo rozhodnutí o odvolání vydáno.“

V podrobnostech pak JUDr. Jiří Vaňásek odkázal na rozhodnutí MPSV o odvolání, č. j.: 2012/90898-421, ze dne 28. 2. 2012; k délce odvolacího řízení se nevyjádřil.

C – Právní úprava a hodnocení postupu úřadu práce a MPSV

Dle ustanovení § 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, působí veřejný ochránce práv k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod. Působnost ochránce se vztahuje i na ministerstva a správní úřady jim podléhající, tedy i na úřady práce jako orgány státní správy.

S účinností ode dne 1. 1. 2011 bylo zákonem č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí, novelizováno ustanovení § 50 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, stanovící pravidla pro výpočet podpory v nezaměstnanosti. Toto ustanovení bylo doplněno o větu druhou, která stanoví, že pokud uchazeč o zaměstnání před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání bez vážného důvodu ukončil poslední zaměstnání sám nebo dohodou se zaměstnavatelem, činí procentní sazba podpory v nezaměstnanosti 45 % průměrného měsíčního čistého výdělku (oproti 65 % za první 2 měsíce, 50 % za druhé 2 měsíce a 45 % za zbývající část podpůrní doby u ostatních nezaměstnaných).

Zohledňovány jsou přitom pouze vážné důvody uvedené v zákoně o zaměstnanosti v § 5 písm. c), které musí uchazeč úřadu práce hodnověrně prokázat, jinak se redukuje výše podpory v nezaměstnanosti na 45 % předchozího průměrného měsíčního čistého výdělku nebo vyměřovacího základu.

Ve výše citovaném ustanovení § 50 odst. 3 zákona o zaměstnanosti však není uvedeno nic o tom, že vážný důvod, kvůli kterému je pracovní poměr ukončován, musí být uveden písemně přímo v dohodě o ukončení pracovního poměru či např. v potvrzení zaměstnavatele pro posouzení nároku na podporu v nezaměstnanosti. Zákon tak požaduje pouze jeho existenci a podle mého názoru předpokládá, že pokud nebude uveden písemně, bude na něj uchazeč dotazován a bude o něm jednáno buď při podání žádosti o podporu v nezaměstnanosti, nebo alespoň potom později v rámci správního řízení.

Z protokolu ve věci správního řízení o přiznání – nepřiznání podpory v nezaměstnanosti ze dne 1. 11. 2011 vyplývá, že stěžovatelka byla vyzvána pouze k doložení zápočtového listu s potvrzenou dobou nemoci, a to v termínu do 14. 11. 2011. Ze dne 9. 11. 2011 je zde záznam o přiznání podpory v nezaměstnanosti z průměrného čistého měsíčního výdělku s pouhým konstatováním, že stěžovatelka

nedoložila vážný důvod ukončení pracovního poměru – přiznána podpora v nezaměstnanosti ve výši 45 % (pozn.: neznamená to však, že jej neuváděla nebo že by k jeho doložení byla nějakým způsobem vyzvána).

Domnívám se, že správní orgán – jestliže měl pochybnosti o existenci důvodu či důvodů, které stěžovatelku vedly k ukončení pracovního poměru – se jí měl v rámci správního řízení dotázat, zda k ukončení pracovního poměru měla nějaký vážný důvod či důvody, a pokud ano, měl ji vyzvat, aby je věrohodným způsobem prokázala. Mám na mysli např. vyžádání potvrzení od příslušné matky ohledně termínu svatby, vyslechnutí (či písemné prohlášení) nastávajícího manžela a případně i dalších osob (např. rodičů), aby potvrdili, či vyvrátili existenci vážného důvodu pro ukončení pracovního poměru, či vyžádání vyjádření zaměstnavatele stěžovatelky či zaměstnavatele pana V. ohledně změny místa jeho výkonu práce apod.

Ve smyslu § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti vážnými důvody jsou důvody spočívající v:

1. nezbytné osobní péči o dítě ve věku do 4 let,
2. nezbytné osobní péči o fyzickou osobu, která se podle zvláštního právního předpisu považuje za osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby v II. stupni (středně těžká závislost), ve III. stupni (těžká závislost), nebo v IV. stupni (úplná závislost), pokud s uchazečem o zaměstnání trvale žije a společně uhradují náklady na své potřeby; tyto podmínky se nevyžadují, jde-li o osobu, která se pro účely důchodového pojištění považuje za osobu blízkou,
3. docházce dítěte do předškolního zařízení a povinné školní docházce dítěte,
4. místě výkonu nebo povaze zaměstnání druhého manžela nebo registrovaného partnera,
5. okamžitým zrušením pracovního poměru zaměstnancem podle § 56 zákoníku práce,
6. zdravotních důvodech, které podle lékařského posudku brání vykonávat zaměstnání nebo plnit povinnost součinnosti s Úřadem práce ČR, krajskou pobočkou úřadu práce a pobočkou Úřadu práce pro hlavní město Prahu (dále jen „krajská pobočka Úřadu práce“) při zprostředkování zaměstnání, nebo
7. jiných vážných osobních důvodech, například etických, mravních či náboženských, nebo důvodech hodných zvláštního zřetele.

Akceptuji, že v daném případě nebylo možné aplikovat ustanovení § 5 písm. c) bod 4. zákona o zaměstnanosti, neboť pan V. v době rozhodování o přiznání podpory v nezaměstnanosti stěžovatelce ještě nebyl jejím manželem. Mám však za to, že důvody stěžovatelky pro ukončení pracovního poměru lze považovat za vážné osobní důvody, příp. za důvody hodné zvláštního zřetele. Jsem rovněž přesvědčen, že stěžovatelka, pokud by k tomu byla ve správním řízení vyzvána, by svá tvrzení byla schopna v rámci svých možností prokázat a své vážné důvody doložit.

Správní orgán by ve správním řízení měl vždy zjistit takový stav věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti, a který je nezbytný pro vydání rozhodnutí a pro účel řízení. Měl by být sám aktivní a jednat tak, aby bylo dosaženo účelu řízení a byl naplněn veřejný zájem. Mezi základní pravidla správního řízení náleží zásada materiální pravdy, což znamená, že rozhodnutí správního orgánu má vycházet

ze spolehlivě zjištěného stavu věci, přičemž správní orgán není vázán návrhy účastníků, ani příp. jejich shodným tvrzením.

Mám za to, že úřad práce v dané věci nepostupoval v souladu se zásadou materiální pravdy ve spojení s ustanovením § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.² Nesnažil se zjistit skutečný (skutkový) stav věci, nezajímaly ho okolnosti a důvody ukončení pracovního poměru stěžovatelky tak, aby objektivně zjistil situaci, za níž došlo k ukončení pracovního poměru stěžovatelky, a v důsledku toho samozřejmě nepožadoval ani žádné důkazy k jejich prokázání.

Pokud jde o rozhodnutí MPSV o odvolání stěžovatelky, souhlasím s jeho odůvodněním, že ve správním řízení nebyl relevantním důkazem prokázán žádný vážný důvod, který by stěžovatelku k rozvázání pracovního poměru dohodou přiměl. Pochybení však spatřuji především v tom, že o výši podpory v nezaměstnanosti bylo úřadem práce rozhodnuto bez dalšího, aniž by řádně zjistil skutkový stav a nějaký důkaz požadoval. Ke sdělení skutečností, které stěžovatelka uvedla až ve svém odvolání a které MPSV jako odvolací orgán označil za „nové“, tedy měla být, podle mého názoru, vyzvána již v prvostupňovém správním řízení o přiznání – nepřiznání podpory v nezaměstnanosti.

Pokud jde o délku odvolacího řízení, uvádím.

Podle ustanovení § 88 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, neshledá-li správní orgán, který napadené odvolání vydal, podmínky pro postup podle § 87, předá spis se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu do 30 dnů ode dne doručení odvolání. Rozhodnutí v odvolacím řízení pak vydá odvolací správní orgán ve lhůtách stanovených v § 71;³ lhůta počíná běžet dnem předání spisu odvolacímu správnímu orgánu k rozhodnutí (§ 90 odst. 6).

Pokud tedy úřad práce tvrdí, že spisový materiál s odvoláním a stanoviskem krajské pobočky byl odvolacímu orgánu odeslán dne 9. 12. 2011, MPSV doručen dne 12. 12. 2011, přičemž rozhodnutí bylo vydáno až dne 28. 2. 2012 (po uplynutí 80 dnů), nezbyvá mi než konstatovat, že lhůta pro vydání rozhodnutí v daném případě nebyla dodržena.

² „Nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán taky, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2“.

³ § 71 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů:

(1) Správní orgán je povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu.

(2) Vydáním rozhodnutí se rozumí

- předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19, popřípadě jiný úkon k jeho doručení, provádí-li je správní orgán sám; na písemnosti nebo poštovní zásilce se tato skutečnost vyznačí slovy: „Vypraveno dne:“,
- ústní vyhlášení, pokud má účinky oznámení (§ 72 odst. 1),
- vyvěšení veřejné vyhlášky, je-li doručováno podle § 25, nebo
- poznamenání usnesení do spisu v případě, že se pouze poznamenává do spisu.

(3) Pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, k nimž se připočítává doba

- až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvlášť složitý případ,
- nutná k provedení dožádání podle § 13 odst. 3, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny.

(4) Po dobu nezbytnou k opatření údajů podle § 6 odst. 2 lhůty pro vydání rozhodnutí neběží.

(5) Nedodržení lhůt se nemůže dovolávat ten účastník, který je způsobil.

D – Závěr

Po pečlivém posouzení vyjádření úřadu práce, MPSV a přiložených listinných důkazů jsem dospěl k závěru, že stěžovatelce měla být, po pečlivém, úplném a objektivním zjištění a posouzení všech skutkových okolností, za kterých došlo k ukončení jejího pracovního poměru, přiznána podpora v nezaměstnanosti v nesnížené výši (dle § 50 odst. 3 a § 5 písm. c) bod 7. zákona o zaměstnanosti). Své šetření končím v souladu s ustanovením § 18 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, a žádám představitele dotčených úřadů, aby se k mému zjištění ve lhůtě 30 dnů od obdržení této zprávy vyjádřili.

Mám za to, že stěžovatelkou napadaná rozhodnutí Úřadu práce ČR, Krajské pobočky v Pardubicích, Kontaktního pracoviště v Hlinsku, ze dne 14. 11. 2011, č. j.: CRB-1271/2011-H2, a MPSV o odvolání stěžovatelky ze dne 28. 2. 2012, č. j.: 2011/90898-421, kterým bylo uvedené rozhodnutí úřadu práce potvrzeno, byla vydána na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci a v rozporu s právními předpisy. V průběhu šetření jsem shledal pochybení spočívající v neadekvátní aplikaci ustanovení § 50 odst. 3 věty druhé na situaci stěžovatelky.

Rozhodnutí MPSV o odvolání stěžovatelky ze dne 28. 2. 2012, č. j.: 2011/90898-421, kterým bylo uvedené rozhodnutí úřadu práce potvrzeno, bylo navíc vydáno až po 80 dnech; v případě odvolacího orgánu tedy došlo i k porušení ustanovení § 71 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

Vzhledem k běhu lhůt dle § 96 odst. 1 správního řádu se již nyní obracím na nadřízený orgán, kterým je Ministerstvo práce a sociálních věcí, s žádostí o zahájení přezkumného řízení z moci úřední a zrušení dotčeného rozhodnutí v plném rozsahu a jeho změnu (případně vydání nového rozhodnutí) v tom smyslu, aby stěžovatelce byla přiznána podpora v nezaměstnanosti v plné výši.

Tato zpráva shrnuje poznatky ze šetření, které budou po vyjádření dotčených úřadů podkladem mého závěrečného stanoviska ve věci.

JUDr. Pavel V a r v a ř o v s k ý v. r.
veřejný ochránce práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)